Segunda Câmara

ACÓRDÃO - AC02 - 388/2026

PROCESSO TC/MS	:	TC/4779/2024
PROTOCOLO	:	2334321
TIPO DE PROCESSO	:	AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	:	AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO – AGEPEN
JURISDICIONADO	:	RODRIGO ROSSI MAIORCHINI
RELATOR	:	CONS. WALDIR NEVES BARBOSA

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO – AGEPEN. EXERCÍCIOS DE 2022 E 2023. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS. FRAGILIDADES IDENTIFICADAS NO PLANEJAMENTO, NA PREVISÃO DE DEMANDA, NAS PESQUISAS DE PREÇOS E NOS CONTROLES INTERNOS DAS CONTRATAÇÕES. SERVIÇOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO. CARÁTER CONTÍNUO. DEVER DE PLANEJAMENTO PRÉVIO. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. LICITAÇÃO TEMPESTIVA. CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS. REGULARIDADE COM RESSALVA. RECOMENDAÇÕES. INCLUSÃO NO PLANO DE FISCALIZAÇÃO ANUAL.

1. Considerando que os serviços de fornecimento de alimentação possuem caráter contínuo, a Administração Pública deve organizar-se previamente para que o processo licitatório ocorra em tempo hábil, evitando interrupções no fornecimento e assegurando o cumprimento do princípio da eficiência na gestão pública.

2. Declara-se a regularidade com ressalva dos atos de gestão apurados na auditoria de conformidade, realizada acerca das contratações que envolvem a atividade-fim da segurança pública, nos termos do art. 59, II, da LC n. 160/2012, diante das fragilidades identificadas no planejamento, nas pesquisas de preços e nos controles internos das contratações.

3. Recomendam-se aos atuais responsáveis as seguintes providências: a) adoção de metodologias de previsão de demanda baseadas em dados históricos, com documentação técnica de suporte e rotinas de validação interna das estimativas, conforme o art. 18 e seu § 1º da Lei n. 14.133/2021; b) reforço dos procedimentos de pesquisa de preços, com implementação de rotinas formais de controle interno e capacitação dos servidores responsáveis, nos termos do art. 23 da Lei n. 14.133/2021 e do Decreto Estadual aplicável; c) aprimoramento do planejamento institucional das contratações de serviços contínuos e essenciais, como o fornecimento de alimentação aos custodiados, de forma a garantir a realização tempestiva das licitações e evitar a adoção de contratações emergenciais previsíveis, em atenção ao art. 12, VII, da Lei n. 14.133/2021, bem como o registro detalhado das justificativas para eventual adoção de procedimentos emergenciais.

4. Regularidade com ressalva dos atos de gestão. Recomendação. Inclusão no Plano Anual de Fiscalização de ações destinadas ao acompanhamento das medidas que demandam mais tempo e recursos, visando avaliar os itens apontados como ainda não totalmente regularizados.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 23ª Sessão Ordinária Virtual

da Segunda Câmara, realizada de 14 a 17 de setembro de 2026, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, declarar a **regularidade com ressalva** dos atos de gestão apurados na **Agência Estadual de Administração dos Sistema Penitenciário - AGEPEN**, conforme Relatório de Auditoria de Conformidade RAUD – DFCONTRATAÇÕES – 8/2025, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LOTCE/MS); expedir **recomendação** aos atuais responsáveis pelo órgão para: **a)** Adotar metodologias de previsão de demanda baseadas em dados históricos e parâmetros estatísticos consistentes, com documentação técnica de suporte, como memórias de cálculo, premissas utilizadas e justificativas técnicas, e a instituição de rotinas de validação interna das estimativas, preferencialmente por equipe técnica independente, conforme boas práticas de planejamento da contratação e em linha com o art. 18 e seu § 1º da Lei nº 14.133/2021, que estabelecem a importância do planejamento e do estudo técnico preliminar na fase preparatória; **b)** Reforçar os procedimentos de pesquisa de preços, com a implementação de rotinas formais de controle interno que assegurem a verificação prévia da conformidade técnica e legal das pesquisas, bem como a promoção de ações contínuas de capacitação dos servidores responsáveis, com foco nas disposições do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que define os parâmetros para a pesquisa de preços, e nas exigências normativas estaduais atualmente vigentes no Decreto Estadual n. 15.940/2022; **c)** Aprimorar o planejamento institucional das contratações, com foco nos serviços contínuos e essenciais, como o fornecimento de alimentação aos custodiados, de forma a garantir a realização tempestiva das licitações e evitar a adoção de contratações emergenciais previsíveis, em atenção ao art. 12, VII, e ao art. 145 da Lei nº 14.133/2021, que tratam do plano de contratações anual e das condições para antecipação de pagamento, respectivamente, e registrar nos autos, de forma detalhada, todas as ações e justificativas relacionadas à eventual adoção de procedimentos emergenciais, demonstrando, quando for o caso, que a situação não poderia ter sido evitada mediante planejamento regular e eficiente.; **incluir** no **Plano de Fiscalização Anual (PAF) 2027,** ações de fiscalização por meio de auditorias, inspeções e monitoramento contínuo, para acompanhar as medidas que demandam mais tempo e recursos, visando avaliar os itens apontados como ainda não totalmente regularizados; e **intimar** do resultado deste julgamento os interessados, observado o que dispõe o art. 50 da LOTCE/MS.

Campo Grande/MS, 17 de setembro de 2026.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

1 – RELATÓRIO

Versam os autos sobre a análise das atividades desenvolvidas pela Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário - AGEPEN, nos exercícios de 2022 e 2023, sob a responsabilidade do Sr. Rodrigo Rossi Maiorchini, Diretor-Presidente à época, cuja análise encontra-se consubstanciada no Relatório de Auditoria RAUD - DFCONTRATAÇÕES – 8/2025.

O trabalho de Auditoria de Conformidade teve por objetivo verificar se os procedimentos de planejamento, de publicação de oportunidades, dos mecanismos de comparação, da seleção de propostas e da formalização contratual, se alinhavam com as normas vigentes durante o exercício de 2022 e 2023.

No curso dos trabalhos, após os apontamentos dos achados elencados no Relatório de Auditoria, os responsáveis foram intimados e apresentaram respostas.

Os autos foram encaminhados à Divisão de Fiscalização que concluiu pela manutenção das recomendações apontadas no Relatório de Auditoria, segundo Análise ANA – DFCONTRATAÇÕES – 1343/2026 (peça 38).

Em seguida, o Ministério Público de Contas emitiu parecer para fazer determinações e recomendações aos gestores, fixando prazo para cumprimento e posterior monitoramento acerca da efetividade das medidas adotadas, nos termos do Parecer PAR – 4ª PRC – 2906/2026 (peça 40).

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

2 – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, esclarece-se que foram observadas as disposições regimentais descritas no art. 189 e seguintes do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98/2018 (RITCE/MS), razão pela qual passa-se ao exame do mérito, que recai sobre o resultado da auditoria realizada.

A auditoria foi realizada junto à Agencia Estadual de Administração do Sistema Penitenciário – AGEPEN, e teve por objetivo verificar as contratações de serviços que envolvam a atividade fim da segurança pública no período de 2022 e 2023.

A presente Auditoria de Conformidade buscou alcançar os objetivos no Plano de Fiscalização previstos para o exercício 2024, em cumprimento à Portaria “P” n. 403/2024, de 07 de agosto de 2024, alterada pela portaria “P” n. 596/2024, de 01 de novembro de 2024.

O objetivo geral foi fiscalizar a aplicação dos recursos em contratações de serviços pela AGEPEN, assegurando que tais contratações estejam alinhadas com os objetivos de desenvolvimento, modernização e aprimoramento do Sistema Penitenciário Estadual, conforme previsto pela legislação vigente.

Nesse sentido, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

> **QA01**. Os contratos de prestação de serviços que envolvem a atividade fim da segurança pública estão em conformidade com a legislação aplicável (n. 8666/1993, n. 14.133/2021 e Decretos Estaduais n. 15.327/2019, n.15.524/2020, n. 15.940/2022, n. 15.941/2022 e n. 16.124/2023)?
>
> **QA02**. Nos processos de contratação, a fase preparatória e externa dos pregões, atendeu às exigências da Lei n. 8.666/1993 e da Lei n. 10.520/2002 ou da Nova Lei de Licitações n. 14.133/2021 e Decretos Estaduais n. 15.327/2019, n.15.524/2020, n. 15.940/2022, n. 15.941/2022 e n. 16.124/2023?
>
> **QA03**. O planejamento das contratações de serviços seguiu as diretrizes estabelecidas pelo Decreto n. 15.524/2020 (para a Lei n. 8.666) ou Decreto n. 15.941/2022 (para a Lei n. 14.133/2021)? **QA04**. As pesquisas de preços realizadas para os contratos de serviços foram adequadas e em conformidade com o Decreto n. 15.617/2021 (para a Lei n. 8.666/1993) ou o Decreto n. 15.940/2022 (para a Lei 14.133/2021)?

Para verificar a aderência às normas aplicáveis nos procedimentos de contratação de serviços, foram selecionados e examinados alguns processos encaminhados a esta Corte de Contas para análise de controle posterior:

PROCESSO ADMINISTRATIVO	PROCESSO TC	OBJETO	MODALIDADE	BASE LEGAL
31/080.854/2021	TC/10686/2022	Locação de impressora de cartão	Dispensa	Lei n. 8.666/1993
31/005.446/2022	TC/4366/2022	Fornecimento de alimentação - Estabelecimento Penal Masculino e Delegacia de Nova Andradina	Dispensa	Lei n. 8.666/1993
31/005.448/2022	TC/5200/2022	Fornecimento de alimentação - Estabelecimento Penal Feminino e Delegacia de São Gabriel do Oeste	Dispensa	Lei n. 8.666/1993
31/024.172/2021	TC/716/2022	Solução de monitoramento eletrônico de sentenciados	Dispensa	Lei n. 8.666/1993
31/060.730/2023	TC/10631/2023	Fornecimento de alimentação - Estabelecimento Penal Masculino e Delegacia de Caarapó	Dispensa	Lei n. 14.133/2021
31/603.116/2020	TC/6171/2022	Serviços de preparo e fornecimento de alimentação (desjejum, almoço e jantar)	Pregão Eletrônico n. 0003/2021	Lei n. 8.666/1993
31/603.114/2020	TC/12447/2022	Serviços de preparo e fornecimento de alimentação (desjejum, almoço e jantar)	Pregão Eletrônico n. 0002/2021	Lei n. 8.666/1993

A partir do exame dos processos em referência e, com base nas questões de auditoria, concluiu a Equipe Técnica:

QA01

Como resultado das análises realizadas, constata-se que, de modo geral, os processos de contratação direta avaliados demonstram conformidade com os dispositivos legais e regulamentares aplicáveis, especialmente no que se refere à formalização da dispensa e à instrução jurídica dos autos. No entanto, foram identificadas fragilidades pontuais nas fases de planejamento e preparação das contratações, que devem ser objeto de atenção por parte da Administração. (fl. 1518)

QA02

Entretanto, com vistas ao aprimoramento dos procedimentos futuros, recomenda-se à AGEPEN que adote metodologias mais robustas e devidamente documentadas para estimativa de quantitativos, baseadas em dados históricos e projeções estatísticas, acompanhadas de memórias de cálculo e justificativas técnicas claras. Recomenda-se, ainda, a criação de mecanismos internos de revisão e validação prévia dessas estimativas por equipe técnica independente. (fl. 1522)

QA03

Dessa forma, as situações acima descritas demonstram que é possível aprimorar o planejamento institucional das contratações de serviços, especialmente os serviços de fornecimento de alimentação aos custodiados, em observância aos art. 5º e art. 11 da Lei n. 14.133/2021.

Recomenda-se à AGEPEN, portanto, para que registre detalhadamente nos processos administrativos todas as ações e justificativas relacionadas às contratações emergenciais, demonstrando que a situação não poderia ter sido prevista ou evitada por meio de planejamento regular e que realize licitações com a devida antecedência, assegurando a continuidade dos serviços e prevenindo contratações emergenciais que possam comprometer a eficiência administrativa. (fl. 1526)

QA04

Diante do descumprimento de exigências formais previstas no art. 4º do Decreto Estadual n. 15.617/2021, **recomenda-se a expedição de determinação** à AGEPEN para que assegure que todas as pesquisas de preços sejam elaboradas em conformidade com os critérios metodológicos e formais definidos na norma estadual, com a inclusão obrigatória de memória de cálculo, justificativas técnicas fundamentadas e identificação clara das fontes consultadas. Deve também constar nos autos, sempre que aplicável, justificativa expressa nos casos em que não for possível atender aos parâmetros mínimos estabelecidos, como número de cotações ou diversidade de fornecedores.

Adicionalmente, **recomenda-se à AGEPEN** que implemente controles internos específicos para validação das pesquisas de preços antes da formalização dos processos licitatórios e que promova ações contínuas de capacitação das equipes técnicas responsáveis, com foco nos aspectos normativos e operacionais que envolvem a formação de preços de referência. (fl. 1527)

Conforme análise dos processos, de modo geral, houve o cumprimento de parte das determinações legais.

No que diz respeito às fragilidades encontradas, cabe recomendar a Agência para que adote mecanismos de gestão de risco nas etapas pertinentes.

Além disso, a análise evidenciou deficiências relevantes que comprometem a transparência e a confiabilidade do planejamento, o que justifica recomendação ao gestor.

Tais medidas se fazem necessárias para assegurar maior aderência aos normativos vigentes, promover maior confiabilidade nas estimativas utilizadas pelo Órgão e fortalecer a eficiência, a legalidade e a transparência das contratações públicas sob responsabilidade da instituição.

Considerando que os serviços de fornecimento de alimentação possuem caráter contínuo, faz-se necessário que a administração pública se organize previamente para que o processo licitatório ocorra em tempo hábil, a fim de evitar interrupções em seu fornecimento, além de assegurar o cumprimento do princípio da eficiência na gestão pública.

Diante dos apontamentos, a Equipe Técnica elaborou algumas propostas de encaminhamento, a saber:

Item	Tema	Proposta de Encaminhamento
1	Pesquisa de preços	**Determinar** à Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário (AGEPEN) que elabore pesquisas de preços em conformidade com o art. 23 da Lei n. 14.133/2021 e com o Decreto Estadual n. 15.940/2022.
2	Estimativa de quantitativos e gestão de riscos	**Determinar** à AGEPEN que, na fase preparatória das contratações, promova a elaboração de estimativas de quantitativos com base em dados objetivos, acompanhadas do registro das premissas adotadas e da metodologia utilizada, bem como implemente matriz de riscos quando aplicável, nos termos dos arts. 18 e 22 da Lei n. 14.133/2021 e do Decreto Estadual n. 15.941/2022.
3	Metodologia de previsão de demanda	**Recomendar** à AGEPEN a adoção de metodologias de previsão de demanda baseadas em dados históricos, com a devida formalização em documentação técnica que evidencie os critérios utilizados, podendo incluir procedimentos de validação interna, em conformidade com o art. 18, § 1º, da Lei n. 14.133/2021.
4	Controle interno e capacitação	**Recomendar** à AGEPEN a implementação de rotinas de controle interno voltadas à verificação da conformidade das pesquisas de preços, bem como a promoção de ações contínuas de capacitação dos servidores envolvidos nas contratações públicas, em observância ao art. 23 da Lei n. 14.133/2021 e ao Decreto Estadual n. 15.940/2022.
5	Planejamento das contratações	**Recomendar** à AGEPEN o aprimoramento do planejamento das contratações de serviços essenciais, com vistas a evitar a ocorrência de contratações emergenciais para demandas previsíveis, devendo ser assegurado o registro detalhado das justificativas quando da utilização de hipóteses excepcionais, nos termos dos arts. 12, inciso VII, e 75, inciso VIII e § 6º da Lei n. 14.133/2021.

Desse modo, o gestor foi regularmente intimado do relatório e apresentou sua resposta, conforme consta das peças 35 e 36.

Após exame dos documentos, a Divisão de Fiscalização manifestou-se por meio da Análise ANA-DFCONTRATAÇÕES – 1343/2026, onde concluiu:

> Embora o jurisdicionado tenha manifestado intenção de aprimoramento e alegado conformidade em processos isolados, os apontamentos permanecem caracterizados em razão da ausência de implementação efetiva das medidas e, primordialmente, pela inexistência de evidências documentais aptas a comprovar o saneamento das impropriedades identificadas.
>
> ...
>
> Dessa forma, conclui-se que as manifestações da Administração foram predominantemente declaratórias e insuficientes para afastar ou descaracterizar as fragilidades apontadas no Relatório de Auditoria, subsistindo a necessidade de manutenção integral das determinações e recomendações propostas pela equipe técnica. (fls. 1560 e 1561).

Nesse sentido, deve-se manter as recomendações apontadas no Relatório de Auditoria RAUD – DFCONTRATAÇÕES – 8/2025.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer PAR – 4º PRC – 2906/2026, opinou pelo acolhimento do Relatório de Auditoria e frisou não haver indicação de irregularidades graves passiveis de penalização, sendo razoável a fixação de prazo para regulamentação e cumprimento das determinações e posterior monitoramento acerca da efetividade das medidas adotadas.

Dessa forma, conclui-se que apesar das justificativas juntadas aos autos, o gestor não trouxe documentos que comprovassem a correção das irregularidades, por isso, consideram-se mantidas as inconsistências apontadas no Relatório de Auditoria RAUD – DFCONTRATAÇÕES – 8/2025.

- Da Intempestividade

Conforme destacado pela Divisão de Fiscalização houve o atraso de 7 (sete) dias na remessa de documentos ao Tribunal.

Para garantir que a aplicação da multa e sua dosimetria sejam justas e proporcionais, são considerados critérios específicos para cada caso, de acordo com a natureza e a gravidade da infração, os danos causados, as circunstâncias fáticas e jurídicas envolvidas, considerando o artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

No entanto, para este caso, considerando que se trata de uma irregularidade formal, cuja intempestividade não acarretou prejuízo à análise técnica e que não há elementos nos autos que evidenciam dolo, má-fé ou intenção de procrastinação pelo gestor, é possível a exclusão da multa.

Portanto, com base nos princípios da insignificância e da proporcionalidade, como medida suficiente ao caso concreto, recomenda-se ao gestor para que observe os prazos de remessa de documentos a este Tribunal.

3 – DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização e no parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

I – Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** dos atos de gestão apurados na Agência Estadual de Administração dos Sistema Penitenciário - AGEPEN, conforme Relatório de Auditoria de Conformidade RAUD – DFCONTRATAÇÕES – 8/2025, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LOTCE/MS);

II – Pela **RECOMENDAÇÃO** aos atuais responsáveis pelo órgão para:

a) Adotar metodologias de previsão de demanda baseadas em dados históricos e parâmetros estatísticos consistentes, com documentação técnica de suporte, como memórias de cálculo, premissas utilizadas e justificativas técnicas, e a instituição de rotinas de validação interna das estimativas, preferencialmente por equipe técnica independente, conforme boas práticas de planejamento da contratação e em linha com o art. 18 e seu § 1º da Lei nº 14.133/2021, que estabelecem a importância do planejamento e do estudo técnico preliminar na fase preparatória;

b) Reforçar os procedimentos de pesquisa de preços, com a implementação de rotinas formais de controle interno que assegurem a verificação prévia da conformidade técnica e legal das pesquisas, bem como a promoção de ações contínuas de capacitação dos servidores responsáveis, com foco nas disposições do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, que define os parâmetros para a pesquisa de preços, e nas exigências normativas estaduais atualmente vigentes no Decreto Estadual n. 15.940/2022;

c) Aprimorar o planejamento institucional das contratações, com foco nos serviços contínuos e essenciais, como o fornecimento de alimentação aos custodiados, de forma a garantir a realização tempestiva das licitações e evitar a adoção de contratações emergenciais previsíveis, em atenção ao art. 12, VII, e ao art. 145 da Lei nº 14.133/2021, que tratam do plano de contratações anual e das condições para antecipação de pagamento, respectivamente, e registrar nos autos, de forma detalhada, todas as ações e justificativas relacionadas à eventual adoção de procedimentos emergenciais, demonstrando, quando for o caso, que a situação não poderia ter sido evitada mediante planejamento regular e eficiente.

III – Pela **INCLUSÃO** no Plano de Fiscalização Anual (PAF) 2027, ações de fiscalização por meio de auditorias, inspeções e monitoramento contínuo, para acompanhar as medidas que demandam mais tempo e recursos, visando avaliar os itens apontados como ainda não totalmente regularizados;

IV – Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da LOTCE/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva dos atos de gestão, pela recomendação aos atuais responsáveis e pela inclusão, no plano de fiscalização anual, ações de fiscalização por meio de auditorias, inspeções e monitoramento contínuo.

Presidência e relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro e o Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Presente o Exmo. Sr. Procurador de Contas Bryan Lucas Reichert Palmeira.

Campo Grande/MS, 17 de setembro de 2026.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

MSS / VAB