

**Relatório de Impugnação**

Informações da Impugnação	
Número Licitação	0003/2024
Fornecedor	Jorge Yamashita Filho
CNPJ/CPF	222.802.648-46
Situação	Aguardando Resposta
Data/Hora Cadastro	01/09/2025 13:58
Data/Hora Envio	01/09/2025 13:58
Documento Identificação	
Usuário Responsável	
Conteúdo	IMPUGNAÇÃO CONTRA EDITAL DE LICITAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR
Anexo	1. Impugnação TCE-MS.pdf

Respostas			
Data/Hora Resposta	Usuário Responsável	Resposta	Anexo
Nenhuma resposta registrada até o momento.			



YAMASHITA | FERREIRA  
Advogados Associados

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR – FLÁVIO ESGAIB KAYATT –  
CONSELHEIRO PRESIDENTE DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL.

REPRESENTAÇÃO/IMPUGNAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR -  
URGENTE

REF. EDITAL DE LICITAÇÃO:

PREGÃO ELETRÔNICO N.º 0003/2024 - AGEPEN

MODALIDADE: PREGÃO ELETRÔNICO

CRITÉRIO DE JULGAMENTO: MENOR PREÇO GLOBAL POR GRUPO

ÓRGÃO/ENTIDADE DEMANDANTE: Agência Estadual de Administração do  
Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul - AGEPEN, por meio da  
Superintendência de Operacionalização de Contratações – SUOC/SEL/SAD/MS

ENDEREÇO ELETRÔNICO: [www.compras.ms.gov.br](http://www.compras.ms.gov.br)

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA  
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE PREPARO, FORNECIMENTO,  
TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO PRONTA

DATA E HORA DA ABERTURA DA SESSÃO PÚBLICA: 05/09/2025 às 08h30  
(horário local)



**ITEM IMPUGNADO DO EDITAL:**

- 5.1. “c”;

*5. DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA*

*5.1. As propostas de preços serão efetuadas via sistema eletrônico, devidamente preenchidos os campos disponíveis conforme as regras abaixo: (...)*

*c) deve incluir todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na prestação dos serviços, apurados mediante o preenchimento do modelo de **PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS**, conforme anexo IX constante no Anexo II – Termo de Referência, que deverá ser anexado no sistema no campo “Anexar Documentos de Proposta”;*

**JORGE YAMASHITA FILHO**, brasileiro, nascido em 6 de agosto de 1.981 no município de Londrina/PR, maior, solteiro, advogado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Seção de São Paulo sob nº 274.987, portador da cédula de identidade RG nº 34.447.948-1, expedida pela Secretaria de Estado da Segurança Pública de São Paulo e do CPF nº 222.802.648-46, com endereço na Rua Carlos Pentead Stevenson, nº 1.059, casa 48, bairro Jardim Recanto, no município de Valinhos/SP, CEP: 13271-510, endereço eletrônico: jorgeyamashita@gmail.com, vem, respeitosamente a presença de Vossa Senhoria, com fundamento no art. 164 da Lei 14.133/21, anexo VI da Resolução 153/2021 do TCE/MS, assim como item 12.1 do edital n.º 0003/2024 - AGEPEN, interpor

**REPRESENTAÇÃO/IMPUGNAÇÃO CONTRA EDITAL DE LICITAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR,**



em face da **Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul - AGEPEN**, inscrita no CNPJ sob n.º 03.983.632/0001-00, com endereço na Rua Santa Maria, 1.307 – B. Cel. Antonino – Campo Grande/MS – CEP 79011-190; Fone: 3901-1611 / 3901-1618 / 3901-1622 – e-mail: cpda@agepen.ms.gov.br, que, por meio da Superintendência de Operacionalização de Contratações – SUOC/SEL/SAD/MS, tornou público edital, visando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE PREPARO, FORNECIMENTO, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO PRONTA**, a ser realizada em sessão pública de processamento do Pregão Eletrônico, situada no endereço eletrônico [www.compras.ms.gov.br](http://www.compras.ms.gov.br), no intuito de suspender e reformar irregularidades presentes no referido edital do certame.

## **I. DAS RAZÕES DA IMPUGNAÇÃO – DA EXIGÊNCIA INOPORTUNA DE “PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS” NA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS DE PREÇOS**

Como é cediço, a licitação configura procedimento administrativo de contratação pública que tem por objetivo a captação de proposta mais vantajosa à Administração Pública, considerada a economicidade e a eficiência pelo melhor serviço ou produto, através de procedimento formal de contratação que assegure igualdade de condições e, conseqüentemente, fomentar a competitividade entre os licitantes interessados, a fim de atingir o melhor resultado possível ao erário público.

Para tanto, a Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas, Lei n.º 14.133/21, passou a disciplinar novo regramento e sistemática de contratação pública, com destaque aos princípios da eficiência, eficácia, celeridade, competitividade, legalidade, razoabilidade, entre outros. Desse modo, em seu Capítulo IV - DA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS E LANCES (arts. 55 a 58), trouxe capítulo destinado a disciplinar os prazos e as condições para aludida apresentação.



A seu turno, no Capítulo V – DO JULGAMENTO, o parágrafo primeiro do art. 59 preconizou que **“A verificação da conformidade das propostas poderá ser feita exclusivamente em relação à proposta mais bem classificada.”** Ou seja, a verificação da conformidade e da exequibilidade das propostas se dá na ocasião do julgamento da melhor proposta, e não no cadastramento da proposta de preço inicial.

Todavia, o Edital em epígrafe inovou, trazendo de maneira despicienda e não justificada, exigência não prevista na lei, qual seja, a elaboração de PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS na ocasião da apresentação inicial da proposta de preços, o que pode corroborar em graves transtornos ao certame, além de figurar formalismo injustificado, que compromete a própria otimização, celeridade e eficácia do processo do certame. Vide.

5 - DO PREENCHIMENTO DA PROPOSTA	
<b>5.1.</b> As propostas de preços serão efetuadas via sistema eletrônico, devidamente preenchidos os <u>campos disponíveis</u> conforme as regras abaixo:	
<b>a)</b> valores unitários e total por lote, em moeda corrente nacional, cotados com apenas duas casas decimais, expressos em algarismos;	
<b>b)</b> não deve conter cotações alternativas, emendas, rasuras ou entrelinhas;	
<b>c)</b> deve incluir todos os custos operacionais, encargos previdenciários, trabalhistas, tributários, comerciais e quaisquer outros que incidam direta ou indiretamente na prestação dos serviços, apurados <b><u>mediante o preenchimento do modelo de PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS, conforme anexo IX constante no Anexo II – Termo de Referência, que deverá ser anexado no sistema no campo “Anexar Documentos de Proposta”</u></b> ;	

ANEXO IX - MODELO DE PLANILHA DE CUSTOS			
Razão Social do Proponente:	Item	Subitem	Custo Total
Insumos		Pão com Margarina	R\$ -
		Leite	R\$ -
		Café	R\$ -
		Chá	R\$ -
		Salada	R\$ -
		Prato Protéico	R\$ -
		Guarnição	R\$ -
		Arroz	R\$ -
		Feijão	R\$ -
		Sobremesa	R\$ -
		Subtotal	R\$ -
	Outros Custos e Despesas		Gás
		Descartáveis	R\$ -
		Material de higiene e limpeza	R\$ -
		Transporte	R\$ -
		Mão-de obra	R\$ -
		Equipamentos	R\$ -
		Utensílios	R\$ -
		Água e Esgoto	R\$ -
		Energia Elétrica	R\$ -
		Controle de Pragas	R\$ -
		Análise Bromatológica	R\$ -
		Uniformes e EPIs	R\$ -
		Despesas administrativas	R\$ -
		Despesas fiscais	R\$ -
		Lucro	R\$ -
	Subtotal Outros	R\$ -	
	<b>Custo Total por Refeição</b>	<b>R\$ -</b>	
	Quantidade de Refeições		
	<b>Custo Total Final (Unitário x Quantidade)</b>	<b>R\$ -</b>	



Impende gizar que o objeto da presente licitação é a contratação para fornecimento de alimentação pronta, destinada ao sistema prisional do Estado, por meio de pregão público, com critério de julgamento pelo menor preço, não havendo que se ventilar a aplicação do regime de contratação pública previsto para contratação de obras e serviços de engenharia, tampouco do regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Destarte, a exigibilidade da Planilha de Custos e Formação de Preços se justifica para aferição e julgamento da exequibilidade do lance vencedor, mormente quando a complexidade da natureza do objeto exige maior detalhamento, como nos casos de obras e serviços de engenharia, ou para contratação exclusiva de mão de obra, para fins de repactuação conforme dissídio coletivo do setor, o que não se aplica no presente certame.

De outra banda, a coexistência de PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS na etapa inicial de cadastramento de proposta, bem como na ocasião do julgamento do lance vencedor poderá gerar questionamentos quanto ao comparativo dos dois documentos, corroborando em transtornos desnecessários que podem comprometer a própria viabilidade do certame, além dos princípios da eficiência, eficácia, celeridade, competitividade, legalidade e da razoabilidade.

Em suma, constitui opção equivocada e despicienda adotada pela comissão de licitação a exigência editalícia para apresentação da discriminação dos valores (PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS) na ocasião do cadastramento da proposta de preços, pois a lei apenas prevê a exigibilidade e pertinência na ocasião do julgamento da proposta vencedora, para fins de aferição de exequibilidade, quando for necessário.

Por fim, solicita-se a reforma e a alteração do edital em epígrafe, para que seja excluída a exigibilidade da discriminação dos valores em PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS na ocasião do cadastramento da proposta de preços dos licitantes interessados.



## II. DA SUSPENSÃO LIMINAR DO PREGÃO – DO “PERICULUM IN MORA” E DO “FUMUS BONI IURIS”

A concessão da suspensão do certame público é medida de recomendada prudência por parte da autoridade julgadora, a fim de evitar a perda do objeto da presente impugnação/representação, bem como a prática de eventuais irregularidades, capazes de gerar dano ao erário e à Administração Pública.

O “fumus boni iuris” resta por demais comprovado pelos princípios constitucionais e dispositivos administrativos demonstrados acima, amparando-se na Lei nº 14.133/21, especialmente aos princípios da eficiência, eficácia, celeridade, competitividade, legalidade e da razoabilidade.

Evidentemente está o “periculum in mora” presente no fundado receio de lesão grave aos pretensos participantes da licitação em face de um edital com presença da referida irregularidade, pela não observância dos princípios em tela, que poderá corroborar em graves transtornos e na inviabilidade do próprio certame.

## III. DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer o recebimento da presente REPRESENTAÇÃO/IMPUGNAÇÃO, com o deferimento da LIMINAR, em caráter *inaudita altera pars*, para que seja determinada a SUSPENSÃO do **PREGÃO ELETRÔNICO N.º 0003/2024 – AGEPEN**, demandado pela Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Mato Grosso do Sul - AGEPEN, por meio da Superintendência de Operacionalização de Contratações – SUOC/SEL/SAD/MS, através do portal de compras: [www.compras.ms.gov.br](http://www.compras.ms.gov.br), com sessão pública prevista para **05/09/2025 às 08h30 (horário local)**, até a apreciação final do procedimento por este Tribunal de Contas.



YAMASHITA | FERREIRA  
Advogados Associados

Por fim, que seja julgada procedente a presente representação/impugnação de Edital, com a reforma e alteração do instrumento editalício, para que seja excluída a exigibilidade da discriminação dos valores em PLANILHA DE CUSTOS E FORMAÇÃO DE PREÇOS (ANEXO IX do edital) na ocasião do cadastramento inicial da proposta de preços, pois a lei apenas prevê a exigibilidade e pertinência da discriminação na ocasião do julgamento da proposta vencedora, para fins de aferição de exequibilidade, se assim for necessário, observados os princípios da eficiência, eficácia, celeridade, competitividade, legalidade e da razoabilidade.

Notificação do Sr(a). Pregoeiro(a), da Sra. Karen Letícia Moura Alves e Sra. Ana Carolina Batista Braz, signatárias do presente Edital e pertencentes à Coordenadoria de Licitações do Estado do Mato Grosso do Sul, através da Superintendência de Operacionalização de Contratações – SUOC/SEL/SAD/MS, localizada na Av. Desembargador José Nunes da Cunha, Jd. Veraneio, Parque dos Poderes, Bloco 01 – SAD/MS, Pavimento Superior, Campo Grande/MS

Notificação da AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO - AGEPEN, autarquia estadual, inscrita no CNPJ sob n.º 03.983.632/0001-00, situada Rua Santa Maria, 1307, Cel. Antonino, Campo Grande/MS, CEP 79.011-190, na pessoa do Sr. Dr. Diretor-Presidente, para que, querendo, apresente razões de justificativas.

Termos em que se

P. e E. Deferimento.

Campo Grande, 01 de setembro de 2025.

JORGE YAMASHITA FILHO  
OAB/SP 274.987  
*(documento assinado eletronicamente)*

---


**Re: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - Proc 31/011.227/2024 - Pregão: 0003/2024 - Empresa: Jorge Yamashita Filho**

---

**De :** CPDA <cpda@agepen.ms.gov.br>

qua., 03 de set. de 2025 14:53

**Assunto :** Re: IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - Proc 31/011.227/2024 - Pregão: 0003/2024 - Empresa: Jorge Yamashita Filho

 3 anexos

**Para :** SEL <pregao07@sad.ms.gov.br>

**Cc :** DIRETORIA DE ADMINISTRACAO E FINANÇAS <daf@agepen.ms.gov.br>

Prezados,

Em anexo, encaminho a resposta ao Pedido de Impugnação ao Edital da empresa **Jorge Yamashita Filho** , referente ao Processo: 31/011.227/2024, Pregão: 0003/2024, para que seja devolvida à interessada.

Atenciosamente,

PP Luciana Alves da Costa  
Chefe do Núcleo de Compras - Agepen  
(67) 3901-1622

---

**De:** "SEL" <pregao07@sad.ms.gov.br>

**Para:** cpda@agepen.ms.gov.br, "DIRETORIA DE ADMINISTRACAO E FINANÇAS" <daf@agepen.ms.gov.br>

**Enviadas:** Segunda-feira, 1 de setembro de 2025 14:27:36

**Assunto:** IMPUGNAÇÃO AO EDITAL - Proc 31/011.227/2024 - Pregão: 0003/2024 - Empresa: Jorge Yamashita Filho

Boa tarde, prezados.

Informamos que recebemos o **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL** da empresa: **Jorge Yamashita Filho.**, referente ao **Processo: 31/011.227/2024**, Pregão: 0003/2024, Objeto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE

SERVIÇO DE PREPARO, FORNECIMENTO, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO PRONTA, **com abertura do certame dia 05/09/2025 às 08h30.** Assim, encaminho em anexo cópia do pedido para análise e resposta.

#### Detalhe Impugnação



Data/Hora Criação	Data/Hora Envio	Nome
01/09/2025 13:58:57	01/09/2025 13:58:57	Jorge Yamashita Filho
Situação	CPF	E-mail
Aguardando Resposta	222.802.648-46	jorgeyamashita@gmail.com

#### Assunto Impugnação

IMPUGNAÇÃO CONTRA EDITAL DE LICITAÇÃO COM PEDIDO DE LIMINAR

[Visualizar Anexo](#)

**Solicitamos que seja respondido até às 16h30 do dia 03/09/2025, tendo em vista a data da abertura do certame estar próxima e prazo limite para resposta previsto em edital.**

Atenciosamente,

Equipe Pregão 07 - **COFEX/SEL/SAD**

**Telefones: (67) 3318-1318 e 3318-1379**

---

 **PROCESSO TC 10592 2023.pdf**  
521 KB

 **RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO ass.pdf**  
2 MB

---



## **RESPOSTA À IMPUGNAÇÃO**

Objeto: Pregão Eletrônico nº 0003/2024 – AGEPEN. Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de preparo, fornecimento, transporte e distribuição de alimentação pronta para atender às pessoas privadas de liberdade custodiadas nos estabelecimentos penais e cadeias públicas, bem como servidores da AGEPEN, em conformidade com o Decreto Estadual nº 15.672/2021.

### **I – DO CONHECIMENTO**

A impugnação foi apresentada tempestivamente, nos termos do art. 164 da Lei nº 14.133/2021 e do item 12.1 do edital, razão pela qual dela conheço.

### **II – DAS INFORMAÇÕES DA EQUIPE DE PLANEJAMENTO**

A equipe de planejamento manifestou-se pela manutenção da exigência da Planilha de Custos e Formação de Preços na fase de propostas, salientando:

1. que a exigência encontra previsão expressa no Termo de Referência (subitem 8.3.1), em modelo padronizado (Anexo IX);
2. que a medida é uniforme e aplicável a todos os licitantes, não restringindo a competitividade;
3. que a apresentação da planilha desde o início assegura maior transparência, uniformidade e segurança técnica para análise da Administração;
4. que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 1.750/2014-Plenário, recomenda a apresentação da planilha sempre que possível, como instrumento de balizamento para o julgamento e aferição da proposta mais vantajosa.

### **III – DA ANÁLISE DA AUTORIDADE**

A exigência questionada não configura formalismo excessivo nem afronta à Lei nº 14.133/2021. Ao contrário, encontra respaldo:



**SEJUSP**  
Secretaria de  
Estado de Justiça e  
Segurança Pública



GOVERNO DE  
**Mato  
Grosso  
do Sul**

1. nos princípios do planejamento, economicidade e eficiência (arts. 5º, 11 e 12 da Lei nº 14.133/2021);
2. no dever da Administração de verificar a conformidade e aceitabilidade das propostas (art. 59, caput e §1º, da mesma Lei).

Ademais, cumpre registrar que o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, no processo TC/10592/2023 (DFLCP – 18568/2024), apontou como falha a ausência de planilhas de custos unitários que dessem suporte à pesquisa de preços em contratação direta. Embora em contexto diverso (dispensa de licitação), a manifestação do órgão de controle reforça que a Administração deve assegurar documentação detalhada e transparente já nas fases iniciais, evitando fragilidades e questionamentos futuros.

Assim, a manutenção da exigência da Planilha de Custos e Formação de Preços desde a fase de propostas mostra-se medida proporcional, preventiva e alinhada às orientações tanto do TCU quanto do TCE/MS, contribuindo para a transparência, rastreabilidade e vantajosidade do certame.

#### **IV – DA DECISÃO**

À vista das informações prestadas pela equipe de planejamento e dos fundamentos expostos, REJEITO a impugnação apresentada pelo Sr. Jorge Yamashita Filho, mantendo-se integralmente a redação do item 5.1, alínea “c” do edital, por se tratar de requisito essencial à lisura, uniformidade e vantajosidade da contratação.

Campo Grande/MS, 03 de setembro de 2025.

RODRIGO ROSSI | Assinado de forma digital  
por RODRIGO ROSSI  
MAIORCHINI:44579624149  
579624149 | Dados: 2025.09.03 14:34:40  
-04'00'

Rodrigo Rossi Maiorchini  
Diretor-Presidente  
AGEPEN/MS



SECRETARIA-EXECUTIVA DE LICITAÇÕES  
SUPERINTENDÊNCIA DE OPERACIONALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES

## **RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**

**PREGÃO ELETRÔNICO:** 0003/2024

**PROCESSO LICITATÓRIO:** 31/011.227/2024

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE PREPARO, FORNECIMENTO, TRANSPORTE E DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTAÇÃO PRONTA

**ÓRGÃO DEMANDANTE:** AGEPEN

Trata-se de **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL**, referente ao **Pregão Eletrônico n. 0003/2024 - AGEPEN**, apresentado pela empresa **Jorge Yamashita Filho**, no dia 01/09/2025, indagando as cláusulas do edital por entendê-las como irregulares, e inclui pedido de liminar para suspensão dos efeitos do certame até a análise da legalidade das exigências, buscando assegurar a lisura e a ampla competitividade do processo licitatório.

Em resposta ao pedido de esclarecimento, a Administração reconheceu sua tempestividade, mas rejeitou o pedido, ressaltando que a exigência da Planilha de Custos e Formação de Preços na fase de propostas está expressamente prevista no edital, não restringindo a competitividade e ainda garante maior transparência, uniformidade e segurança à análise da Administração. Com isso, a decisão fundamentou-se na Lei nº 14.133/2021, em precedentes do TCU e do TCE/MS, concluindo que a medida é proporcional, preventiva e necessária para assegurar a lisura e a vantajosidade do certame, mantendo-se integralmente a redação do edital.

Desse modo, com fulcro no artigo 6º, inciso I, do Decreto Estadual n. 15.937, que atribui ao Pregoeiro o recebimento, o exame e a decisão quanto as impugnações e esclarecimentos relativos ao edital e seus anexos, decido a seguir:

Em atenção aos questionamentos, **CONCLUI-SE** que a solicitação de impugnação foi sanada, conforme a **RESPOSTA TÉCNICA** elaborada pelo órgão demandante (AGEPEN), bem como com base nos dispositivos aplicáveis ao certame.

Campo Grande – MS, 04 de setembro de 2025.

**BRUNO PEREIRA COELHO**  
AGENTE DE CONTRATAÇÃO DA FASE EXTERNA  
COFEX/SUOC/SEL/SAD





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

**ANÁLISE ANA - DFCP - 18568/2024**

**PROCESSO TC/MS** : TC/10592/2023  
**PROTOCOLO** : 2284244  
**UNIDADE JURISDICIONADA** : AGÊNCIA ESTADUAL DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO  
**JURISDICIONADO/INTERESSADO** : RODRIGO ROSSI MAIORCHINI  
**TIPO DE PROCESSO** : DISPENSA / CONTRATO ADMINISTRATIVO  
**RELATOR** : CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

**1. PREÂMBULO**

Trata o presente processo do **Contrato Administrativo n. 045/2023** (Processo Administrativo n. 31/044.317/2023), firmado entre a Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário – **AGEPEN/MS**, como contratante e a empresa **Q-SABORE BRASIL FOODS ALIMENTOS LTDA.**, no valor de R\$ 1.080.522,00 (um milhão oitenta mil quinhentos e vinte e dois reais), originado do procedimento de **dispensa de licitação por situação emergencial**, fundamentada no inciso VIII do art. 75 da Lei n. 14.133/2021.

O objeto é a contratação de empresa especializada no preparo e fornecimento de alimentação para o sistema prisional, com o objetivo de atender à necessidade do Estabelecimento Penal Masculino de Regime Fechado de Nova Andradina (EPMNA), bem como os servidores penitenciários que desempenham suas atividades naquela unidade, incluindo ainda os presos custodiados na Delegacia de Polícia Civil de Nova Andradina (fls. 109-110).

Nos termos regimentais, será realizada a análise do procedimento licitatório (1ª fase) e da formalização do instrumento contratual (2ª fase).

Quanto à execução financeira, consta dos autos a execução parcial, cumprindo os prazos do item 15.3. a1 da Resolução TC/MS n. 88, de 03/10/2018, porém a respectiva análise será feita após o término do contrato, nos termos da previsão do item 15.3. a3 da referida resolução.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

2. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO (1ª fase)

2.1. DIVULGAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA

O art. 72 da Lei n. 14.133/2021 que trata da instrução dos processos relacionados à contratação direta, assim estabelece:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Da análise dos autos constata-se à fl. 113 que o ato da autoridade competente que autorizou a presente contratação direta foi devidamente divulgado no Diário Oficial Eletrônico n. 11.267, de 14 de setembro de 2023, em atenção ao normativo acima transcrito, bem como ao inc. II do art. 4º do Decreto Estadual n. 16.119/2023.

Constatou-se, ainda, que o aviso de contratação direta foi publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas<sup>1</sup>, em cumprimento ao estabelecido no art. 174 §2º, inc. III da Lei n. 14.133/2021.

2.2. REMESSA DE DOCUMENTOS

**Prazo:** Até 25 (vinte e cinco) dias úteis, contados da divulgação do ato de autorização da dispensa ou inexigibilidade pela autoridade competente.

Data da divulgação do ato de autorização	14/09/2023
Data limite para envio	24/10/2023
Data de envio	19/10/2023
<b>Tempestiva</b> quanto ao prazo estabelecido no Anexo VI, item 15.1.A, da Resolução TC/MS n. 88/2018	

2.3. PEÇAS OBRIGATÓRIAS

Documentos	Fls.
1. Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência (se houver).	2-27
2. Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida na Lei.	28-57

<sup>1</sup> <https://pncp.gov.br/app/editais/03983632000100/2023/6>





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Documentos	Fls.
3. Subanexo X - Pesquisa de Preço com mapa comparativo, conforme Modelo Padrão disponibilizado no Portal do Jurisdicionado (e-Contas), menu 'Modelos' – Contratações Públicas.	58
4. Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos.	59-68
5. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (se houver).	69
6. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.	70-98
7. Razão da escolha do contratado.	99-102
8. Justificativa de preço.	111-112
9. Divulgação do ato da autorização da autoridade competente.	113

De acordo com o demonstrativo, a documentação relativa ao procedimento licitatório **atende** as normas estabelecidas no item 15.1.C da Resolução TC/MS n. 88/2018.

## 2.4. ACHADOS

### 2.4.1. Ausência de demonstração de compatibilidade da contratação com o Plano de Contratação Anual.

No que tange à fase preparatória, o artigo 3º do Decreto nº 15.941/2022 determina que deve ser demonstrada a compatibilidade da contratação com o Plano de Contratação Anual, vê-se:

Art. 3º A fase preparatória de que trata o inciso I do art. 17 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, é caracterizada pelo planejamento e deverá:

**I - ser compatível com o plano de contratações anual, sempre que elaborado, nos termos do regulamento próprio;**

O art. 18 da Lei n. 14.133/2021 determina que deve ser demonstrada a compatibilidade da contratação com o Plano de Contratação Anual, vê-se:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e **deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei**, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (...)

Ainda, o Decreto Estadual n. 16.121, de 09 de março de 2023, que regulamenta o Plano de Contratação Anual no âmbito dos órgãos da administração direta, das entidades autárquicas e fundacionais do poder executivo estadual, estabelece em seu artigo 5º, inciso





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

II, a possibilidade de dispensa da elaboração do Plano de Contratação Anual em casos previstos nos incisos VI, VII e VIII do caput do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

VI - para contratação que possa acarretar comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos pelo Ministro de Estado da Defesa, mediante demanda dos comandos das Forças Armadas ou dos demais ministérios;

VII - nos casos de guerra, estado de defesa, estado de sítio, intervenção federal ou de grave perturbação da ordem;

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

(...)

Contudo, é importante notar que a equipe de planejamento, apesar da justificativa de fls. 2-3, não informou se o objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual de 2024.

Deve-se destacar que referida informação serve para demonstrar que, apesar das possibilidades de dispensa previstas, a contratação em questão está devidamente alinhada com o planejamento anual estabelecido, garantindo a conformidade com as normas vigentes e a transparência no processo de contratação pública.

A falta de demonstração da compatibilização da contratação em análise e com o Plano de Contratação Anual ofende o disposto no art. 18 da Lei n. 14.133/2021.

### **2.4.2. Ausência de documentos e justificativas para a escolha pela contratação direta**

Conforme informações de fl. 2, a justificativa para a dispensa de licitação foi assim apresentada:

Justificativa da Necessidade da contratação:





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A AGEPEN deve oferecer alimentação aos presos que estão sob sua custódia, cumprindo assim as disposições contidas nos artigos 12, 25 e 41 da Lei Federal no 7.210, de 11 de junho de 1984. **A contratação por dispensa de licitação, com fulcro no artigo 75, VIII, da Lei n. 14.133/2021**, se dá pela necessidade de manutenção dos serviços de alimentação aos privados de liberdade, haja vista que a interrupção desses serviços pode comprometer a segurança das unidades atendidas e da sociedade envolvida.

Dessa maneira, há a necessidade contratação emergencial de empresa especializada em serviços de preparo e fornecimento de alimentação (desjejum, almoço e jantar) para atender a demanda das pessoas privadas de liberdade, custodiadas no Estabelecimento Penal Masculino de Regime Fechado de Nova Andradina, bem como os servidores penitenciários que desempenham suas atividades naquela unidade, incluindo ainda os presos custodiados na Delegacia de Nova Andradina, por dispensa de licitação, com fulcro no **artigo 75, VIII, da Lei 14.133/2021**.

Logo abaixo, tem-se a redação do dispositivo normativo citado:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada **urgência de atendimento** de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de **obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano**, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

Conforme parecer jurídico (fl. 60), o jurisdicionado informou que o fornecimento da alimentação vinha sendo realizado com base no processo n. 31.003.240/2023, cujo quantitativo de diárias previsto atingiria o limite no dia 18/08/2023 e que por isso, à época, não havia tempo hábil para homologação da contratação pelo processo licitatório n. 31/047.733/2022.

Apesar de o parecerista ter recomendado que fosse apresentada documentação comprobatória do alegado acima, além de apresentar informação sobre o andamento da referida licitação, não foram anexados aos autos os documentos demonstrando a realização de planejamento e procedimento administrativo, de forma a suportar as alegações do responsável.

Para que uma situação de emergência seja configurada é essencial que o gestor demonstre de maneira irrefutável que a demora resultante da realização de um





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

procedimento licitatório regular prejudicaria o atendimento do interesse público.

Ainda, o parecer jurídico orienta que o processo de dispensa de licitação deve ser instruído necessariamente com os documentos relatados no art. 72 da Lei 14.133/2021 (f. 62), vê-se:

No que tange a contratação direta, ainda que, sendo o caso de enquadramento ao que dispõe o Art. 75, VIII, o procedimento deverá ser formalizado, cumprindo o disposto no artigo 72, da Lei nº 14.133/2021, que regra o processo da contratação direta:

“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

[...]”

Nesse sentido, o Decreto Estadual n. 16.199/2023 é claro:

Art. 3º Independentemente da adoção do SDE, o processo administrativo de contratação direta deverá ser instruído com os documentos:

(...)

II - **comprobatórios da situação descrita no inciso VIII do art. 75** ou nos §§ 1º, 2º ou 5º do art. 74, ambos da Lei Federal nº 14.133, de 2021, quando for o caso. Grifamos

E o entendimento do TCU<sup>2</sup> acerca das justificativas sobre a decisão pela contratação direta por dispensa de licitação:

Acórdão 119/2021-Plenário - Nas contratações diretas fundadas em *emergência* (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), **cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de**

<sup>2</sup> Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso realizado em: 8/7/2024





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

**prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado.**

Pelo exposto, em vista da ausência de documentos e justificativas para a escolha pela contratação direta com base em situação emergencial, tem-se caracterizada a ofensa aos ditames do art. 37, *caput* e inciso XXI, da CF/88; do art. 5º e art. 75, § 6º da Lei Federal n. 14.133/2021 e do art. 3º do Decreto Estadual n.16.199/2023.

### **2.4.3. Ausência de planejamento da Administração, impactando na presente contratação**

Afere-se que as informações destacadas no parecer jurídico são as únicas a justificar a razão da escolha pela contratação direta por dispensa, deixando margem para possíveis questionamentos relacionados à morosidade e ineficiência no planejamento para a aquisição por meio de procedimento de licitatório.

Diante da ausência de comprovação de que a situação emergencial não poderia ter sido prevista ou evitada por meio de planejamento regular, conforme destacado no item anterior da presente análise, a princípio, isso sugere que a presente contratação possa decorrer da falta de planejamento.

Adicionalmente, constata-se a existência da seguinte observação no parecer jurídico (fls. 66-67:

A Procuradoria Jurídica da Agepen notou que há diversos contratos e processos instaurados com fundamento na contratação emergencial/dispensa de licitação art. 24, IV da Lei 8.666/93, **recomenda-se que deve à administração pública, evitar contratações de afogadilho**, ainda que seja para o cumprimento de decisões judiciais. A realização da licitação possibilita que o poder público tenha maiores chances de formular adequadamente a especificação do objeto, pois o processo administrativo possibilitará maior participação dos interessados em detrimento da elaboração isolada e sumária do Termo de Referência.

Ressaltando, ainda, que **a falta de planejamento na atividade administrativa pode gerar responsabilidade tanto na esfera cível como na administrativa**, sendo que a Administração Pública ao não tomar providências necessárias para a continuidade do serviço público ou até mesmo, na demora para a conclusão do procedimento ordinário licitatório, por motivos poucos justificáveis, poderá causar prejuízos a atividade administrativa, inclusive financeira.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A ausência de comprovação de que a situação emergencial não poderia ter sido prevista ou evitada por meio de planejamento regular sugere, à princípio, que a presente contratação pode ter decorrido da ausência de planejamento.

Assim, para garantir que não haja caracterização de falta de planejamento, é crucial que a administração pública documente nos autos todas as ações e justificativas de maneira detalhada e acessível.

O TCU pronunciou-se nesse sentido<sup>3</sup>, conforme entendimento abaixo:

Acórdão TCU 1217/2014- Plenário, de relatoria da ministra Ana Arraes, no sentido de que para caracterizar situação emergencial passível de dispensa de licitação, deve restar evidente que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, restringindo-se ao estritamente necessário ao atendimento da situação calamitosa. **Deve-se divisar a conduta dos agentes públicos que concorreram para originar a situação emergencial da ação daqueles que apenas atuaram para elidir o risco de dano.**

Acórdão 285/2010 - Plenário - A contratação direta é possível mesmo quando a situação de *emergência* decorre de falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos. A inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração. **Deve ser analisada, para fins de responsabilização, a conduta do gestor público que não adotou tempestivamente as providências necessárias.**

A Lei n. 14.133/2021 permite contratações diretas em casos de emergência, conforme o artigo 75, inciso VIII. No entanto, essa justificativa não se aplica a serviços contínuos, que exigem planejamento e previsibilidade.

A continuidade desses serviços implica que a administração pública deve realizar licitações adequadas e em tempo hábil, evitando interrupções e não utilizando emergências como justificativa para contratações diretas. Isso assegura o cumprimento dos princípios legais e a eficiência na gestão pública.

Dessa forma, diante da ausência de elementos que possam efetivamente justificar a presente contratação por dispensa em razão de emergência, resta caracterizada a ausência de planejamento, contrariando os princípios da legalidade, eficiência, interesse público, planejamento, eficácia, segurança jurídica, razoabilidade e economicidade,

<sup>3</sup> Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/>. Acesso realizado em: 8/7/2024.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

insculpidos no art. 37, caput, da CF/88 e art. 5º da Lei Federal n. 14.133/2021.

### 2.4.4. Ausência das adequadas técnicas estimativas do quantitativo/documentos de suporte

Consta dos autos a estimativa do quantitativo que se pretende contratar, conforme disposto no item 5 do Relatório de Pesquisa de Preço (fls. 28-57).

No entanto, em relação ao estimado consumo de diárias pelos internos e pelos servidores penitenciários do Estabelecimento Penal de Regime Fechado e da Delegacia de Polícia de Nova Andradina/MS, **apesar de indicar que a metodologia foi elaborada utilizando-se a média dos quantitativos mensais registrados nos relatórios de alimentação obtidos no Sistema Integrado de Administração Penitenciária – SIAPEN**, relativos aos meses de maio de 2022 a outubro de 2022 e que, da previsão realizada, foram extraídos os quantitativos estimados para o período de 1 ano de contratação (julho de 2023 a junho de 2024), **tais relatórios não foram acostados junto aos autos.**

A respeito do planejamento que precede as aquisições, observa-se o art. 40, III da Lei n. 14.133/21:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

III - determinação de unidades e quantidades a serem adquiridas em função de consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas, admitido o fornecimento contínuo;

Quanto ao percentual de crescimento estimado mensal do número de internos, equivalente a 0,50%, utilizado neste ato para calcular a variação mensal estimada de diárias, foi obtido com o cálculo da evolução do efetivo carcerário em todo o sistema prisional do Estado, entre os meses de janeiro de 2018 e maio de 2022, com base nos dados dos mapas carcerários.

Por outro lado, há dificuldade em reconhecer o período de janeiro de 2018 a maio de 2022 como parâmetros. Em que pese constar nos autos tabela consolidada dos quantitativos (fls. 30-31), observa-se que os mapas de 2018 a 2022 do SIAPE não foram encaminhados, restando ausente os documentos que dão suporte ao estimativo calculado.

A apresentação da documentação de suporte é fator determinante para a realização





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

da efetiva apuração das reais necessidades do órgão, nos termos do art. 6, XXIII, A e I da Lei n. 14.133/22:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, **os quantitativos**, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, **das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte**, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

Assim, constatada a insuficiência de elementos técnicos para o dimensionamento do objeto, em afronta ao art. 6, inc. XXIII da Lei n. 14.133/22, bem como aos princípios da legalidade, da economicidade e da vantajosidade, com grave risco de dano ao erário.

### 2.4.5. Ausência de documentos que dão suporte à pesquisa de preços

O inciso IV do art. 23 da Lei n. 14.133/2021 dispõe que a pesquisa direta seja com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital.

Esclarece-se que a pesquisa de preços realizada na fase de planejamento da contratação tem a finalidade de definir os critérios para aferição da compatibilidade com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Os incisos I a IV do § 5º do art. 4º do Decreto Estadual n. 15.940/2022 expõe:

(...)

§ 5º **Quando a pesquisa de preços for realizada diretamente com fornecedores**, nos termos do inciso VII do caput deste artigo, deverão ser observados:

- I - a compatibilidade entre o prazo de resposta conferido ao fornecedor e a complexidade do objeto a ser licitado;
- II - a obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:
  - a) descrição do objeto;
  - b) valor unitário e total;





## Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

### DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

- c) número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do proponente;
  - d) endereços físico e/ou eletrônico e telefone de contato da empresa ou do responsável;
  - e) nome completo e identificação do responsável;
  - f) data de emissão;
- III - a prestação de informações aos fornecedores acerca das características da contratação com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado;
- IV - a isonomia de tratamento entre os fornecedores consultados, prestando-lhes as mesmas informações, esclarecimentos e documentação necessária à elaboração do orçamento, tais como, especificação do objeto e dos critérios de fornecimento (prazos, local de entrega/prestação, quantidade, frete, garantia, entre outros).

Corroborando ao entendimento o art. 4, §6º, do mesmo Decreto, discorre:

§ 6º Para comprovação da realização da pesquisa de preços **é necessário juntar aos autos** cópia legível dos relatórios emitidos pelos sítios eletrônicos, portais e ferramentas governamentais, das páginas consultadas dos portais de compras governamentais, dos contratos e das atas de registro de preços vigentes firmados por outros órgãos públicos, das páginas consultadas nos sites especializados e **da resposta obtida perante o fornecedor**, ainda que se trate de manifestação de desinteresse de ofertar cotação.

Nota-se que a estimativa de preços (fls. 31-32) se baseou em 3 fontes de pesquisa (fornecedores), obedecendo o disposto no Decreto Estadual n. 15.940/2022. Os autos trazem a proposta de preços dos fornecedores (fl. 41; 43 e 48), no entanto, não foram apresentadas as planilhas dos custos unitários que compõe a pesquisa de preço realizada.

Não obstante, o art. 23, § 4º, expõe acerca da impossibilidade de obtenção de estimativa de preços:

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, **o contratado deverá comprovar previamente** que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Em que pese os autos possuírem relatório de pesquisa de preço, não consta nos autos a planilha de custos detalhada de todos fornecedores, impedindo a realização da atividade de controle desta Corte de Contas e a comprovação da realização da pesquisa, a fim de servir de base para a previsão de gastos a ser despendido com a contratação.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Assim, o envio do Subanexo X (f. 58) sem os documentos que dão suporte a pesquisa de preços não guarda conformidade com o art. 4º, § 5º, I a IV, do Decreto Estadual n. 15.940/2022.

**3. INSTRUMENTO CONTRATUAL (2ª fase)**

**3.1. REMESSA DOS DOCUMENTOS**

**Prazo:** Até 25 (vinte e cinco) dias úteis, contados da divulgação do extrato do contrato.

Data da publicação da divulgação do extrato do contrato	17/11/2023
Data limite para envio	26/01/2024
Data de envio	06/12/2023
<b>Tempestiva:</b> quanto ao prazo estabelecido no Anexo VI, item 15.2.1.A, da Resolução TC/MS n. 88, de 03 de outubro de 2018, tendo-se por marco inaugural do prazo a data de publicação do contrato.	

**3.2. PUBLICAÇÃO RESUMIDA DO INSTRUMENTO CONTRATUAL (CONDIÇÃO INDISPENSÁVEL PARA SUA EFICÁCIA)**

**Prazo:** 10 dias úteis de sua assinatura

Data da assinatura	06/11/2023
Data limite para publicação	21/11/2023
Data da publicação no PNCP <sup>2</sup>	17/11/2023
<b>Tempestiva.</b> A publicação no PNCP <sup>4</sup> ocorreu em conformidade com o Art. 94, inc. II, da Lei n. 14.133/2021	

**3.3. PEÇAS OBRIGATÓRIAS**

Documentos	Fls.
1. Contrato ou instrumento equivalente e seus anexos	117-127
2. Divulgação do contrato ou instrumento equivalente	128
3. Nota de empenho	129
4. Divulgação do ato de designação do fiscal e/ou gestor do contrato	130
5. Atesto da autoridade competente do órgão ou entidade contratante demonstrando a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação pluri-anual, se for o caso;	131-137
6. Atesto da Administração no início da contratação, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção, se for o caso	146-151

De acordo com o demonstrativo, a documentação relativa à 2ª fase atende as

<sup>4</sup> <https://pncp.gov.br/app/contratos/03983632000100/2023/3>





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

normas estabelecidas no Anexo VI, item 15.2.1, da Resolução TC/MS n. 88/ 2018.

3.4. CONTRATO

<b>Contrato Administrativo n. 045/2023</b>				
<b>Fornecedor:</b>	<b>Q-SABORE BRASIL FOODS ALIMENTOS LTDA.</b>			
<b>CNPJ:</b>	<b>11.009.418/0001-86</b>			
<b>Assinatura</b>	<b>06/11/2023</b>	<b>Vigência</b>	<b>1 ano</b>	<b>Encerramento</b> <b>01/11/2024</b>
<b>Folhas:</b>	<b>117-127</b>	<b>Valor</b>	<b>R\$ 1.080.522,00 (um milhão oitenta mil quinhentos e vinte e dois reais)</b>	

O Contrato n. 045/2023 contém elementos essenciais, dentre os quais, número do contrato, partes, objeto, dotação orçamentária, valor e vigência, estando revestido, portanto, da regularidade exigida pela Lei n. 14.133/2021.

3.5. NOTA DE EMPENHO

<b>N.</b>	<b>Data</b>	<b>Valor R\$</b>	<b>Peça</b>	<b>Fls.</b>
1165	25/10/2023	138.066,70	17	129
<b>Total</b>		<b>138.066,70</b>		

O empenho da despesa foi realizado sob a modalidade “estimativo” e após análise do documento constatou-se que foram atendidas as determinações do art. 58 e art. 60 da Lei n. 4.320/64.

3.6. ACHADO

3.6.1. Regularidade Fiscal e Trabalhista

A Administração Pública é obrigada a verificar a regularidade fiscal e trabalhista no momento da assinatura do contrato, conforme o artigo 91 § 4º da Lei n. 14.133/2021, que assim dispõe:

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

(...)

§ 4º **Antes de formalizar** ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

**Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.**

No caso em análise, constatou-se a seguinte situação:

<b>Assinatura do Contrato:</b>	<b>06/11/2023</b>			
<b>Documentos de regularidade fiscal e trabalhista do contratado:</b>	<b>Fls.</b>	<b>Data Expedição</b>	<b>Data Validade</b>	<b>Válido na assinatura do contrato? (s / n)</b>
Fiscal Federal: Ministério da Fazenda - Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais	71	14/06/2023	11/12/2023	Sim
Fiscal Estadual: SEFAZ MS	88	30/08/2023	30/10/2023	<b>Não</b>
Fiscal Municipal: Prefeitura Municipal Nova Andradina	89	29/08/2023	28/09/2023	<b>Não</b>
Certidões de regularidade trabalhista: Justiça do Trabalho - CNDT	91	29/08/2023	25/02/2024	Sim
Certificado de regularidade do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço: FGTS - CAIXA	90	29/08/2023	25/09/2023	Sim
Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos – TCU	97	04/09/2023	04/10/2023	<b>Não</b>
Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade – CNJ	96	04/09/2023	Sem data	Sim

Da documentação presente nos autos, observa-se que, na data da assinatura do contrato, em 06/11/2023, **a Certidão Negativa de Débitos expedida tanto pela SEFAZ quanto pelo Município de Nova Andradina já estavam vencidas**. Além disso, a Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos, emitida pelo Tribunal de Contas da União, também já estava vencida quando da assinatura do contrato.

A Lei n. 14.133/2021, em seu art. 92, inciso XVI, determina que a manutenção da regularidade fiscal durante toda a execução contratual, em consonância com as obrigações assumidas, constitui cláusula necessária em qualquer contrato administrativo.

Art. 92. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

XVI – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para qualificação, na contratação direta;





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Tal exigência se aplica tanto às contratações por licitação quanto às realizadas por dispensa ou inexigibilidade, conforme se depreende da leitura conjunta com os artigos 62, inciso III, e 68, incisos III, IV e V da mesma lei.

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

(...)

III – fiscal, social e trabalhista;

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I – a inscrição no Cadastro de Pessoas;

II – a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

**III – a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;**

IV – a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V – a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

Esses dispositivos legais deixam claro que a comprovação da regularidade fiscal, social e trabalhista é condição essencial para a habilitação do contratado, seja na fase de licitação ou na qualificação para contratação direta.

Em reforço à legislação, o próprio contrato em análise, em seu item 1.3 (f. 110), estabelece a vinculação da documentação de habilitação da contratada, incluindo, portanto, as certidões de regularidade fiscal, social e trabalhista, como parte integrante do instrumento legal.

O Tribunal de Contas da União, em reiteradas decisões, tem se manifestado sobre a imprescindibilidade da comprovação da regularidade fiscal durante toda a vigência dos contratos administrativos, sob pena de responsabilização dos agentes públicos envolvidos. Citemos:

Os contratados devem manter durante toda a execução de um contrato de execução parcelada as condições de habilitação e qualificação exigidas quando da contratação, aí incluídas a regularidade junto à fazenda federal, à Seguridade Social e ao FGTS.

**Acórdão 2865/2011-Segunda Câmara | Relator: UBIRATAN AGUIAR**





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

## DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A perda da regularidade fiscal, inclusive quanto à seguridade social, no curso de contratos de execução continuada ou parcelada justifica a imposição de sanções à contratada, mas não autoriza a retenção de pagamentos por serviços prestados.

**Acórdão 964/2012-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES**

É obrigatória a verificação da documentação de regularidade jurídica e fiscal das empresas, inclusive nos casos de contratações por dispensa de licitação.

**Acórdão 1405/2011-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN**

A prova de regularidade fiscal junto à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço deve ser exigida de todos com quem o Poder Público contratar, mesmo que a avença tenha se originado de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

**Acórdão 5820/2011-Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO**

Portanto, tem-se como não comprovada a habilitação fiscal estadual e municipal da contratada, configurando irregularidade ao não cumprir o art. 92, inc. XVI, da Lei n. 14.133/2021, em conjunto com o disposto nos arts. 62, inc. III, e 68, inc. III, da mesma Lei.

#### 4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Divisão de Fiscalização conclui pela:

**4.1. Irregularidade do procedimento de Dispensa de Licitação n. 31/044.317/2023**, nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar n. 160/2012, pelos motivos detalhados nos itens 2.4.1 a 2.4.5 desta análise, podendo ser julgado regular se sanada a irregularidade, conforme §2º do artigo 59 da Lei Complementar n. 160/2012;

**4.2. Irregularidade da formalização do Contrato n. 045/2023**, nos termos do inciso III do art. 59 da Lei Complementar n. 160/2012, pelos motivos detalhados no item 3.6.1 desta análise, podendo ser julgado regular se sanada a irregularidade, conforme § 2º do artigo 59 da Lei Complementar n. 160/2012.

É a manifestação técnica.

Campo Grande, 1 de novembro de 2024.





Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

DIVISÃO DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

(Assinado por Certificação Digital)  
**Marianne de Almeida Oruê Nascimento**  
Auditora de Controle Externo  
DFLCP - TCE/MS

(Assinado por Certificação Digital)  
**Pablo Esperandio Santos Muniz**  
Auditor de Controle Externo  
Assessor Técnico I  
DFCP - TCE/MS

(Assinado por Certificação Digital)  
**Thais de Mattos Buffa Tolentino**  
Auditora de Controle Externo  
Assessora Especial  
DFCP - TCE/MS

**REMESSA**

Ao Exmo. Conselheiro Relator,

Encaminhamos o presente processo para providências cabíveis.

Campo Grande, 1 de novembro de 2024.

(Assinado por Certificação Digital)  
**Leonardo Mira Marques**  
Chefe II  
DFCP - TCE/MS

