



PROCESSO Nº	: 54.681-0/2021
PRINCIPAL	: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARANAÍTA
RESPONSÁVEIS	: ANTÔNIO DOMINGO RUFATTO – EX-PREFEITO MUNICIPAL JACQUELINE APARECIDA FERNANDES ROSA – SERVIDORA PÚBLICA DOIS IRMÃOS TRANSPORTES LTDA. ME – REPRESENTADA POR SEDINEI LUCIANO DE OLIVEIRA ROSALINA NISSOLA SARTORI ME – REPRESENTADA POR ROSALINA NISSOLA SARTORI TRANSPORTE ESCOLAR SÃO PEDRO LTDA. ME – RESENTADA POR SEBASTIÃO FRANCISCO DA CRUZ
ADVOGADO	: JAYME EBURNEO QUEIROZ – OAB/MT 16.469
ASSUNTO	: TOMADA DE CONTAS
RELATOR	: CONSELHEIRO GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO

RAZÕES DO VOTO

20. Inicialmente, convém enfatizar que o presente processo foi instaurado como Representação de Natureza Interna, proposta pela então Secex de Educação e Segurança Pública, a qual, conforme decisão desta relatoria (doc. digital nº 15255/2022), posteriormente a concessão de oportunidade de manifestação prévia, com fundamento nos artigos 89, III e VIII, 140, 149-A, 155, § 2º e 230, do Regimento Interno do TCE/MT vigente à época (Resolução 14/2007) e seguindo a proposta da unidade técnica, foi convertida em **processo de Tomada de Contas**.

21. Nesse sentido, é relevante assinalar que a conversão de procedimentos de fiscalização em Tomada de Contas é também admitida pelo art. 151 do RITCE/MT ora vigente (RN nº 16/2021), desde que presentes **indícios de danos ao erário**, tal como se observou no presente caso ante o apontamento, pela unidade técnica, de pagamentos de serviços com sobrepreço/superfaturamento pelo ente jurisdicionado.

22. Feitas essas considerações e após apreciar o posicionamento da equipe de auditoria, as defesas apresentadas, incluindo as alegações finais e os pareceres do Ministério Público de Contas contidos no presente processo, será





examinada a presente Tomada de Contas Especial, sendo conveniente ressaltar que **os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal foram devidamente observados.**

- DO CRITÉRIO UTILIZADO PELA SECEX

23. Em apertada síntese, a equipe de auditoria explicitou, em seu **Relatório Técnico Preliminar** (doc. digital nº 266468/2021), que, considerando os critérios de materialidade, relevância e criticidade dos riscos, foram analisadas as licitações realizadas pela Prefeitura Municipal de Paranaíta em 2018 e 2019, os contratos decorrentes do certame, bem como as despesas efetuadas, nos referidos exercícios, que abrangem serviços de transporte escolar terceirizado.

24. Destacou, nesse sentido, que, no período analisado, os serviços foram prestados por meio das empresas Dois Irmãos Transportes Ltda. ME, Rosalina Nissola Sartori ME e Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME, cujos contratos decorreram dos Pregões Presenciais nºs 04/2018, 04/2019 e 62/2019, conforme segue:

Pregão Presencial 04/2018:

- Contrato 12/2018, firmado com a empresa Dois Irmãos Transportes Ltda ME;
- Contrato 13/2018, firmado com a empresa Rosalina Nissola Sartori ME, e aditivos subsequentes; e
- Contrato 14/2018, firmado com a empresa Transporte Escolar São Pedro Ltda ME.

Pregão Presencial 04/2019:

- Contrato 13/2019, firmado com a empresa Dois Irmãos Transportes Ltda ME, e aditivos;
- Contrato 14/2019, firmado com a empresa Rosalina Nissola Sartori ME, e aditivos; e
- Contrato 15/2019, firmado com a empresa Transporte Escolar São Pedro Ltda ME, e aditivos.

Pregão Presencial 62/2019:

- Contrato 77/2019, firmado com a empresa Rosalina Nissola Sartori ME.





25. Para examinar a conformidade dos preços praticados pela Prefeitura de Paranaíta, elucidou que buscou no Sistema Aplic todas as licitações de transporte escolar homologadas nos **exercícios de 2018 e 2019**, nas modalidades pregão eletrônico e presencial, cuja unidade de medida era por quilômetro rodado e que houvesse estabelecido o tipo de veículo kombi, van, micro-ônibus e ônibus.

26. Assim, asseverou que **foram utilizados preços registrados em 202 (duzentos e dois) instrumentos**, que englobam pregões presenciais, pregões eletrônicos, atas de registro de preços, contratos e outros documentos decorrentes dos certames, todos de prefeituras municipais mato-grossenses. Enfim, realçou que foi aplicada a **metodologia da média saneada dos valores praticados pelos municípios** que contrataram o mesmo tipo de serviço, com as mesmas características, de forma a expurgar os valores exorbitantes, para então comparar os preços de referência obtidos com os valores previstos nos procedimentos licitatórios da Prefeitura de Paranaíta.

27. Ultrapassada essa contextualização, **passo à análise das irregularidades discriminadas pela equipe de auditoria.**

- DAS IRREGULARIDADES APONTADAS PELA SECEX

- ACHADO Nº 1

28. No **Relatório Técnico Preliminar** (doc. digital nº 266468/2021), a equipe de auditoria indicou a ocorrência da seguinte irregularidade e seus responsáveis:

Achado 01. Sobrepreço no montante de R\$ 1.698.465,40, nos Pregões Presenciais 04/2018, 04/2019 e 62/2019 e nos contratos decorrentes.

GB 06. Licitação_Grave_06. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado –sobrepreço (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, IV, da Lei nº 8.666/1993).

Responsável 1: Antônio Domingo Rufatto– Ex-prefeito municipal de Paranaíta





Responsável 2: Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa – servidora pública.

29. Para tanto, em análise à fase interna dos Pregões Presenciais nºs 04/2018, 04/2019 e 62/2019 da Prefeitura de Paranaíta, descreveu a existência de falhas na elaboração do preço de referência, por considerar elevados os valores balizados em comparação aos valores médios praticados no mercado, obtidos com base na metodologia média saneada, o que ocasionou sobrepreço de R\$ 1.698.465,40 nos certames realizados nos exercícios de 2018 e 2019.

30. Nessa linha, ressaltou que, para apurar o preço referencial nos mencionados procedimentos de contratação, foram utilizados os orçamentos de três fornecedores, sendo esses os mesmos que posteriormente foram contratados. Desse modo, salientou que o balizamento por meio de orçamentos fornecidos por empresas privadas não é capaz de retratar a prática do mercado, devendo ser considerado um conjunto (cesta) de preços aceitáveis, tendo como fonte prioritária aqueles praticados pela Administração Pública.

31. Portanto, destacou que o sobrepreço se materializou, uma vez que os descontos concedidos pelas empresas vencedoras na sessão do certame sobre os valores de referência foram ínfimos ou nulos.

32. Ademais, frisou que o valor de R\$ 1.698.465,40 não corresponde a dano ao erário, mas que esse é o montante do sobrepreço na licitação e seus instrumentos contratuais em comparação à média saneada, sendo que eventual superfaturamento seria objeto de exame em outro apontamento.

33. No campo da responsabilização, apontou que o Sr. Antônio Domingo Rufatto era o gestor da Prefeitura de Paranaíta à época de todos os certames, bem como a Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa foi a responsável pela realização do balizamento de preços dos procedimentos realizados em 2019, não havendo identificação clara do servidor que elaborou o orçamento no Pregão Presencial nº 02/2018.





34. Em sua **defesa** (doc. digital nº 106769/2022), a **Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa** aduziu, em síntese, que o departamento de formação de preço observou os requisitos do projeto básico e que a especificação do serviço indicou que seria locação diária de veículo, tendo sido fornecidas informações sobre o trajeto a ser percorrido e quilometragem por linha para que os fornecedores pudessem calcular os custos.

35. Nesse campo, alegou que as cotações apresentadas pelos fornecedores foram feitas com base na situação econômica e financeira de cada empresa, não sendo de responsabilidade do orçamentista questionar assuntos dessa natureza, a não ser quando verificada variação exorbitante, o que não ocorreu no caso. Enfim, afirmou que os preços de referência consideraram a média por veículo a ser contratado.

36. Por sua vez, o **Sr. Antônio Domingo Rufatto**, em sua **defesa** (doc. digital nº 132843/2022), afirmou que houve ampla publicidade no certame e que os preços orçados são de mercado, considerando os valores como locação diária e não por quilometragem.

37. Além do que, ressaltou que, na formação de preços, levou-se em consideração as empresas locais, dada as peculiaridades do município, cuja malha rodoviária é em sua totalidade não pavimentada, sendo que em períodos de chuva, entre outros fatores, a trafegabilidade fica comprometida. Assim, sustentou que orçamentos de empresas fora desse contexto não representariam a realidade do local de prestação dos serviços.

38. Prosseguindo, indicou a existência de denúncia anônima apresentada ao Tribunal de Contas em relação à contratação de transporte escolar pela Prefeitura de Paranaíta no exercício de 2013, da qual decorreu inspeção *in loco* da equipe de auditoria que concluiu pela sua total improcedência. Nesse sentido,





trouxe destaque à manifestação do então Secretário Municipal de Educação de Paranaíta à época daquele procedimento.

39. Assim, assinalou que a metodologia adotada para os anos de 2018 e 2019 foi a mesma daquela adotada para o ano de 2013, tratando-se, portanto, de locação de veículos e não contratação por quilômetro rodado, com a única mudança de que as linhas tiveram os mesmos preços, independentemente da extensão.

40. Nesse liame, arguiu que a locação dos veículos facilita a fiscalização e impossibilita fraudes, como a apresentação de quilometragem maquiada, de modo que é efetivamente paga a diária do veículo, a qual corresponde à distância da linha (ponto A ao ponto B), evitando-se quilometragens de idas e voltas a garagens e outros percursos desnecessários.

41. Portanto, sustentou que tal modalidade de contratação seria a mais eficiente, controlável e justa. Também ponderou que uma auditoria de forma global dos custos seria o bastante para demonstrar que não ocorreu sobrepreço no caso vertente.

42. Outrossim, aduziu que não era formador de preço e que não atuou com dolo ou culpa no presente caso, tendo tomado conhecimento de que a estimativa levou em conta orçamentos prestados por empresas atuantes na região.

43. Ainda, relatou que, em 2021, o município passou a adotar a metodologia por quilômetro rodado, com preço de referência obtido por meio do Sistema Radar, mas que as mesmas empresas participaram e sagram-se vencedoras. De mais a mais, anotou que o litro de óleo diesel custa, em média, R\$ 5,63 em Paranaíta, o que, por si só, demonstra a inexatidão dos cálculos apresentados pela unidade técnica.





44. Enfim, concluiu que não foi responsável pela formação de preços, mas sempre zelou para que fossem observados valores que protegessem o erário, sendo que, no caso vertente, não foram pagos preços superiores aos praticados no mercado.

45. Em seu **Relatório Técnico Conclusivo** (doc. digital nº 213669/2023), a equipe de auditoria entendeu que não procedem as defesas dos responsáveis. Nessa linha, aduziu que a especificação dos serviços demonstra que todos os custos, como combustíveis e manutenção dos veículos, ficariam a cargo da contratada. Portanto, realçou que, caso se tratasse somente de locação dos veículos, deveriam ser acrescentados os gastos com combustíveis, o que aumentaria o dano aos cofres públicos.

46. Desse modo, afirmou que as contratações versaram acerca de prestação de serviços de transporte escolar e não locação de veículos, não merecendo qualquer reparo os cálculos realizados no Relatório Técnico Preliminar. Quanto às alegadas peculiaridades do município, assinalou que a auditoria abrangeu o exame de 202 (duzentas e duas) licitações entre 2018 e 2019, com municípios de todas as sub-regiões do estado, sendo que poucos possuem estradas rurais pavimentadas e muitos contam com as mesmas dificuldades do Município de Paranaíta. À vista disso, **manteve a irregularidade.**

47. O **Ministério Público de Contas** acompanhou o posicionamento da equipe de auditoria pela manutenção da irregularidade, mas discordou quanto à responsabilização do ex-gestor, tendo em vista que o mero ato de homologar o certame não pode ser entendido como erro grosseiro ou dolo, motivo pelo qual entendeu devida a exclusão de sua responsabilidade. Assim, opinou pela aplicação de multa à Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa, uma vez que participou diretamente da formação irregular de preços dos Pregões Presenciais nºs 04/2019 e 62/2019.





48. Os defendentes apresentaram **alegações finais** conjuntas (doc. digital nº 236523/2023), por meio da qual, em síntese, explanaram que, para se confirmar a ocorrência da ilicitude, faz-se necessário considerar outros fatores determinantes para além da média saneada, utilizada pela equipe de auditoria para a detecção de sobrepreço/superfaturamento, como os preços praticados na região onde ocorreu o certame. Assim, citaram os votos condutores dos acórdãos proferidos na RNE nº 18.815-8/2023 e nas Contas Anuais de Gestão da Prefeitura de Sinop dos exercícios de 2013 e 2014. Por fim, argumentaram não haver liquidez ou certeza no prejuízo aferido pela SECEX, citando julgamento do TJ/MT na Apelação Cível nº 46568/2013.

49. Por derradeiro, o **Ministério Público de Contas** manteve o teor do seu parecer anterior e ressaltou que cada processo de controle externo possui peculiaridades, atenuantes e agravantes, que balizam o livre convencimento do julgador, devendo ser analisado o caso concreto. Nesse sentido, sobrelevou que a metodologia adotada pela unidade técnica para apuração do sobrepreço é aceita neste Tribunal de Contas e inclusive passou a ser adotada pela Prefeitura Municipal de Paranaíta em outubro de 2018 com a publicação do Decreto Municipal nº 326/2018. Enfim, concluiu que não há correlação entre os precedentes apontados pela defesa e o presente feito.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

50. A pesquisa de preços é etapa fundamental da fase interna da licitação, por meio da qual a Administração estabelece os parâmetros máximos para a aquisição pretendida, razão por que se espera que sua realização **adote amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos na contratação**. Nesse sentido, a Lei nº 8.666/1993 estabelece:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

(...)

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.





51. Destarte, com o propósito de garantir que a formação do preço de referência das licitações obedeça a metodologia adequada, de sorte que sejam alcançados valores próximos ao praticado usualmente no mercado e assegurada a economicidade das contratações públicas, é entendimento consolidado deste Tribunal de Contas que tal pesquisa deve ocorrer por meio de uma **cesta ampla de preços aceitáveis**, não se restringindo a orçamentos fornecidos por potenciais fornecedores, mas utilizando-se, prioritariamente, valores contratados no âmbito da Administração, nos termos da Resolução de Consulta nº 20/2016-TP:

Licitação. Aquisições públicas. Balizamento de preços. 1) A pesquisa de preços de referência nas aquisições públicas deve ser realizada adotando-se amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, **não podendo se restringir à obtenção de três orçamentos junto a potenciais fornecedores**, devendo-se considerar o seguinte conjunto (cesta) de preços aceitáveis: **preços praticados na Administração Pública, como fonte prioritária**; consultas em **portais oficiais** de referenciamento de preços e em mídias e sítios especializados de amplo domínio público; fornecedores; **catálogos de fornecedores**; analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas; outras fontes idôneas, desde que devidamente detalhadas e justificadas. 2) Nos processos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, inclusive aqueles amparados no art. 24, I, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser apresentadas as respectivas pesquisas de preços, nos termos do art. 26 da Lei. (CONSULTAS. Relator: DOMINGOS NETO. Resolução De Consulta 20/2016 - PLENÁRIO. Julgado em 09/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 26/08/2016. Processo 131938/2016).

52. Não difere, pois, o entendimento do Tribunal de Contas da União:

Na elaboração do orçamento estimativo de licitação, bem como na demonstração da vantajosidade de eventual prorrogação de contrato, devem ser utilizadas **fontes diversificadas de pesquisa de preços**. Devem ser priorizadas consultas ao **Portal de Compras Governamentais e a contratações similares de outros entes públicos**, em detrimento de pesquisas com fornecedores, publicadas em mídias especializadas ou em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, cuja adoção deve ser tida como prática subsidiária. (TCU, Acórdão 1445/2015-Plenário. Relator: VITAL DO RÉGO. Informativo de Licitações e Contratos nº





246 de 30/06/2015 - Boletim de Jurisprudência nº 86 de 29/06/2015)

53. Na hipótese dos autos, os defendentes admitiram que a Administração, durante as pesquisas de preços realizadas nos Pregões Presenciais nºs 04/2018, 04/2019 e 62/2019, limitou-se a obter três orçamentos de potenciais fornecedores, os quais são estabelecidos no próprio município e foram, justamente, os contratados por meio dos referidos certames. Outrossim, esse fato também se encontra documentalmente comprovado nos autos, como se pode observar nas cópias dos processos administrativos dos pregões (docs. digitais nºs 157166/2021, 157167/2021 e 157169/2021).

54. Com a pretensão de demonstrar a legitimidade da metodologia adotada, os defendentes sustentaram que somente esse expediente seria capaz de refletir o preço de mercado dos serviços no município diante das alegadas peculiaridades existentes na região.

55. Em que pesem tais alegações, compreendo que o procedimento, na verdade, permitiu que as empresas estipulassem livremente o valor da remuneração a ser recebida pelos serviços que prestariam, tendo em vista que, em última análise, eram as responsáveis pela fixação do preço máximo aceitável pela Administração nos certames, por meio dos quais eram posteriormente contratadas.

56. Aliás, é próprio concluir que as três empresas que forneceram orçamentos na fase de cotação de preços dos certames realizados entre 2018 e 2019, tinham verdadeira expectativa na contratação, uma vez que, conforme dados disponibilizados no Sistema Aplic, essas dividem a prestação dos serviços de transporte escolar no município pelo menos desde 2010.

57. Considerando essas circunstâncias fáticas, revela-se ainda mais inapropriada a pesquisa de preços realizada exclusivamente por meio da solicitação de orçamento às três empresas, que já à época do certame figuravam como fornecedoras dos serviços, sem a realização de qualquer estudo comparativo com





outras fontes, especialmente com os preços praticados por outras entidades e órgãos da Administração Pública.

58. Portanto, ao permitir que as empresas que já forneciam há alguns anos os mesmos serviços ao município estabelecessem os preços de referência dos Pregões Presenciais nºs 04/2018, 04/2019 e 62/2019, acabou a Administração Pública municipal por incorrer em **sobrepço** nos instrumentos contratuais firmados, em 2018 e 2019, para prestação de serviços de transporte escolar, conforme detalhado no seguinte quadro (doc. digital nº 266468/2021, fl. 29):

Quadro 9 - Sobrepreço apurado nos contratos de transporte escolar da Prefeitura Municipal de Paranaíta entre 2018 e 2019.

Empresa	Instrumento	Responsável	Valor total previsto no instrumento (A)	Valor total média saneada (B)	Valor Total do sobrepreço (A-B)
Dois Irmãos Ltda ME	Contrato 12/2018	Sr. Antônio Domingo Rufatto (prefeito)	R\$ 554.000,00	R\$ 334.804,00	R\$ 219.196,00
Rosalina Nissola Sartori ME	Contrato 13/2018	Sr. Antônio Domingo Rufatto (prefeito)	R\$ 1.162.900,00	R\$ 665.660,00	R\$ 497.240,00
Transporte Escolar São Pedro Ltda ME.	Contrato 14/2018	Sr. Antônio Domingo Rufatto (prefeito)	R\$ 283.236,00	R\$ 175.768,00	R\$ 107.468,00
Dois Irmãos Ltda ME	Contrato 13/2019	Sr. Antônio Domingo Rufatto (prefeito)	R\$ 746.671,00	R\$ 511.436,00	R\$ 235.235,00
Rosalina Nissola Sartori ME	Contrato 14/2019	Sr. Antônio Domingo Rufatto (prefeito)	R\$ 1.210.796,00	R\$ 766.220,00	R\$ 444.576,00
Transporte Escolar São Pedro Ltda ME	Contrato 15/2019	Sr. Antônio Domingo Rufatto (prefeito)	R\$ 409.100,00	R\$ 250.940,00	R\$ 158.160,00
Rosalina Nissola Sartori ME	Contrato 77/2019	Sr. Antônio Domingo Rufatto (prefeito)	R\$ 99.653,40	R\$ 63.063,00	R\$ 36.590,40
TOTAL			R\$ 4.466.356,40	R\$ 2.767.891,00	R\$ 1.698.465,40

Fonte: Planilhas de cálculo do sobrepreço (apêndices A a F).





59. Convém frisar que o sobrepreço verificado de R\$ 1.698.465,40 decorre da diferença entre os valores contratados pela Prefeitura Municipal de Paranaíta e a **média saneada** dos mesmos serviços contratados por municípios mato-grossenses nos exercícios de 2018 e 2019, obtidos por meio do Sistema Aplic.

60. Quanto à alegação da defesa, no sentido de que devem ser consideradas as peculiaridades do município de Paranaíta, tais como a existência de estradas não pavimentadas e preço dos combustíveis, é imperioso ressaltar que a pesquisa realizada pela unidade técnica **abrangeu municípios de todas as regiões do estado**, incluindo-se tanto os mais próximos de cidades-polo quanto os mais afastados, sendo certo que muitos deles enfrentam as mesmas dificuldades de infraestrutura e logística narradas pelos responsáveis.

61. Aliás, conforme bem explanado pela equipe de auditoria, foram analisados **202 (duzentos e dois) preços registrados em diversos instrumentos**, todos decorrentes de certames realizados por prefeituras municipais mato-grossenses, sendo 111 (cento e onze) preços registrados em 2018 e 91 (noventa e um) preços registrados em 2019, os quais foram devidamente juntados ao presente processo (docs. digitais nºs 157356/2021 e 157358/2021).

62. Dito isso, após a reunião dos dados, a equipe de auditoria aplicou a metodologia da média saneada, expurgando-se os valores exorbitantes, tanto os muito altos como os muito baixos, de modo a obter uma amostra mais homogênea que traduzisse a realidade do mercado, conforme os demonstrativos de cálculo juntados aos autos (doc. digital nº 157355/2021). Nessa vereda, faz-se necessário salientar que a utilização dessa metodologia, para apuração de sobrepreço e superfaturamento, é admitida na jurisprudência desta Corte de Contas. A propósito:

Licitação. Aquisições Públicas. Preços de referência. Média saneada de preços. 1) É inadmissível, para formação de preços de referência nas aquisições públicas, a pesquisa de preços realizada junto a uma única fonte de informação. A utilização de uma única fonte de informação de preços, além de ilegal, torna o balizamento de preços superficial e sem a amplitude buscada pela Lei de Licitações, podendo provocar a ocorrência de sobrepreços e/ou





superfaturamentos – art. 15, inciso V e § 1º, c/c art. 40, § 2º, inciso II, e art. 44, § 3º, todos da Lei nº 8.666/93. **2) Na detecção de sobrepreços ou superfaturamentos é possível a utilização do método “média saneada de preços”.** (CONTAS ANUAIS DE GESTÃO MUNICIPAL. Acórdão 420/2016 - RECURSO - ORDINÁRIO - PLENÁRIO. Julgado em 09/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 26/08/2016. Processo 19623/2014). (Divulgado no Boletim de Jurisprudência, Ano: 2016, nº 28, jul/ago/2016).

63. Ainda sobre o cálculo realizado pela equipe de auditoria, os defendentes alegam, de forma genérica, uma suposta distinção entre o modelo das contratações efetivadas pela Prefeitura de Paranaíta e aquelas realizadas pelos outros municípios. Para esse fim, defendem que o município realizava locações diárias de veículos, somente pagando pela quilometragem relativa à linha contratada, enquanto as demais prefeituras pagavam por quilômetro rodado, incluindo-se os trajetos para garagens e desvios eventualmente realizados.

64. Sobre tal alegação, coadunado com os posicionamentos técnico e ministerial, no sentido de que não se tratava de mera locação de veículos, sendo possível verificar, nos instrumentos firmados pela Prefeitura Municipal de Paranaíta, que os serviços incluíam todas as despesas inerentes ao transporte dos alunos, tais como manutenção dos veículos, contratação de motoristas e combustíveis. A título de exemplo, extrai-se do Contrato nº 13/2019 (doc. digital nº 157167/2021, fl. 523), firmado com a empresa Dois Irmãos Transporte Ltda. ME:

5.21.3. É de responsabilidade da Contratada todas as despesas, diretas ou indiretas, decorrentes da prestação dos serviços, como fornecimento do veículo, combustíveis para os veículos de transporte escolar, lubrificantes, rodagem, manutenção, emplacamento e licenciamento, mão de obra - motorista, pagamento de seguros, tributos, impostos, encargos, taxas e demais obrigações vinculadas à legislação tributária, trabalhista e previdenciária e quaisquer despesas referentes, inclusive licença em repartições públicas, registros, publicações e autenticações do Contrato e dos documentos a ele relativos, se necessário.

65. De igual modo, no que se refere a forma de pagamento, não se extrai dos instrumentos juntados pela equipe de auditoria (doc. digitais nºs





157358/2021 e 157356/2021) indicativos de que os demais municípios pagavam por quilômetros rodados além daqueles decorrentes das linhas em si.

66. Na realidade, em breve exame dos instrumentos, nota-se que todos os instrumentos seguem padrão similar, estabelecendo o valor a ser pago aos contratados tendo como base o total de quilômetros correspondentes à linha a ser executada diariamente (“km/dia”), multiplicado pelo preço estipulado para cada quilômetro (“valor do km”) naquela rota, que resulta em um valor fixo correspondente a cada dia de prestação dos serviços. Portanto, não se constata qualquer distinção em relação ao modelo adotado em Paranaíta.

67. Nessa conjuntura, extrai-se que os defendentes se limitam a alegar genericamente a existência de suposta diferença entre o modelo de contratação adotado em Paranaíta e o praticado nos demais municípios, cujos instrumentos foram todos juntados aos autos pela equipe de auditoria, sem apresentar qualquer comprovação ou comparativo entre os objetos dos diversos certames licitatórios, não se desincumbindo do ônus de provar suas alegações. A propósito:

A distribuição do ônus probatório nos processos de fiscalização do TCU segue a disciplina do art. 373 da Lei 13.105/2015 (CPC) , aplicada às peculiaridades da atividade de controle externo, competindo: a) à unidade técnica do Tribunal demonstrar os fatos apurados nas fiscalizações, mediante a juntada das evidências que os suportam; b) **aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.** (TCU, Acórdão 1676/2021-Plenário. Rel. Min. RAIMUNDO CARNEIRO. Publicado em: 14/07/2021)

68. Noutro giro, no que se refere aos precedentes invocados pelos defendentes, inclusive a denúncia que tratou da contratação dos mesmos serviços pela Prefeitura Municipal de Paranaíta em 2013, coaduno com o posicionamento do *Parquet* de Contas, no sentido de que cada processo de controle externo possui peculiaridades, atenuantes e agravantes, que balizam o livre convencimento do julgador, devendo ser analisado o caso concreto. No presente caso, a falta de





compatibilidade dos preços praticados pelo município em relação à realidade do mercado foi amplamente demonstrada pela equipe de auditoria e não afastada pelas defesas protocoladas.

69. Por todas essas razões, **mantenho a irregularidade GB 06**, em razão da constatação de sobrepreço nos contratos administrativos decorrentes dos Pregões Presenciais nºs 04/2018, 04/2019 e 62/2019.

70. No campo da responsabilização, entendo que assiste razão ao Ministério Público de Contas em relação à **exclusão do ex-prefeito como responsável pela irregularidade**, tendo em vista que, na presente situação, o ato de homologação do certame, por si só, não pode ser invocado para que lhe seja atribuída responsabilidade pela ilegalidade. Isso porque, regra geral, a atividade de formação do preço de referência do certame é exercida por setor da Administração que se espera deter capacidade técnica para a elaboração da pesquisa de mercado em observância à legislação de regência e aos entendimentos dos tribunais de contas. Nesse sentido:

Nos casos em que o sobrepreço está assentado no orçamento estimativo e os preços contratados são iguais ou inferiores aos nele indicados, **não é cabível imputar a responsabilidade pelo dano às autoridades responsáveis pela abertura e homologação do certame e assinatura do contrato**. A responsabilidade pelo dano deve recair sobre os autores do orçamento defeituoso, sem alcançar os gestores que nele legitimamente acreditaram. (TCU, Acórdão 4711/2014-Primeira Câmara. Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES. Publicado em: 08/09/2014)

71. Desse modo, considerando as circunstâncias que acobertam o caso concreto, compreendo que somente deve permanecer como responsável pela presente irregularidade a Sra. **Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa**, servidora responsável pela elaboração das cotações de preço nos Pregões Presenciais nºs 04/2019 e 62/2019, a quem incumbia não se limitar, durante a formação do preço de referência dos certames, a obtenção de três orçamentos de potenciais fornecedores.





72. Quanto ao Pregão Presencial nº 04/2018, importa registrar que, conforme indicado pela equipe de auditoria, não há identificação expressa do servidor responsável pela cotação de preços (doc. digital nº 157166/2021, fl. 41), apesar de constar rubrica que aparenta ser compatível com a da servidora supracitada na paginação do procedimento administrativo. Em que pese essa ressalva, depreende-se que a responsabilidade da Srª Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa pela irregularidade GB06 está caracterizada.

73. Ante o exposto, em consonância com o órgão ministerial, **mantenho a irregularidade tratada no Achado nº 1 (GB 06)**, de responsabilidade da Sra. **Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa**, com **aplicação de multa de 06 UPFs/MT**, nos termos do artigo 327, inciso II, da Resolução Normativa nº 16/2021 (RITCE/MT) com a gradação prevista no art. 3º, inciso II, alínea “a” da Resolução Normativa nº 17/2016.

74. Por fim, entendo ser necessária a expedição de **determinação** à atual gestão da Prefeitura de Paranaíta para que realize pesquisas de preços de referência nas aquisições públicas com amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não se restringindo à obtenção de orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas considerando um amplo conjunto de preços aceitáveis, tendo como fonte prioritária os preços praticados na Administração Pública, nos termos da Resolução de Consulta nº 20/2016.

- ACHADO Nº 2

75. Em seu **Relatório Técnico Preliminar** (doc. digital nº 266468/2021), a então Secex de Educação e Segurança Pública também indicou a ocorrência da seguinte irregularidade e seus responsáveis:

Achado 2. Superfaturamento no montante de R\$ 1.564.274,45 nos pagamentos de serviço de transporte escolar rural terceirizado entre 2018 e 2019 pela Prefeitura Municipal de Paranaíta

JB 02. Despesa_Grave_02. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado





e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 66, da Lei nº 8.666/1993).

Responsável 1. Antônio Domingo Rufatto– Ex-prefeito municipal de Paranaíta

Responsável 2. Jacqueline A. Fernandes Rosa – servidora pública

Responsável 3. Empresa Dois Irmãos Transportes Ltda. - ME

Responsável 4. Empresa Rosalina Nissola Sartori - ME

Responsável 5. Empresa Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME.

76. Para tanto, asseverou que, em virtude das pesquisas de preços de referência para a contratação de transporte escolar ter sido realizada sem adotar amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, bem como em razão da desconsideração de um conjunto (cesta) de preços aceitáveis, a Prefeitura Municipal de Paranaíta pagou despesas decorrentes dos Contratos 12/2018, 13/2018, 14/2018, 13/2019, 14/2019, 15/2019 e 77/2019 em valores médios superiores aos praticados no mercado, o que resultou em **superfaturamento no valor de R\$ 1.564.274,45 entre 2018 e 2019.**

77. De modo a individualizar o total supracitado, detalhou, em relação aos contratos¹ firmados entre a Prefeitura Municipal de Paranaíta e a empresa **Dois Irmãos Transportes Ltda. ME**, que a análise dos processos de pagamento evidenciou que os valores pagos à contratada superaram a média de mercado em R\$ 214.081,72 em 2018 e R\$ 274.092,21 em 2019, totalizando um superfaturamento de **R\$ 488.173,93** no período analisado.

78. No tocante aos ajustes² celebrados com a empresa **Rosalina Nissola Sartori ME**, destacou que a comparação entre os valores pagos à contratada e a média saneada dos preços praticados pelas prefeituras mato-grossenses pelos mesmos serviços totalizou a diferença de R\$ 464.482,30 em 2018 e 401.633,76 em 2019, perfazendo, portanto, um superfaturamento de **R\$ 866.116,06** nos exercícios em questão.

¹ Contratos nºs **12/2018** (doc. digital nº 157166/2021, fls. 336 a 344) e **13/2019** (doc. digital nº 157167/2021, fls. 518 a 532).

² Contratos nºs **13/2018** (doc. digital nº 157166/2021, fls. 345 a 354), **14/2019** (doc. digital nº 156167/2021, fls. 534 a 549) e **77/2019** (doc. digital nº 157169/2021, fls. 169 a 181).





79. Enfim, em exame aos pagamentos realizados em decorrência dos contratos³ firmados com a empresa **Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME**, apontou que os preços pagos à contratada superaram a média de mercado em R\$ 86.697,54 em 2018 e R\$ 123.286,92 em 2019, resultando, assim, em um superfaturamento de **R\$ 209.984,46** no período em exame.

80. Frente a essa apuração, indicou a responsabilidade das três empresas mencionadas pelo dano ao erário por superfaturamento apurado no período de 2018 e 2019, conforme valores acima mencionados.

81. Ademais, apontou a responsabilidade solidária do Sr. Antônio Domingo Rufatto, ex-prefeito, pela totalidade do dano ao erário, por ter autorizado os pagamentos e aceitado a pesquisa de preços com valores superiores ao praticado no mercado, dando causa ao sobrepreço na contratação e, conseqüentemente, ao superfaturamento posteriormente evidenciado.

82. Do mesmo modo, concluiu ser a Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa responsável solidária pelo dano ao erário verificado no exercício de 2019, no total de R\$ 799.012,89, decorrente do pagamento das contratadas por meio dos Pregões Presenciais nºs 04/2019 e 62/2019, na medida em foi a servidora responsável pelas pesquisas de preços juntadas nesses certames, nas quais se utilizou apenas de três orçamentos de empresas privadas, sem adotar, portanto, amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação.

83. Em sua **defesa** (doc. digital nº 106769/2022), a Sra. **Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa** alegou que, ao comparar os valores unitários das contratações do Município de Paranaíta com os demais municípios da região, não foi considerada pela unidade técnica a diferença de característica das despesas, uma

³ Contratos nºs **14/2018** (doc. digital nº 157166/2021, fls. 355 a 363) e **15/2019** (doc. digital nº 156167/2021, fls. 551 a 565).





vez que o ente jurisdicionado optou pela locação diária de veículos e não a prestação de serviços por quilometragem.

84. Nessa linha, afirmou não vislumbrar a possibilidade de comparação entre os certames, uma vez que as descrições dos itens dos certames da Prefeitura de Paranaíta foram permeadas por características que influenciam diretamente nos valores a serem cotados. Assim, mencionou que a locação foi de responsabilidade da contratada, com fornecimento de motorista, manutenção, peças, serviços e abastecimento, buscando melhorar a qualidade dos transportes dos alunos.

85. Por sua vez, o Sr. **Antônio Domingo Rufatto**, em sua **defesa** (doc. digital nº 132843/2022), especificamente no que se refere ao dano ao erário apontado pela unidade técnica, aduziu que não obteve qualquer acréscimo ao seu patrimônio ou utilizou-se do erário para si, em proveito próprio ou de terceiros, pois atuou, na verdade, em defesa ao erário.

86. Além disso, salientou que o sistema adotado evitou fraudes na medição das linhas, extirpando a possibilidade de marcação de quilometragem inexistente, bem como o trajeto dos veículos para as garagens ou outros locais, ou, ainda, mudanças de trajetos por questões alheias às vontades das empresas contratadas.

87. Portanto, sustentou que não houve dano ao erário, sequer ilegalidade, pois foi observado o princípio da ampla publicidade, sendo facultado a qualquer empresa do país participar do certame ou mesmo impugnar o edital, o que não ocorreu em razão da não existência da vantajosidade alegada pela unidade técnica.

88. Nessa esfera, indicou que não atuou na formação de preços, nem praticou ilicitudes, tampouco recebeu qualquer valor, atuando com competência, dinamismo e boa fé. Assim, pugnou pelo arquivamento do processo, por absoluta ausência de provas acerca dos atos suscitados. Enfim, requereu que fosse realizada





perícia técnica, por este Tribunal de Contas, relativa aos custos do transporte escolar do município de Paranaíta, considerados de forma global, além de solicitar que também fossem convocadas as empresas vencedoras dos certames para manifestação.

89. As empresas **Rosalina Nissola Sartori ME, Dois Irmãos Transportes Ltda. ME e Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME** apresentaram **defesas** apartadas (doc. digitais nºs 130839/2022, 169729/2022 e 169731/2022), porém, de idêntico conteúdo.

90. Em síntese, afirmaram que não há que se falar em superfaturamento, haja vista que, com a ampla publicidade e divulgação do certame constando os preços de referência com sobrepreço, várias outras empresas teriam se cadastrado, o que não ocorreu, apesar dos arquivos dos certames terem sido baixados diversas vezes no Portal da Prefeitura.

91. Nesse sentido, sustentaram que os contratos foram praticados em preços justos, com excelência no cumprimento, havendo distorção de entendimento ao analisar o presente caso, pois os critérios aplicados pela Prefeitura de Paranaíta são diversos dos elencados pela equipe de auditoria.

92. Isso porque, aduziram que as licitações de transporte escolar de 2018 e 2019 foram realizadas para locação de veículos e não por quilômetros rodados. Outrossim, afirmaram que não há que se falar em superfaturamento, visto que foram cumpridos os mais rígidos controles de fiscalização, inclusive no que concerne aos valores praticados.

93. Justificaram que, no Município de Paranaíta, é praticado um dos maiores valores de combustíveis do Estado, bem como a malha viária é praticamente toda sem pavimentação, sendo impraticável o valor apurado pela equipe de auditoria.





94. Enfim, entenderam que não houve qualquer ilicitude praticada pelas empresas, tampouco prejuízo ao erário, motivo pelo qual requereram o arquivamento da Tomada de Contas, além da realização de perícia técnica por esta Corte de Contas.

95. Em seu **Relatório Técnico Conclusivo** (doc. digital nº 213669/2023), a equipe de auditoria não acolheu os argumentos de defesa, realçando que não se tratava de mera locação de veículos, mas serviços de transporte escolar com todos os custos por conta da empresa prestadora, tal como contratado nos demais municípios. Ademais, asseverou que foram utilizados preços registrados em diversas licitações e por meio da metodologia de média saneada, bem como afirmou ser incabível o requerimento de perícia técnica, visto que a análise realizada pela equipe de auditoria é justamente para aferir a existência de sobrepreço e superfaturamento nas contratações em questão. Assim, **manteve a irregularidade em relação a todos os responsáveis.**

96. Em sequência, o **Ministério Público de Contas** acompanhou o posicionamento da equipe de auditoria pela manutenção da irregularidade, mas divergiu novamente quanto à responsabilização do ex-gestor, tendo em vista estarem ausentes elementos que levem à conclusão da ocorrência de erro grosseiro ou dolo. Assim, opinou pela aplicação de multa à Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa, uma vez que participou diretamente da formação irregular de preços dos Pregões Presenciais nºs 04/2019 e 62/2019. Também sugeriu a condenação solidária da servidora com as empresas contratadas, a fim de ressarcirem ao erário os valores do superfaturamento apurado nas contratações.

97. Conforme relatado no achado anterior, o ex-gestor e a ex-servidora apresentaram **alegações finais** de forma conjunta (doc. digital nº 236523/2023), oportunidade na qual, em síntese, questionaram a metodologia utilizada pela equipe de auditoria e colacionaram alguns precedentes deste Tribunal de Contas e do TJ/MT que entenderam aplicáveis ao caso.





98. Por seu turno, as empresas **Rosalina Nissola Sartori ME, Dois Irmãos Transportes Ltda. ME e Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME** protocolaram **alegações finais** apartadas (doc. digitais nºs 237170/2023, 237200/2023 e 237186/2023), porém, de idêntico conteúdo. Dessa feita, em suma, explanaram que a média saneada utilizada pela equipe de auditoria não é suficiente para sustentar a tese de superfaturamento de preço, tampouco pode ser utilizada para exigir restituição de valores.

99. Nesse sentido, destacaram que a unidade técnica e o órgão ministerial não estão levando em consideração fatores relevantes como o porte do município, sua localização e peculiaridades, além da variação de preços entre cidades, bem como os 3 (três) orçamentos juntados ao processo e a falta de comparação com preços praticados no próprio Município de Paranaíta.

100. Assim, entenderam que a comparação de preços com outros municípios não se faz suficiente para comprovar uma acusação tão grave, devendo ser considerada a realidade fática do Município de Paranaíta. Nessa linha, afirmaram ser necessário aprofundar-se sobre os orçamentos apresentados no certame com a finalidade de entender como tal preço foi ajustado.

101. Enfim, destacaram trecho do julgamento da Tomada de Contas Especial nº 48.990-5/2021, que tratou de irregularidades na aquisição de materiais de consumo e gêneros alimentícios, requerendo que a presente tomada de contas seja julgada regular, ainda que com ressalvas.

102. Por derradeiro, o **Ministério Público de Contas** não acolheu as alegações finais dos defendentes e **ratificou integralmente o parecer anterior**.

- POSICIONAMENTO DO RELATOR

103. Como realçado anteriormente, a pesquisa de preços é etapa fundamental da fase interna da licitação, na qual a Administração estabelece os





parâmetros máximos para a aquisição pretendida. Quando mal realizada, tende a conduzir a uma contratação desvantajosa para a Administração, por meio da qual surge o superfaturamento em virtude do pagamento, às empresas contratadas, de valores superiores à média praticada no mercado.

104. Na hipótese dos autos, conforme exposto no achado anterior, foram constatadas irregularidades na pesquisa de preços atrelada aos Pregões Presenciais nºs 04/2018, 04/2019 e 62/2019 da Prefeitura de Paranaíta, uma vez que somente foram solicitados orçamentos de três fornecedores locais, sem a utilização de outras fontes, sobretudo os preços praticados por outras entidades e órgãos públicos, conforme o entendimento desta Corte de Contas cristalizado na Resolução de Consulta nº 20/2016.

105. Nessa seara, cumpre acentuar que foi possível verificar que as empresas que forneceram orçamento na fase interna da licitação eram as mesmas que posteriormente foram declaradas vencedoras nos certames, além de que também eram as mesmas contratadas, pelo menos desde 2010, para prestação dos serviços de transporte escolar no município de Paranaíta conforme informação extraída do Sistema Aplic.

106. Portanto, como bem realçado pela unidade técnica, o sobrepreço sobrevivendo da pesquisa de preços deficiente acabou por se materializar, quase que por completo⁴, nas contratações efetivadas por meio dos certames, haja vista que os descontos concedidos pelas licitantes vencedoras sobre os valores de referência, formados a partir de orçamentos das próprias empresas, eram ínfimos ou nulos. Nessa continuidade, com o pagamento dos serviços prestados por meio desses contratos, foi apurado superfaturamento no total de **R\$ 1.564.274,45 entre 2018 e 2019**, como se pode resumir por meio do seguinte quadro:

⁴ O sobrepreço anunciado pela equipe de auditoria foi de R\$ 1.698.465,40 e o superfaturamento identificado correspondeu a R\$ 1.564.274,45.





Dois Irmãos		Rosalina Nissola		Transporte Escolar São		TOTAL POR
Transportes Ltda ME		Sartori ME		Pedro Ltda ME		EXERCÍCIO
2018	R\$ 214.081,72	2018	R\$ 464.482,30	2018	R\$ 86.697,54	R\$ 765.261,56
2019	R\$ 274.092,21	2019	R\$ 401.633,76	2019	R\$ 123.286,92	R\$ 799.012,89
Total	R\$ 488.173,93	Total	R\$ 866.116,06	Total	R\$ 209.984,46	
TOTAL GERAL		R\$ 1.564.274,45				

107. Para justificar a diferença apurada, os defendentes novamente aduziram, de forma genérica, em suas defesas e alegações finais, uma suposta distinção entre o objeto dos certames de Paranaíta e aqueles utilizados pela equipe de auditoria para formação do preço médio de mercado.

108. No entanto, como já explanado anteriormente, incumbia aos defendentes comprovarem o alegado caráter exclusivo da contratação realizada pelo município, uma vez que todos os instrumentos e preços utilizados pela equipe de auditoria em seu relatório foram disponibilizados nos autos, bem como os cálculos e a metodologia utilizada.

109. Com efeito, uma vez demonstrado pela unidade técnica deste Tribunal de Contas a existência de superfaturamento por meio de metodologia amplamente aceita e suportada por ampla documentação, cabe “aos órgãos fiscalizados e aos terceiros interessados provar os fatos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito do Estado de obter ressarcimento e/ou punir a prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que lhes fora atribuída pelo corpo instrutivo do Tribunal.” (TCU, Acórdão 1676/2021-Plenário. Rel. Min. RAIMUNDO CARNEIRO. Publicado em: 14/07/2021).

110. Quanto à alegação de que não foram consideradas supostas peculiaridades do Município de Paranaíta, tais como a existência de estradas não pavimentadas e preço dos combustíveis, cumpre reiterar que a pesquisa realizada pela unidade técnica abrangeu municípios de todas as regiões do estado, incluindo-se tanto os mais próximos de cidades-polo, quanto os mais afastados, não sendo





exclusividade de Paranaíta as alegadas dificuldades relacionadas à infraestrutura e logística.

111. Além disso, é oportuno enfatizar que as empresas contratadas, mesmo tendo acesso a todas as informações relativas aos custos que suportaram para prestação dos serviços, não trouxeram aos autos qualquer demonstrativo e comprovação das despesas oriundas da execução dos contratos, de modo a legitimar os preços praticados acima da média do mercado.

112. Noutro giro, também se afigura incabível o requerimento de realização de perícia técnica por este Tribunal de Contas, uma vez que o relatório técnico elaborado pela equipe de auditoria, neste caso concreto, já se revela um estudo técnico suficiente acerca da existência de sobrepreço e superfaturamento na execução dos contratos firmados pela Prefeitura de Paranaíta e as empresas contratadas.

113. No que concerne ao julgamento da Tomada de Contas Especial nº 48.990-5/2021, citado pelas empresas contratadas, saliento que, basta ler o voto do Relator para perceber que as circunstâncias que propulsionaram o julgamento pela regularidade das contas não estão presentes no presente processo. Para respaldar essa afirmação, não custa dizer que naqueles autos, além do objeto do contrato versar acerca de aquisições de materiais de consumo e gêneros alimentícios, o que demonstra que não guarda nenhuma relação com os objetos dos contratos ora apreciados, extrai-se que, na ocasião, o suposto sobrepreço detectado em cada produto pela equipe de auditoria, conforme realçado pelo relator “possuem uma pequena superioridade em comparação dos preços médios praticados no mercado, apresentando diferenças de 1 (um) a 3 (três) reais, e que os eventuais danos representaram uma mediana de R\$ 1.000,00 (mil reais)⁵”. Outro fator mensurado, na oportunidade, foi que o suposto montante total do sobrepreço era bem inferior a R\$ 50.000,00, o que obsta a instauração de Tomada de Contas Especial, pois nessa

⁵ Processo 489905/2021 – doc. digital nº 176901/2022 – fl. 5





situação é considerado que a movimentação da máquina pública seria mais onerosa do que a própria restituição ao erário.

114. Enfim, quanto à falta de participação de outras empresas de fora do município, o que, conforme sustentado nas defesas, demonstraria que não havia sobrepreço no certame, na linha do *Parquet* de Contas, compreendo que não há correlação lógica entre o número de participantes da licitação e eventual deficiência na formação de preços, sendo ainda importante salientar que os certames foram realizados por meio de pregão presencial, que por sua própria natureza, tende a restringir a participação de licitantes estabelecidas em outras localidades.

115. No campo da responsabilização, assim como entendido pelo órgão ministerial, compreendo ser necessário **afastar a responsabilidade do ex-prefeito, Sr. Antônio Domingo Rufatto, excluindo-o do polo passivo da presente Tomada de Contas Especial**, conforme razões já expostas na análise da irregularidade anterior, as quais se aplicam ao presente achado.

116. Em relação à **Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa**, ex-servidora da Prefeitura Municipal de Paranaíta, está documentalmente comprovado nos autos a sua autoria na elaboração dos orçamentos referenciais dos Pregões Presenciais nºs 04/2019 e 62/2019, que resultaram na celebração dos Contratos nºs 013/2019, 014/2019 e 015/2019 com sobrepreço e, conseqüentemente, nos pagamentos com **superfaturamento no total de R\$ 799.012,89 naquele exercício**.

117. Igualmente, são solidariamente responsáveis com a ex-servidora as empresas contratadas por meio dos supracitados ajustes, quais sejam, **Rosalina Nissola Sartori ME, Dois Irmãos Transportes Ltda. ME e Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME**, bem como exclusivamente responsáveis pelo dano oriundo dos contratos firmados em 2018, na medida em que apresentaram propostas com valores incompatíveis com o praticado no mercado, contribuindo com a ocorrência do dano ao erário. Nesse sentido:





As empresas que contratam com a Administração devem ofertar preços compatíveis com os de mercado, sob pena de serem responsabilizadas por eventual sobrepreço constatado no contrato, uma vez que **o regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas, com a consequente obrigação de seguir os preços praticados no mercado (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados.** (TCU, Acórdão 992/2022-Plenário. Rel. Min. BENJAMIN ZYMLER. Publicado no Boletim de Jurisprudência nº 401 de 30/05/2022)

As empresas que oferecem propostas com valores acima dos praticados pelo mercado, tirando proveito de orçamentos superestimados elaborados pelos órgãos públicos contratantes, **contribuem para o superfaturamento dos serviços, sujeitando-se à responsabilização solidária pelo dano evidenciado.** (TCU, Acórdão 1427/2021-Plenário. Rel. Min. BRUNO DANTAS. Publicado no Boletim de Jurisprudência nº 361 de 05/07/2021)

118. Assim, a responsabilidade pelo superfaturamento evidenciado nos serviços de transporte escolar prestados à Prefeitura Municipal de Paranaíta nos exercícios de 2018 e 2019 pode ser assim resumido (doc. digital nº 221589/2023, fl. 26):





Contrato	Responsáveis	Superfaturamento
012/2018	Dois Irmãos Transportes Ltda. – ME	R\$ 214.081,72
013/2018	Rosalina Nissola Sartori - ME.	R\$ 464.482,30
014/2018	Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME	R\$ 86.697,54
013/2019	Dois Irmãos Transportes Ltda. - ME e Jacqueline A. Fernandes Rosa	R\$ 274.092,21
014/2019	Rosalina Nissola Sartori - ME. e Jacqueline A. Fernandes Rosa	R\$ 401.633,76
015/2019	Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME e Jacqueline A. Fernandes Rosa	R\$ 123.286,92

119. Por outro lado, divirjo do Ministério Público de Contas quanto à aplicação de nova multa regimental à ex-servidora pela presente irregularidade, uma vez que a elaboração ineficiente da pesquisa de preços dos certames realizados por Paranaíta já resultou na aplicação de multa no exame do primeiro achado deste voto.

120. A par do arrazoadado, em consonância parcial com o Ministério Público de Contas, **mantenho a irregularidade descrita no Achado nº 2 (JB 01)**, de responsabilidade da Sra. **Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa**⁶, então servidora do Departamento de Licitações da Prefeitura Municipal de Paranaíta, e das contratadas **Rosalina Nissola Sartori ME, Dois Irmãos Transportes Ltda. ME e**

⁶ Não é demais relembrar que a responsabilidade da Sr^a Jacqueline incide apenas sobre as despesas executadas relacionadas aos contratos de 2019.





Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME, com a condenação da ex-servidora e das empresas beneficiadas à restituição do erário no valor dos pagamentos irregulares.

121. Nessa linha, adoto como **data do fato gerador**, nos termos do art. 326, parágrafo único, do RITCE/MT (RN nº 16/2021), **as datas dos pagamentos** inseridas nos quadros 32, 33 e 34 do Relatório Técnico Conclusivo (doc. digital nº 213669/2023, fls. 106 a 111) da equipe de auditoria.

122. Pelos precedentes argumentos, compreendo que as irregularidades narradas e mantidas na presente Tomada de Contas Especial, considerando ainda a constatação de dano ao erário a ser restituído pelos responsáveis, fundamentam o **julgamento pela irregularidade das contas** relacionadas aos contratos decorrentes dos Pregões Presenciais nºs 04/2018, 04/2019 e 62/2019.

123. Por conseguinte, com supedâneo no art. 164, III, § 6º, do RITCE/MT, coaduno com o Ministério Público de Contas em encaminhar cópia dos autos ao Ministério Público do Estado para que, no âmbito de suas competências, adote as medidas que entender pertinentes.

DISPOSITIVO DO VOTO

124. Posto isso, em consonância parcial com o Parecer nº 5.144/2023 do Ministério Público de Contas, e, com fulcro nos artigos 164, II e III, da Resolução Normativa nº 16/2021 (RITCE/MT), **VOTO** no sentido de:

I) preliminarmente, **excluir o Sr. Antônio Domingo Rufatto**, ex-Prefeito de Paranaíta, do rol de responsáveis pelas irregularidades detectadas na presente Tomada de Contas;

II) no mérito, **julgar irregulares as contas** relacionadas aos contratos decorrentes dos Pregões Presenciais nºs 04/2018,





04/2019 e 62/2019, de responsabilidade das empresas **Rosalina Nissola Sartori ME, Dois Irmãos Transportes Ltda. ME e Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME**, e da **Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa**, servidora da Prefeitura de Paranaíta e responsável pelas despesas relacionadas aos Pregões Presenciais supracitados do **exercício de 2019**, por ter elaborado as pesquisas de preços anexadas nos referidos certames;

III) aplicar multa, com fundamento no art. 327, II, da Resolução Normativa nº 16/2021 (RITCE/MT), conforme gradação estabelecida no art. 3º, II, “a”, da Resolução Normativa nº 17/2016, de **6 UPFs/MT** à **Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa**, em razão da manutenção da irregularidade **GB 06**;

IV) determinar a restituição ao erário municipal, com recursos próprios:

a) à empresa Dois Irmãos Transporte Ltda. ME, no valor de **R\$ 214.081,72**, em virtude dos pagamentos irregulares oriundos do Contrato nº 12/2018;

b) à empresa Rosalina Nissola Sartori ME, no valor de **R\$ 464.482,30**, em virtude dos pagamentos irregulares oriundos do Contrato nº 13/2018;

c) à empresa Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME, no valor de **R\$ 86.697,54**, em virtude dos pagamentos irregulares oriundos do Contrato nº 014/2018;

d) solidariamente, à Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa e à empresa Dois Irmãos Transportes Ltda. ME, no valor de **R\$ 274.092,21**, em virtude dos pagamentos irregulares oriundos do Contrato nº 13/2019;





e) solidariamente, à **Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa** e à empresa **Rosalina Nissola Sartori ME**, no valor de **R\$ 401.633,76**, em virtude dos pagamentos irregulares oriundos do Contrato nº 014/2019;

f) solidariamente, à **Sra. Jacqueline Aparecida Fernandes Rosa** e à empresa **Transporte Escolar São Pedro Ltda. ME**, no valor de **R\$ 123.286,92**, em virtude dos pagamentos irregulares oriundos do Contrato nº 015/2019;

V) determinar que atual gestão da Prefeitura Municipal de Paranaíta realize pesquisas de preços de referência nas aquisições públicas com amplitude e rigor metodológico proporcionais à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, não se restringindo à obtenção de orçamentos junto a potenciais fornecedores, mas considerando um amplo conjunto de preços aceitáveis, tendo como fonte prioritária os preços praticados na Administração Pública, nos termos da Resolução de Consulta nº 20/2016; e,

VI) com fulcro no art. 164, III, § 6º, do RITCE/MT, encaminhar cópia digital dos autos ao Ministério Público Estadual, para conhecimento e providências que entender pertinentes.

125. É como voto.

Cuiabá, MT, 14 de março de 2024.

*(assinatura digital)*⁷

Conselheiro **GONÇALO DOMINGOS DE CAMPOS NETO**
Relator

⁷Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

