



**PROCESSO Nº : 598194/2023**  
**ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO INTERNA**  
**UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SÃO JOAQUIM**  
**RESPONSÁVEIS : LEONARDO FARIAS ZAMPA – PREFEITO**  
GERALDO PEREIRA DA SILVA – SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO  
VINÍCIO TIBÚRCCIO DOS SANTOS – SECRETÁRIO ADJUNTO DE INFRAESTRUTURA  
UELTON PIRES DE OLIVEIRA – FISCAL DO CONTRATO  
CENTRO AMÉRICA COMÉRCIO, SERVIÇO, GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA. – GESTORA DA FROTA  
R. P. DE ARAÚJO & CIA LTDA. – POSTO DE COMBUSTÍVEL CREDENCIADO  
**RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO**

### PARECER Nº 680/2025

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA. PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SÃO JOAQUIM. EXERCÍCIO DE 2023. CONTRATO ADMINISTRATIVO Nº 80/2022. IRREGULARIDADE POR FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS EM VALORES SUPERIORES AOS PRATICADOS NO MERCADO. PREÇO ACIMA DO CONSTANTE DA BOMBA. SUPERFATURAMENTO. DANO AO ERÁRIO. POSTO PERTENCENTE À REDE CREDENCIADA DE EMPRESA CONTRATADA PARA GERENCIAMENTO DE FROTA INTEGRADA COM FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS. IRREGULARIDADE POR FALTA DE CONTROLE INDIVIDUALIZADO DA FROTA. PARECER MINISTERIAL PELA CONVERSÃO DO PROCESSO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. LEGITIMIDADE PASSIVA DA EMPRESA CONTRATADA PARA GERENCIAMENTO DA FROTA. PROCEDÊNCIA DAS IRREGULARIDADES. CONDENAÇÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. MULTAS. REMESSA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação Interna** proposta pela 3<sup>a</sup> Secretaria de Controle Externo a partir de denúncia dirigida à Ouvidoria do TCE-MT e destinada a averiguar indícios de irregularidades na aquisição de combustíveis, de serviços mecânicos e de peças automotivas pelo município de Novo São Joaquim-MT.





2. A 3ª Secex produziu Relatório Técnico para Manifestação Prévia (Doc. Nº 287357/2023) com o apontamento de dois achados de auditoria, sendo o primeiro relativo a superfaturamento em despesas com combustíveis e o segundo referente a pagamento de despesas irregulares com serviços de manutenção e compras de peças. Foi solicitada a notificação dos interessados para manifestação prévia.
3. Após notificados os senhores Leonardo Farias Zampa (Prefeito Municipal), Geraldo Pereira da Silva (Secretário de Administração), Vinícius Tibúrcio dos Santos (Secretário Adjunto de Infraestrutura) e Uelton Pires de Oliveira (Fiscal do Contrato), somente os dois primeiros se manifestaram, de forma conjunta (Doc. Nº 407400/2024).
4. Em seguida, foram também notificadas (Docs. Nº 430940/2024 e 430942/2024) as empresas R. P. de Araújo & Cia Ltda., fornecedora de combustíveis cujo nome fantasia é Posto Rio Manso, e Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda., empresa contratada pela Prefeitura e detentora do sistema de gerenciamento de frota. Porém, elas não se manifestaram.
5. Em decisão (doc. Nº 461902/2024), o Relator, Conselheiro Valter Albano, verificou o preenchimento dos requisitos de admissibilidade e encaminhou os autos para a Secex responsável para emissão de relatório técnico preliminar.
6. No Relatório Técnico Preliminar (Doc. Nº 467032/2024), a Secex analisou a argumentação trazida pelos interessados e apontou a responsabilidade por dano ao erário, já anteriormente calculado, decorrente do fornecimento de combustíveis em valores acima de mercado, conforme o achado de auditoria nº 1. Quanto ao achado nº 2, a Secex não confirmou a ocorrência de despesa ilegal com manutenção da frota descrita no relatório anterior, mas apontou irregularidade por falha no controle de custo de manutenção dos veículos. Foram assim classificados os apontamentos:





Responsáveis	Irregularidade	Resumo do Achado	Tópico
<p>1) LEONARDO FARIA ZAMPA – Prefeito Municipal</p> <p>2) GERALDO PEREIRA DA SILVA – Secretário de Administração</p> <p>3) VINICIO TIBÚRCCIO DOS SANTOS – Secretário Adjunto de Infraestrutura</p>	<p>1.Despesa_grave_02.</p> <p>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).</p>	<p>1.1 Foi constatado pagamento de despesas com combustíveis em valores superiores ao praticado no mercado, gerando um superfaturamento no valor de R\$ 408.869,93 no período de 01/01/2023 até 30/09/2023. Os preços superfaturados foram praticados pela empresa Posto Rio Manso (R. P. DE ARAUJO &amp; CIA LTDA, pertencente a rede credenciada de postos da empresa contratada para gerenciamento de frota integrada com fornecimento de combustíveis, CENTRO AMÉRICA COMÉRCIO, SERVIÇOS, GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA.</p>	4.1

Responsáveis	Irregularidade	Resumo do Achado	Tópico
<p>4) UELTON PIRES DE OLIVEIRA – Fiscal de Contrato (Portaria nº 68/2023)</p> <p>5) CENTRO AMÉRICA COMERCIO, SERVIÇOS, GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA – empresa contratada</p> <p>6) R. P. DE ARAUJO &amp; CIA LTDA – Posto de Combustível da rede credenciada</p>			
<p>1) VINICIO TIBÚRCCIO DOS SANTOS – Secretário Adjunto de Infraestrutura</p>	<p>2.Controle Interno_grave_05.</p> <p>Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007).</p>	<p>2.1 Foi verificada, reiteradas vezes, utilização do cadastro de um veículo para fazer cotações e aquisições de peças, pneus e serviços de mecânicos e para outros veículos da frota, não permitindo o controle individualizado de cada veículo da frota e distorcendo completamente a avaliação econômica da frota.</p>	4.2





7. Os responsáveis foram citados para manifestação de defesa.
8. O Prefeito Municipal, Sr. Leonardo Farias Zampa, o Secretário Municipal de Administração, Sr. Geraldo Pereira da Silva, e o Secretário Adjunto de Infraestrutura, Sr. Vinícius Tibúrcio dos Santos se defenderam de forma conjunta (Defesa Nº 483747/2024).
9. A empresa Centro América Comércio, Serviços, Gestão e Tecnologia Ltda., detentora do sistema de gestão da frota e de credenciamento de fornecedores de combustíveis, também apresentou defesa e alegou sua ilegitimidade passiva (Defesa Nº 485424/2024).
10. A fornecedora de combustíveis, R. P. de Araújo & Cia Ltda., se defendeu contestando as alegações de superfaturamento (Defesa Nº 497752/2024).
11. O Sr. Uelton Pires de Oliveira, fiscal de contrato, também se defendeu alegando a inexistência de valor acima do mercado (Defesa nº 535764/2024).
12. Ao examinar as alegações defensivas, a 3ª Secex concluiu pelo afastamento da responsabilidade da empresa Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda., reconhecendo sua ilegitimidade passiva, e manteve os dois apontamentos para os demais responsáveis.
13. Vieram, então, os autos ao Ministério Públco de Contas.
14. É o relatório.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Da conversão dos autos em Tomada de Contas Especial

15. Trata-se de processo de Representação de Natureza Interna instaurado pela 3ª Secretaria de Controle Externo, em que constam preenchidos os requisitos do art. 194 do RTCE/MT, pois descrito o ato ou fato tido como irregular ou ilegal e seu fundamento legal, feita a identificação dos responsáveis e a descrição de suas condutas, com o período a que se referem e com os indícios que comprovam a materialidade e a autoria dos atos e dos fatos representados.
16. No entanto, em observância ao art. 151 do Regimento Interno do TCE/MT,





considerando que há a identificação de dano ao erário no curso desta representação interna, sugere-se a **conversão do processo em Tomada de Contas Especial, prosseguindo-se a instrução processual com a notificação dos responsáveis para apresentação de alegações finais**, nos termos do art. 110 do RI-TCE/MT.

## 2.2. Da alegação de ilegitimidade passiva

17. A empresa Centro América Comércio, Serviços, Gestão e Tecnologia Ltda. trouxe em sua defesa alegação preliminar de ilegitimidade passiva. Ela alega que lhe foi atribuída responsabilidade por credenciar e manter credenciado posto de combustíveis que praticou preços superfaturados para a Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim, bem como por não estabelecer critérios no sistema para identificar se os postos credenciados estão praticando os preços contratados.

18. Contudo, em sua defesa, a empresa credenciadora argumenta que não detém a competência de influenciar ou determinar o preço praticado pelo mercado.

19. Fazendo referência à Resolução de Consulta TCE/MT nº 16/2012, ela afirmou que os estudos praticados pelo TCE nessa resolução comprovam que a quarteirização foi permitida pela comprovação de economia aos cofres públicos trazida pelo fato da rede credenciada praticar o “preço da bomba dia”, ou seja, não existe um valor tabelado do litro do combustível e sim o preço da bomba no dia que o veículo será abastecido.

20. Acrescenta que, enquanto credenciadora, não pode e não deve interferir no valor ofertado por sua rede credenciada, por se tratar de regras de direito privado, em que cada empresa sabe o valor que deve ofertar seu produto.

21. A credenciadora ainda cita o Parecer do Ministério Públ co de Contas nº 2996/2012, nos autos da Resolução de Consulta nº 16/2012, Processo nº 130389/2012<sup>1</sup>, segundo o qual as obrigações contratuais que devem ser previstas para a contratada seriam:

Já no que corresponde às obrigações contratuais, é importante anotar o ônus da contratada, entre as quais destaca-se: 1) a responsabilidade pela operacionalização do sistema; 2) a manutenção mínima de postos

<sup>1</sup> A interessada não citou a numeração correta do processo que resultou na Resolução de Consulta nº 16/2012, sendo tal informação corrigida neste parecer.





aptos a efetuar o abastecimento; 3) a disponibilização para Administração do sistema de gestão; 4) a informação periódica dos preços praticados no postos; 5) o fornecimento do cartão magnético; 6) o controle dos abastecimentos e envio dos relatórios/extratos com a identificação do usuário do cartão.

22. Assim, destaca que a função da credenciadora é fornecer, por intermédio do sistema de gestão, parâmetros suficientes para controle e abastecimento realizados pela frota do município e que não é responsável pelo preço praticado pelo posto credenciado, sendo essa responsabilidade do agente credenciador.

23. Dessa forma, a Centro América Comércio, Serviços, Gestão e Tecnologia Ltda. alega que não é parte da relação jurídica existente e requer seja reconhecida sua ilegitimidade passiva.

24. A 3<sup>a</sup> Secex acolheu os argumentos da contratada. A equipe de auditoria justificou que a empresa não tinha poder para intervir ou influenciar nos preços cobrados pelo Posto Rio Manso (R. P. de Araújo & Cia.), mesmo considerando que o posto faz parte da rede credenciada, pois entendeu que a função da credenciadora se limita à operacionalização do sistema, credenciamento de fornecedores, controle dos abastecimentos e fornecimento dos relatórios detalhados. Assim, a empresa foi considerada parte ilegítima para figurar nos autos pela equipe de auditoria.

25. O MP de Contas diverge dessa conclusão alcançada pela unidade instrutória.

26. A ilegitimidade passiva configura-se quando a parte demandada não integra a relação jurídica que fundamenta a ação. No entanto, essa não é a hipótese dos autos. O caso trata da gestão de frota municipal por meio da quarteirização de serviços, em que restou apurado superfaturamento na aquisição de combustíveis. No contexto sob análise, a empresa responsável pelo sistema de gestão atua como intermediária na relação jurídica entre a Administração Pública e o posto fornecedor de combustíveis.

27. Ainda que a empresa credenciadora não detenha ingerência direta sobre os preços praticados pela rede credenciada, é ela quem viabiliza a transação por meio do cartão magnético, transmite informações de valores inseridas no sistema e emite recibos ao ente público.





28. Assim, ao menos em juízo preliminar, deve-se reconhecer que a empresa credenciadora integra a relação jurídica discutida, sendo sua efetiva responsabilidade matéria a ser apreciada na seara de mérito.

### 2.3. Do mérito

29. Consoante exposto, trata-se de **Representação Interna** proposta pela 3<sup>a</sup> Secex para apurar indícios de irregularidades na aquisição de combustíveis, serviços mecânicos e aquisição de peças automotivas pelo município de Novo São Joaquim-MT.

30. O Relatório Técnico para Manifestação Prévia (Doc. Nº 287357/2023) informou que a Prefeitura de Novo São Joaquim optou por fazer a gestão de sua frota de veículos por meio do modelo conhecido como quarteirização. A Prefeitura então contratou<sup>2</sup> a empresa Centro América Comércio, Serviços, Gestão e Tecnologia Ltda. para realizar o serviço de gerenciamento da frota por meio de sistema informatizado, incluindo o fornecimento de combustíveis, serviços de mecânicos, lavagem de veículos e aquisição de peça automotivas.

31. O relatório informou ainda que, nesse modelo, o fornecimento não é realizado diretamente pela contratada e sim por intermédio de um sistema informatizado em que as aquisições são feitas em rede credenciada de comércio e prestadores de serviços (postos de combustíveis, oficinas mecânicas, lava-jatos e empresas de autopeças).

32. Inicialmente, a 3<sup>a</sup> Secex descreveu dois achados de auditoria com a indicação danos ao erário, sendo o primeiro relativo a superfaturamento em despesas com combustíveis e o segundo referente a pagamento de despesas irregulares com serviços de manutenção e compras de peças.

33. Contudo, após manifestação prévia dos interessados, a Secex emitiu Relatório Técnico Preliminar em que considerou impossível afirmar, de maneira inequívoca, a ocorrência de despesas irregulares com manutenção dos veículos e compra de peças, devido à falta de controle adequado da frota.

34. Segundo a Secex, em diversas situações, houve a utilização de um único cadastro de veículo para fazer cotações e aquisições de serviços mecânicos e peças para outros

<sup>2</sup> Contrato Administrativo nº 80/2022 (Doc. Nº 276275/2023, fls. 1/13).





veículos. Registrou-se também que as informações de quilometragem não estavam devidamente inseridas no sistema para vários veículos, pois a quilometragem das manutenções realizadas em janeiro era a mesma de setembro de 2023.

35. Diante disso, o Relatório Técnico Preliminar apontou superfaturamento apenas em relação ao primeiro achado e, modificando o segundo, restringiu a irregularidade à ineficiência dos sistemas de controle dos custos de manutenção da frota de veículos.

36. Dessa forma, no primeiro achado, apontou-se o pagamento de despesas com combustíveis em valores superiores ao praticado no mercado, gerando um superfaturamento no valor de R\$ 408.869,91 (quatrocentos e oito mil, oitocentos e sessenta e nove reais e noventa e um centavos) no período de 1/1/2023 até 30/9/2023, pagos ao Posto Rio Manso (R. P. de Araújo & Cia Ltda.), integrante da rede credenciada da empresa Centro América Comércio, Serviços, Gestão e Tecnologia Ltda.

37. A irregularidade foi apontada aos senhores Leonardo Farias Zampa (Prefeito Municipal), Geraldo Pereira da Silva (Secretário de Administração), Vinícius Tibúrcio dos Santos (Secretário Adjunto de Infraestrutura) e Uelton Pires de Oliveira (Fiscal do Contrato), bem como às empresas R. P. de Araújo & Cia Ltda. (Posto Rio Manso) e Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda. (gestora da frota via sistema informatizado e credenciadora da rede conveniada).

38. No segundo achado, foi atribuída responsabilidade ao Secretário Adjunto de Infraestrutura, Sr. Vinicio Tibúrcio dos Santos, pela irregularidade de ineficiência do controle de custos das manutenções da frota.

39. Passa-se então a analisar individualmente as irregularidades.

### **2.3.1. Do pagamento de despesas com combustíveis em valores superiores ao praticado pelo mercado**

40. Ao efetuar a fiscalização *in loco*, a equipe de auditoria acompanhou um abastecimento de veículo e verificou que o preço total registrado na bomba de combustível divergia do valor efetivamente cobrado da Prefeitura de Novo São Joaquim, resultando em um valor superior pago por litro de combustível.





41. Conforme imagens da Figura 1 e 2 do Relatório Técnico para Manifestação Prévia (Doc. Nº 287357/2023), os auditores constataram que o preço na bomba de combustível para gasolina comum era R\$ 6,53 por litro. O volume abastecido totalizou 51 litros, correspondendo ao valor de R\$ 333,03. No entanto, ao consultar o relatório emitido pelo sistema da contratada, observou-se que foi cobrado o montante de R\$ 355,98, o que resulta em um preço por litro de R\$ 6,98. Portanto, identificou-se um acréscimo de R\$ 0,45 por litro em relação ao valor praticado na bomba, o que representa em um incremento de preço de 6,89% para a Prefeitura naquela ocasião.

42. Assim, no posto fiscalizado, os preços praticados especificamente para a Prefeitura de Novo São Joaquim eram superiores aos preços de mercado, constantes da bomba de abastecimento e aplicados aos demais clientes.

43. A unidade de auditoria ainda identificou que 77% dos abastecimentos do município ocorreram no Posto Rio Manso (empresa R. P. de Araújo & Cia Ltda.) e, após análise de informações obtidas junto à Sefaz-MT, foi calculado o valor de superfaturamento ocorrido no período de 1/1/2023 a 30/1/2023.

44. A equipe da 3<sup>a</sup> Secex utilizou-se de duas formas de cálculo para apuração de superfaturamento e, consequentemente, de dano ao erário. O primeiro cálculo considerou a diferença entre o preço médio mensal para Prefeitura e para o mercado. O segundo considerou a diferença entre o preço médio mensal para Prefeitura e o menor preço mensal para o mercado (demais consumidores). Após realizados os cálculos, o resultado do superfaturamento constatado foi R\$ 260.362,14 pelo Método 1 e R\$ 408.869,93 pelo Método 2, sendo o último o escolhido para apontamento da irregularidade.

45. Segundo a Secex, a escolha do método apropriado para o cálculo do superfaturamento passa primeiramente pela análise do volume de combustível consumido pela Prefeitura no Posto Rio Manso no período sob análise (1/1/2023 a 30/9/2023). Nesse período, a Prefeitura individualmente consumiu um total de 337.865 litros de combustível do Posto Rio Manso, enquanto todos os seus demais consumidores em conjunto adquiriram um total de 277.461 litros. Desse modo, a notou-se que a Prefeitura é responsável pelo consumo de 55% do volume de combustíveis vendidos pelo posto.

46. Para a Secex, não é razoável que o posto pratique preços mais elevados para





seu maior cliente, responsável por 55% das vendas de combustíveis. Acrescentou que a lógica de mercado é justamente o inverso, quanto maior o consumo, espera-se menores preços.

47. A irregularidade foi classificada em JB02 e, consoante exposto, foi atribuída ao Prefeito Municipal, Sr. Leonardo Farias Zampa, ao Secretário de Administração, Sr. Geraldo Pereira da Silva, ao Secretário Adjunto de Infraestrutura, Sr. Vinícius Tibúrcio dos Santos, ao Fiscal do Contrato, Sr. Uelton Pires de Oliveira, ao posto de combustíveis R. P. de Araújo & Cia Ltda. e à empresa credenciadora Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda.

48. Veja-se o resumo do achado:

Classificação de Irregularidades de acordo com a Resolução Normativa nº 17/2010	
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).
Resumo do Achado	Foi constatado pagamento de despesas com combustíveis em valores superiores ao praticado no mercado, gerando um superfaturamento no valor de R\$ 408.869,93 no período de 01/01/2023 até 30/09/2023. Os preços superfaturados foram praticados pela empresa Posto Rio Manso (R. P. DE ARAUJO & CIA LTDA, pertencente a rede credenciada de postos da empresa contratada para gerenciamento de frota integrada com fornecimento de combustíveis, CENTRO AMÉRICA COMÉRCIO, SERVIÇOS, GESTÃO E TECNOLOGIA LTDA.

49. Em síntese, a **defesa do Prefeito**, do **Secretário de Administração** e do **Secretário Adjunto de Infraestrutura** alegou que no município somente há quatro postos de combustíveis, sendo dois deles de propriedade da filha do Vice-Prefeito e um deles de propriedade do Prefeito. Assim, os responsáveis justificaram que o Posto Rio Manso é o único na localidade sem impedimento para fornecer combustíveis à Prefeitura Municipal.

50. Requerendo aplicação de analogia, eles citaram o exemplo do Município de Luciara-MT, nos autos nº 512133/2023, sob alegação de se tratar de demanda semelhante que foi arquivada. Argumentaram que ambos os municípios são distantes da capital, com baixo número de habitantes e que, nos dois casos, o único posto que pode fornecer combustíveis para a respectiva Prefeitura cobra valores um pouco maiores.





51. Segundo a defesa, mesmo que o relatório preliminar afirme que não deve ser considerada a liberdade de preços, há de se considerar que a empresa gerenciadora cobra taxa zero do município e cobra taxa de credenciamento sobre o valor da nota fiscal da sua rede credenciada de postos de combustíveis.

52. Com isso, os Defendentes alegaram que “mantem o posicionamento certo e incontrovertido que o valor praticado pelo único fornecedor, o qual fornece o produto através de uma empresa credenciadora, terá de fato um valor maior.”.

53. Por sua vez, a defesa do **Fiscal do Contrato** alegou que os preços estabelecidos pelos vários agentes econômicos envolvidos no fornecimento de combustíveis automotivos são determinados em um regime de livre mercado.

54. Asseverou que o Autoposto Tigrão, localizado no município de Campinápolis, cobrava no período o preço de R\$ 6,93 por litro, enquanto o Posto Rio Manso cobrava R\$ 6,98, portanto, apenas R\$ 0,05 (cinco centavos) acima do valor praticado no outro posto de gasolina mais próximo capaz de atender o Município de Novo São Joaquim. Assim, argumentou que o preço pago não estava acima de mercado, pois houve o pagamento do valor por litro dentro dos parâmetros da região.

55. Acrescentou que, em estabelecimentos diferentes, é comum haver variação de valores devido a fatores específicos, como volume de compra, condições de pagamento, prazos de entrega, localização, variações de mercado e exigências técnicas. Aduziu que essas peculiaridades influenciam diretamente o valor final de cada contrato e precisam ser analisadas antes de se concluir que há superfaturamento.

56. Sobre sua responsabilidade enquanto fiscal de contrato, argumentou que a mera existência de uma diferença de preços — especialmente uma diferença mínima — não é suficiente para acusar o responsável de ter falhado na verificação de um possível superfaturamento.

57. A empresa **Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda.**, conforme visto, alegou sua ilegitimidade passiva, que foi acolhida pela Secex.

58. Em matéria de mérito, também mencionou o fato do Posto Rio Manso ser o





único capaz de fornecer para a Prefeitura no município, em razão do impedimento pela propriedade dos demais postos pertencer a gestores municipais.

59. Argumentou que o valor pago pela Prefeitura de Novo São Joaquim não estava acima de mercado, pois o valor por litro estava dentro dos parâmetros da região. Para justificar, citou o preço de R\$ 6,93 praticado pelo Auto Posto Gonzaga, em Campinápolis, apenas R\$ 0,05 mais barato.

60. O posto **R. P. de Araújo & Cia Ltda.** também aduziu que o valor cobrado por litro é compatível com os preços praticados pelo mercado local. Segundo a empresa, os preços praticados seguiram rigorosamente os termos estabelecidos no Contrato Administrativo nº 80/2022.

61. O fornecedor argumentou que a metodologia utilizada para calcular o alegado superfaturamento não considerou variáveis importantes, como a oscilação de preços do mercado e os benefícios adicionais oferecidos, comprometendo a exatidão dos cálculos apresentados.

62. Acrescentou que a falta de clareza na definição dos critérios objetivos para a formação de preços, apontada pela fiscalização, não pode ser imputada ao posto, que operou conforme as especificações estabelecidas pela empresa contratada e aceitas pela Administração Municipal.

63. Ao **analisar as defesas**, a 3<sup>a</sup> Secex abordou separadamente as manifestações trazidas pelos responsáveis. No entanto, é possível sintetizar a argumentação trazida pela equipe de auditoria no Relatório Técnico Conclusivo.

64. Quanto à alegação de que o Posto Rio Manso era o único sem impedimento para fornecer ao município, a Secex entendeu que isso não justifica o posto cobrar preços mais elevados para Prefeitura em relação ao preço de bomba, haja vista que o ente público era o maior cliente e o pagamento era feito de forma célere por intermédio de uma empresa gerenciadora da frota.

65. A 3<sup>a</sup> Secretaria de Controle Externo também reforçou que o superfaturamento não foi calculado a partir da comparação entre os preços praticados para Prefeitura e os preços praticados por outros postos de combustíveis do município ou da região, mas sim a partir da comparação entre os preços praticados pelo Posto Rio Manso para a Administração Municipal e





os preços praticados aos seus demais clientes. Portanto, segundo aduziu a Secex, o fato de existir somente um posto de combustível hábil a fornecer para a Prefeitura (único fornecedor) não tem qualquer implicação no contexto do superfaturamento e nos cálculos efetuados pela equipe técnica de auditoria.

66. Foi também argumentado que a cobrança de taxa de credenciamento do posto de combustível pela empresa credenciadora não pode ser repassada nos preços para Prefeitura, se não há previsão contratual neste sentido. Ademais, a Secex ainda ponderou que a defesa não apresentou cálculos que demonstrem qual seria o impacto da taxa de credenciamento nos preços praticados para Prefeitura.

67. Com relação a comparação com a situação do município de Luciara, cujo processo foi arquivado, explicitou-se que se trata de objeto diferente do processo de Novo São Joaquim, não permitindo, assim, a analogia sugerida pela defesa. No caso de Luciara, o objeto foi a contratação de posto de combustível ligado a agentes políticos ou familiares, enquanto em Novo São Joaquim o objeto é a aquisição de combustível pela Prefeitura a preços superiores ao praticado para o mercado (superfaturamento).

68. No que diz respeito à responsabilidade do fiscal de contrato, a Secex argumentou que cabia a ele assegurar que os abastecimentos fossem realizados de maneira adequada. Isso incluía verificar se as informações sobre os veículos da frota, as quantidades, os tipos de combustíveis e os preços cobrados pelo posto estavam em conformidade com as regras estabelecidas no contrato. Dessa forma, considerou-se que seu papel era crucial para prevenir erros, distorções e superfaturamento, mantendo-o no rol de responsáveis.

69. Ademais, frisa-se que a Secex considerou a empresa credenciadora como parte ilegítima para figurar nos autos, afastando, portanto, a Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda. do rol de responsáveis pela irregularidade em questão.

70. Cumpre, então, expor a posição do **Ministério Públco de Contas**.

71. No modelo de gestão da frota adotado pelo Município de Novo São Joaquim tem-se a figura da quarteirização contratual, em que a Administração contrata uma empresa gerenciadora para intermediar o abastecimento junto a uma rede de postos credenciados.





72. Embora a taxa de administração estipulada no contrato firmado com a empresa Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda. tenha sido igual a zero, verificou-se que o preço efetivamente pago pelo litro de combustível pela Prefeitura foi superior ao preço praticado na bomba. Frisa-se que a equipe de fiscalização detectou diretamente no posto R. P. de Araújo & Cia Ltda, durante a visita *in loco*, uma cobrança superior de R\$ 0,45 por litro de gasolina comum para a Prefeitura em relação ao valor de bomba naquele momento (6,89% maior).

73. A prática reiterada de cobrança superior ao valor de mercado indica a transferência indireta do custo da intermediação à Administração sem autorização contratual, resultando em superfaturamento e, consequentemente, em dano ao erário.

74. Nota-se que o incremento do preço praticado para a Prefeitura, no caso sob exame, demonstra com clareza a inadequação do critério exclusivo de menor taxa ("taxa zero") para definição da melhor proposta em fase licitatória.

75. É que a definição da melhor proposta com base exclusiva na taxa de administração — ainda que zero — não assegura, por si só, a economicidade da contratação. Conforme destaca a doutrina especializada (Pereira Júnior e Dotti, 2009)<sup>3</sup> o gerenciamento de combustíveis por rede credenciada exige que a economicidade seja verificada com base no preço efetivamente pago pelo combustível. A ausência de critério contratual que assegure o uso do preço da bomba como referência favorece práticas lesivas ao interesse público, como ocorreu no caso concreto, em que o preço praticado para a Administração consistiu em significativo aumento ao valor de bomba, apesar de prevista ausência de taxa de administração.

76. Na licitação que deu origem ao Contrato Administrativo nº 80/2022, o critério de julgamento das propostas se baseou no menor desconto da taxa de administração, sem levar em consideração os preços de combustíveis praticados pela rede conveniada, que é o produto com maior relevância financeira na contratação. O contrato em questão advém de procedimento "carona" na Ata de Registro de Preços nº 230/2022, decorrente do Pregão Presencial nº 85/2022, do município de Primavera do Leste-MT.

<sup>3</sup> PEREIRA JUNIOR, José Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da "quarteirização" na gestão pública? *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 116, p. 79-100, set./dez. 2009.





77. Desse modo, em procedimento para quarteirização de fornecimento de combustíveis, caso o critério licitatório seja a menor taxa de administração da empresa contratada, impõe-se a inserção de regra contratual que assegure o uso de preço de bomba como referência de preço.

78. Assim, ainda que o Contrato Administrativo nº 80/2022 não tenha previsto um critério objetivo nesse sentido, a utilização do preço de bomba decorre da própria necessidade de compatibilizar esse modelo de contratação com o regime jurídico das contratações públicas, sob pena de violação aos princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

79. Além disso, o acréscimo no preço de bomba praticado para a Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim não encontra respaldo nem em uma análise econômica de mercado, por desproporcionalidade na precificação.

80. Apesar de ser o maior cliente do posto de combustível credenciado, responsável por 55% de todo o volume vendido, a Prefeitura foi onerada com valores superiores aos cobrados de quaisquer outros consumidores, o que contraria a lógica econômica de mercado. Tal conduta evidencia abuso contratual, agravado pela omissão da empresa gerenciadora quanto ao controle e à transparência sobre os preços praticados por sua rede credenciada.

81. Cumpre pontuar que um dos principais fundamentos que sustentam o modelo de contratação com intermediação (quarteirização) é a promessa de maior eficiência e economia, mediante o acesso a uma ampla rede credenciada com preços de mercado (valor de bomba). Portanto, a cobrança de valores superiores aos praticados nas bombas inviabiliza a principal justificativa econômica do modelo, tornando pertinente a reavaliação da sua adoção em detrimento de procedimentos licitatórios tradicionais voltados à contratação direta de um posto fornecedor.

82. Quanto à responsabilidade, não resta dúvida que os agentes municipais apontados respondem pela irregularidade. Ao Prefeito Municipal, Sr. Leonardo Farias Zampa, cabia exercer o controle sobre os pagamentos de despesas por ele autorizados; ao Secretário de Administração, Sr. Geraldo Pereira da Silva, cabia a gestão do Contrato nº 80/2022; e ao Secretário Adjunto de Infraestrutura, Sr. Vinícius Tibúrcio dos Santos, enquanto gestor operacional da frota, cabia acompanhar os custos de abastecimento e relatar ao gestor municipal





---

a situação detectada de preços superfaturados.

83. Ademais, ao Fiscal do Contrato, Sr. Uelton Pires de Oliveira, competia acompanhar a execução do contrato e relatar a seus superiores qualquer inconformidade encontrada, inclusive a incompatibilidade dos preços constantes da bomba com os preços cobrados da Prefeitura. Neste ponto, é salutar registrar que se trata de superfaturamento de preços que perdurou por meses de contrato, isto é, duradouro o suficiente para que o agente fiscal tivesse tomado conhecimento da diferença de preços.

84. Por sua vez, o posto R. P. de Araújo & Cia Ltda. é responsável por praticar preços superfaturados, dando ensejo ao prejuízo ao erário municipal.

85. A empresa gestora, Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda., ao intermediar as transações e gerir todo o processo de abastecimento, é responsável por falhas de gestão e pela omissão em criar mecanismos de controle. Não se trata de considerar a gestora da frota e credenciadora como apta a determinar o preço praticado pela rede credenciada, o que nitidamente não lhe compete, mas sim de responsabilizá-la pela eficiência do modelo de gestão de combustíveis.

86. A empresa contratada para gerenciar a frota, ainda que não determine os preços praticados pelos postos, intermedia a transação, disponibiliza o sistema de controle, emite relatórios e faturas, bem como é responsável pelo credenciamento dos fornecedores. Logo, ao deixar de estabelecer controles para impedir a prática de sobrepreço e de assegurar a vinculação ao preço de bomba, ela contribui para a concretização do dano ao erário. Sopessa-se, mais uma vez, que o superfaturamento de preços foi prática reiterada durante os meses de contrato e não ocorrências pontuais.

87. Nesse ponto, aplica-se a regra da responsabilidade solidária por obrigação indivisível, pois a prestação contratual (fornecimento de combustível com intermediação obrigatória pela gerenciadora) é unitária do ponto de vista da Administração. A relação que se estabelece entre a Prefeitura e a fornecedora de combustíveis é intermediada pela gerenciadora da frota e só existe sob a guarda de sua gestão. Portanto, a gerenciadora e o posto respondem conjuntamente pelo dano ao erário.





88. Nesse sentido, cita-se excerto de artigo<sup>4</sup> publicado na Revista do TCU de autoria de José Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti:

Nessa relação jurídica privada, autônoma e independente da relação jurídico-contratual ajustada entre a Administração e a empresa gerenciadora, são partes o contratante (a empresa gerenciadora) e os contratados (prestadores de serviços, fornecedores de peças e acessórios, fornecedores de combustíveis). Estes se obrigam, perante a empresa gerenciadora, a executar o objeto da gestão a esta contratada pela Administração, o que desde logo afasta desse contrato o perfil de relação de consumo, posto que esta se caracteriza pelo fato de o consumidor ser o destinatário final do bem ou serviço (CDC, art. 2º). No caso, o destinatário final dos bens fornecidos ou serviços prestados pelos executores não é a empresa gestora, mas a Administração, que parte não é no contrato.

**Se dessa relação contratual advier algum dano ou prejuízo para a Administração, respondem, solidariamente, a empresa gerenciadora e o contratado executor (empresa da rede), seguindo-se que a obrigação de ambos, perante a Administração, é indivisível, ou seja, tem por objeto coisa ou fato não suscetível de divisão, por sua natureza, por motivo de ordem econômica, ou dada a razão determinante do negócio jurídico (CC, art. 258).** (grifo nosso)

89. *In casu*, tanto os agentes públicos responsáveis pelo contrato quanto os entes privados envolvidos descumpriam os deveres de: controle de preços; zelo pela economicidade; e eficiência administrativa (art. 37, caput, da CF/88).

90. A ausência de parâmetros objetivos de preço no contrato e de atuação proativa da Administração e da gestora do sistema de abastecimento permitiu a ocorrência continuada do superfaturamento.

91. Portanto, em alinhamento parcial ao posicionamento da 3ª Secex, o **Ministério Públ  
co de Contas conclui pela manutenção da irregularidade JB02, sob a responsabilidade do Sr. Leonardo Farias Zampa, Sr. Geraldo Pereira da Silva, Sr. Vinícius Tibúrcio dos Santos, Sr. Uelton Pires de Oliveira, da empresa R. P. de Araújo & Cia. e da empresa Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda., com imputação de débito pelo dano ao erário no valor de R\$ 408.869,91 (quatrocentos e oito mil, oitocentos e sessenta e nove reais e noventa e um centavos) a ser restituído aos cofres municipais solidariamente pelos responsáveis e aplicação de multa, com fulcro no artigo**

<sup>4</sup> PEREIRA JUNIOR, José Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da "quarteirização" na gestão pública? *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 116, p. 79-100, set./dez. 2009.





## 75, II, da LO-TCE/MT c/c artigo 327, I, do Regimento Interno do TCE/MT.

92. Além disso, o **MP de Contas** sugere a **remessa de cópia dos autos ao Ministério Públ  
co Estadual**, para conhecimento e providências pela possível prática ato de improbidade administrativa e de dano ao erário municipal, nos termos do §6º do artigo 164 do Regimento Interno do TCE/MT.

### 2.3.2. Da ineficiência no controle interno da frota

93. No tocante ao segundo achado, a Secex informou que a Prefeitura de Novo São Joaquim implantou controle individualizado da frota, em atendimento à Súmula nº 7 do TCE/MT, com inserção de informações sobre manutenções preventivas e corretivas dos veículos no sistema. Porém, observou que vários veículos ou não dispunham de controle de quilometragem ou os parâmetros de quilometragem não foram informados no sistema.

94. A partir dos dados do sistema GTF, foram identificadas despesas com manutenções e troca de peças em frequência incomum em um curto espaço de tempo. Diante disso, no primeiro relatório produzido, Secex inicialmente indicou a existência de despesas irregulares com serviços de manutenção e compras de peças no valor de R\$ 141.833,12 (cento e quarenta e um mil, oitocentos e trinta e três reais e doze centavos).

95. Contudo, conforme anteriormente citado, após os esclarecimentos prévios trazidos pelo gestor municipal, a unidade instrutória não confirmou o dano ao erário em seu apontamento, devido à impossibilidade de fazê-lo de forma inequívoca pela falta de controle adequado da frota.

96. Diante dos argumentos apresentados pelo gestor, contextualizando as ocorrências com os veículos e mostrando evidências do sistema de gestão da frota, detectou-se a utilização, por diversas vezes, do cadastro de um único veículo para fazer cotações e aquisições de serviços mecânicos e peças para outros veículos da Prefeitura.

97. A Secex alegou que essa prática distorce completamente a avaliação econômica da frota, tendo em vista que altera diretamente os custos operacionais e indicadores de eficiência.

98. Assim, o segundo achado foi convertido no Relatório Técnico Preliminar para





apontar irregularidade por ineficiência dos sistemas de controle dos custos dos veículos e a responsabilidade foi atribuída ao Secretário Adjunto de Infraestrutura, Sr. Vinicio Tibúrcio dos Santos.

99. A irregularidade foi classificada em EB05, conforme resumo abaixo:

Classificação de Irregularidades de acordo com a Resolução Normativa nº 17/2010	
EB 05	Controle Interno_Grave_05. Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 161, V, da Resolução Normativa do TCE-MT nº 14/2007).
Resumo do Achado	Foi verificada, reiteradas vezes, utilização do cadastro de um veículo para fazer cotações e aquisições de peças, pneus e serviços de mecânicos e para outros veículos da frota, não permitindo o controle individualizado de cada veículo da frota e distorcendo completamente a avaliação econômica da frota.

100. O **Secretário Adjunto de Infraestrutura** reconheceu que ocorreu falha no preenchimento das informações administrativas, mas justificou que elas não causaram prejuízo ao erário.

101. A defesa citou o art. 12 do Decreto nº 9.830/2019, que regulamenta o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, o qual estabelece que o agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.

102. Ele enfatizou que, no presente caso, todos os produtos, peças e serviços relacionados no achado de auditoria foram recebidos e executados e que ocorreu falhas administrativas pontuais, que em hipótese alguma causaram prejuízo a Administração Pública.

103. Asseverou que já foram tomadas as medidas administrativas necessárias para que não haja mais o registro de compra e serviços de um veículo no cadastro do outro. Segundo ele, conforme a orientação dos auditores, foi criada a Normativa Interna nº 01/2023<sup>5</sup> acerca da utilização dos veículos públicos, compras, manutenções preventivas e tudo mais que abrange a

<sup>5</sup> Documento Externo nº 407400/2023, fls. 21 e ss.





---

frota municipal.

104. Por fim, requereu que seja aplicado o princípio da razoabilidade no julgamento do presente achado, para que seja julgado improcedente e, consequentemente, arquivada a presente representação.

105. Na análise da defesa, a **Secex** reiterou que as falhas nos controles administrativos, com a utilização do cadastro de um veículo para fazer aquisições para outro, não permitiram o controle individualizado, distorcendo completamente a avaliação econômica da frota. Assim, manteve a irregularidade.

106. O **Ministério Públ  
co de Contas** observa que o próprio Secretário Adjunto de Infraestrutura reconheceu as falhas no preenchimento dos registros administrativos. Igualmente, na manifestação prévia do Prefeito Municipal e do Secretário de Administração, a própria gestão explicitou que algumas peças foram cotadas no cadastro de um só veículo para diminuir o custo com a aquisição ao ser feito em maior quantidade, sendo argumentado que as peças foram utilizadas em outros veículos, como é o caso de pneus.

107. Resta clara, portanto, a ineficiência do sistema de controle interno da frota da Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim, pois os registros de compras e manutenções de um veículo nem sempre eram feitos em seu respectivo cadastro.

108. O correto controle individualizado dos veículos, com informações fidedignas sobre quilometragem, peças e serviços de manutenção, é condição essencial para que o gestor possa avaliar a situação econômica da frota, bem como permite maior eficiência na programação de manutenção dos veículos, o que pode impactar até mesmo em sua vida útil.

109. A alegada ausência de prejuízo ao erário e a requerida aplicação do princípio da razoabilidade servem para nortear a aplicação de penalidade ao agente público, podendo atenuá-la. Contudo, desnecessário avaliar a existência de prejuízo ao erário ou de dolo para responsabilização do agente público, uma vez que foi constatada a negligência em manter adequado controle individualizado da frota, em contrariedade ao Princípio da Eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da CF/1988 e à Súmula nº 7 deste Tribunal.

110. Nesse sentido, é o entendimento deste Tribunal de Contas:





**Responsabilidade. Culpa stricto sensu. Ausência de dolo e prejuízo ao erário. Afastamento/atenuação de sanção aplicada.** 1) A responsabilização dos agentes públicos, perante o Tribunal de Contas, pelo cometimento de ilegalidades ou irregularidades, não depende da caracterização de dolo e de prejuízo ao erário, bastando a presença da culpa stricto sensu qualificada, ou seja, quando a conduta for cometida com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia. 2) Não caberá o afastamento ou atenuação de sanção aplicada pelo Tribunal de Contas, no caso de culpa de agentes públicos, caso não se demonstre a existência de obstáculos, dificuldades reais ou circunstâncias práticas que tenham imposto, limitado ou condicionado as ações desses agentes. (REPRESENTACAO (NATUREZA EXTERNA). Relator: JAQUELINE JACOBSEN MARQUES. Acórdão 200/2020 - PLENÁRIO. Julgado em 07/07/2020. Processo 290750/2019).

**Responsabilidade. Ausência de dano ao erário e de má-fé.** A inexistência de dano ao erário e a ausência de má-fé não obstante, por si só, a responsabilização do gestor ou servidor público que não agiu de acordo com a lei. Para a configuração de irregularidade e eventual penalização, basta identificar que o gestor/servidor público não agiu de acordo com a lei, independentemente da sua intenção. (REPRESENTACAO (NATUREZA INTERNA). Relator: GUILHERME ANTONIO MALUF. Acórdão 65/2022 - PLENÁRIO. Julgado em 22/03/2022. Processo 280305/2019).

111. Portanto, o **Ministério Públco de Contas conclui pela manutenção da irregularidade EB05, com aplicação de multa ao responsável, Sr. Vinicio Tibúrcio dos Santos**, nos termos do art. 75, III, da LO-TCE/MT c/c art. 327, II, do RI-TCE/MT.

112. Considerando a alegação de que foram tomadas as medidas administrativas para correção das falhas, com menção à Normativa Interna nº 01/2023<sup>6</sup>, deixa-se de sugerir a expedição de recomendação para aprimoramento dos sistemas de controle interno da frota.

### 3. CONCLUSÃO

113. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições constitucionais, **manifesta-se**:

a) preliminarmente, pela **conversão do processo em Tomada de Contas Especial** diante da apuração de dano ao erário, por força do art. 151 do Regimento Interno do TCE/MT, prosseguindo-se a instrução processual com a **notificação** dos responsáveis para apresentação de **alegações finais**, conforme art. 110 do RI-TCE/MT;

b) pela **legitimidade passiva da empresa Centro América Comércio,**

<sup>6</sup> Documento Externo nº 407400/2023, fls. 21 e ss.





---

Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda.;

c) no mérito, caso não acolhida a preliminar de conversão, pela procedência da Representação Interna, diante da manutenção integral das irregularidades JB02 e EB05, referentes ao Contrato Administrativo nº 80/2022 firmado pela Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim;

d) pela imputação de débito por dano ao erário no valor de R\$ 408.869,91 (quatrocentos e oito mil, oitocentos e sessenta e nove reais e noventa e um centavos), devendo ser atualizado e acrescido dos juros legais, a ser restituído aos cofres municipais solidariamente pelos responsáveis, quais sejam Sr. Leonardo Farias Zampa, Sr. Geraldo Pereira da Silva, Sr. Vinícius Tibúrcio dos Santos, Sr. Uelton Pires de Oliveira, empresa R. P. de Araújo & Cia. e empresa Centro América Comércio, Serviço, Gestão e Tecnologia Ltda., acrescido da aplicação de multa proporcional ao dano, com fulcro no artigo 75, II, da LO-TCE/MT c/c artigo 327, I, do Regimento Interno do TCE/MT, quanto à irregularidade JB02 (achado nº 1);

e) pela aplicação de multa ao responsável, Sr. Vinicio Tibúrcio dos Santos, pela irregularidade EB05 (achado nº 2), nos termos do artigo 75, III, da LO-TCE/MT c/c artigo 327, II, do RI-TCE/MT;

f) pela remessa de cópia dos autos ao Ministério Públco Estadual, para conhecimento e providências pela possível prática ato de improbidade administrativa e de dano ao erário municipal, nos termos do §6º do artigo 164 do Regimento Interno do TCE/MT.

É o parecer.

Ministério Públco de Contas, Cuiabá, 23 de abril de 2025.

(assinatura digital)<sup>7</sup>

**GUSTAVO COELHO DESCHAMPS**  
Procurador de Contas

---

<sup>7</sup>Documento 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.

