

PROCESSO Nº:	@REP 19/00134001
UNIDADE GESTORA:	Prefeitura Municipal de Içara
RESPONSÁVEL:	Murialdo Canto Gastaldon, Gerusa Bolsoni, Jaqueline dos Santos
ASSUNTO:	Representação - Comunicação à Ouvidoria nº 906/2018 - acerca de supostas irregularidades referentes à contratação da empresa JS Prestadora de Serviços para serviços de jardinagem nas escolas do Município

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE JARDINAGEM. UNIDADES ESCOLARES. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. ÁREA LICITADA SUPOSTAMENTE SUPERIOR AOS IMÓVEIS ONDE OS SERVIÇOS FORAM PRESTADOS. INOCORRÊNCIA. SERVIÇOS REALIZADOS. PREÇO ADEQUADO. IMPROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO.

Não restaram confirmadas as supostas irregularidades na liquidação das despesas de serviços de jardinagem. A adequação do preço, a prestação dos serviços e a coerência do quantitativo global licitado com as áreas das escolas municipais listadas, determinam a improcedência da Representação. Contudo, cabível recomendação para que em futuros editais a unidade detalhe os quantitativos dos serviços a serem prestados.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Representação autuada por determinação do Exmo. Sr. Conselheiro José Nei Alberton Ascari, na qualidade de Supervisor da Ouvidoria, nos termos da Comunicação nº 906/2018 (fls. 03-04), com base na Informação nº 0215/2018, da então Diretoria de Controle dos Municípios (DMU), que versou sobre irregularidades relacionadas à contratação da empresa JS Prestadora de Serviços, para realização de serviços de jardinagem nas escolas do Município de Içara (fls. 05-13).

Mediante o Relatório nº 130/2019, (fls. 48-51), a Diretoria de Licitações e Contratações (DLC) requereu informações e documentos à unidade gestora (fls. 14-15)¹, diligência que foi respondida mediante o Ofício nº GP/029/2019, costeado de documentação (fls. 17-706). Deferi a juntada de documentos complementares, ainda que extemporâneos (fls. 711; 714-744).

Posteriormente, por meio do Relatório nº 430/2019 (fls. 747-758), a área técnica sugeriu a realização de audiência:

¹ Foram os seguintes: (a) Procedimentos licitatórios completos, com todas as suas respectivas atas; (b) Contratos assinados; (c) Relatórios de liquidação das despesas assinados, com as respectivas notas fiscais; (d) Projeto arquitetônico de todas as escolas municipais em que ocorreram os serviços de jardinagem, com planta de locação da edificação no terreno; (e) Relatório fotográfico da área de jardinagem das escolas municipais; (f) Qualquer outra informação que entender pertinente para o esclarecimento da irregularidade”.

Considerando a Comunicação de Ouvidoria n. 906/2018 acerca de possíveis irregularidades relativas a empresa JS Prestadora de Serviços quanto à área contratada para o corte de grama.

Considerando que há indícios de pagamentos de áreas de corte de grama maiores do que as existentes, bem como pagamento duplicado e anterior ao contrato.

Diante do exposto, a Diretoria de Controle de Licitações e Contratações sugere ao Exmo. Sr. Relator:

3.1. DETERMINAR AUDIÊNCIA, da **Sra. Gerusa Bolsoni**, CPF 017.905.239-07, Secretária de Educação à época, da **Sra. Jaqueline dos Santos**, Secretária de Educação à época, e da **Empresa JS Prestadora de Serviços**, CNPJ 14.476.324/0001-05, prestadora de serviço pelo Contrato n. 101/PMI/2015, nos termos do art. 29, § 1º, da Lei Complementar n. 202, de 15 de dezembro de 2000, para, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento desta deliberação, com fulcro no art. 46, I, b, do mesmo diploma legal c/c o art. 124, do Regimento Interno (Resolução n. TC-06, de 28 de dezembro de 2001), apresentarem alegações de defesa acerca da liquidação de serviços com quantitativos maiores do que os executados, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/64 e com o art. 67, § 1º e art. 76 da Lei Federal 8.666/93 (item 2 do presente Relatório).

3.2. DAR CIÊNCIA à Prefeitura Municipal de Içara e ao seu Controle Interno.

Dispensado o exame dos requisitos de admissibilidade, determinei a realização da audiência nos moldes sugeridos (fls. 759 - 760), o que foi feito (fls. 761-770).

As manifestações dos responsáveis constam às fls. 771-796.

Com o Relatório nº 771/2019, a DLC opinou pela conversão em Tomada de Contas Especial (fls. 801-811):

3.1. CONVERTER o presente processo em **TOMADA DE CONTAS ESPECIAL** nos termos do art. 32 da Lei Complementar n. 202/2000, tendo em vista as irregularidades apontadas pelo órgão instrutivo, causando danos ao erário no valor total de R\$ 31.702,54.

3.2. DEFINIR A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA, nos termos do art. 15, I, da Lei Complementar n. 202/00, da **Empresa JS Prestadora de**

Serviços, CNPJ 14.476.324/0001-05, prestadora do serviço do Contrato 101/PMI/2015, juntamente com a **Sra. Gerusa Bolsoni**, CPF 017.905.239-07, Secretária de Educação à época e subscritora das liquidações do Contrato 101/PMI/2015, e a **Sra. Jaqueline dos Santos**, CPF 496.378.439-49, Secretária de Educação à época e subscritora das liquidações do Contrato 101/PMI/2015, por irregularidades verificadas nas presentes contas, com referência a pagamento irregular de R\$ 31.702,54.

3.3. DETERMINAR A CITAÇÃO, da **Sra. Gerusa Bolsoni**, da **Sra. Jaqueline dos Santos** e da **Empresa JS Prestadora de Serviços**, já qualificados, nos termos do art. 15, II, da Lei Complementar Estadual nº 202/2000, para, no prazo de 30 dias, a contar do recebimento desta deliberação, com fulcro no art. 46, I, alínea “b”, do mesmo diploma legal c/c o art. 124 do Regimento Interno, apresentar alegações de defesa acerca das seguintes irregularidades, ensejadoras de imputação de débito e/ou aplicação de multa, nos termos previstos nos artigos 68 e 69 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000:

3.3.1 Liquidação de serviços com quantitativos maiores do que os executados no valor de R\$ 31.702,54, em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/64 e com o art. 67, § 1º e art. 76 da Lei Federal 8.666/93 (item 2 do presente Relatório).

3.4. DAR CIÊNCIA à Prefeitura Municipal de Içara e ao seu Controle Interno.

O Ministério Público de Contas (Parecer nº MPC/DRR/769/2020) perfilhou o entendimento da área técnica (fls. 812-813).

Pautado o processo para a Sessão Plenária de 20.05.2020, o Município de Içara e as Sras. Gerusa Bolsoni e Jaqueline dos Santos informaram que foi instaurada Tomada de Contas Especial na unidade gestora. Solicitaram o adiamento do processo e requereram inscrição para sustentação oral. Diante disso, determinei a retirada de pauta e fixei o prazo de 30 (trinta) dias para remessa da cópia da Tomada de Contas Especial (fl. 912), que veio aos autos e consta às fls. 915-1106. Ademais, a empresa JS Prestadora de Serviços juntou documentos complementares (fls. 849-910).

A DLC examinou os documentos e assim concluiu o Relatório nº 856/2020 (fls. 1107-1129):

Considerando a Comunicação da Ouvidoria 906/2018, convertida em Representação, dando conta de supostas irregularidades na contratação da empresa JS Prestadora de Serviços, pelo Município de Içara, através da sua Prefeitura Municipal, Pregão Presencial 45/PMI e Contrato 101/PMI/2015.

Considerando que os dois pontos comunicados como irregulares (sede da empresa e áreas gramadas das unidades escolares) se mostraram completamente descabidos.

Considerando que se verificou que os serviços eram prestados com frequência suficiente e eram de boa qualidade, não se podendo afirmar que teria havido pagamento por serviços não realizados, ou pagamentos a maior do que as quantidades executadas.

Considerando, por fim, tudo mais que dos autos consta, sugere-se ao Relator o seguinte encaminhamento:

O TRIBUNAL PLENO, diante das razões apresentadas pelo Relator e com fulcro no art. 59 c/c o art. 113 da Constituição do Estado e no art. 1º da Lei Complementar n. 202/2000, decide:

4.1. Conhecer da Representação convertida pelo Conselheiro Supervisor da Ouvidoria a partir da Comunicação de Ouvidoria 906/2018, nos termos do art. 12 da Resolução TC-28/2008 e, no mérito, **considerá-la improcedente**, por não terem ficado suficientemente comprovadas as irregularidades levantadas.

4.2. Dar ciência desta Decisão, do Relatório e Voto do Relator que a fundamentam, bem como do Relatório DLC 856/2020, ao Conselheiro Representante, Sr. José Nei Alberton Ascari - Conselheiro Supervisor da Ouvidoria.

4.3. Determinar o arquivamento do processo.

O MPC acompanhou a área técnica, apenas acrescentando proposta de recomendação à unidade gestora para que aperfeiçoe o planejamento dos editais de licitação (Parecer MPC/DRR/738/2021, fls. 1130-1137).

Às fls. 1140-1141 constam documentos remetidos pelos procuradores das Sras. Jaqueline dos Santos e Geresa Bolsoni, requerendo inscrição para **sustentação oral**, cuja juntada deferi (fl. 1139).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

É dispensável o exame dos requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 101, parágrafo único, do Regimento Interno do TCE/SC².

Os fatos apurados pela diretoria técnica no Relatório nº DLC 430/2019 (fls. 747-758), indicavam três possíveis irregularidades, quais sejam: a) duplicidade nos pagamentos da nota fiscal 46 com a nota fiscal 47 emitida em 06.06.2017; a nota fiscal 45 com a nota fiscal 48 também emitida 06.06.2017; e nota fiscal 107 com a nota fiscal 109 de 09.11.2018; b) assinatura do Contrato nº 101/PMI/2015 três meses após os respectivos pagamentos; c) diferença de área de grama indicada nas notas fiscais com os valores de projeto das unidades escolares, com possível pagamento a maior de R\$ 43.226,04, e se considerado que o serviço não seria prestado em áreas cimentadas a diferença subiria para R\$ 110.488,75,.

Após a análise das defesas, a DLC, ainda antes da vinda dos documentos da Tomada de Contas Especial na origem, sugeriu afastar os apontamentos indicados nos itens “a” e “b” tendo em vista que a empresa JS Prestadora de Serviços demonstrou inexistência de duplicidade das notas fiscais nºs 45 a 48/2017, 107 e 109/2018, na medida em que os correspondentes serviços foram prestados em datas diferentes.

Quanto à assinatura do Contrato nº 101/PMI/2015, a empresa JS Prestadora de Serviços demonstrou que os pagamentos relativos às notas fiscais nº 21 e 22 identificados pelo corpo técnico referiram-se à dispensa de licitação realizada anteriormente ao mencionado contrato, consoante evidenciam os documentos de fls. 792-795.

Concernente à duplicidade no pagamento (item 2 do Relatório nº DLC 430/2019), a Nota Fiscal nº 107, emitida em 09.11.2018 (fl. 343) e a Nota Fiscal nº 109, emitida em 30.11.2018 (fl. 346), em que pese possuírem a descrição dos mesmos serviços, consistentes em “decoração e jardinagem, inclusive corte e poda de árvores” e o mesmo valor, qual seja, R\$ 2.187,13, as tabelas constantes às fls. 343 e 349, detalham áreas, escolas, datas, e valores de cada serviço componente das respectivas notas, demonstrando que os serviços foram prestados em datas e locais diferentes.

² “Art. 101 (...) Parágrafo único. A representação do Presidente do Tribunal, de Conselheiro ou de Procurador junto ao Tribunal de Contas, bem como aquela decorrente de conversão de comunicação da ouvidoria, dispensa o exame de admissibilidade, devendo ser imediatamente autuada e encaminhada ao órgão de controle competente para apuração dos fatos”.

O mesmo ocorreu com as Notas Fiscais nº s 46, 47, 45 e 48 (fls. 660, 663, 666 e 669), as quais possuem tabelas com os respectivos detalhamentos (fls. 661, 664, 667 e 770), evidenciando se tratarem de serviços distintos.

Quanto à assinatura do Contrato nº 101/PMI/2015 três meses após os pagamentos correspondentes às Notas Fiscais nºs 22 e 21, emitidas em 06 de março de 2015 para prestação de serviços de “decoreação e jardinagem, inclusive corte e poda de árvores” (fls. 451 e 457) (item 2 do Relatório nº DLC 430/2019), o mencionado instrumento, firmado entre a Prefeitura Municipal de Içara e a empresa Erosvaldo Michels da Silva Júnior – ME (JS Prestadora de Serviços), teve como objeto a “prestação de serviços para corte de grama mecanizada, limpeza de pátio e poda de árvores [...] (fl. 161) e foi firmado em 09 de junho de 2015.

Todavia, os detalhamentos dos empenhos correspondentes às aludidas notas fiscais constantes às fls. 792-795, demonstram a vinculação dos serviços com dispensa de licitação realizada anteriormente.

Em relação ao item “c”, a DLC havia verificado que o edital pertinente ao Contrato nº 101/PMI/2015 previa, além do serviço de grama mecânica, limpeza do pátio e poda das árvores. Após nova análise, a área técnica considerou regulares os serviços referentes às podas das árvores, permanecendo o suposto débito no montante de R\$ 31.702,54, resultante da diferença entre o valor inicialmente apurado (R\$ 43.226,04) e o relativo à poda de árvores (R\$ 11.523,50).

O corpo instrutivo considerou no Relatório nº DLC 771/2019 que (fls. 808-809):

Por outro lado, a alegação de que a empresa prestadora do serviço não possuía conhecimento das áreas de execução de serviço não é justificativa para liquidação indevida. Não foi demonstrado pelo responsável que o quantitativo levantado por esta DLC está incorreto, concluindo-se pelo dano ao erário. Também é preciso salientar que a possível imputação de débito nesse valor não causará prejuízo à responsável, uma vez que ela apenas ressarcirá ao erário a parcela do valor recebido que não correspondeu a serviço realizado.

O Quadro 4 do Relatório DLC-430/2019, transcrito abaixo, indica o dano ao erário incluindo a área cimentada como área de trabalho:

QUADRO 4 – Diferença de valores das notas fiscais com as áreas de projeto, considerando a área cimentada

Mês	2015		2016		2017		2018	
	Dif. em área	Dif. em valor	Dif. em área	Dif. em valor	Dif. em área	Dif. em valor	Dif. em área	Dif. em valor
Janeiro	-	-	-	-	-	-	9.851	R\$ 551,65
Fevereiro	-	-	63.287	R\$ 3.164,33	154	R\$ 8,61	7.330	R\$ 410,47
Março	-2.403	-R\$ 120,14	308	R\$ 15,38	308	R\$ 17,23	19.702	R\$ 1.103,29
Abril	-	-	154	R\$ 7,69	154	R\$ 8,61	9.851	R\$ 551,65
Maiο	-	-	308	R\$ 15,38	154	R\$ 8,61	15.516	R\$ 868,88
Junho	-	-	154	R\$ 8,61	63.133	R\$ 3.535,44	9.851	R\$ 551,65
Julho	-	-	170.580	R\$ 9.552,46	184.254	R\$ 10.318,20	9.851	R\$ 551,65
Agosto	77	R\$ 3,83	154	R\$ 8,61	46.555	R\$ 2.607,06	9.851	R\$ 551,65
Setembro	-9.902	-R\$ 495,12	-939	-R\$ 52,57	14.660	R\$ 820,94	9.851	R\$ 551,65
Outubro	-939	-R\$ 46,94	154	R\$ 8,61	7.330	R\$ 410,47	19.702	R\$ 1.103,29
Novembro	1.229	R\$ 61,43	-	-	14.660	R\$ 820,94	82.527	R\$ 4.621,50
Dezembro	154	R\$ 7,69	-1.878	-R\$ 105,15	11.909	R\$ 666,88	9.851	R\$ 551,65
Total	-11.785	-R\$ 589,25	232.280	R\$ 12.623,36	343.268	R\$ 19.222,99	213.731	R\$ 11.968,94

Total de todos os anos
R\$ 43.226,04

Fonte: Projetos de implantação das escolas às fls. 676 a 744 e notas fiscais às fls. 270 a 671.

Descontando a parcela correspondente à poda de árvores, há um possível dano ao erário de R\$ 31.702,54³. Conclui-se pelo indício de liquidação de serviços com quantitativos maiores do que os executados, em desacordo com os arts. 62 e 63: [...]

Após a vinda da Tomada de Contas Especial da origem e vinda de documentos complementares pela JS Prestadora de Serviços (fls. 915-1106 e fls. 849-910), a DLC exarou o Relatório nº 856/2020 analisando tais pontos (fls. 1107-1129). Destacou a área técnica (fls. 1111-1112):

Quanto à defesa prévia, cabe salientar a arguição da empresa de que ela foi contratada por um valor global, e que ela não possuía o conhecimento prévio da área de cada unidade escolar, pois o edital não previa tal informação⁴:

Resta comprovado, portanto, que o Representado foi contratado para realizar os serviços já descritos nas 48 instituições de ensino municipais, equivalente a uma área global de 1.187.820m² (fls. 65), sem ter conhecimento prévio da área individualizada por unidade escolar porque o edital não previa. Aliás, as metragens individuais eram de conhecimento exclusivo da Secretaria Municipal de Educação e da

³ R\$ 43.226,04 (liquidação indevida) – R\$ 11.523,50 (poda de árvores) = R\$ 31.702,54 (total do dano ao erário)

⁴ Fl. 1087.

servidora que gerenciava e fiscalizava o contrato, conforme relatos das testemunhas:

Com relação ao depoimento das testemunhas, destaca-se a informação dos depoentes que atuaram na diretoria das escolas, de que os serviços prestados eram bons, com frequência de execução, e que havia um documento que era assinado por eles próprios, ou por funcionários, após a execução dos serviços, apesar de não conter o detalhamento das áreas das unidades escolares⁵:

[...] que os depoentes que atuaram na diretoria das escolas informaram que os serviços prestados pela empresa era muito bom, com frequência de execução (inclusive no período de férias escolares). Havendo um documento/folha que era assinado pelos diretores e ou funcionários após a execução dos serviços (contendo o dia e o local), o documento não continha o detalhamento de metragem e ou o tipo de serviço (corte de grama, poda e ou limpeza de área lajotada). (*sic*)

Quanto às alegações finais, a empresa ressaltou que houve boa-fé no recebimento dos pagamentos pela execução dos serviços, visto que os pagamentos e a forma de trabalhar eram definidos pela Secretaria de Educação⁶.

Já na conclusão do Relatório, a Comissão enfatizou que a licitação foi determinada por área global, e não individualizada, que o modelo adotado era copiado de anos anteriores, e que era renovado por aditivos⁷.

E conclui afirmando que “o que se tem em tela é insegurança para aplicação de penalidade tanto para a empresa quanto para qualquer servidor da municipalidade”; que “não há prova segura de que a empresa possui falhas técnicas na execução de suas funções”; e que “suposições não são elementos suficientes para configurar danos ao erário”⁸.

A DLC esclarece, por fim, que a área total calculada pela Prefeitura para a licitação em cotejo com a frequência de corte, a cada 20 (vinte) dias, ensejando em 18,25 cortes por ano, foi adequada:

⁵ Fls. 1098 e 1099.

⁶ Fls. 1098 e 1099.

⁷ Fl. 1100.

⁸ Fls. 1100 e 1101.

Assim, dividindo-se a área total prevista pela Prefeitura para um ano, que foi de 1.187.820m², pelo número de cortes/ano (18,25), verifica-se que a Prefeitura considerou que a área total das escolas do Município era de 65.086m², o que corresponde praticamente a área total das escolas calculada por esta Instrução, que foi de 65.115m², com uma pequena diferença de 0,04%, que pode ser considerada desprezível.

Além disso, ainda que se considere que a área gramada seja de 39.833,26 metros quadrados, esta se reveste numa média de 829,86 metros quadrados por unidade escolar, e o objeto do edital envolvia também poda de árvores e limpeza de pátio (fl. 56, item 1.1 do Edital), incluindo retirada de gramas e ervas daninhas em áreas cimentadas e com pavimento em lajotas.

Sobre o preço contratado de R\$ 0,05 centavos por metro quadrado, o corpo instrutivo destacou que ficou 68% abaixo do orçado pelo município, que era de R\$0,156 por metro quadrado e o valor contratado em 2015 alcançou R\$ 53.391,00 por ano, sendo R\$ 1.112,31 por unidade escolar, com preço médio da visita para corte de grama e manutenção em R\$ 60,00 (sessenta reais), considerando o atendimento a cada 20 (vinte) dias (18,25 vezes ao ano).

Para corroborar a prestação dos serviços, o corpo técnico colacionou no seu relatório fotos de 2019 das 48 unidades escolares apresentadas pelo município, onde se verifica o asseio com o gramado e os pátios escolares (fls. 1119-1127). Diante disso, entendeu adequado o preço contratado, escoreito os serviços prestados, conforme depoimentos, e esclarecidas as questões relativas às áreas das unidades escolares que causaram a dúvida acerca da liquidação das despesas, sendo que o quantitativo global licitado estava coerente com as áreas das escolas municipais listadas no Anexo do Edital.

O Ministério Público de Contas aquiesceu com a sugestão de improcedência da Representação apresentada pela diretoria técnica, sugerindo, em acréscimo, recomendação para que a unidade gestora aperfeiçoe o planejamento dos editais licitatório, considerando que (fl. 1137):

(...) o instrumento convocatório não foi elaborado de forma devidamente detalhada e individualizada, especificando as áreas relativas a cada tipo de serviço (corte de grama, limpeza de áreas cimentadas e poda de árvores). Ao contrário, houve menção apenas à área total de trabalho

(1.187.820m²) e às unidades escolares (48 unidades) que integram a rede municipal de ensino. Ainda, apesar de o edital elencar no seu objeto a contratação dos três tipos de serviços acima especificados, na planilha orçamentária consta a menção apenas ao serviço de corte de grama.

Não há reparos ao encaminhamento proposto pela diretoria técnica, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, devido à comprovação da regularidade da execução do contrato analisado. Ademais, adequada a recomendação sugerida pelo representante ministerial.

Diante disso, deve a Representação ser julgada improcedente.

III – PROPOSTA DE VOTO

Estando os autos instruídos na forma regimental, submeto a presente matéria ao Egrégio Plenário, propugnando pela adoção da seguinte proposta de voto:

1 – Considerar improcedente a Representação decorrente da Comunicação nº 906/2018 da Ouvidoria desta Corte de Contas que versou sobre a contratação da empresa JS Prestadora de Serviços, para realização de serviços de jardinagem nas escolas do Município de Içara, ante a não confirmação das irregularidades apontadas.

2 – Recomendar ao Poder Executivo do Município de Içara que, em futuros editais, aperfeiçoe o planejamento e a definição dos quantitativos e a discriminação dos serviços a serem licitados.

3 – Dar ciência da Decisão, do relatório e da proposta de voto que o fundamentam, do Relatório nº DLC - 856/2020 e do Parecer nº MPC/DRR/738/2021 ao Prefeito Municipal de Içara, ao Controle Interno e à Assessoria Jurídica da Unidade.

Florianópolis, em 30 de julho de 2021.

Gerson dos Santos Sicca
Relator