

**Parecer:** MPC/DRR/738/2021  
**Processo:** @REP 19/00134001  
**Origem:** Município de Içara  
Representação - Comunicação à Ouvidoria n. 906/2018 - acerca de supostas irregularidades referentes à contratação da empresa JS Prestadora de Serviços para serviços de jardinagem nas escolas do Município  
**Assunto:**

Número Unificado: MPC-SC 2.3/2021.727

Trata-se de representação oriunda de comunicação formulada à Ouvidoria, noticiando possíveis irregularidades na contratação da empresa JS Prestadora de Serviços, pela Prefeitura Municipal de Içara, para realização de serviços de jardinagem nas escolas do Município.

Após proceder às diligências necessárias, a diretoria emitiu o relatório de nº 430/2019 (fls. 747-758) sugerindo a audiência das Sras. Gerusa Bolsoni e Jaqueline dos Santos (ex-Secretárias de Educação) e da Empresa JS Prestadora de Serviços para se manifestarem quanto às irregularidades apuradas. O encaminhamento foi acolhido pelo Relator, mediante a Decisão Singular de fls. 759-760.

Realizadas as audiências, a Sra. Gerusa Bolsoni e a Sra. Jaqueline dos Santos apresentaram manifestação em conjunto, às fls. 771-775. A Empresa JS Prestadora de Serviços acostou justificativas às fls. 776-796.

Em seguida, a diretoria técnica, sob o relatório de nº 771/2019 (fls. 801-811), sugeriu converter o presente processo em Tomada de Contas Especial, em face da liquidação de serviços em quantitativos superiores aos executados, no valor de R\$ 31.702,54. O Ministério Público de Contas acompanhou a proposta formulada pelo corpo técnico (fls. 812-813).

Posteriormente, houve a remessa de informações e documentos pelo Município de Içara, informando que a Tomada de Contas Especial instaurada no âmbito municipal para apurar eventuais irregularidades objeto da presente representação estava em fase final. O Relator concedeu o prazo de 30 dias para

a juntada da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Município (fls. 814 e 912).

Em seguida, a empresa JS Prestadora de Serviços acostou novos documentos e informações (fls. 849-910).

No prazo estipulado pelo Relator, o Município apresentou cópia integral da Tomada de Contas Especial (fls. 915-1106).

Após reanalisar os autos, a área técnica, sob o relatório de nº 856/2020 (fls. 1107-1129), propôs conhecer da representação e, no mérito, considerá-la improcedente, uma vez que as irregularidades noticiadas não se confirmaram.

É o relatório.

## **1. Da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Município**

A Tomada de Contas Especial é composta das seguintes etapas:

- Defesa prévia da empresa JS Prestadora de Serviços<sup>1</sup>;
- Oitiva das testemunhas arroladas pela defesa e pela Comissão, e ao final, a oitiva do proprietário da empresa, Srs.: Idenair Vieira Rocha, ex-Secretária de Educação; Maria Inês Vieira Cascaes, Professora; Darcioni Sorato, ex-Professor efetivo do Município; Clenir Teodoro Lino Borges, Professora efetiva do Município; Jaqueline dos Santos, aposentada da Prefeitura, atual Secretária da Saúde; Ana Paula Colombo Plácido, atual Diretora Geral de Controle Interno; Márcia Beatriz Fernandez Cruz, Professora do Município; Kassiane Bortoluzzi Martins Preis, Professora do Município; Rosiris Pavei Severino, Professora do Município; Gerusa Bolsoni, Secretária de Educação desde janeiro de 2017; Ieda Maria Elias, Professora aposentada; Anna Paula Medeiros Baldessar, que atua no setor de licitações da Prefeitura; e Erosvaldo Michels da Silva Júnior, proprietário da empresa JS Prestadora de Serviços<sup>2</sup>;
- Alegações finais da empresa JS Prestadora de Serviços<sup>3</sup>; e
- Relatório Final Opinativo, com data de 07/07/2020<sup>4</sup>.

No Relatório Final Opinativo (fls. 1085-1099), a Comissão processante destacou alguns pontos que entendeu serem de maior relevância para elucidação dos fatos.

---

<sup>1</sup> Fls. 924-939.

<sup>2</sup> Fls. 970-1029 e 1049-1056.

<sup>3</sup> Fls. 1061-1080.

<sup>4</sup> Fls. 1084-1102.

Do referido relatório, merece destaque o argumento apresentado pela empresa na defesa prévia, no sentido de que teria sido contratada por um valor global, sem ter conhecimento da área de cada unidade escolar, uma vez que o edital não previa tal informação (fl. 1087):

[...] o Representado foi contratado para realizar os serviços já descritos nas 48 instituições de ensino municipais, equivalente a uma área global de 1.187.820m<sup>2</sup> (fls. 65), sem ter conhecimento prévio da área individualizada por unidade escolar porque o edital não previa.

Outro ponto que merece destaque são os depoimentos apresentados pelas diretoras das escolas de como era atestada a execução dos serviços prestados (fls. 1097-1098):

[...] 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).** (Grifou-se).

Ao apresentar alegações finais, a empresa ressaltou que o pagamento e a forma de trabalhar eram definidos pela Secretaria de Educação (fls. 1089-1090).

Na conclusão do Relatório, a Comissão apontou que o objeto da licitação foi determinado por área global, e não individualizada, e que o modelo adotado era copiado de anos anteriores, sendo renovado por aditivos (fl. 1100).

A Comissão registrou ainda: 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” (fls. 1100-1101).

Por fim, a Comissão formulou recomendações ao Sistema de Controle Interno em conjunto com a Secretaria da Fazenda, através da Diretoria de Gestão de Recursos, para que aperfeiçoe a preparação das licitações e controle dos serviços executados:

- a) Que o Órgão Central do Sistema de Controle Interno em conjunto com a Secretaria da Fazenda através da Diretoria de Gestão de Recursos encaminhe instruções às Secretarias desta municipalidade sobre o cuidado com os gastos públicos e nos processos licitatórios que tenha equipe de trabalho com conhecimento técnico para a sua realização;
- b) Que o Órgão do Sistema de Controle Interno e com a Secretaria da Fazenda através da Diretoria de Gestão de Recursos, visando melhoria e controle dos recursos públicos, que façam a expedição de orientações às Secretarias Municipais para a nomeação através de portaria de servidores para que atuam como fiscais dos gastos dos recursos públicos. (Grifo no original).

Feita essa síntese, passo ao exame dos demais pontos.

## 2. Dos fatos noticiados

O representante comunicou à Corte de Contas que a empresa JS Prestadora de Serviços, contratada pelo Município de Içara para realização de serviços de corte de grama nas escolas municipais, teria sido criada para desviar dinheiro público, pois não teria uma sede social, e que a maioria das escolas não possui 50,00m<sup>2</sup> de grama para corte, como no caso das unidades escolares situadas nas comunidades Sanga Funda, Barracão, Vila Nova, Rio dos Anjos. Alegou ainda que algumas escolas sequer possuem grama.

Quanto à sede social e à situação cadastral da empresa contratada, a área técnica apurou que a empresa está situada à Rua Antônio Bernardo, nº 78, Bairro Vila Nova, Içara, CEP 88020-000. No complemento do cadastro empresarial consta a especificação “fundos”, o que indica que a empresa se encontra nos fundos da residência.

No que concerne à regularidade da empresa, a equipe técnica verificou que a Prefeitura Municipal de Içara possuía toda a documentação necessária para credenciá-la<sup>5</sup>: a) declaração de inexistência de fato impeditivo; b) declaração de cumprimento do disposto no inciso XXIII do art. 7º da CF; c) certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União; d) certidão negativa de débitos estaduais; e) certidão negativa municipal; f) certificado de regularidade do FGTS; g) certidão negativa de débitos trabalhistas; h) certidão negativa de falência, concordata e recuperação judicial; i) atestado de

<sup>5</sup> Fls. 139-153.

capacidade técnica; j) comprovante de inscrição e situação cadastral no CNPJ; k) certidão de registro ativo na Junta Comercial do Estado de Santa Catarina e; l) declaração de pleno atendimento aos requisitos de habilitação ao Edital do Pregão 45/PMI/2015.

No tocante à alegação de que algumas unidades escolares não teriam 50m<sup>2</sup> de grama, o corpo técnico observou no projeto de implantação de cada unidade, bem como no registro fotográfico correspondente, que todas as escolas apontadas (CEI João da Rocha Porto, CEI Príncipe Encantado, EMEF Theóphilo Cassimiro Silveira e EMEF José Fernandes) possuem área de corte de grama superior ao comunicado à Ouvidoria do TCE, apresentando respectivamente a área de 348,96m<sup>2</sup>; 136,85m<sup>2</sup>; 667,86m<sup>2</sup> e 1.5011,62m<sup>2</sup> (Quadro 1 às fls. 748-749).

A área técnica verificou que, de todas as 48 unidades de educação (Quadro 2 às fls. 749-751), somente a EMEF Maria Arlete B. Lodetti possui área menor do que 50m<sup>2</sup> (25,60m<sup>2</sup>) e apenas o CEI Cantinho do Sorriso possui área menor do que 100m<sup>2</sup> (59,73m<sup>2</sup>). Verificou ainda que o Município possui nove unidades escolares com mais de mil metros quadrados, duas com mais de dois mil metros quadrados e uma com mais de seis mil metros quadrados de grama.

Quanto aos serviços de jardinagem, infere-se dos autos que o Contrato nº 101/PMI/2015, firmado entre o Município de Içara e a empresa JS Prestadora de Serviços, teve vigência inicial de 09/06/2015 a 09/06/2016 (fls. 161-167). Posteriormente a unidade prorrogou o contrato mediante o Termo Aditivo 01 (vigente de 09/06/2016 a 09/06/2017)<sup>6</sup>, o Termo Aditivo 02 (vigente de 09/06/2017 a 09/06/2018)<sup>7</sup> e o Termo Aditivo 03 (vigente de 09/06/2018 a 09/06/2019)<sup>8</sup>.

O Pregão Presencial nº 045/PMI/2015, que originou o Contrato nº 101/PMI/2015, possuía como objeto (fl. 56):

#### 1. DO OBJETO

1.1. O presente Edital tem como objeto, a contratação de empresa especializada em prestação de serviços para **corte de grama de forma**

<sup>6</sup> Fls. 193-194 e 196.

<sup>7</sup> Fls. 228-229.

<sup>8</sup> Fls. 266-267.

**mecanizada, limpeza do pátio e poda de árvores, incluindo os equipamentos e operadores necessários**, para manutenção e conservação em todas as Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Centros de Educação Infantil do Município de Içara/SC (...) (Grifou-se)

A Planilha Orçamentária - Anexo I do Pregão Presencial nº 45/PMI/2015 estabeleceu (fl. 64):

Item	Quantidade	Un.	Especificação do Serviço	Preço Máximo Total (R\$)	Preço Máximo Total (R\$)
1	1.187.820	m <sup>2</sup>	<b>Prestação de serviço para corte de grama mecanizada</b> de forma parcelada com equipamentos, incluindo os operadores, para manutenção e conservação de todas as Escolas de Ensino Fundamental e dos Centros de Educação Infantil do Município de Içara.	0,156	185.299,920

As unidades escolares (no total de 48) foram discriminadas no Anexo III do Edital, com o respectivo endereço, sem apontar a sua área (fl. 65).

Diante dessas informações, nota-se que o edital não individualizou as áreas de cada tipo de serviço (corte de grama, limpeza de áreas cimentadas e poda de árvores), mas somente a área total de trabalho (1.187.820m<sup>2</sup>)<sup>9</sup> e as unidades escolares (48 unidades)<sup>10</sup> com o respectivo endereço. A planilha orçamentária, por sua vez, fez menção somente ao serviço de corte de grama mecanizada, sem especificar o preço unitário para os demais serviços.

Na análise inicial do feito, o corpo técnico apurou um possível pagamento a maior no valor de R\$ 110.488,75 (Quadro 5 à fl. 756). Após ser efetuada a audiência dos responsáveis, o corpo de auditores reduziu o suposto débito apontado para o montante de R\$ 31.702,54, por entender que também deveriam ser considerados os serviços de poda de árvores e de limpeza do pátio (serviço que considera, além das áreas gramadas, também as áreas “cimentadas” – retirada de mato entre lajotas e áreas concretadas), razão pela qual sugeriu converter os autos em Tomada de Contas Especial.

<sup>9</sup> Planilha orçamentária do Pregão Presencial 45/PMI/2015 à fl. 64.

<sup>10</sup> Planilha de Quantitativos – Anexo III do edital às fls. 65-66.

Em seguida, a empresa apresentou documentos complementares e justificativas extraídas da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Município.

A empresa asseverou que o edital não individualizou as áreas de cada instituição de ensino e que tais áreas eram de conhecimento exclusivo da Secretaria Municipal de Educação e da servidora que gerenciava o contrato, conforme relato das testemunhas por ocasião da Tomada de Contas Especial (fl. 856-858).

Afirmou que as tabelas (Documento 1 às fls. 863-873) utilizadas por ela para comprovar a prestação dos serviços apresentavam apenas o local onde os serviços eram realizados, a data da sua realização e a assinatura da pessoa que certificava a sua realização<sup>11</sup>, o que foi ratificado pelos depoentes.

Ressaltou que quem determinava e controlava a área trabalhada era a Secretaria Municipal de Educação. Para corroborar acostou o documento de fl. 430, onde consta o número do respectivo empenho, o número da nota fiscal e a área (em metro quadrado) de cada unidade escolar, com a assinatura, ao final, da Secretária de Educação.

A empresa registrou ainda o depoimento de alguns professores acerca da qualidade dos serviços prestados por ela. Neste sentido destaco:

- a. Idenair Viera Rocha: “O(a) depoente relata que o serviço era muito bom.”
- b. Maria Inês Vieira Cascaes: “Quando perguntada se o serviço era prestado de forma satisfatória: O(a) depoente relata que sim.”
- c. Darcioni Sorato “[...] e observava a realização do serviço que era muito bom.”
- d. Clenir Teodoro Lino Borges: “Quando questionado se o serviço era prestado de forma satisfatória: O(a) depoente relata que sim, excelente.”
- e. Ieda Maria Elias: “O(a) depoente relata que sim, uma das melhores empresas que a escola já teve.”

De acordo com os cálculos efetuados pelos auditores, a área total contratada pelo Município está coerente com os projetos apresentados. Ainda, o preço contratado (R\$ 0,05m<sup>2</sup>) ficou 68% abaixo do preço orçado pelo Município (R\$ 0,15m<sup>2</sup>)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Fls. 850-853.

<sup>12</sup> Fls. 24, 64-65.

Frente a essas informações e diante dos depoimentos prestados à Comissão da Tomada de Contas Especial, aliados às fotografias apresentadas pela Prefeitura das áreas de cada uma das unidades escolares (fls. 676-744), o corpo instrutivo concluiu que pode ser desconsiderada a proposta de conversão dos autos em Tomada de Contas Especial.

Pois bem.

Após examinar os autos, acompanho o entendimento exarado pela equipe técnica, no sentido de considerar improcedente a representação.

Da análise do edital que originou a contratação ora questionada, verifica-se que 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 (1.187.820m<sup>2</sup>) 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.

Apesar das falhas apuradas no edital, foi possível verificar que os serviços contratados foram prestados e, segundo depoimentos colhidos no âmbito da Tomada de Contas instaurada pelo Município, eram de boa qualidade. Ademais, não restou comprovado o pagamento por serviços não executados.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, com amparo na competência conferida pelo art. 108, inciso II, da Lei Complementar nº 202/2000, manifesta-se por acompanhar as conclusões adotadas pela diretoria, acrescentando a formulação de recomendação para que a unidade gestora aperfeiçoe o planejamento adequado dos editais licitatórios.

Florianópolis, 28 de abril de 2021.

**Diogo Roberto Ringenberg**  
Procurador de Contas