

01-07-25

SEB

=====
82 TC-009492.989.25-6 (ref. TC-018416.989.21-8)

Recorrente: Prefeitura Municipal de Capela do Alto.

Assunto: Contrato de Concessão entre a Prefeitura Municipal de Capela do Alto e Funerária Paraíso Ltda., objetivando a concessão do serviço público funerário, no valor de R\$619.100,00.

Responsável: Péricles Gonçalves (Prefeito).

Em Julgamento: Recurso Ordinário interposto contra sentença, publicada no DOE-TCESP de 05/05/25, que julgou irregulares a concorrência e o contrato de concessão, acionando o disposto no artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar nº 709/93 e aplicando multa no valor de 200 UFESPs ao responsável, nos termos do artigo 104, inciso II, do mesmo Diploma Legal.

Advogados: Eduardo Leandro de Queiroz e Souza (OAB/SP nº 109.013), Rita de Cássia Modesto (OAB/SP nº 109.444), Rosangela Maria Medeiros (OAB/SP nº 131.050) e outros.

Procurador de Contas: Rafael Antonio Baldo.

=====

RECURSO ORDINÁRIO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. CONCESSÃO DE SERVIÇO FUNERÁRIO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA. OBJETO INDEFINIDO. CRITÉRIO DE JULGAMENTO INCOMPATÍVEL COM A LEI Nº 8.987/95. CLÁUSULAS CONTRATUAIS ESSENCIAIS INCOMPLETAS. GARANTIA DE EXECUÇÃO DIVERGENTE. INSUFICIÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RECURSAIS. NÃO PROVIMENTO.

1. RELATÓRIO

1.1 Trata-se de **RECURSO ORDINÁRIO** interposto pela **PREFEITURA MUNICIPAL DE CAPELA DO ALTO** em face de sentença¹ que julgou irregulares a Concorrência Pública nº 02/2020 e o Contrato nº 148/2020, firmado com a Funerária Paraíso Ltda., objetivando a concessão, em regime de exclusividade, dos serviços funerários locais, com prazo de vigência de 10 (dez) anos e valor estimado de R\$ 619.100,00.

Em consequência, a decisão acionou o artigo 2º, incisos XV e XXVII, da Lei Complementar estadual nº 709/93, para as comunicações e

¹ E. Conselheiro Renato Martins Costa, evento 121 do TC-018416.989.21.

adoção das medidas cabíveis, além de aplicar multa de 200 (duzentas) UFESPs ao então Prefeito Péricles Gonçalves.

Segundo a sentença recorrida, a irregularidade foi proclamada em razão das seguintes falhas:

a) ausência de estudos técnicos capazes de comprovar a viabilidade econômico-financeira da concessão;

b) imprecisão na definição do objeto licitado, especialmente quanto à instalação e manutenção de novo velório, ausência de memorial descritivo e indefinição sobre requisitos operacionais;

c) inadequação da adoção do critério de julgamento técnica e preço, considerado incompatível com a natureza do objeto;

d) divergência no valor estimado da receita da concessão, com dois valores distintos indicados no edital (R\$ 1.702.400,00 e R\$ 1.827.000,00), ambos sem pesquisa de mercado adequada;

e) utilização isolada da Tabela da Associação Brasileira de Empresas Funerárias e Administradoras de Planos Funerários – ABREDIF como estimativa de custo dos serviços, sem composições orçamentárias locais ou validação de mercado;

f) ausência de cláusulas contratuais obrigatórias previstas no art. 23 da Lei nº 8.987/95, relativas a obrigações da concessionária e direitos dos usuários;

g) omissão de valor global no instrumento contratual;

h) divergência entre o valor da garantia de execução exigido e o efetivamente prestado;

i) baixa competitividade no certame, com a participação de apenas uma empresa, possível reflexo das impropriedades já apontadas.

1.2 A **Prefeitura**, em suas razões, alegou que o edital ofereceu elementos suficientes para avaliação da viabilidade da concessão, como o

número de óbitos registrados no Município em anos anteriores, valores de funerais baseados em tabela da ABREDIF, previsão de outorga inicial de R\$ 54.810,00 e contraprestação mensal de R\$ 4.623,72 pelo uso do velório municipal. Sustentou que, com base nesses dados, seria possível aferir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Defendeu, ainda, que as especificações do objeto, inclusive a exigência de instalação de novo velório, estavam descritas no Termo de Referência e nas cláusulas contratuais, sendo as variáveis de operação atribuídas à *expertise* dos licitantes, evitando-se, assim, restrições indevidas à competitividade.

Apontou que os critérios de julgamento obedeceram à legislação municipal vigente e que a pontuação técnica buscou aferir a capacidade de execução do objeto, conforme metodologia previamente definida.

Requeru, ao final, diante da inexistência de prejuízo ao erário ou aos usuários, que as falhas fossem consideradas meramente formais, passíveis de correção futura ou condução ao campo de recomendações administrativas.

1.3 O **Ministério Público de Contas** opinou pelo conhecimento e não provimento do recurso ordinário.

Destacou que a ausência de estudos técnicos necessários para comprovar a viabilidade econômico-financeira da concessão comprometeu a fase de planejamento do certame. Ressaltou, ainda, a indefinição do objeto, especialmente quanto à construção de novo velório, instalações sanitárias, manutenção de imóveis, receitas operacionais e quantitativo de funcionários, bem como o uso de expressões genéricas no edital. Apontou, por fim, a ausência de disposições claras sobre direitos e obrigações contratuais e a divergência entre o valor da garantia de proposta.

É o relatório.

2. VOTO PRELIMINAR

2.1 A r. decisão foi publicada no DOE de 05-05-25 (segunda-feira) e o recurso protocolado em 23-05-25, sendo, portanto, tempestivo.

2.2 Satisfeitos os demais pressupostos de admissibilidade, voto pelo **conhecimento** do recurso.

3. VOTO DE MÉRITO

3.1 Após análise detida dos autos, entendo que as razões recursais não se mostram aptas à reforma da decisão recorrida.

3.2 No que diz respeito à ausência de estudo de viabilidade econômico-financeira, a recorrente sustenta que o edital teria apresentado elementos suficientes para demonstrar a sustentabilidade da concessão, com destaque para o número de óbitos e a estimativa de receitas. Afirma, inclusive, ser possível projetar o valor líquido mensal que restaria à concessionária, a partir dos dados constantes do edital.

Todavia, tal abordagem não supre o conjunto mínimo de informações técnicas exigidas para essa modalidade contratual. No caso concreto, a estimativa de receita baseou-se exclusivamente na multiplicação do número de óbitos projetados por tarifa de funeral constante da tabela da ABREDIF, sem o devido exame de elementos estruturantes como os custos operacionais, investimentos iniciais, despesas de manutenção e encargos incidentes e demais parâmetros indispensáveis à apuração do equilíbrio econômico-financeiro da concessão.

A simples dedução aritmética feita pela recorrente, partindo de valores brutos estimados, não substitui o dever de planejamento nem atende ao que exige a Lei nº 8.987/95.

A jurisprudência deste Tribunal de Contas é pacífica ao reconhecer que a inexistência ou a fragilidade dos estudos de viabilidade compromete a

lisura e a legitimidade do certame².

Assim, diante da não apresentação, em sede recursal, de qualquer estudo técnico que fundamente os valores definidos no edital ou no contrato, não há como considerar superada a falha já reconhecida no julgamento original.

No tocante à definição do objeto, o arrazoado sustenta que a descrição constante do edital seria suficiente para caracterizar adequadamente os serviços concedidos, fazendo referência ao precedente desta Corte no TC-010533.989.18, em que se reconheceu que o excesso de detalhamento técnico, sem justificativa proporcional, pode comprometer a competitividade do certame.

Naquele julgamento, a irregularidade foi reconhecida em razão da inclusão de exigências excessivamente específicas no edital, sem a devida justificativa técnica³.

Diversamente, no presente caso, a impropriedade se deu em função da falta de definição mínima e objetiva do objeto licitado. Estavam ausentes as condições essenciais para o cumprimento do serviço, conforme bem destacado na r. sentença:

“Sob tal perspectiva, é grave a indefinição do conteúdo do objeto, notadamente em virtude da falta de informações detalhadas a respeito de condições importantes da execução do serviço, como a manutenção dos imóveis, quantitativo de funcionários, receitas operacionais advindas da comercialização de plano de assistência funerária, instalações sanitárias e a construção de novo velório, sem memorial descritivo ou projeto básico detalhado, comprometendo toda a fase de planejamento da licitação.”

As situações, portanto, não se confundem e a tentativa de aplicar por analogia entendimento formado em contexto fático diverso não subsiste frente aos vícios efetivamente constatados no presente processo.

² A exemplo das decisões exaradas no TC-010727.989.19, TC-025350.989.18, TC-006240.989.23, TC-017581.989.24, TC-021482.989.24, TC-00481.989.12 e TC-025362.989.20, dentre outros.

³ Dentre as previsões questionadas, destacavam-se:

“dois juízes altamente qualificados pela Federação com vários anos de experiências, cursos nacionais (CNAR ou PBR), e cursos internacionais [...] com material de trabalho de última geração, tais como: lousas eletrônicas computadorizadas com cronômetro eletrônico acoplado nas mesmas” (...).

“iluminação para o palco e show: 250 refletores par 64; 2 canhões seguidores 5000; 1 console ranck stranger / 512 canais; 90 canais dimmers 4 km [...]”, bem como exigência de “20 (vinte) Cowboys profissionais competidores na modalidade de rodeio em touros, com ótimas premiações, ou seja, colocações, nas melhores festas do país”.

No que se refere ao critério de julgamento adotado, a recorrente reafirma a regularidade da utilização da pontuação da técnica, argumentando que tal metodologia encontra respaldo em precedentes desta Corte. Entretanto, ainda que se reconheça, em tese, a possibilidade de adoção do critério “técnica e preço” na modelagem de concessões de serviço público, o caso concreto novamente não guarda identidade com os precedentes citados.

Embora esta Corte já tenha admitido, em casos específicos, a conjugação entre técnica e preço em licitações de concessão de serviços funerários, tal entendimento sempre esteve condicionado à existência de lei municipal que prevesse de forma clara e objetiva essa possibilidade. Cito, nesse sentido, as decisões proferidas no TC-021189.989.20⁴ e no TC-000576.989.12⁵

No presente caso, entretanto, não há qualquer previsão normativa local que respalde a introdução da técnica como fator de julgamento.

Sobre as disposições contratuais, a análise do instrumento revela a omissão de cláusulas essenciais previstas no artigo 23 da Lei nº 8.987/95. Dentre as ausências constatadas, destacam-se: os critérios e procedimentos para o reajuste e revisão das tarifas; as obrigações da concessionária e os direitos dos usuários; as disposições sobre fiscalização e prestação de contas; a forma de solução de controvérsias; e a exigência de publicação de demonstrações financeiras periódicas.

⁴ TC-021189.989.20, sob relatoria do Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira, apreciado pela Segunda Câmara na sessão de 06-05-25:

Relativamente ao critério de julgamento da licitação - combinação entre técnica e preço (este consistente no menor valor da tarifa e melhor oferta do valor de outorga), observo que esta e. Corte já analisou esses assuntos⁹, sendo ambos considerados regulares, tendo como fundamento: **(a) a existência de Leis Municipais (Leis nº4.451/2010 e 4.455/2010), determinando que a licitação dos serviços funerários seja processada sob os critérios de “maior oferta combinado com a melhor técnica”, (b) que o uso da tabela da Associação Brasileira de Empresas Funerárias constitui referencial de preços válido, não representando obstáculo à formulação de propostas vantajosas e; (c) que o serviço funerário enquadra-se no conceito de “assuntos de interesse local”, sendo o Município competente para legislar sobre o tema, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal. (Grifei).**

⁵ TC-000576.989.12, sob relatoria do Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues em sessão do Tribunal Pleno realizada em 19-09-12:

Destaca a recorrente a existência de legislação municipal que determina, nas licitações envolvendo concessão de serviços funerários no município, não apenas a adoção do critério ‘maior oferta combinada com melhor técnica’, como também a utilização da Tabela Brasileira de Serviços Funerários.

Havendo, portanto, expressa previsão legal a direcionar e obrigar os atos administrativos, não me parece razoável a manutenção da decisão, especialmente quando neles não se vislumbra, efetivamente, franca agressão a outras normas, ainda que hierarquicamente superiores” (Grifei).

A simples remissão ao edital, como alegado, não supre a ausência desses elementos no contrato, que devem constar expressamente para garantir a integridade, a execução e o controle do ajuste.

No mesmo sentido, persiste a irregularidade relativa à garantia de execução contratual. Não se trata, aqui, de eventual equívoco na distinção entre a garantia exigida para habilitação e aquela destinada à execução. O vício diz respeito à divergência entre o valor efetivamente recolhido⁶ e os parâmetros fixados no edital, baseados em percentuais sobre o valor estimado da contratação. Além disso, a omissão, no contrato celebrado, do valor global do ajuste impede a adequada aferição da suficiência da garantia exigida.

Essas inconsistências não foram elididas na presente oportunidade, uma vez que o recurso não veio acompanhado de nova documentação ou de justificativa capaz de infirmá-las.

Por fim, quanto à alegação de que os vícios identificados seriam meramente formais e não teriam causado prejuízos ao certame, é necessário refutar tal interpretação.

No caso concreto, o juízo de irregularidade foi fundamentado em vícios de natureza substancial, que comprometem diretamente o planejamento da concessão, a adequada formulação das propostas, a definição do vencedor, a estrutura do ajuste contratual e os instrumentos de fiscalização e controle da execução.

Dessa forma, não se está diante de meras falhas procedimentais ou descuidos formais, mas de vícios que atingem o cerne da legalidade e da eficiência do processo, com potencial lesivo ao interesse público. A desconsideração dessas impropriedades compromete a isonomia entre os participantes, enfraquece os mecanismos de controle e viola os princípios que regem a Administração Pública, em especial os da legalidade, do planejamento, da competitividade e da transparência. Por essas razões, impõe-se a

⁶ Evento 1.15 do TC- 018416.989.21.

manutenção do juízo de irregularidade, com as consequências legais cabíveis.

3.3 Ante o exposto, na esteira da manifestação do Ministério Público de Contas, voto pelo **não provimento** do recurso, mantendo-se, na íntegra, a r. decisão hostilizada.

Sala das Sessões, 1º de julho de 2025.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO