



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

<b>PROCESSO:</b>	1.977/2020 (principal) 1.441/2021 (apenso)
<b>JURISDICIONADO:</b>	Prefeitura Municipal de Presidente Médici
<b>SUBCATEGORIA:</b>	Representação
<b>ASSUNTO:</b>	Representação, com pedido de suspensão, em face do edital de concorrência pública n. 1/2017 e do contrato administrativo n. 105/ASTPJ/2019, cf. processo administrativo n. 1-479/2017, cujo objeto é a outorga de permissão de serviços funerários pelo período de dez anos
<b>REPRESENTANTE:</b>	R. D. De S. Lopes (Sistema Prevenir), CNPJ n. 07.257.015/0001-89 Rubens Dias de Sousa Lopes, CPF n. 875.378.502-91 Juvesandro Ramos Salviano, CPF n. 593.949.002-68
<b>ADVOGADO:</b>	Marcelo Rodrigues Xavier, OAB/RO n. 2.391
<b>MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO:</b>	Posterior
<b>RESPONSÁVEL</b>	Edilson Ferreira de Alencar, prefeito do Município de Presidente Médici, CPF n. 497.763.802-63
<b>RELATOR:</b>	Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello

**RELATÓRIO DE ANÁLISE TÉCNICA**

**1. INTRODUÇÃO**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

Trata-se de **representações** levadas a efeito pela empresa R. D. De S. Lopes<sup>1</sup> e pelo cidadão Juvesandro Ramos Salviano<sup>2</sup>, por meio das quais deram conta de supostas irregularidades no que diz com a concorrência pública n. 1/2018 – e, por corolário, do contrato administrativo n. 105/ASTPJ/2019 que dela decorreu –, concretizada pelo Poder Executivo do Município de Presidente Médici, para a outorga de permissão de serviços funerários pelo período de dez anos, cf. processo administrativo n. 1.479/2017.

## 2. HISTÓRICO

2. A unidade técnica examinou em conjunto as duas representações trazidas à baila e concluiu pela existência de uma irregularidade – afastando, por conseguinte, as demais/múltiplas irregularidades ventiladas pelos representantes –, motivo por que opinou pela parcial procedência, ID 1092941.

3. Com efeito, a unidade técnica opinou pela responsabilidade/audiência do prefeito do Município de Presidente Médici, por ter assinado o contrato administrativo n. 105/ASTPJ/2019 com cláusula contrária ao que previa o edital de licitação, conforme divergência constatada entre o item 2.1 do edital (e a cláusula segunda da minuta do contrato que o acompanhava) e a cláusula primeira do contrato administrativo em discussão, uma vez que o contrato prevê a outorga do objeto com caráter de exclusividade, mas o edital previa a aludida outorga sem o caráter de exclusividade, o que afrontaria o art. 41, *caput*, da Lei Federal n. 8.666/93.

4. Demais disso, a unidade técnica sugeriu a emenda das representações, para que fossem corrigidos defeitos formais por ela descortinados (assinatura de petição pelo representante da empresa R. D. De S. Lopes e a devida qualificação do cidadão Juvesandro Ramos Salviano).

5. De resto, a unidade técnica também recomendou que o responsável fosse notificado para que avaliasse a conveniência/possibilidade de realizar nova licitação, com o objetivo de outorgar a mais empresas a exploração/permissão de serviços funerários, de acordo com a disciplina da Lei Municipal n. 1.763/2012.

6. O e. relator acolheu a proposta formulada pela unidade técnica e chamou o responsável para que apresentasse razões de justificativa, bem assim os representantes, para que emendassem as representações correlatas, ID 1104772.

7. Pois bem.

8. O responsável é revel, uma vez que não trouxe a lume razões de justificativa, cf. certificou a Secretaria de Processamento e Julgamento (SPJ), ID 1115643.

9. Os representantes, de seu turno, promoveram a emenda de suas respectivas representações/petições, ID 1110889, 1110890 e 1114472.

---

<sup>1</sup> Representação que deu azo à autuação deste processo.

<sup>2</sup> Cf. processo n. 1.441/21, que fora reunido/apensado a este processo, para exame em conjunto/confronto, na forma da decisão n. 89/2021, ID 1071419, proferida pelo e. relator.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

10. De mais a mais, faz-se mister pontuar que houve de início pedido de suspensão do contrato administrativo em debate neste processo, mas fora negado pelo e. relator, cf. ID 924578; o que fora confirmado pelo e. Plenário deste Tribunal de Contas, uma vez que o representante R. D. De. S. Lopes, inconformado, recorreu da decisão do e. relator que indeferiu o pedido de tutela, cf. processo n. 2.121/20.

11. De resto, bem de se apontar ainda que não há condenações (débito/multa) em desfavor do responsável, cf. certidão de ID 1172640.

### 3. ANÁLISE

12. De plano, bem se apontar que, a despeito da revelia, a unidade técnica bem demonstrou que o responsável descumpriu as normas/condições do edital, ao qual se achava estritamente vinculado, na forma do que preleciona o art. 41, *caput*, da Lei Federal n. 8.666/93.

13. Explica-se.

14. No item 2.1 do edital e na cláusula segunda da minuta de contrato que o acompanhava, ID 1022539, págs. 12 e segs., previu-se a outorga do objeto sem caráter de exclusividade.

15. Em outras palavras, é de parecer que o objeto em debate poderia ser outorgado a mais de um interessado/vencedor, cf. pontuado de início pela unidade técnica e pelo e. relator, isto, à luz dos critérios (quantitativo/população) estampados na própria Lei Municipal n. 1.763/2012.

16. Nada obstante, no contrato administrativo n. 105/ASTPJ/2019, previu-se (inovou-se!) que a outorga do objeto se daria com caráter de exclusividade, ID 1022597, págs. 8-14.

17. Logo, é de clareza meridiana que as regras/condições definidas no edital, que vinculavam estritamente o responsável no ponto, a teor do art. 41, *caput*, da Lei Federal n. repise-se, foram descumpridas.

18. E mais.

19. A própria Lei Federal n. 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição da República, preconiza no art. 16 que a outorga de concessão ou permissão de serviço público não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica e econômica justificada antes mesmo da publicação do edital de licitação correspondente; o que, por óbvio, não consta do processo administrativo examinado, máxime porque se previu outorga de permissão de serviço público sem o caráter de exclusividade, insiste-se.

20. Na seara do Tribunal de Contas da União (TCU) é pacífico o entendimento de que o contrato firmado pela administração pública pressupõe a observância de diversas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

normas que a ele se aplicam na busca da realização do interesse público, **obrigando o seu signatário à verificação da aderência dos termos do contrato à legislação vigente**<sup>3</sup>.

21. Para ilustrar, importa trazer a lume o acórdão n. 370/2009-Plenário do TCU, no qual restou consagrado que é da responsabilidade do superior hierárquico a supervisão de seus subordinados e da autoridade que assina contratos verificar se foram cumpridas todas as exigências legais antes de firmá-los.

22. Portanto, sustenta-se a irregularidade divisada de início pela unidade técnica.

23. No tocante à conveniência/oportunidade de se promover nova licitação para outorga de permissão do objeto em tela para novos interessados, forçoso rememorar que o art. 16 da Lei Federal n. 8.987/95 prevê que a outorga de concessão ou permissão de serviço público não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica e econômica justificada antes mesmo da publicação do edital de licitação correspondente.

24. Dessarte, é de parecer possível/viável que se promova a outorga de permissão do serviço público sem caráter de exclusividade no caso concreto, notadamente porque a própria Lei Municipal n. 1.763/2012 permitiria em tese múltiplas permissões do serviço em debate.

25. Para além desse ponto, mister tratar de contornos de irregularidade afastada quando da análise inicial, uma vez que se entretém com o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, e, por conseguinte, com o próprio preço praticado pela permissionária, o que impacta, por óbvio, o cidadão/usuário do serviço correlato; o que se faz em breve trecho.

26. O representante/empresa R. D. De D. Lopes deu conta de que houve previsão de gratuidade dos serviços permitidos para pessoas carentes e indigentes, o que seria suportado pela contratada, cf. itens 5.7, 5.8, 5.9 e 8.1, *h*, do edital, ID 1022539, págs. 12 e segs.

27. A unidade técnica entendeu por bem que a exigência em comento seria lícita porque prevista sua possibilidade no art. 3º, II, da Lei Municipal n. 1.763/2012, ID 1022541, p. 18; e sublinhou que há previsão semelhante no âmbito do Município de Belo Horizonte/MG, Rolim de Moura/RO e Porto Velho/RO.

28. Quanto à possibilidade de se fixar a gratuidade de serviços não se discorda, mormente porque a Constituição da República visa a garantir a proteção/assistência social dos mais necessitados, a exemplo de pessoas carentes/indigentes.

29. O erro detectado agora se entretém com a ausência de definição de fonte de custeio, de medidas de compensação no que diz respeito à previsão de gratuidade de serviços.

30. Sob tópico argumentativo, cumpre apontar que o Supremo Tribunal Federal (STF) permitiu que o fornecimento de serviço público gratuito seja condicionado à indicação da fonte de custeio.

---

<sup>3</sup> Cf. Manual de Responsabilização de Agentes Públicos Segundo a Jurisprudência do TCU, disponível no sítio eletrônico [www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

31. O entendimento foi firmado pelo STF no julgamento da ADI 3.225-9, no sentido de que a condição de que haja fonte de custeio para a concessão da gratuidade no serviço público não impede a concessão de gratuidade, mas se reveste sim de providencial austeridade, uma vez que se preordena a garantir a gestão responsável da coisa pública, e, em específico, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

32. Na ADI 2.733, o STF também definiu que lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de contraprestação.

33. No mesmo caminho, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP) declarou a inconstitucionalidade de lei do município de Sertãozinho, porque reputou que sem fonte de custeio, lei municipal de isenção tarifária deve ser anulada, uma vez que viola a garantia do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, cf. processo n. 2050519-47.2020.8.26.0000.

34. Na seara do estado de Rondônia, bem de se aventar também que o Ministério Público estadual questionou, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, lei estadual que prevê internação de paciente do SUS em rede privada sem apontar fonte de custeio, conforme notícia publicada pela imprensa local em 14 de fevereiro de 2022<sup>4</sup>.

35. Portanto, reputa-se que a Lei Municipal n. 1.763/2012 também se revela inconstitucional – o que pode ser reconhecido aqui pela via incidental, na forma do enunciado n. 347 do STF –, porque previu hipótese de isenção tarifária sem que fosse indicada a respectiva fonte de custeio, o que investe contra o princípio constitucional da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, erigido no art. 37, XXI, da Constituição da República.

36. À vista disso, é de parecer que há um novo ponto sobre o qual os responsáveis devem apresentar razões de justificativa; ou, se o e. relator reputar que se trata de matéria de direito incontroversa, para que se recomende a efetiva fixação de medidas de compensação por conta da isenção tarifária autorizada (medidas corretivas).

37. Sobre a precitada irregularidade, é de se atribuir responsabilidade:

38. a) **do secretário municipal de Administração e Regularização Fundiária (SEMARF), Sandro Silva Secorum, (ID 1022541, p. 8)**, por ter elaborado o termo de referência que deu azo ao edital de concorrência pública n. 1/2017, realizado pelo Poder Executivo do Município de Presidente Médici, sem que fosse indicada a respectiva fonte de custeio para os casos de isenção tarifária, de modo a precatar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, consoante exige o art. 37, XXI, da Constituição da república e a jurisprudência do próprio STF;

39. b) **do presidente da comissão de licitação, Eli Joaquim de Barros Brisolla**, por ter elaborado o edital de concorrência examinado (ID 1022540, p. 8), que

---

<sup>4</sup> Disponível em [www.tudorondonia.com.br](http://www.tudorondonia.com.br), acesso em 17.3.22, às 15h28 (não se citou o número da ADI, porque não se localizou no site do TJ/RO o número correspondente).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

também não previu fonte de custeio para os casos de isenção tarifária, o que sabidamente afronta a Constituição da República (art. 37, XXI) e a jurisprudência do STF; e

40. c) **do prefeito, Edilson Ferreira de Alencar**, que assinou o contrato administrativo n. 105/ASTPJ/2019, ID 1022597, págs. 8-14, eivado de vício, porque, como apontado, não se previu fonte de custeio para os casos de isenção tarifária no edital de concorrência pública n. 1/2017 e no termo de referência que o suportava, o que, repita-se, afronta a Constituição da República (art. 37, XXI) e a jurisprudência do STF.

41. De resto, no que diz com a reprovabilidade da conduta do responsável definido no relatório técnico inicial (o prefeito), à luz da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), cumpre pontuar que o erro detectado de início pela unidade técnica só por só autoriza que lhe seja cominada sanção/multa, uma vez que o descumprimento das regras/condições estampadas no edital de licitação em exame quando da assinatura do contrato consecutório constitui erro crasso, do qual se presume que o princípio da modicidade das tarifas pode ter sido amesquinhado no caso, porque se vedou a pluralidade de contratos – a concorrência de preços/condições –, ao se agraciar a atual permissionária com cláusula de exclusividade na prestação dos serviços que lhe foram outorgados pelo responsável.

#### 4. CONCLUSÃO

42. Pelo quanto exposto, à luz de todos os dados/informações carreados aos autos, conclui-se que a irregularidade divisada de início pela unidade técnica se mantém, a saber:

##### 4.1 De responsabilidade do prefeito do Município de Presidente Médici, Edilson Ferreira de Alencar, CPF n. 497.763.802-63, por:

43. a) assinar o contrato administrativo n. 105/ASTPJ/2019 com cláusula contrária ao que dispõe o edital de licitação, conforme divergência constatada entre sua cláusula primeira, o item 2.1 do edital de concorrência pública n. 1/2017 e a cláusula segunda da minuta do contrato, vez que o contrato contém previsão da prestação do serviço com exclusividade, enquanto o edital e a minuta do contrato contêm previsão de sem exclusividade, infringindo o art. 41, *caput*, da Lei Federal n. 8.666/93.

44. Demais disso, na forma do desfecho do tópico 3 deste relatório, a unidade técnica opina agora pela existência de uma nova irregularidade:

4.2 **De responsabilidade do secretário municipal de Administração e Regularização Fundiária (SEMARF), Sandro Silva Secorum**, CPF n. 340.835.702-10, (ID 1022541, p. 8), por ter elaborado o termo de referência que deu azo ao edital de concorrência pública n. 1/2017, realizado pelo Poder Executivo do Município de Presidente Médici, sem que fosse indicada a respectiva fonte de custeio para os casos de isenção tarifária, de modo a precaver o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, consoante exige o art. 37, XXI, da Constituição da República e a jurisprudência do próprio STF;

4.3 **De responsabilidade do presidente da comissão de licitação, Eli Joaquim de Barros Brisolla**, CPF n. 349.075.212-00, por ter elaborado o edital de concorrência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

examinado (ID 1022540, p. 8), que também não previu fonte de custeio para os casos de isenção tarifária, o que sabidamente afronta a Constituição da República (art. 37, XXI) e a jurisprudência do STF; e

**4.4 De responsabilidade do prefeito, Edilson Ferreira de Alencar, CPF n. 497.763.802-63**, por ter assinado o contrato administrativo n. 105/ASTPJ/2019, ID 1022597, págs. 8-14, eivado de vício, porque, como apontado, não se previu fonte de custeio para os casos de isenção tarifária no edital de concorrência pública n. 1/2017 e no termo de referência que o suportava, o que, repita-se, afronta a Constituição da República (art. 37, XXI) e a jurisprudência do STF.

**5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

45. À vista disso tudo, a unidade técnica propõe que:

46. a) seja realizada a audiência dos responsáveis apontados no tópico 4, itens 4.2, 4.3 e 4.4, deste relatório quanto à nova irregularidade descortinada pela unidade técnica, na forma do art. 40, II, da Lei Complementar estadual n. 154/96, **ou, se o e. relator reputar que se trata de matéria de direito incontroversa**, que apenas se recomende a efetiva fixação de medidas de compensação por conta da isenção tarifária autorizada (medidas corretivas) no caso concreto;

47. b) se o e. relator reputar desnecessária a audiência, pela procedência parcial das representações aqui enfrentadas, uma vez que já fora confirmada pelo menos uma irregularidade, cf. tópico 4, item 41, deste relatório;

48. c) se reconhecida de logo a procedência parcial das representações em debate, pela exclusão do caráter exclusivo da permissão de serviços funerários previsto no contrato administrativo n. 105/ASTPJ/2019 (cláusula primeira) e pela realização de nova licitação, para outorga de permissão de serviços funerários na seara do Município de Presidente Médici para outro (s) possível (s) interessado (s), observando-se o teor da Lei Municipal n. 1.763/2012;

49. d) se reconhecida de logo a procedência parcial das representações em debate, pela sanção/multa do prefeito do Município de Presidente Médici, na forma do art. 103, II, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, por conta da prática de ato com grave infração à Lei Federal n. 8.666/93;

50. f) sejam os responsáveis notificados a respeito do desfecho processual; e

51. g) sejam os autos arquivados ao final.

Porto Velho, 17 de março de 2022.

**Sharon Eugênie Gagliardi**  
Auditora de Controle Externo  
Matrícula n. 300



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA  
Secretaria-Geral de Controle Externo - SGCE  
Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa

SUPERVISIONADO:

**Wesler Andres Pereira Neves**

Auditor de Controle Externo – Matrícula 492

Coordenador – Portaria 447/2020

Em, 18 de Março de 2022



WESLER ANDRES PEREIRA NEVES  
Mat. 492  
COORDENADOR

Em, 18 de Março de 2022



SHARON EUGÊNIE GAGLIARDI  
Mat. 300  
AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO