

RELATÓRIO PRELIMINAR DE ACOMPANHAMENTO DE EDITAL

1. ORDEM DE SERVIÇO

2022/00832.

2. IDENTIFICAÇÃO

2.1. Objeto

Edital – Concorrência EC/001/2022/SGM-SEDP (processo administrativo 6011.2021/0002522-1), visando à concessão dos serviços cemiteriais, envolvendo a gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos 22 (vinte e dois) cemitérios e crematório públicos e da prestação de serviços funerários no Município de São Paulo. Montante fiscalizado: R\$ 7.241.522.000,00.

2.2. Objetivo

Verificar a regularidade do edital examinado quanto aos aspectos da legalidade, da formalidade e do mérito.

2.3. Área auditada

Secretaria do Governo Municipal (SGM).

2.4. Período da realização

09.03.22 a 13.04.22.

2.5. Período de abrangência

Não aplicável.

2.6. Equipe técnica

Gisela Coelho Nascimento	RF 20.279
Mariana Mendes Cruz Ferreira	RF 20.228
Sandra Cristina de Almeida Albarello	RF 818
Sérgio Takashi Maciel Nakano	RF 20.294

2.7. Procedimentos

- Análise dos termos do Edital da Concorrência EC/001/2022/SGM-SEDP e seus anexos.
- Consulta ao SEI 6011.2021/0002522-1, que trata da Concorrência acima citada.
- Consulta ao SEI 6071.2019/0000380-9 referente ao edital anterior lançado pela SGM com o mesmo objeto (Concorrência 002/SGM/2020);
- Consulta ao eTCM 002831/2020, no qual foi realizado o acompanhamento da concorrência anterior;
- Consulta à legislação aplicável.

2.8. Siglas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Acembra	Associação de Cemitérios e Crematórios do Brasil
Art.	Artigo
CAPEX	<i>Capital Expenditure</i>
CC	Código Civil
Cetesb	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CF	Constituição Federal de 1988
Conama	Conselho Nacional do Meio Ambiente
Conpresp	Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo
Covid	<i>Corona Virus Disease</i>
CPC	Comitê de Pronunciamento Contábeis
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DM	Decreto Municipal
DOC	Diário Oficial da Cidade de São Paulo
EC	Edital de Concorrência
FDE	Fator de Desempenho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGPM	Índice Geral de Preços - Mercado
IHH	Índice de Herfindahl-Hirschman
IML	Instituto Médico Legal
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
LF	Lei Federal
LM	Lei Municipal
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
NT	Nota Técnica
OPEX	<i>Operational Expenditure</i>
PET	Sigla em inglês utilizada para animais de estimação
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PMSP	Prefeitura do Município de São Paulo
PPMI	Procedimento Preliminar de Manifestação de Interesse
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo

Materia D0CREC 478/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANDRÉ MARCON, juntado ao D0CREC 478/2022 por ANDRÉ MARCON. Sua validade pode ser conferida em <https://sp.legisconsulta.saopaulo.sp.gov.br/Home/AbrirDocumento?plID=883451>

SEDP	Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFMSP	Serviço Funerário do Município de São Paulo
SGM	Secretaria do Governo Municipal
SMDP	Secretaria Municipal de Desestatização e Parcerias
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SP Parcerias	São Paulo Parcerias
SP Regula	Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município
SUSEP	Superintendência de Seguros Privados
SVO	Serviço de Verificação de Óbitos
TCMSP	Tribunal de Contas do Município de São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
TRCF	Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização
VPL	Valor Presente Líquido

3. RESULTADO

3.1. Introdução

Trata-se do Acompanhamento do Edital da Concorrência EC/001/2022/SGM-SEDP (peças 08 a 53), do tipo maior oferta (maior valor de outorga fixa a ser paga ao Poder Concedente) e com prazo de concessão de 25 anos. A sessão de entrega e abertura dos envelopes está prevista para o dia 05.05.22, às 10 e 11 horas.

O edital anterior, Concorrência 002/SGM/2020 (processo Administrativo SEI 6071.2019.0000380-0), com o mesmo objeto, foi analisado no eTCM 002831/2020, no qual se concluiu que a licitação não possuía condições de prosseguimento, demandando ajustes estruturais (16 apontamentos), correções de infringências e impropriedades (24 apontamentos) no edital e em seus anexos. Em 05.02.21, foi publicada a revogação da citada Concorrência.

Inicialmente, cumpre informar, com base nos dois últimos relatórios emitidos por esta Coordenadoria relativamente ao edital anterior (peças 110 e 177, eTCM 002831/2020), que, dos 16 apontamentos estruturais que impediam o prosseguimento do certame, foram justificados e/ou atendidos/superados quatro (apontamentos 4.3, 4.4, 4.12 e 4.13); foi alterada a redação de três (apontamentos 4.2, 4.14) e restaram pendentes nove (apontamentos 4.1, 4.5, 4.6, 4.8, 4.9, 4.10, 4.11, 4.15 e 4.16).

Quanto aos 24 apontamentos que não impediam o prosseguimento do certame, mas necessitavam de medidas corretivas, nove foram justificados e/ou atendidos/superados (apontamentos 4.22, 4.25, 4.30, 4.32, 4.35, 4.36, 4.38 e 4.39); seis tiveram redação alterada (apontamentos 4.17, 4.21, 4.26, 4.28, 4.29 e 4.40) e nove foram reiterados (apontamentos 4.18, 4.19, 4.20, 4.24, 4.27, 4.33, 4.34 e 4.37).

A presente análise verificará os apontamentos remanescentes do edital anterior e as soluções adotadas pela Secretaria do Governo Municipal (SGM) no edital ora examinado.

A Concorrência foi precedida de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI)¹ e de Procedimento Preliminar de Manifestação de Interesse (PPMI)² para colher subsídios do mercado e de Audiência Pública e Consulta Pública em razão do valor total estimado da contratação.

O objeto continua o mesmo: concessão dos serviços cemiteriais, envolvendo a gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos 22 (vinte e dois) cemitérios e crematórios públicos e da prestação dos serviços funerários no Município de São Paulo. Todavia passou a ser Concorrência Internacional e o prazo da concessão foi reduzido de 35 para 25 anos, além de diversas outras modificações.

Ademais, persiste a segregação do objeto em quatro blocos, com a mesma composição. No Bloco 4, consta a reforma do Crematório Vila Alpina e nos Blocos 1, 2 e 3, a implantação de novos crematórios.

Foram alterados os valores da outorga fixa mínima, da estimativa do futuro contrato, da garantia da proposta de preços e do ressarcimento aos participantes do PMI, conforme demonstrado no Quadro 01 a seguir:

Quadro 01 - Composição dos Blocos e dos Valores (Outorga Fixa, Contrato, Garantia e Ressarcimento) Em R\$ mil

Número e Composição dos Blocos Cemitérios	Valores							
	Outorga Fixa Mínima (item 4.2 - edital)		Contrato (estimado) (item 5.1 – edital)		Garantia da Proposta de Preços (item 15.6.1 – edital)		Ressarcimento (PMI) (item 14.5.f)	
	Anterior	Atual	Anterior	Atual	Anterior	Atual	Anterior	Atual
1 – Consolação, Quarta Parada, Santana, Tremembé, Vila Formosa I e II, e Vila Mariana	122.300	100.824	1.966.000	2.239.207	19.660	22.392	506	506
2 – Araçá, Dom Bosco, Santo Amaro, São Paulo e Vila Nova Cachoeirinha	193.100	178.585	1.743.000	1.808.335	17.430	18.083	506	506
3 – Campo Grande, Lageado, Lapa, Parelheiros e Saudade	164.000	166.460	1.350.000	1.418.050	13.500	14.180	506	506
4 – Freguesia do Ó, Itaquera, Penha, São Luiz, São Pedro e Crematório Vila Alpina	144.200	133.964	1.650.000	1.775.930	16.250	17.759	506	506
Total	623.600	579.833	6.684.000	7.241.522	66.840	72.414	2.024	2.024

Fonte: Edital da concessão (itens “k”, 3.2; 4.2; 5.1; 15.6.1 e 14.5.f, peça 8).

¹ Analisado no eTCM 005070/2017. O resultado final sobre o aproveitamento dos estudos foi publicado no DOC em 24.01.20. O edital previa ressarcimento pelos estudos aproveitados. No edital ora examinado, relacionado à concorrência em curso, o valor do ressarcimento consta do item 14.5.f.

² Edital de Chamamento Público 06/2017 (publicado em setembro/2017), sem previsão de ressarcimento aos autores. Foram apresentados 5 estudos e o resultado do aproveitamento deles foi divulgado no site da PMSP e no DOC em 24.11.17.

A presente análise está baseada nos documentos colacionados aos autos do SEI que trata da Concorrência, bem como no edital e seus anexos. Passa-se ao presente relatório preliminar.

3.2. Das incertezas devido à pandemia da Covid-19

O edital anterior foi divulgado no DOC em 04.02.20, com republicação em 15.04.20, em meio a um cenário de incertezas provocadas pela pandemia decorrente da Covid-19, o que motivou o seguinte apontamento no relatório de fiscalização a ele correlacionado (peça 177, eTCM 002831/2020):

4.1. O cenário de incertezas devido à pandemia de Covid-19 representa momento inoportuno para a continuação do Edital de concessão dos cemitérios, pois: pode agravar a restrição de competitividade devido ao aumento de custos e limitações de recursos das possíveis licitantes; as premissas iniciais da concessão estão em constante alteração, inclusive com a realização de investimentos pelo Poder Público; não há previsão de mudanças na dinâmica da prestação do serviço neste tipo de situação ou em situações semelhantes; não houve a criação de uma agência reguladora para fiscalizar a execução dos serviços concedidos; e, ainda, não se sabe os desdobramentos econômicos e financeiros da pandemia a médio e longo prazo e de que forma irá provocar um desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo, portanto, ser retomado apenas após o término do estado de calamidade pública. (subitem 3.12)

Por ora, considerando que os novos casos de contaminação e/ou morte por Covid-19³ estão em patamar muito inferior em comparação à época da deflagração da concorrência anterior, e que houve significativo avanço da vacinação na população em geral, infere-se que a pandemia retornou a um nível administrável e de relativa estabilidade, possibilitando a retomada da concessão dos serviços cemiteriais e funerários.

O cenário econômico⁴ ainda está incerto em decorrência dos desdobramentos da guerra entre a Ucrânia e Rússia, das eleições de 2022 no Brasil, assim como do aumento da inflação e dos juros internos. Todavia, são situações que deverão ser avaliadas pelos licitantes, já que eles terão que dispor de recursos suficientes e necessários para a garantia da proposta para participar da licitação, bem como para o pagamento da outorga fixa, da garantia de execução e do ressarcimento do PIS/Pasep antes da assinatura do contrato, além de dispor de recursos para os investimentos na infraestrutura dos cemitérios, agências e crematórios.

³ <https://www.seade.gov.br/coronavirus/>, acesso em 29.03.22.

⁴ <https://diariodocomercio.com.br/opiniaoperspectivas-economicas-para-2022/>, acesso em 29.03.22.

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/03/querra-na-ucrania-pode-contribuir-para-estagnacao-do-pib-do-brasil-em-2022.shtml>, acesso em 29.03.22.

Ademais, houve certo alívio na pressão sobre o SFMSP quanto ao aumento da procura pelos serviços funerários e cemiterais, tornando possível, diante da atual situação, estabelecer as premissas da concessão em bases mais estáveis.

Quanto à Agência Reguladora, consideramos que a situação ainda carece de medidas efetivas da PMSP. Este assunto será tratado em tópico específico neste relatório (**subitem 3.7.2**).

Assim, consideramos superado o apontamento, exceto em relação à Agência Reguladora, que terá novo apontamento específico.

3.3. Da audiência e da consulta públicas

Tendo em vista que o valor estimado da contratação atingiu R\$ 7.241.522.000,00 (somando os quatro blocos), para atender aos requisitos dos arts. 23, inciso I, alínea “c” e 39 da LF 8.666/93, foi publicada no DOC em 23.10.21 e em jornal de grande circulação em 26.10.21, a data prevista para a realização de audiência pública por vídeo conferência⁵ e de abertura da consulta pública: dia 19.11.21 (SEI 6011.2021/0002522-1, docs. 053998622 e 054497796), o que atendeu aos requisitos citados.

A audiência pública foi realizada das 15 às 17 horas e a consulta pública foi realizada no período de 23.10 a 30.11.21.

O relatório circunstanciado da participação desta Coordenadoria na referida audiência está acostado nos autos do eTCM 016593/2021 (peça 6). Neste mesmo eTCM, consta a informação sobre a realização de Mesa Técnica entre os profissionais da SGM, SEDP, SP Parcerias e do TCMSP, em 14.12.21, às 14 horas.

Verificamos que, no SEI 6011.2021/0002522-1, foram juntados a lista de presença, a ata e o relatório da audiência, além da resposta aos questionamentos feitos na consulta pública, com os subsídios coletados (vols. III e IV, docs. 055297486, 055298223 e 058554192).

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), constaram os seguintes apontamentos, relativos à consulta e audiência públicas:

4.33. Não foi respeitado o prazo mínimo de 10 dias úteis entre a divulgação da data da audiência e sua realização. Infringência ao art. 39 da Lei Federal nº 8.666/93. (subitem 3.4)

⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=iikSvAf0YB0> , acesso em 29.03.22.

Consideramos os apontamentos atendidos, pois foi obedecido o prazo de 10 dias úteis entre a divulgação e realização da audiência pública e, em relação à consulta pública, consideramos aceitável a divulgação no DOC de 05.03.22, dos links⁶ contendo as respostas aos questionamentos feitos, tendo em vista o princípio da economicidade.

a) Análise e aprovação da minuta do edital pela Assessoria Jurídica

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), havia o seguinte apontamento, que consideramos atendido:

4.35. Não há no processo SEI parecer conclusivo de aprovação da Minuta do Edital e seus anexos pela Assessoria Jurídica anterior aos despachos de autorização. Infringência ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666/93. (subitem **3.6.1.a**)

b) Despacho de autorização

Houve delegação de competência da SGM à Secretária Executiva de Desestatização e Parcerias (SEDP) para autorizar a abertura de licitação, aprovar os respectivos editais e designar a comissão de licitação, entre outras atribuições, conforme Portaria SGM 388/2021 (peça 54).

O despacho de autorização da concorrência ora tratada foi publicado no DOC em 05.03.22 e assinado pela Secretária Executiva de Desestatização e Parcerias, Sr^a. Tarcila Peres Santos (peça 54/55), conforme art. 15 da LM 13.278/02 e Portaria SGM 388/21.

⁶ https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/desestatizacao_projetos/cemiterios_publicos/index.php?p=324965. Acesso em 29.03.22.
<https://tinyurl.com/428vac4w>. Acesso em 29.03.22.

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), havia um apontamento abaixo transcrito, que tratava da falta de indicação ou estimativa dos recursos para as despesas que

podem ser incorridas pela PMSP, tais como desapropriações, passivo ambiental e gratuidades acima do número previsto inicialmente:

4.37. Não há indicação ou estimativa dos recursos para as despesas que podem ser incorridas pela PMSP. Infringência ao art. 38, *caput*, da Lei Federal nº 8.666/93. (subitem **3.6.1.c**)

Consideramos superado o apontamento no tocante às gratuidades, pois o montante destas acima ou abaixo da banda estabelecida no edital será objeto de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato e, em princípio, não utilizará recursos da PMSP consignados em dotações integrantes de leis orçamentárias anuais.

Em relação ao passivo ambiental, de acordo com a NT (peça 52, fls. 104/106), foi estimado o Capex⁷ o valor correspondente aos custos ambientais, no montante de R\$ 113.491.000,00, para os quatro blocos. Caso este valor seja superior, será objeto de reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária (NT – peça 52, fl. 11). Considerando que os investimentos e o passivo ambiental serão objeto de análise em tópico específico, torna-se superado o apontamento.

Sobre as desapropriações, consta a seguinte justificativa na NT (peça 52, fls. 30/31):

A opção pela localização dos novos crematórios nas áreas dos serviços cemiteriais justifica-se, primeiramente, pela instalação do equipamento junto aos demais serviços objeto da concessão, otimizando, assim, sua operação. Adicionalmente, foram selecionados cemitérios: (i) de tipologia parque e/ou mistos, que dispõem de espaço para comportar a nova estrutura; (ii) que estão distribuídos entre os três blocos da concessão que não possuem crematório; e (iii) que estão localizados nas três regiões mais populosas do município, de modo que os crematórios deverão ser instalados nos seguintes equipamentos [...]:

- Bloco 1: região Leste, no Cemitério Vila Formosa;
- Bloco 2: região Norte, no Cemitério Dom Bosco; e
- Bloco 3: região Sul, no Cemitério Campo Grande.

Caso haja alguma restrição fundiária ou de natureza ambiental que impeça a instalação do crematório em qualquer um dos referidos cemitérios, a Concessionária deverá proceder à instalação em uma área pública, livre e desimpedida, a ser indicada pelo poder concedente respeitando as indicações regionais estabelecidas. Ainda, caso o Poder Público não disponha de nenhuma área sob tais condições, deverá promover o procedimento de desapropriação, de acordo com as orientações do CEC⁸ e do Anexo II – Minuta de Contrato. Também de modo suplementar, o crematório poderá ser implementado em terreno doado à Municipalidade.

⁷ A sigla Capex vem do termo em inglês *capital expenditure*, que pode ser traduzido como despesas de capitais ou investimentos em bens de capital.
⁸ CEC – Caderno de Encargos da Concessionária (Anexo III - peça 11).

Também há o seguinte apontamento no relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), sobre desapropriação (com redação alterada):

4.2. O Poder Concedente deve indicar, no Edital e seus Anexos, em quais áreas livres de cada um dos blocos ou terrenos na área exterior aos cemitérios, serão implantados os crematórios, levando em consideração, no último caso, os custos de um procedimento de desapropriação. A não indicação e previsão de possível necessidade de desapropriação configura indefinição do objeto licitado e risco de prejuízo ao Erário. Infringência ao art. 18 da Lei Federal nº 8.987/95 (subitens **3.1.2** e **3.8.7**)

As desapropriações, caso sejam necessárias, podem atrasar o cronograma de investimentos da Concessionária, com o efeito potencial de geração de pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ao contrato, além de prejuízo ao erário e aos usuários dos serviços.

Isso porque a Concessionária tem nove meses a partir da Ordem de Início para apresentar ao Poder Concedente a localização, o projeto básico e o projeto de implantação dos crematórios nos respectivos cemitérios dentro de cada bloco e, caso o cemitério indicado inicialmente não possa receber o novo crematório, o Poder Concedente indicará uma área livre e desimpedida. Se inexistente essa área, o Poder Concedente desapropriará área ou imóvel privado (itens 9.2.1, 9.2.5.2 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária - peça 11).

Aguardar nove meses para que a Concessionária informe não ser possível implantar o crematório no local preestabelecido para, somente a partir daí, começar a procura por um novo local, denota potencial atraso ao cronograma de obras, podendo ensejar o “deslizamento dos investimentos”⁹, além de postergar o início da operação do novo crematório, prejudicando os usuários, e afetando o fluxo de receitas com a prestação dos serviços de cremação pelas Concessionárias, situação que pode impactar os blocos 1 a 3, ensejando pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro ao contrato.

Se o Poder Concedente já dispõe das áreas livres e desimpedidas e/ou das definições quanto aos locais objeto de eventual desapropriação, por uma questão de celeridade e de coerência com o prazo por ele estipulado para a concretização das obras (em até 48 meses da Ordem de Início), tais áreas devem ser informadas no próprio edital.

Como tal informação não consta no novo edital ora analisado, consideramos não atendidos os apontamentos em relação à ausência de estimativa de recursos orçamentários atrelados à eventual desapropriação, os quais serão fundidos e reiterados num único apontamento.

⁹ Postergação dos investimentos previstos na concessão em relação aos prazos originariamente fixados, impactando a entrega de bens e serviços à sociedade e o fluxo de receitas da Concessionária, culminando possivelmente na celebração de reequilíbrio econômico-financeiro desfavorável ao Poder Concedente.

3.5. Das justificativas para o objeto licitado

Sobre as justificativas para o objeto licitado, foram feitos os seguintes apontamentos no relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), que serão abordados em bloco e que foram considerados superados, pois os temas relevantes relacionados a tais itens foram reanalisados com base nos parâmetros do edital atual, levando em conta o escopo deste Acompanhamento:

- 4.5.** O elevado prazo de concessão conjuntamente com os elevados valores de Outorga Fixa a serem pagos logo no início do projeto podem ocasionar restrição de competitividade, o que é vedado pelo art. 3º, §1º, I da LF nº 8.666/93, sendo que, para o bloco 1, utilizando o método do *payback* descontado desconsiderando o valor de Outorga Fixa, os fluxos de caixa se tornam positivos em 13 anos. (subitem **3.7.10.7.1**)
- 4.7.** A justificativa para a divisão em 4 lotes é frágil, pois não há as premissas e memórias de cálculo que embasaram o índice utilizado para o cálculo de concentração apresentado na Nota Técnica e não há o critério de segregação dos cemitérios nos blocos 1, 2, 3 e 4. (subitem **3.6.2.1** e **3.7.8**) (nova redação)
- 4.10.** Considera-se insuficiente a justificativa de optar pela concessão, dado o volume baixo de investimentos e a criação de novas fontes de receitas. (subitem **3.1.3**)
- 4.11.** Não há elemento que justifique o prazo da concessão em 35 anos em relação ao valor dos investimentos. (subitem **3.6.2.2**)
- 4.12.** O item 22.2 da Minuta do Contrato indica a possibilidade de a Concessionária estabelecer valores diferentes para os serviços da Classe “B” quando houver variação na qualidade dos produtos, o que não é possível, já que tais serviços são serviços públicos. (subitem **3.8.11**)

Segundo a NT (peça 52, fls. 12/18):

- em síntese o Poder Público Municipal, afirma que as restrições orçamentárias da PMSP dificultam a operação e a realização de investimentos nos cemitérios e no crematório, além da criação de novos crematórios públicos (o crematório existente está operando com sua capacidade máxima) e que o modelo de concessão adotado permitirá, além da desoneração de recursos públicos, incrementalizar a arrecadação com a obrigatoriedade de pagamento, pela Concessionária ao Poder Concedente, de outorga fixa, antes da assinatura do contrato, e da outorga variável trimestralmente;
- afirma que as premissas da concessão foram: divisão do objeto em quatro blocos; critério de julgamento de maior valor da outorga fixa; impossibilidade de um licitante ganhar mais de um bloco, exceto se for o único habilitado; verticalização dos serviços funerários e cemiteriais por meio de uma única concessão; implantação de um crematório por bloco (exceto o bloco 4 que já possui

Crematório Vila Alpina); assunção das gratuidades¹⁰ aos usuários hipossuficientes e doadores de órgão pelas Concessionárias; implementação de quatro agências funerárias por bloco e por região (norte, sul, leste e centro-oeste); e

- foi definido o tabelamento de preços de 6 tipos de serviços padronizados (social, popular, padrão, luxo, israelita e viagem); houve definição das Tarifas Classes A e B, ambas com preços máximos fixados anualmente por norma municipal, a primeira sem variação no padrão dos serviços e produtos e a segunda com variação na qualidade dos serviços e produtos; redução de 25% no valor do funeral social e descontos nos valores para funeral com serviços das tarifas Classes A e B.

Consideramos aceitável a justificativa pela concessão dos serviços funerários e cemiteriais, tendo em vista que o SFMSP, durante a pandemia, terceirizou a quase totalidade de suas atividades e se tornou extinto até 31.12.22¹¹. Ademais, conforme constatado no Relatório Anual de Fiscalização – exercício 2020 (eTCM 009253/2021):

[...] o SFMSP enfrentou um grande dilema operacional e administrativo em 2020: prestar, de forma satisfatória, os serviços cemiteriais à população paulistana em um contexto de alta demanda, grave comoção social e incertezas sobre as proporções de uma doença até então pouco conhecida, ao mesmo tempo em que ocorria o anúncio legal da sua extinção, já anteriormente aventada pelo alto escalão político municipal, o que culminou no sucateamento da estrutura de pessoal, instalações e equipamentos da autarquia ao longo dos últimos anos.

Tal situação indica que o sucateamento progressivo e reiterado do SFMSP, a falta de pessoal, equipamentos e de recursos necessários à prestação dos serviços funerários e cemiteriais levou a PMSP a optar pela concessão dos serviços. Do ponto de vista fático, ou se optava pela concessão dos serviços ou se remodelava totalmente a Autarquia. Prevaleceu a primeira opção.

Quanto aos demais temas, conforme comentado anteriormente, no presente edital foram reduzido o prazo da concessão (de 35 para 25 anos), o valor total da outorga fixa mínima (passou de R\$ 623.600.000,00 para R\$ 579.833.000,00) e o valor dos investimentos, temas que serão tratados em itens específicos deste relatório, bem como a continuidade da opção da divisão do objeto em quatro blocos.

¹⁰ As gratuidades serão assumidas pelas Concessionárias até o limite definido no edital Anexo II – Minuta do Contrato, item 26.2, letras “hh” até “c”, item 26.5, letras “c” até “j” (peça 10). O item 3.8.1 deste relatório trata das gratuidades.

¹¹ Conforme art. 37 da LM 17.433/20, alterado pelo art. 47 da LM 17.557/21.

3.6. Do Edital e seus anexos – análise jurídica

Em relação ao edital e seus anexos, no relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), foi feito o seguinte apontamento, considerado superado porque será substituído por outros apontamentos específicos neste relatório:

4.40. Devem ser realizadas, ainda, inúmeras adequações no Edital e na Minuta do Contrato devido a várias infringências legais não abordadas especificamente em demais subitens desta conclusão. (subitens **3.7** e **3.8**)

3.6.1. Condições de participação e consórcios

Nos itens 7 e 8 do edital (peça 08), estão previstas a possibilidade de participação, isoladamente ou em consórcio, de pessoas jurídicas, brasileiras ou estrangeiras, incluídas instituições financeiras, entidades de previdência complementar e fundos de investimento, bem como as condições a serem atendidas pelos consórcios.

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), foi feito o seguinte apontamento:

4.8. Foi fixado o número máximo de participantes de consórcio em cinco, sem justificativa, o que pode concorrer para restringir a competitividade do certame. (subitem **3.7.3** e **3.7.8**)

Na NT (peça 52, fls. 206/209), consta a justificativa de que os consórcios foram admitidos, pois

[...] são múltiplas as atividades a serem desenvolvidas na concessão, requerendo capacidades específicas que nem sempre são do domínio de uma só pessoa jurídica. A maior competitividade é reforçada quando se admite a formação de consórcios, sem limites de participantes, até mesmo porque empresas de diferentes experiências e com diferentes tamanhos poderão se juntar para disputar a licitação.

Tendo em vista que a limitação da quantidade de empresas no consórcio, existente no edital anterior, foi retirada do edital atual e que a justificativa constante da NT é plausível, consideramos o texto correspondente da peça editalícia ora analisada como regular.

3.6.2. Critério de julgamento

Conforme item 4.1 do edital (peça 08):

A presente LICITAÇÃO adotará como critério de julgamento a maior oferta, referida ao maior VALOR DE OUTORGA FIXA, a ser paga ao PODER CONCEDENTE, considerada individualmente para cada um dos 4 (quatro) BLOCOS da CONCESSÃO conforme o disposto no art. 15, II, da Lei Federal nº 8.987/1995, observados

parâmetros definidos neste EDITAL, em especial aqueles previstos no item 16. , e nos seus ANEXOS.

Dessa forma, observa-se que o critério de julgamento da licitação é o de maior oferta para o valor de outorga fixa. De acordo com o item 16.2.4, “Para cada BLOCO, será considerado vencedor o LICITANTE que apresentar PROPOSTA COMERCIAL contendo maior VALOR DE OUTORGA FIXA”.

O item 16.2.6 permite a apresentação de proposta para mais de um bloco, sendo adjudicado o bloco para o qual a proposta apresentar maior diferença em relação ao valor mínimo de outorga fixa.

As propostas comerciais que não obedecerem ao valor mínimo de outorga fixa, definidos nos itens 4.2 e 16.2.3 do edital serão desclassificadas, conforme item 16.2.10.

Observando os critérios permitidos pelo art. 15 da LF 8.987/95, verifica-se que a opção adotada no edital em exame consta no inciso II do referido artigo¹² e, nesse sentido, a consideramos adequada. Todavia, há ressalvas em relação ao valor da outorga fixa mínima, que serão tratadas no **subitem 3.9.1** deste relatório.

3.6.3. Habilitação jurídica

As exigências para comprovação de habilitação jurídica encontram-se no item 15.2 do edital, sendo exigidos apenas os atos constitutivos devidamente registrados conforme o tipo societário do licitante, acompanhados dos documentos de eleição dos administradores no caso de fundos, sociedades por ações e sociedades limitadas. Em caso de consórcios, as exigências devem ser atendidas individualmente pelos consorciados (item 15.2.1).

No caso de fundos de investimento, deverão ser apresentados também outros documentos, listados no item 15.2.1.d, dentre os quais consta a exigência de comprovante de registro do respectivo regulamento perante o Registro de Títulos e Documentos Competentes (item 15.2.1.d.v).

Ocorre que, sobre esse tema, o art. 1368-C, §3º do Código Civil (CC) de 2002 determina que o registro dos regulamentos dos fundos de investimentos na Comissão de Valores Mobiliários é condição suficiente para garantir a sua publicidade e a oponibilidade de efeitos em relação a terceiros”.

¹² “Art. 15. No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: (Redação dada pela Lei 9.648, de 1998)

[...]

II - a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão;

Nesse sentido, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) editou Instrução 615, que revogou a exigência de registro do regulamento em cartório de títulos e documentos que existiam em diversas instruções, de forma que, atualmente, o único registro necessário ao funcionamento do fundo é o realizado perante a própria CVM.

Dessa forma, a exigência do item 15.2.1.d.v é indevida, visto que o CC/02 e a própria CVM já estabeleceram que o registro naquela entidade é suficiente para garantir sua publicidade.

3.6.4. Qualificação econômico-financeira

Para fins de qualificação econômico-financeira, o edital exige, além das certidões judiciais relacionadas à solvência das licitantes (item 15.3.1), a apresentação de garantia de proposta (subitem 15.3.2 do edital).

3.6.4.1. Garantia de proposta

O detalhamento da forma como deverá ser prestada a garantia da proposta e as hipóteses ensejadoras da sua execução constam do item 15.6. Os valores estabelecidos por bloco no edital são (fl. 48, peça 08):

- 15.6.1. Os LICITANTES deverão apresentar GARANTIA DE PROPOSTA no valor que:
- (a) R\$ 22.392.070,00 (vinte e dois milhões, trezentos e noventa e dois mil, setenta e dois reais) para o BLOCO 1;
 - (b) R\$ 18.083.350,00 (dezoito milhões, oitenta e três mil, trezentos e cinquenta e dois reais) para o BLOCO 2;
 - (c) R\$ 14.180.500,00 (quatorze milhões, cento e oitenta mil, quinhentos e dois reais) para o BLOCO 3; e
 - (d) R\$ 17.759.300,00 (dezessete milhões, setecentos e cinquenta e nove mil, trezentos e dois reais) para o BLOCO 4.

Segundo o item 15.6.5 do edital, tal garantia pode ser apresentada nas seguintes modalidades (fl. 48, peça 08):

- (a) caução em dinheiro, em moeda nacional, depositada em conta corrente do Município de São Paulo, apresentando-se o comprovante de depósito;
- (b) caução em títulos da dívida pública federal, não gravados com cláusulas de inalienabilidade e impenhorabilidade, nem adquiridos compulsoriamente;
- (c) seguro-garantia, fornecido por companhia seguradora nacional ou estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, com a apresentação da respectiva certidão vigente de regularidade da SUSEP, conforme os TERMOS E CONDIÇÕES MÍNIMAS DO SEGURO constante do ANEXO I – MODELOS E DECLARAÇÕES; ou
- (d) fiança bancária, fornecida por instituição financeira nacional ou estrangeira autorizada a funcionar no Brasil, com classificação de risco de crédito em escala nacional superior ou igual a "Aa2.br", "brAA" ou "AA(bra)", conforme divulgado pelas agências de risco *Moody's*, *S&P Global Ratings* ou *Fitch*, respectivamente, em favor

do PODER CONCEDENTE, nos termos do MODELO DE FIANÇA BANCÁRIA constante do ANEXO I – MODELOS E DECLARAÇÕES.

As modalidades exigidas no edital estão em conformidade com as previstas no art. 56, § 1º c/c art. 31, III da LF 8.666/93.

No caso de apresentação de garantia em títulos públicos federais de dívida, o edital admite as seguintes títulos (item 15.6.2, fl. 51, peça 08): Tesouro Prefixado; Tesouro Selic; Tesouro IPCA+ com Juros Semestrais; Tesouro IPCA; Tesouro IGPM+ com Juros Semestrais; e Tesouro Prefixado com Juros Semestrais.

A apresentação da garantia de proposta nos valores suficientes e nas condições estabelecidas no edital é um dos requisitos para habilitação da licitante (item 15.6.3 do edital, fl. 49, peça 08).

De acordo com os itens 15.6.21 e 15.6.22 do edital (fls. 52/53, peça 08), tais garantias serão executadas pelo Poder Público no caso de inadimplemento total ou parcial das obrigações assumidas pelas licitantes decorrentes de sua participação no certame, bem como para cobrir multas, penalidades e indenizações devidas pela licitante, incorridas durante a licitação, como, por exemplo, no caso de recusa de celebração do contrato pelo adjudicatário do bloco.

O art. 31, III da LF 8.666/93 exige que a garantia de proposta esteja limitada a, no máximo, 1% do valor estimado do contrato. Analisando os valores exigidos a título de garantia por bloco no item 15.6.1 do edital, verifica-se que estes representam exatos 1% dos valores estimados para cada um dos blocos (item 5.1 do edital, fl. 19, peça 08), em conformidade com o limite legalmente definido.

3.6.4.2. Ausência de exigência de apresentação de demonstrativos contábeis para fins análise de índices

Verifica-se que o edital optou por não exigir a apresentação de demonstrativos contábeis, assim como de definir índices contábeis a serem adotados na avaliação da situação econômica dos licitantes.

A Nota Técnica (peça 52, fls. 214/215) afirma que, dos possíveis requisitos para comprovação capacidade econômico-financeira, decidiu-se exigir (i) certidão negativa de pedido de falência, recuperação judicial ou certidão de objeto e pé de processo em que conste deferimento de plano de recuperação judicial; e (ii) apresentação de garantia de proposta nos valores fixados para cada bloco, observando então a orientação jurisprudencial e a súmula 275 do Tribunal de Contas da União.

(TCU), que veda a cumulatividade de exigência de capital mínimo, patrimônio líquido mínimo e garantia de proposta para fins de qualificação econômico-financeira.

Ocorre que, o §2º do art. 31 da LF 8.666/93 veda tão somente que sejam cumuladas as exigências de patrimônio líquido mínimo e capital social mínimo com a garantia da proposta, ou seja, tal vedação não incide sobre os demais mecanismos previstos no art. 31, I da LF 8.666/93.

Assim, caberia à SGM/SEDP exigir outros mecanismos capazes de verificar a real saúde financeira do licitante, com o intuito de mitigar riscos de descontinuidade na operação da concessão, motivada por dificuldades econômicas enfrentadas por Concessionária individual ou por um dos integrantes e eventual consórcio vencedor.

O apontamento é recorrente em relatórios de acompanhamento de editais de concessão fiscalizados por este TCMSP, tendo em vista que a Administração vem, reiteradamente, deixando de exigir a apresentação de demonstrativos financeiros (conforme eTCMs 5081/2019, 16151/2019 e 13707/2019, concessão do Complexo de Interlagos e dos terminais urbanos de ônibus, por exemplo).

Assim, contrariando a boa prática, a Administração opta por não avaliar a situação econômica dos licitantes de forma objetiva, por meio de índices contábeis. A exigência de apresentação de certidões de falência e de objeto e pé se mostra como diligência mínima em procedimentos licitatórios, pois impedem a participação de empresas ou empresários em situação de insolvência. No entanto, não atestam propriamente uma boa situação econômica.

Por outro lado, a garantia da proposta visa assegurar a lisura na participação do licitante, prevenindo propostas fraudulentas, e é hábil a verificar se o futuro contratado detém condições mínimas suportar os custos que advirão da contratação.

Assim, por mais que exista relação entre o valor da contratação e a garantia exigida, é um erro supor que, por conseguir arcar com o valor estipulado, a empresa licitante poderá garantir a execução do contrato sob o enfoque financeiro.

No presente caso, considerando o escopo da concessão e o longo prazo contratual, considera-se relevante a apresentação das demonstrações financeiras das licitantes e sua análise por meio de índices contábeis pertinentes, eis que se trata de importante ferramenta de avaliação da situação econômica da empresa e até mesmo da qualidade de sua gestão.

Pelo exposto, reputamos as exigências do edital insuficientes para aferir a boa situação econômica das licitantes, segundo as prerrogativas dispostas no art. 31 da LF 8.666/93.

3.6.5. Qualificação técnica

A qualificação técnica está prevista no item 15.5 do edital (peça 08) e as justificativas para os quantitativos estimados encontram-se na NT (peça 52, fls. 215/225). Comparando as disposições do edital anterior com o atual, constata-se que o item foi reformulado. Foram mantidos três tipos de atestados, mas com quantitativos readequados para cada bloco, conforme demonstrado a seguir:

a) Atestado referente à operação de serviços cemiteriais de sepultamento, relativos a uma média mensal de, no mínimo:

Quadro 02 - Quantidade de Sepultamento/mês por Bloco

Bloco	Quantidade de Sepultamentos por bloco/mês – cfe. NT (A)		Quant. Média de corpos/mês - Atestado (B)		Percentual de comprovação por Bloco $C = (B/A) * 100$	
	Edital		Edital		Edital	
	Anterior	Atual	Anterior	Atual	Anterior	Atual
1 – Consolação, Quarta Parada, Santana, Tremembé, Vila Formosa I e II, e Vila Mariana	1.274	1.328	90	67	7,06%	5,04%
2 – Araçá, Dom Bosco, Santo Amaro, São Paulo e Vila Nova Cachoeirinha.	515	876	25	44	4,85%	5,02%
3 – Campo Grande, Lajeado, Lapa, Parelheiros e Saudade	619	621	25	32	4,04%	5,10%
4 – Freguesia do Ó, Itaquera, Penha, São Luiz, São Pedro e Crematório Vila Alpina	875	917	40	46	4,57%	5,00%
Total	3.283	3.742	180	189	-	-

Fonte: Item 15.5.1 do Edital (peça 8) e Nota técnica (peça 52, fls.215/225).

A análise ora realizada adotou como critério as premissas da Nota Técnica (peça 52, fls. 218/223/224), abaixo transcritas, em relação à quantidade total de sepultamentos por bloco:

O atestado de sepultamentos/mês foi revisitado, de forma que o racional adotado consiste na soma do total de sepultamentos realizados nos cemitérios de cada um dos blocos aplicado o percentual de 5% (cinco por cento). O quantitativo de sepultamentos por lote teve como base a média de sepultamentos ocorridos nos cemitérios públicos entre 2017 e 2021.

Para efeito de rastreabilidade, não consta da NT os documentos fornecidos pelo SFMSP referente ao histórico dos sepultamentos ocorridos nos anos 2017 a 2021, que serviram de parâmetro para os quantitativos previstos na qualificação técnica. Essa informação é essencial para se verificar e avaliar a razoabilidade das quantidades adotadas para os atestados.

Isso porque, em 2020, foram realizados um total de 52.164 sepultamentos e 10.854 cremações¹³. 5% desse total de sepultamentos representaria 217 sepultamentos/mês. Assim, é necessário verificar como se comportou a série histórica adotada como parâmetro (2017 a 2021) de modo a justificar o quantitativo requisitado nos atestados, distribuído por blocos.

Ademais, comparado ao edital anterior, no presente edital foi respeitada a isonomia entre os blocos, pois a quantidade de sepultamentos/mês é de aproximadamente 5% para todos.

Quanto ao percentual de 5%, apesar de incompatível com o usualmente exigido para uma concorrência (nas licitações do SFMSP para aquisição de urnas e caixões e para serviços de limpeza, por exemplo, o percentual varia entre 30% a 50% do **quantitativo anual**) e considerando a necessidade de buscar maior participação de interessados na licitação, entendemos como passível de aceitação o mínimo exigido.

b) Os atestados devem comprovar a operação e a gestão de cemitérios com quantidades diferentes de sepulturas por bloco por, pelo menos, 24 meses:

Quadro 03 - Quantidade de Jazigos por tipo e por Bloco

BLOCO	Quantidade de jazigos						Atestados			
	Concessão – Prazo		Terreno Prazo Fixo 3 anos		Total por Bloco		Quantidade de Sepultura por bloco (B) – Edital		Percentual por Bloco (C= B/A)*100 - Edital	
	Indeterminado	Determinado	Terra	Gavetas			Anterior	Atual	Anterior	Atual
1	41.635	-	86.725	6.010	134.370	120.204	8.000	6.010	5,95%	4,47%
2	38.733	8.707	43.113	5.416	95.969	85.787	2.500	4.289	2,61%	4,47%
3	25.022	-	19.634	14.472	59.128	52.846	2.000	2.642	3,38%	4,47%
4	3.726	7.511	52.486	18.024	81.747	59.398	3.000	2.970	3,67%	3,63%
Total	109.116	16.218	201.958	43.922	371.214	318.235	-	-	-	-

Fonte: Item 15.5.1 do Edital (peça 8) e Subanexo III – Recontagem de Jazigos e Ossuários do Anexo VII – Memorial Descritivo da Área (peça 45)

Considerando que o conceito de sepultura previsto no edital é o mesmo que o de jazigo, verificamos que o total de jazigos, conforme Subanexo III – Recontagem de Jazigos e Ossuários (peça 45), é de 371.214 unidades, divididas entre os blocos 1 a 4, conforme demonstrado no Quadro acima.

Ocorre que, segundo a NT (peça 48, fls. 220 e 223/224), os quantitativos informados foram atualizados pelo SFMSP em 2021 e a quantidade total de sepulturas passou a ser de 318.235 unidades, inferior àquela prevista no edital (Subanexo III – peça 45) em 14,3%.

¹³ De acordo com o Relatório Anual de Fiscalização – exercício 2020 (eTCM 00953/2021):

“O SFMSP executou 52.164 sepultamentos e 10.854 cremações em 2020 (14,4% a mais do que a soma destes dois serviços em 2019), sendo responsável, portanto, pelo atendimento de 60,9% das necessidades póstumas da coletividade no período. Quanto aos 39,1% restantes, foi possível flexibilizar temporariamente o monopólio da autarquia municipal, medida autorizada pelo art. 3º do Decreto 59.372/20, respaldada por decisão do Conselho Deliberativo Fiscal da entidade e regulamentada pela Resolução SFMSP 6/20”.

¹⁴ Não há definição de jazigo no edital.

Inicialmente, cumpre informar que para efeito de rastreabilidade, não consta da NT os documentos fornecidos pelo SFMSP que serviram de parâmetro para os quantitativos previstos nos atestados.

de serviços funerários e cemiteriais simultaneamente, já que na concessão se optou pela verticalização dos serviços, concentrando o mercado.

Assim, a questão da capacidade técnica remete à divisão do objeto em quatro blocos, com a possibilidade de adjudicação de dois blocos a um único licitante, o que concentrará o mercado, podendo gerar um duopólio privado.

3.6.6. Identificação e avaliação dos bens reversíveis

A concessão dos serviços cemiteriais e funerários envolve uma quantidade considerável de ativos imobilizados¹⁷, que serão necessários para a correta prestação do serviço, incluindo bens imóveis, benfeitorias, automóveis, equipamento de manutenção e limpeza, obras de arte e instalações de interesse público.

A identificação dos ativos que serão cedidos, adquiridos, incorporados, baixados ou vendidos é fundamental para a correta contabilização, controle e manutenção destes bens.

Conforme disposto na Lei Federal 8.987/95:

Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, na que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterá, especialmente: [...]

X - a indicação dos bens reversíveis;

XI - as características dos bens reversíveis e as condições em que estes serão postos à disposição, nos casos em que houver sido extinta a concessão anterior;

Desta forma, a legislação define que se formalize, **já na elaboração do edital**, quais serão os itens a serem transferidos para que a prestação do serviço ocorra por parte do concessionário.

Ademais, no relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), já haviam alertado sobre a necessidade de se fazer o reconhecimento e a mensuração de todos os bens cedidos, conforme o seguinte apontamento:

4.16. O reconhecimento e a mensuração de todos os bens cedidos Pelo Poder Concedente à Concessionária deve preceder o início do processo licitatório em atendimento à Lei Federal 8.987/95 e ao CPC 27 (subitem **3.8.17**)

O edital atual e seus anexos fazem uma distinção entre “bens vinculados à concessão” e “bens reversíveis”, qual seja:

¹⁷ Ativo imobilizado é o item tangível que: (a) é mantido para uso na produção ou fornecimento de bens ou serviços, para aluguel a terceiros, ou para fins administrativos; e (b) se espera utilizar por mais de um período contábil.. (item 13 da NBC TSP 07)

Os BENS VINCULADOS À CONCESSÃO são os bens integrantes ou não do patrimônio da CONCESSIONÁRIA, necessários à implantação e à execução adequada e contínua do OBJETO do CONTRATO.

34.2. OS BENS VINCULADOS À CONCESSÃO compreendem aqueles:

- (a) entregues pelo PODER CONCEDENTE, conforme inventário constante do Termo Definitivo de Aceitação dos Bens e Termo Definitivo de Assunção dos Serviços; e
- (b) adquiridos pela CONCESSIONÁRIA para a exploração do OBJETO.

[...]

34.3. Os BENS REVERSÍVEIS são aqueles imprescindíveis à execução e à continuidade do OBJETO do CONTRATO, integrantes do patrimônio da CONCESSIONÁRIA e que reverterão em favor do PODER CONCEDENTE após a extinção da CONCESSÃO.

A distinção adotada pelo Poder Concedente faz pouco sentido na prática, sendo certo que, por bens reversíveis, entendem-se aqueles: (i) que foram transferidos pelo poder público e a estes, necessariamente, retornarão (salvo em caso de baixa ou alienação) ou (ii) adquiridos pelo concessionário e, igualmente, revertidos ao Concedente se afetados diretamente à prestação dos serviços.

Em relação aos bens públicos que serão cedidos, nota-se que o edital e seus anexos não cumprem o disposto pela legislação, **já que o inventário dos bens não consta como anexo da peça editalícia**, e a Lei Federal 8.987/95 dispõe que ele já contenha a indicação de tais bens e do estado em que se encontram.

No item 14.1(s) da minuta do contrato, que trata das obrigações do poder concedente, e no item 34.2.2, que trata dos bens vinculados à concessão, há previsão de que o SFMSP entregará previamente à data da ordem de início, inventário completo dos bens a serem concedidos à Concessionária, com informação quanto ao valor histórico e a taxa de depreciação adotada, quando couber.

O item 34.2.3 traz que, ao fim do estágio 1 da fase de implementação, as partes celebrarão termo provisório de aceitação de bens, que conterá o estado de conservação, operação e especificações técnicas dos bens concedidos.

O item 34.2.4 franqueia a apresentação do inventário definitivo de bens (expressão utilizada: “Termo Definitivo de Aceitação de Bens”) apenas no final do chamado estágio 2, com prazo de conclusão previsto para 12 (doze) meses após a chamada Data de Ordem de Início (item 1.1.gg da minuta do contrato).

- a subavaliação do ativo em, no mínimo, R\$ 3,3 bilhões, devido à ausência de reconhecimento e mensuração dos cemitérios, crematórios e demais imóveis do SFMSP;
- a superavaliação do ativo em, no mínimo, R\$ 3,6 milhões, devido à ausência de registro da depreciação e da não constituição de ajuste para perdas sobre créditos a receber;
- a superavaliação do ativo devido ao registro de bens móveis pelo custo de aquisição embora estejam inservíveis, inexistentes ou não atendam à conceituação de ativo;
- a subavaliação do ativo, tendo em vista a localização de bens não tombados ou recebidos em doação sem incorporação ao patrimônio;

Assim, o Poder Concedente atualmente não tem conhecimento do que está sendo exatamente concedido, de forma que é imprescindível que se faça um levantamento dos bens a serem utilizados na concessão e seu inventário, conforme exigências das normas legais, **ou seja, ainda na etapa interna do certame, para que os dados sejam disponibilizados no edital, dando transparência à informação e garantindo que os interessados possam melhor adequar suas propostas.**

Em relação aos bens a serem incorporados na prestação do serviço por parte da Concessionária, não ficou clara qual a relação entre a reversibilidade e o regime contratual dos itens descritos na cláusula 34.4 da minuta do contrato.

De fato, se a Concessionária resolver alugar ou arrendar qualquer tipo de bem para incorporação no seu ativo, destinando-o para a prestação dos serviços concedidos (obedecidas as regras contábeis).

¹⁸ Por exemplo, caixões e homenagens de material sintético.

aplicáveis), não há qualquer impedimento legal ou contratual que o faça, sendo despicienda a elaboração de uma lista para tanto, já que é certo que nenhum deles seria revertido ao Poder Concedente e sim devolvidos aos seus proprietários legais ao final da concessão.

Todavia, adquirindo bens em caráter definitivo para composição do seu ativo imobilizado, eles serão reversíveis para o Poder Concedente, desde que vinculados diretamente à concessão, independentemente de estarem elencados ou não na lista mencionada na cláusula 34.4, sendo esta uma situação de fato e que deve ser aclarada no edital e seus anexos.

Igualmente, todos os bens móveis e imóveis repassados às Concessionárias devem ser retornados ao final da concessão minimamente **no estado em que se encontravam**, ou substituídos por bens similares com vida útil compatível ao bem originário ou, ainda, ser objeto de indenização, caso o bem tenha sido definitivamente baixado ao longo dos anos. **Daí a importância de o inventário de bens estar pronto já na fase licitatória.**

Com efeito, diversos itens presentes na referida lista da cláusula 34.4 da minuta do contrato são utilizados diretamente na prestação dos serviços, tais como veículos, equipamentos de limpeza, manutenção e jardinagem que, caso sejam de propriedade da Concessionária, não podem ser desconsiderados na reversão dos bens ao final da concessão.

3.7. Da minuta do contrato

Observa-se, em caráter preliminar, que foram consideradas as “definições” da Cláusula 1ª como meras indicações para correspondência com o conteúdo dos textos que compõe a minuta do contrato e os seus anexos, não constituindo objeto de exame a eventual falta de correspondência das referidas definições com os respectivos conceitos legais e jurídicos.

3.7.1. Assunção dos serviços

O item 6.1 prevê que a Concessionária assumirá os serviços de acordo com o plano de assunção da concessão, apresentado e analisado durante a fase de implementação.

A fase de implementação é dividida entre o estágio 1, no qual o concedente realizará a operação do contrato e a Concessionária irá acompanhar (a Concessionária deve apresentar plano de assunção da concessão, no prazo de 30 dias após o início do estágio 1), e o estágio 2, ocasião na qual a Concessionária irá operar o objeto, com assistência do Poder Concedente, durante 10 meses. A partir do estágio 2, o objeto passa a ser responsabilidade integral da Concessionária.

O edital prevê, no item 36.2.2, que ao fim do estágio 1, o Poder Concedente deverá encerrar todos os termos de permissão de uso vigentes nos cemitérios e crematórios.

No entanto, não há qualquer previsão sobre a destinação dos estoques que existirem ao fim do estágio 1. Não há previsão quanto aos estoques de caixões, flores e demais artigos utilizados nos velórios, cuja propriedade da receita proveniente da sua venda durante a fase de transição precisa ser definida, em infringência ao disposto no art. 54, § 1º, da Lei Federal 8.666/93 c/c art. 23, incisos I e II, da Lei Federal 8.987/95.

3.7.2. Obrigações da Concessionária, Agente Técnico Especializado e Agência Reguladora

O item 13.2.eee da minuta do contrato prevê que o Poder Concedente se valerá da contratação de um Agente Técnico Especializado (doravante denominado simplesmente “Agente”) para prestar apoio na aferição do Fator de Desempenho (doravante, “FDE”) previsto no Anexo V do Edital (peça 19).

O referido FDE irá compor a outorga variável a ser paga anualmente ao Poder Concedente, assim a dinâmica de contratação e execução de tarefas do dito Agente se reveste de fundamental importância.

A LF 8.666/93 já prevê a possibilidade de contratação, pela Administração, de terceiros para auxílio na fiscalização de contratos, tendo a LM 16.703/17, em seu artigo 13, previsto que a contratação pode ser feita pelo próprio contratado, desde que com anuência da Administração Pública.

O poder-dever de fiscalizar é inerente à própria Administração e não pode ser integralmente terceirizado a uma pessoa jurídica contratada e remunerada pelo principal interessado no resultado das fiscalizações, uma vez que estas impactam diretamente em eventuais acréscimos no valor da outorga variável a ser pago para a Municipalidade.

Ao analisar o artigo 67 da LF 8.666/93¹⁹, que prevê a contratação de um assistente, a doutrina é bastante clara quanto à independência deste em relação às partes, sobretudo em relação fiscalizado/concessionário:

Faculta-se, de modo expresse, que a Administração contrate terceiros para o acompanhamento da atividade de fiscalização. [...] Lembre-se que é vedado que o

¹⁹ Lei Federal 8.666/93, art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

terceiro encarregado da fiscalização mantenha vínculos com o particular contratado para executar a prestação do objeto da fiscalização.²⁰

Todavia, não é somente uma eventual contratação e remuneração de um terceiro por parte da Concessionária para realizar a fiscalização, que constitui a irregularidade constatada. O papel desempenhado, que deveria ser de mero auxiliar do Poder Público é, na verdade, de protagonista do procedimento de controle da execução contratual, usurpando a função da Agência Reguladora criada pela LM 17.433/20²¹.

O item deve ser suprimido, pois compete ao Poder Concedente avaliar os serviços prestados, bem como estabelecer parâmetros objetivos de qualidade e avaliar o desempenho da Concessionária, tarefa que cabe à Agência Reguladora exercer. Caso o Poder Concedente não disponha de estrutura própria adequada para realizar essas tarefas, poderá contratar terceiros para prestar apoio material à análise.

Considerando a obrigação de atender aos princípios da impessoalidade, moralidade, segregação de funções, probidade administrativa, julgamento objetivo, e outros, não faz sentido que o agente técnico que auxiliará na análise do atingimento de metas pela Concessionária seja por ela contratado.

Desta forma, para se adequar à LF 8.666/93 e preservar o seu poder-dever de fiscalizar, o Poder Concedente deve, ele mesmo, avaliar se a contratação é necessária e, em caso positivo, realizar o certame de escolha para o Agente, determinar as metodologias de cálculo, quais as funções a serem exercidas e como as entregas serão feitas.

A Auditoria não se opõe à remuneração do Agente como encargo da Concessionária, de acordo com os parâmetros de mercado pré-estabelecidos. Todavia, o formato escolhido para a contratação da referida entidade (pessoa jurídica de direito privado), nos termos do Anexo V (peça 19), transforma a fiscalização da execução contratual, que é uma prerrogativa intransferível do Poder Público, em uma espécie de auto-regulamentação por parte das Concessionárias, o que pode ocasionar falta de transparência na fiscalização com significativo impacto financeiro no pagamento das outorgas variáveis ao Poder Concedente.

²⁰ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos - 17º Ed. – Marçal Justen Filho – Pág. 1249.

²¹ Lei Municipal 17.433/20, art. 3º. A SP Regula atuará com independência e obedecendo aos princípios da legalidade, imparcialidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, proporcionalidade e eficiência, para a regulação e a fiscalização de todo e qualquer serviço municipal delegado que lhe tenha sido atribuído pelo Executivo mediante decreto [...]

O objetivo é garantir a independência do Agente, mitigando riscos de que os documentos elaborados para análise de resultados sejam enviesados ou distorcidos para beneficiar a Concessionária, ou seja, a própria contratante do Agente.

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), constou o seguinte apontamento, que será reiterado na íntegra, dada a sua gravidade e também porque a mesma situação permanece:

4.15. A Origem deve esclarecer os pontos relativos à fiscalização dos serviços concedidos, relativamente à Agência Reguladora, à designação de uma Unidade Técnica de Fiscalização e ao papel do Agente Técnico Especializado. (subitem 3.8.1.3)

Quanto à fiscalização pelo SFMSP dos serviços concedidos até a futura operacionalização da Agência Reguladora, verifica-se que a autarquia, atualmente responsável pelos serviços objeto da concessão, possui diversas fragilidades na área de fiscalização de contratos, como falta de pessoal, falta de treinamento, falta de estrutura, entre outros, que poderão ser replicadas na presente concessão, já que se trata de contrato com maior complexidade, além de ser temerária, sobretudo na fase de transição dos serviços, que deveria contar com fiscalização a cargo de um corpo técnico preparado e especializado.

Em princípio, a Agência Reguladora já deveria estar atuando nessa fase de preparação e lançamento do edital até a extinção do SFMSP, em dezembro de 2022, quando assumiria integralmente a fiscalização e regulação da concessão, absorvendo a expertise do SFMSP e conhecendo as especificidades do objeto concedido. Passados dois anos do primeiro edital, isso ainda não aconteceu.

O art. 12 da LM 17.180/19 estabeleceu a criação de Agência Reguladora para **fiscalizar** e garantir observância da citada norma e dos contratos de concessão a serem firmados. O art. 3º, incisos I, IV e XI da LM 17.433/20²² e o art. 88, incisos I, II, V e VII do DM 59.196/20²³ estabelecem claramente

²² LM 17.433/20

Art. 3º - A SP Regula atuará com independência e obedecendo aos princípios da legalidade, imparcialidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, proporcionalidade e eficiência, para a regulação e a fiscalização de todo e qualquer serviço municipal delegado que lhe tenha sido atribuído pelo Executivo mediante decreto, com as seguintes atribuições:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação e demais normativos aplicáveis relacionados ao serviço municipal delegado, incluindo os instrumentos de delegação do serviço público;

[...]

IV - aplicar as sanções legais, regulamentares e contratuais nos casos de infração, observadas as normas previstas no instrumento de delegação do serviço;

[...]

XI - fiscalizar a qualidade dos serviços municipais delegados; [...] (grifos nossos)

(DM 59.196/20, grifos nossos)

²³ DM 59.196/20

Art. 88. Caberá ao órgão municipal competente pela regulação e fiscalização dos serviços funerários, cemiteriais e de cremação exercer as seguintes atribuições:

competência da SP Regula como partícipe da elaboração dos editais de concessão, bem como sua competência para fiscalizar os serviços concedidos, inclusive, para aplicar sanções e avaliar a qualidade dos serviços prestados pelas Concessionárias, além de regular e fiscalizar a cobrança das tarifas dos serviços cemiteriais e funerários e das gratuidades.

Assim, considerando que a SP Regula ainda está em fase pré-operacional e não está exercendo a função que lhe foi conferida por lei, reiteramos o apontamento na íntegra.

3.7.3. Obrigações do Poder Concedente

O item 14.1(p) da minuta do contrato aduz que o Poder Concedente deve, para os blocos 1, 2 e 3, e necessário, conduzir procedimento de desapropriação da área selecionada, para implantação dos crematórios, nos termos do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA.

O Poder Concedente deve indicar, antes da licitação, em quais áreas livres dos cemitérios de cada um dos blocos serão implantados os novos crematórios.

Nesse sentido, a nota técnica (peça 52, fls. 29/30) especificou em qual cemitério, de cada bloco, os crematórios serão construídos. No entanto, informa que, caso haja alguma restrição que impeça a instalação dos crematórios nos locais definidos, a Concessionaria poderá proceder à instalação em outra área indicada pelo Poder Concedente, ou, aguardar a conclusão do procedimento de desapropriação.

Ocorre que, considerando que não foi realizado um levantamento sobre o passivo ambiental nos cemitérios, não é possível concluir se essas áreas poderão receber as intervenções estruturais necessárias à implantação dos crematórios. Com isso, há uma grande chance de que seja necessária a desapropriação de áreas para atender ao objeto da concessão, conforme comentado no **subitem 3.4.f)** deste relatório.

As incertezas atreladas à possível necessidade de desapropriação configuram indefinição do objeto licitado e risco de prejuízo ao erário, em infringência ao disposto no art. 18 da LF 8.987/95 e no artigo 54, §1º da LF 8.666/93.

I - regular e fiscalizar os cemitérios públicos e particulares e as agências funerárias, zelando pela observância das normas legais e regulamentares sobre a matéria e os contratos e termos de prestação dos serviços;

II - regular e fiscalizar a cobrança das tarifas dos serviços cemiteriais e funerários, inclusive as gratuidades;

[...]

V - adotar medidas em caso de inexecução ou má execução dos serviços nos cemitérios públicos ou particulares; [...]

[...]

VII - aplicar sanções.

3.7.4. Solução de divergências por arbitragem

O item 40.6 da minuta do contrato aduz que “Poderá ser escolhida Câmara de Arbitragem diversa da definida na subcláusula 40.2, mediante comum acordo entre as PARTES, observado o disposto na subcláusula 40.3”, o que deveria ocorrer de forma motivada e previamente ao litígio, como forma de assegurar a higidez do procedimento e o respeito ao princípio do juiz natural.

Dessa forma, recomenda-se a retificação da subcláusula 40.6 da minuta contratual, de forma que a substituição da Câmara de Arbitragem por acordo das partes somente se dê motivadamente e previamente ao litígio.

3.8. Dos encargos da Concessionária – análise operacional

Dos encargos previstos para a Concessionária, destacamos, por tema, os seguintes:

3.8.1. Da política de gratuidade

A política de gratuidade está prevista no item 24 do Anexo III - Caderno de Encargos da Concessionária (peça 11). A gratuidade abrange hipossuficientes e doadores de órgãos, tanto para cremação como para sepultamento.

- Gratuidade a hipossuficientes²⁴: são isenções de cobrança de preços públicos aos munícipes que não possuem condições de arcar com as despesas de funeral, bem como o sepultamento e a exumação de cadáveres não identificados e de cadáveres identificados, mas não reclamados, encaminhados pelo Instituto Médico Legal (IML) e pelo Serviço de Verificação de Óbitos (SVO).

- Gratuidade a doadores²⁵: é a isenção de cobrança de preços públicos, taxas, emolumentos e tarifas, à pessoa que tiver doado, por si ou por seus familiares ou responsáveis, seus órgãos corporais para fins de transplante médico.

A gratuidade para cremação de hipossuficientes e doadores²⁶ é uma novidade em relação ao edital anterior e estabelece a isenção de cobrança de preços públicos, taxas, emolumentos e tarifas dos referidos beneficiários.

²⁴ Instituída pelas LMs 11.083/91 e 14.268/07 e regulamentada pelo DM 59.196/20.

²⁵ Instituída pela LM 11.479/94 e regulamentada pelo DM 59.196/20.

²⁶ Instituída pela LM 17.582/21 e regulamentada pelo DM 60.567/21

Os custos das gratuidades deverão ser arcados pelas Concessionárias²⁷ a partir do início do estágio 2 da fase de implementação, ou seja, dois meses contados da data da ordem de início²⁸, até o limite percentual fixado pelo Poder Concedente no edital.

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), constou o seguinte apontamento, com redação alterada, sobre as gratuidades:

4.21. Em relação às gratuidades foram identificados os seguintes problemas: falta de justificativa para fixação dos percentuais de gratuidade de responsabilidade da Concessionária e do Poder Concedente, falta de previsão de dotação orçamentária para as despesas de responsabilidade do Poder Concedente e composição incompleta dos itens dos funerais. (subitem 3.9.1)

Nos itens a seguir serão tratadas essas e outras questões envolvendo as gratuidades:

a) Justificativa para fixação dos percentuais de responsabilidade pelas gratuidades

Comparando o edital anterior ao atual, houve alteração na distribuição dos riscos entre a Concessionária e o Poder Concedente e também modificação quanto à base de dados utilizada para cálculos. Foram definidos os seguintes percentuais²⁹, determinados conforme o histórico das gratuidades ocorridas nos anos 2019 a 2021:

Quadro 04 - Percentual das Gratuidades na alocação de riscos entre Concessionária e Poder Concedente

Bloco	Percentual das Gratuidades							
	Edital Anterior				Edital Atual			
	Responsabilidade da Concessionária Abaixo de		Responsabilidade do P. Concedente Acima de		Responsabilidade da Concessionária Abaixo de		Responsabilidade do P. Concedente Acima de	
	Hipossuficiente	Doador	Hipossuficiente	Doador	Hipossuficiente	Doador	Hipossuficiente	Doador
1 - Consolação, Quarta Parada, Santana, Tremembé, Vila Formosa I e II , e Vila Mariana	20,4%	2,3%	30,7%	3,5%	34,0%	0,9%	50,9%	
2 - Araçá, Dom Bosco , Santo Amaro, São Paulo e Vila Nova Cachoeirinha	10,4%	3,2%	15,7%	4,8%	55,7%	0,3%	83,5%	
3 - Campo Grande, Lageado, Lapa, Parelheiros e Saudade	20,4%	4,0%	30,7%	6,0%	21,0%	2,4%	31,5%	
4 - Freguesia do Ó, Itaquera, Penha, São Luiz , São Pedro e Crematório Vila Alpina	30,5%	3,3%	45,7%	5,0%	44,4%	1,1%	66,6%	

Fonte: Edital anterior: Anexo II – Minuta do Contrato, item 26.2, letras “gg” até “oo”; item 26.5, letras “c” até “j” e Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária, itens 23.4 e 23.5. * os percentuais se aplicam sobre a quantidade de sepultamentos realizados no ano imediatamente anterior. Edital atual: Anexo II – Minuta do Contrato, item 26.2, letras “hh” até “oo”; item 26.5, letras “c” até “j” (peça 10)

Obs.: Os hipossuficientes serão enterrados somente nos Cemitérios Dom Bosco (Bloco 2), São Luiz (Bloco 4), Saudade (Bloco 3), Vila Formosa (Bloco 1); os doadores poderão ser sepultados em qualquer cemitério (itens 24.13, 24.14 e 24.18, peça 11).

²⁷ Conforme Anexo II – Minuta do Contrato, item 1.1, letras “nn”, “oo” e “pp” e item 24.1, letras “jjj” e item 23 – Política de Gratuidade do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária.

²⁸ Conforme item 1.1 letra “ee” e Apêndice III – Cronograma do Anexo III (peça 14)

²⁹ Gratuidade hipossuficiente: o percentual de sepultamento corresponde à relação entre o quantitativo de gratuidade e o total de sepultamentos dos respectivos cemitérios. Foi obtido a partir do histórico das gratuidades recebidas por esses cemitérios entre os anos de 2019 e 2021 e calculado sobre a base na média de gratuidades recebidas em relação ao número de sepultamentos e, em seguida, foi adicionado ou subtraído o percentual de 20% para determinar os limites do intervalo. Gratuidade doador de órgãos: como não há restrição quanto ao cemitério em que se dará o sepultamento, o intervalo foi obtido em relação ao número de sepultamentos do bloco, com base nas gratuidades de doadores ocorridas nos anos de 2019 e 2021. As gratuidades foram divididas igualmente entre os quatro blocos e, em seguida, foi calculada a média da divisão da gratuidade em função do número de sepultamentos do bloco, adicionado ou subtraído o percentual de 20% para determinar os limites do intervalo.

Na NT (peça 52, fls. 80/83), consta a justificativa para os percentuais que serão suportados pela Concessionária e pelo Poder Concedente. Se a Concessionária receber requisições de gratuidades de doadores de órgãos e/ou hipossuficientes abaixo do intervalo estabelecido, serão adotadas medidas de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do Poder Concedente. Caso as gratuidades fiquem acima do intervalo estabelecido, o reequilíbrio contratual será em favor da Contratada.

Ressalta-se que a Concessionária é responsável pela banda, sem qualquer tipo de reequilíbrio. Por exemplo, no Bloco 1, para hipossuficientes entre 34,0% e 50,9% e, para doadores, entre 0,9% e 1,4%.

Quanto às cremações referentes às gratuidades, serão computadas nos intervalos estabelecidos e serão tratadas como sepultamentos para fins de reequilíbrio econômico financeiro.

Sobre tais percentuais tecemos as seguintes considerações:

- para efeito de rastreabilidade, não consta da NT os documentos fornecidos pelo SFMSP referentes ao histórico das gratuidades ocorridas nos anos 2019 a 2021, que serviram como parâmetro para as bandas, comparativamente aos anos anteriores. Essa informação é essencial para se verificar e avaliar a razoabilidade das bandas adotadas;
- para efeito de qualificação técnica, foi exigido atestado de sepultamentos/mês com base na quantidade média de sepultamentos por cemitério e por lote ocorridos nos cemitérios públicos em **2017 e 2021**. Verifica-se, portanto, a adoção de critérios históricos distintos para a qualificação técnica e para determinar as gratuidades;
- as bandas relativas aos hipossuficientes aparentemente consideram o efeito da pandemia³⁰, seja, o aumento na quantidade de sepultamentos, o que poderá ser confirmado com a apresentação dos dados quantitativos fornecidos pelo SFMSP;

³⁰ Constaram no Relatório Anual de Fiscalização do SFMSP – Exercício 2020, item 1.2 (eTCM 009253/2021), as seguintes informações:

O ano de 2020 foi caracterizado pelo expressivo aumento na demanda de serviços cemiteriais, em virtude do acréscimo de 16,4% no número de óbitos ocorridos no Município de São Paulo em relação a 2019. Foram 103.553 falecimentos na capital, frente a 88.931 registrados no ano imediatamente anterior.

O SFMSP executou 52.164 sepultamentos e 10.854 cremações em 2020 (14,4% a mais do que a soma destes dois serviços em 2019), sendo responsável, portanto, pelo atendimento de 60,9% das necessidades póstumas da coletividade no período. Quanto aos 39,1% restantes, foi preciso flexibilizar temporariamente o monopólio da autarquia municipal, medida autorizada pelo art. 3º do Decreto 59.372/20, respaldada por decisão do Conselho Deliberativo Fiscal da entidade e regulamentada pela Resolução SFMSP 6/20.

- as bandas referentes aos doadores não estão justificadas, tendo em vista que, como efeito da pandemia, a doação de órgãos foi reduzida³¹ e os percentuais do edital anterior foram reduzidos drasticamente em relação ao atual, podendo não refletir a realidade.

Desta forma, consideramos não justificados os percentuais adotados em relação às gratuidades, sendo necessário apresentar os documentos do SFMSP do qual foram extraídos os dados para o estabelecimento das bandas.

b) Falta de previsão de dotação orçamentária

Esta questão, oriunda do edital anterior, está superada em virtude da mudança na forma de registrar e repartir os custos e as receitas das gratuidades.

Desta forma, consideramos superado o apontamento neste aspecto.

c) Custos e receitas das gratuidades e composição dos itens do pacote gratuidade

De acordo com os itens 24.25 a 24.44 do Anexo III (peça 11), a Concessionária é responsável por verificar se o usuário atende aos critérios estabelecidos para obtenção de gratuidades, no momento da contratação do funeral, devendo manter registro próprio das gratuidades deferidas e não deferidas, com a respectiva motivação do ato.

Na hipótese de indeferimento da gratuidade pela Concessionária, será emitido título de cobrança ao usuário, com prazo de vencimento de 60 dias, no valor de R\$ 850,00³². O não pagamento dentro de 60 dias ensejará juros moratórios e seu recebimento por instituições financeiras poderá ocorrer até o 90º dia da data de emissão.

O usuário poderá recorrer administrativamente ao Poder Concedente contra o ato da Concessionária que indeferiu o pedido de gratuidade. A decisão do Poder Concedente poderá deferir o pedido, como consequência, será cancelado o título de cobrança. É possível, ainda, a confirmação do indeferimento do pedido, devendo o usuário pagar o título de cobrança, nesse caso.

³¹ <https://www.medicina.ufmg.br/doacao-de-orgaos-e-tecidos-reduz-29-durante-a-pandemia/>, acesso em 30.03.22.
ww12.senado.leg.br/noticias/audios/2021/09/campanha-divulga-importancia-da-doacao-de-orgaos-que-teve-queda-na-pandemia, acesso em 30.03.22.
<https://jornal.usp.br/atualidades/pandemia-causou-impactos-na-doacao-de-orgaos/>, acesso em 30.03.22.

³² Reajustado anualmente, a partir da emissão da ordem de início, pelo IPCA (item 24.33, peça 11).

Os custos dos títulos não pagos serão arcados pela Concessionária, que procederá à sua cobrança extrajudicial ou judicial. O valor recebido das gratuidades indeferidas e pagas deverá ser depositado em conta corrente específica, apartada, aberta e mantida pela Concessionária e deverá ser utilizado em eventual recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, decorrente de quantidades superiores de gratuidades previstas no contrato (subcláusulas 26.2 e 26.5, peça 10).

Na NT (peça 52, fls. 42/48), há explicações acerca dos procedimentos a serem adotados pela Concessionária em relação às gratuidades, os quais foram replicados no Anexo III do edital. É importante salientar que na NT o índice de inadimplência das gratuidades indeferidas é de 57%.

Consideramos justificada a nova metodologia, no entanto, fazemos as seguintes ressalvas:

A composição dos serviços abrangidos pela gratuidade hipossuficientes (adulto e infantil) está demonstrada no quadro a seguir. Os valores previstos nas Tabelas de Preços 3 e 4 do Anexo V – Política Tarifária (peça 20) são preços máximos por tipo de caixão:

Quadro 05 - Composição dos Serviços Abrangidos pela Gratuidade

Gratuidade Hipossuficiente Sepultamento			Gratuidade Cremação Hipossuficiente e Doador		
Discriminação dos Serviços	Preço – R\$		Discriminação dos Serviços	Preço – R\$	
Conforme item 24.8 do Anexo III, item 20 do Anexo III, Apêndice V e art. 80 do DM 59.196/20)	Tabela 3 do Anexo VI (Adulto)	Tabela 4 do Anexo VI (Infantil)	Conforme item 24.5 do Anexo III, item 21 e art. 80 do DM 59.196/20	Tabela 3 do Anexo VI (adulto)	Tabela 4 do Anexo VI (Infantil)
1) caixão social	566,04	299,85	1) caixão social	566,04	299,85
2) carro paramentos/caixão	isento	isento	2) carro paramentos/caixão	isento	isento
3) carro enterro/cremação	isento	isento	3) carro enterro/cremação	isento	isento
4) carro remoção	isento	isento	4) carro remoção	isento	isento
5) cerimonial para o velório:	isento	isento	5) cerimonial para o velório:	isento	isento
a) aluguel de mesa de condolência			a) aluguel mesa de condolência		
b) aluguel de paramentos funerários com a seguinte composição (conforme item 20.7):			b) aluguel de paramentos funerários com a seguinte composição (conforme item 20.7):		
- suporte para caixão			- suporte para caixão		
- castiçais para velas			- castiçais para velas		
- suporte para livros			- suporte para livros		
- suporte para arranjos de flores			- suporte para arranjos de flores		
- resplendor			- resplendor		
c) venda de enfeite floral do caixão	isento	isento	c) venda enfeite floral do caixão	isento	isento
d) venda – revestimento interno para caixão			d) venda – revestimento interno para caixão		
e) venda velas – conj. com 4 unidades			e) venda de velas		
f) venda de véu			f) venda de véus		
6) aluguel da sala de velório (2 h)**:	isento	isento	6) aluguel da sala de velório (2 h)**		
7) cessão de gaveta unitária a prazo fixo de 3 anos, sem prorrogação nem transmissão*	Não há	Não há	7) aluguel de uma diária da câmara frigorífica	Não há	Não há
8) sepultamento	isento	isento	9) cremação do cadáver	Não há	Não há
9) exumação	Não há	Não há	10) recipiente cinerário	Não há	Não há
Total Funeral Social Adulto (itens 5.5 e 5.4 da Tabela 1 – Anexo VI)	566,04	299,85	Cremação social	Não há	Não há

Fonte: Anexo III (peça 11), Apêndice V – Requisitos Mínimos e Parâmetros do Anexo III (peça 16) e Anexo VI – Política Tarifária (peça 20)

i) Os beneficiários da política de gratuidades para hipossuficientes terão direito ao pacote de produtos e serviços representado pelo funeral social (NT, peça 52, fl. 44 e item 24.8 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária - peça 11).

Todavia, o valor do título emitido para pagamento do funeral do hipossuficiente que teve seu pedido indeferido é de R\$ 850,00 (item 24.30 do Anexo III), superior ao cobrado dos munícipes em geral, conforme previsto no Anexo VI – Política Tarifária (peça 20), Tabelas 3 e 4, de R\$ 566,04 e R\$ 299,85, respectivamente, para o pacote social adulto e para o pacote social infantil, o que não é razoável e precisa ser revisto.

ii) Quanto à gratuidade cremação, os hipossuficientes e os doadores terão o mesmo pacote e serviço, que é a cremação social, ou seja, refere-se ao programa de cremação social instituído pelo DM 60.567/21. Nas Tabelas 3 e 4, não há valores para a cremação social, consta apenas “n.a.”, o que é incompatível com os termos do edital, da LM 17.582/21 e do DM 60.567/21 e precisa ser revisto, com a precificação da cremação social ou isenção, tal como os itens do pacote funeral social (adulto e infantil).

Além disso, ao hipossuficiente que tiver indeferido seu pedido de gratuidade, será emitido título de cobrança no valor de R\$ 850,00, que é o valor da cremação popular (item 2.3 da Tabela 1 – Anexo VI – Política Tarifária) e não a social, já que o caixão social é de qualidade inferior.

Ademais, é preciso deixar claro, quando se trata de cremação, quais itens de serviço são contemplados no título emitido no valor de R\$ 850,00 (se seria o pacote completo da cremação, incluindo caixão e demais itens especificados na Tabela de Preços 3 ou não).

iii) Na NT (peça 52, fls. 68/69), consta que foi estabelecido o preço de R\$ 2.188,00 para o serviço cremação padrão e de R\$ 850,00 para a cremação popular, que não envolve espaço para cerimônia de despedida. É afirmado que tais preços são praticados pelo SFMSP e o valor máximo corresponde ao serviço de cremação da urna do tipo Orquídea.

Ressaltamos que o SFMSP estabelecia sua política de preços em função do tipo de urna adquirida pelo usuário: quanto mais simples e barata a urna, menor o valor do pacote de serviços funerários da cremação.

Na Tabela 3 do Anexo VI – Política Tarifária (peça 20), consta que será cobrado o mesmo preço R\$ 2.187,97 para os caixões padrão e luxo adulto nos casos de cremação, mas os valores individuais

v) Não consta das Tabelas 1 a 4, do Anexo VI – Política Tarifária (peça 20), nem do Apêndice Requisitos Mínimos e Parâmetros (peça 16) do Anexo III nem em qualquer tópico do referido Anexo

³³ Soma dos itens 1.1 a 1.12 da Tabela 3 do Anexo VI (peça 20)

Matéria DOCREC 478/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANDRE MARCON, juntado ao DOCREC 478/2022 por ANDRÉ MARCON, sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.gov.br/Home/AbbrDocumento?ID=383451>.

III – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 11), a precificação, os requisitos e os parâmetros da cerimônia de despedida nos casos de cremação (segundo a NT, a cremação popular não contempla cerimônia de despedida).

O item 9.5 letra “c” do Caderno de Encargos da Concessionária prevê sala de velório³⁴ com disposição para urna. É importante frisar que uma sala de velório é diferente de uma sala para cerimônia de despedida em crematório. Esta última geralmente tem a configuração de um mini auditório, com dispositivo (comumente elevador), para levar o caixão até o recinto da cerimônia e depois retorná-lo para aguardar a cremação.

Assim, é preciso deixar claro que se trata de sala de velório mesmo e se a cerimônia de despedida ocorrerá nesse local ou se são espaços distintos com finalidades diferentes. Assim, tais disposições do edital precisam ser revistas.

vi) Mensuração do tempo de atendimento: o item 29.7.1.c.vi do Anexo III (peça 11) prevê que a agência funerária para a qual o usuário beneficiado pelas gratuidades tenha se dirigido deverá informar o horário de atendimento nessa agência e o tempo de espera para o início da execução dos serviços funerários pela agência funerária do respectivo cemitério ou crematório no qual se dará a realização dos serviços cemiteriais.

É uma importante medida para avaliar o tempo de espera para a realização dos serviços e para evitar que a Concessionária deixe de prestar serviço ao beneficiário da gratuidade ou demore muito para realizá-lo, favorecendo outros usuários pagantes, já que arcará com todas as despesas da gratuidade, dentro das faixas pactuadas. Todavia, é preciso deixar claro como será medido e controlado esse tempo, bem como suas consequências em caso de descumprimento, pois não há previsão desse tipo de ocorrência no Anexo XII – Infrações e Penalidades (peça 51).

Nesse sentido, o item 21.3.10 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 11) estabelece que a Concessionária deverá **realizar o sepultamento em até 12 horas após o horário agendado**, o que pode ser considerado um tempo excessivo e precisa ser justificado pela SGM.

Ademais, como anteriormente abordado, deve ser esclarecido como será mensurado esse tempo, tomará como base o horário previsto para o sepultamento constante da Nota de Contratação Funeral ou outra métrica.

³⁴ De acordo com o edital, o período do velório seria de 2 horas e após o término do programa de intervenção será de 4 horas (item 24.9 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária – peça 11). Para a cerimônia de despedida não há especificação. Atualmente, no Crematório Vila Alpina, o tempo dessa cerimônia é de 30 minutos.

3.8.2. Dos memoriais de mortos políticos e do espaço de estudos de identificação

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), constou o seguinte apontamento, sobre a construção dos memoriais aos mortos políticos:

4.24. Quanto à construção de Memoriais de Mortos Políticos, deve ser definido, previamente e claramente, o tipo de memorial, com o tamanho específico e os materiais empregados, para que a precificação dos custos incorridos pela Concessionária sejam previsíveis e justos e não sejam repassados aos usuários custos desnecessários. (subitem 3.9.3)

O art. 15 da LM 17.180/19 previu a criação, na área dos cemitérios municipais, de memoriais de mortos políticos do período do regime ditatorial brasileiro. A Cláusula 13.2 letra “f” da minuta do contrato (peça 10) estabeleceu como obrigação da Concessionária criar, nos cemitérios, os memoriais dos mortos políticos; o Apêndice II – Encargos de Obras do Anexo III (peça 13) e o item 7 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 11) fixaram como parâmetro a construção de um memorial de 3,68 m² e 2,3 m de altura, nos 22 cemitérios e de um espaço de estudos de identificação, de 70 m², no Cemitério Dom Bosco.

A Concessionária será responsável por sua manutenção, segurança, zeladoria e limpeza durante todo o prazo da concessão.

De acordo com a NT (peça 52, fls. 28/29), a área de ocupação máxima prevista para cada um dos memoriais resultará das medidas já descritas no Anexo III, evitando obstruir ruas, alamedas e jazigos dos cemitérios³⁵; foi acrescida a exigência de estrutura fixa e revestimento de alta resistência a impactos, riscos, ácidos e baixa absorção de água; as inscrições deverão ser fixas, a fim de evitar furtos e depredação, podendo contemplar iluminação cênica e fontes d’água.

Consideramos superado o apontamento tendo em vista que as especificações avançaram até o ponto em que será instaurada a comissão, com participação da sociedade civil, para definição do tipo de memorial que será construído.

3.8.3. Das intervenções não justificadas no crematório e no cemitério São Pedro

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), constou o seguinte apontamento, com nova redação:

³⁵ A metragem foi definida com base nas dimensões mínimas adotadas para a cessão de terreno a prazo indeterminado, que estabelece os quantitativos mínimos de 230 cm de comprimento e 160 cm de largura.

4.26. A necessidade de construção de ossuário no Crematório precisa ser justificada, considerando as alterações nos instrumentos editalícios. Além disso, na minuta do Apêndice II – Encargos de Obras do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária é necessário esclarecer o significado do termo “instalação” e justificar se os contêineres – estruturas improvisadas para guarda de ossos exumados – serão retirados, substituídos ou ainda continuarão em uso pelas Concessionárias (subitem **3.9.5**)

Tendo em vista que, no Apêndice II – Encargos de Obras (peça 13), foi excluída a menção à construção de ossuário no crematório, consideramos atendido o apontamento neste aspecto.

Quanto ao ossuário contêiner, no citado Apêndice II há previsão de adequação/construção apenas no Cemitério Itaquera (900 unidades).

Todavia, no Subanexo III – Recontagem de Jazigos e Ossuários (peça 45), conforme dados de 2018, havia despojos em contêineres nos cemitérios Campo Grande (1.762 unidades), Saudade (1.305 unidades), São Pedro (481 unidades), Vila Formosa I (2.320 unidades) e Vila Nova Cachoeirinha (1.560 unidades).

A SGM deve esclarecer a divergência entre os dois anexos do edital, alterando-os se for o caso e também deve informar se os contêineres ainda existem e se a quantidade de despojos permaneceu a mesma desde 2018 para que os licitantes possam calcular seus custos de forma mais realista.

Isso porque o Apêndice VI – Tratamento das Ossadas (peça 17) estabelece como dever da Concessionária a regularização do estoque de ossadas dos não identificados, dos identificados e não reclamados e de ossadas ilegíveis, inclusive com a apresentação de relatório com a quantidade de ossadas por categoria e por cemitério, com a descrição das condições de armazenamento e plano de trabalho com cronograma, para a regularização do armazenamento das ossadas.

Desta forma, o apontamento será reiterado com nova redação.

3.8.4. Da lista de pessoas sujeitas à devoção popular

A Concessionária irá proceder ao levantamento das pessoas sujeitas à devoção popular³⁶, ouvidas pela população do entorno.

³⁶ Pessoas sujeitas a devoção popular: pessoas que, em razão de relevância para a história, cultura e/ou tradições, ainda que orais, tenham comprovadamente, se tornado receptoras de peregrinação periódica e/ou depósito frequente de oferendas ligadas a qualquer credo ou crença religiosa ou não, por populares além dos familiares da pessoa. Não se incluem nessa definição as sepulturas de interesse reconhecido pelos órgãos de preservação do patrimônio competentes (de acordo com o Anexo II – Minuta do Contrato – item 1.1, letras “yy” e “KKK” e Anexo III- Caderno de Encargos da Concessionária – item 1.1, letras “qq” e “zz”).

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), constou o seguinte apontamento:

4.27. Não há informações no processo administrativo e no Edital sobre a quantidade de sepulturas de pessoas sujeitas à devoção popular, sua localização por cemitério e o custo de manutenção e/ou intervenções necessárias, podendo levar a uma superavaliação dos custos pela Concessionária, que será repassado ao usuário. (subitem **3.9.6**)

A situação permanece a mesma. Ainda não há uma estimativa da quantidade desse tipo de sepultura. Apenas após a assinatura do contrato, na elaboração do plano arquitetônico, a Concessionária levantará e apresentará ao Poder Concedente a lista de pessoas sujeitas à devoção popular, que deve conter por cemitério do respectivo bloco: quantidade, localização e descrição das sepulturas, incluindo a dimensão da área em metros quadrados (itens 3.5.4, 5.5.4, 39.1.1 e 44.1.1 do Anexo III – Caderno de Encargos).

Ocorre que, para elaboração de seu plano de negócios antes da licitação, as interessadas não possuem informações, no edital e seus anexos, sobre a quantidade de sepulturas de pessoas sujeitas à devoção popular, sua localização por cemitério e o custo de manutenção e/ou das intervenções necessárias.

A falta de informações, ainda que estimada, pode levar a uma superavaliação dos custos pela Concessionária.

3.8.5. Do sepulcro de interesse de preservação

O art. 60 do DM 59.196/20 estabelece que o direito ao sepulcro de interesse de preservação reconhecido por ato do Chefe do Poder Executivo, alcança as sepulturas cujo valor histórico, artístico, cultural e arquitetônico seja reconhecido pelos respectivos órgãos de preservação do patrimônio, cabendo às Concessionárias providenciar a conservação e a limpeza daquelas declaradas em ruína ou abandono (item 3.5.2 do Anexo III – Caderno de Encargos Concessionária – peça 11).

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), constou o seguinte apontamento, com redação alterada:

4.28. Quanto aos sepulcros de interesse de preservação, não há relação contendo a quantidade, a localização e as condições físicas dos sepulcros, por cemitério, e não está claro que as obrigações da Concessionária para conservar os sepulcros declarados em abandono ou em ruína abrangem conservação preventiva, conservação interventiva e curativa; e restauro. (subitem **3.9.7**)

Inicialmente, consideramos o apontamento não atendido e será reiterado, pois não consta como anexo do edital a relação dos **sepulcros**³⁷ de interesse de preservação, que podem estar localizados em cemitérios tombados ou não, e a vedação para que não sejam objeto de comisso e/ou que as obras de arte que os adornam não sejam alienadas. Lembrando que os sepulcros não se confundem com os elementos tombados nos cemitérios e que serão restaurados.

Nesse sentido, os itens 3.5, 3.10.2 e 11 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 11) previram a contratação de serviços especializados de reforma e restauro dos bens tombados existentes nos cemitérios Consolação, Araçá e Parelheiros, expressamente elencados nas Tabelas 1, 6 e 14 do Apêndice II – Encargos de Obras do Anexo III (peça 13). Esses elementos são os seguintes:

Quadro 06 - Composição dos Serviços de Restauro dos Bens Tombados

Cemitério Consolação	Cemitério Araçá	Cemitério Parelheiros
- Pintura com tinta específica a) Capela b) Administração c) Ossuário d) Portão de Ferro	- Pintura com tinta específica a) Muro	- Pintura com tinta específica a) Muro e escadaria b) Portal
- Instalação de plataforma elevatória a) Capela	-	-
- Pórtico (reforma/ restauro)	-	-
- Valor estimado: R\$ 1.679.261,66	- Valor estimado: R\$ 36.802,50	- Valor estimado: R\$ 16.752,69

Fonte: Tabelas 1, 6 e 14 do Apêndice II – Encargos de Obras do Anexo III (peça 13). Os valores estimados constam no item 11.14 do Anexo – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 11)

Apesar de avanços no novo edital com o estabelecimento dos itens que serão restaurados e a estimativa de custo, tais providências alcançaram apenas os três cemitérios citados. Conforme Subanexo I – Ofício Conpresp do Anexo VIII (peça 22), em 2018, os cemitérios classificados como imóveis tombados eram: Araçá, Consolação, área envoltória da Freguesia do Ó, Parelheiros e Vera Nova Cachoeirinha (aguardando publicação); já o cemitério São Paulo estava sob análise.

Assim, é necessário que sejam atualizadas as informações acerca dos cemitérios tombados e dos itens em cada cemitério que serão objeto de restauro, estimando os custos envolvidos.

3.8.6. Dos serviços complementares

No item 19 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 11) e na Cláusula 23^a (item 23.7) da minuta do contrato (peça 10) estão previstos os serviços complementares, entre eles, a comercialização de planos de assistência cemiterial (relacionados aos serviços cemiteriais), m

³⁷ Sepulcro: sepultura, túmulo, monumento consagrado a sepultar um ou vários mortos.

- o item 32.9.7 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 11) estabelece que, caso a cessão de terreno, por ato do Poder Concedente, seja declarada em comisso, podem ser exumados os restos mortais e a sepultura poderá ser cedida novamente a outrem.

3.8.8. Da digitalização dos livros de registros

O item 23 do Anexo III – Caderno de Encargos (peça 11) traz os requisitos a serem cumpridos pela Concessionária para a cobrança da tarifa de manutenção de sepulcros a prazo indeterminado e da tarifa destinada à administração, manutenção e conservação do cemitério dos titulares desses direitos.

Entre os requisitos previstos está a digitalização dos livros de registros³⁸ das necrópoles, no prazo de 42 meses da data da ordem de início dos serviços (itens 23.1.1 a 23.1.6 do Anexo III), devendo ser observados:

[...] os parâmetros de gestão documental contados na Lei Federal nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991, no Decreto nº 57.783, de 13 de julho de 2017 e na Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), ou outras normas que vierem a lhes substituir.

Ocorre que não basta apenas citar a base normativa para a preservação da documentação dos cemitérios. É importante classificar os livros de registro como documentos públicos permanentes, nos termos previstos no § 3º do art. 8º da LF 8.159/91 e no inciso III do art. 6º do DM 57.783/17³⁹, pois de acordo com Anexo VII – Memorial Descritivo da Área (peça 21), há necrópoles que possuem mais de um século de existência e de história sobre a cidade de São Paulo, tais como: Santo Amaro (1857), Consolação (1858), Penha (1869), Araçá (1887), Quarta Parada (1893), Santana (1899), Freguesia do Ó (1901), Vila Mariana e Lageado (1904), Parelheiros (1905), Lapa (1918), e não menos importantes, os demais cemitérios São Paulo (1926), Itaquera (1929), Tremembé (1933), 1949 (Vila Formosa I), Campo Grande (1953), Saudade (1960), Vila Nova Cachoeirinha (1968), Do Bosco e São Pedro (1971), Vila Formosa II (1976) e São Luiz (1981).

³⁸ Art. 8º - Os documentos públicos são identificados como correntes, intermediários e permanentes.

[...]

§ 3º - Consideram-se permanentes os conjuntos de documentos de valor histórico, probatório e informativo que devem ser definitivamente preservados.

³⁹ Para os fins deste decreto consideram-se integrantes do patrimônio arquivístico público todos os documentos, de qualquer tipo e natureza, em qualquer suporte, gerados e acumulados no decurso das atividades de cada órgão da Administração Pública Municipal, que se distribuem em:

[...]

III - arquivo permanente: constituídos pelos conjuntos de documentos que assumem valor histórico, cultural e de testemunho, extrapolando a finalidade específica de sua criação e aos quais devem ser assegurados a preservação e o acesso público.

3.9. Análise econômica

Para a análise econômica, foram requisitados, em 15.03.22, documentos e informações acerca da modelagem econômico-financeira da concessão sob exame.

A Secretária Executiva de Desestatização e Parcerias da SGM encaminhou resposta à requisição tempestivamente (peça 53), em 18.03.22, por meio do SEI 6011.2022/000716-0 e protocolo neste TCMSP (eTCM 004970/2022). Consistiu em resposta aos questionamentos formulados por esta Auditoria e encaminhamento de arquivo em Excel com a modelagem econômico-financeira da concessão.

No relatório referente ao edital anterior (peça 177, eTCM 002831/2020), constou o seguinte apontamento, com redação alterada, que consideramos atendido:

4.17. A resposta à requisição da Modelagem econômico-financeira foi intempestiva, de forma incompleta (com as projeções de receitas, despesas e fluxos de caixa apenas para os cemitérios do Bloco 1) e em planilhas protegidas com senha (modo “Somente Leitura”), de encontro ao Princípio da Transparência, impedindo cálculos de sensibilidade dos dados e/ou premissas, restando prejudicada uma análise mais detalhada das projeções de receitas e de despesas para todos os blocos; bem como o cálculo do *payback* descontado para os blocos 2, 3 e 4. (subitem **3.10.1**)

Os demais apontamentos constantes no relatório anterior, abaixo transcritos, foram reanalisados, com base nos parâmetros e cláusulas estabelecidos no edital atual, levando em consideração o escopo desta fiscalização:

4.4. Comparando os preços atualmente cobrados pelo SFMSP com os preços referência a serem cobrados pela Concessionária, alguns serviços possuem previsão de reajuste em patamares que extrapolam a razoabilidade (a exemplo da cremação de corpo considerando usuário das urnas dos tipos “JASMIM” e “PETUNIA” com previsão de reajuste de 2.185,5% e 1.192,3%, respectivamente), ferindo o Princípio da Modicidade das Tarifas, previsto no § 1º do art. 6º da LF 8.987/95 c/c inc. IV parágrafo único do art. 175 da CF. (subitem **3.10.8.2**)

4.5. O elevado prazo de concessão conjuntamente com os elevados valores Outorga Fixa a serem pagos logo no início do projeto podem ocasionar restrição de competitividade, o que é vedado pelo art. 3º, §1º, I da LF 8.666/93, sendo que, para o bloco 1, utilizando o método do *payback* descontado desconsiderando o valor Outorga Fixa, os fluxos de caixa se tornam positivos em 13 anos. (subitem **3.7.3.10.7.1**)

4.6. A fim de mitigar o caráter restritivo do elevado valor de outorga fixa e do prazo de concessão, bem como visando evitar que tal valor seja interpretado como antecipação de receita, deve ser feito excluindo-se a exigência de uma outorga fixa, aumentando a alíquota de outorga variável ou reduzindo-se o prazo de concessão (ou uma combinação dos dois) a fim de manter a premissa VPL igual a zero, devendo o Edital trazer as alterações subsequentes em razão do novo modelo. (subitens **3.10.7.1** e **3.10.7.1**)

4.9. Tendo em vista as cláusulas 26.o e 26.p, não há informações no processo administrativo e no Edital sobre o Passivo Ambiental existente nos cemitérios e no crematório, sua extensão, gravidade e valores estimados, o que configura indefinição do objeto licitado e riscos de oneração ao Poder Público que não foram levados em consideração, em infringência ao disposto no art. 18 da Lei Federal 8.987/95. (subitens **3.9.4** e **3.10.8.1**)

4.14. A origem deve corrigir a falha apontada quanto à não estimativa das receitas acessórias, o que subestima o potencial de ganho do Poder Público, bem como apresentar justificativa para a proporção definida de alavancagem do projeto. (subitens **3.10.2** e **3.10.6**) (nova redação)

4.19. O cálculo do *Value for Money* está considerando, indevidamente, no resultado estimado de receita da PMSP com a concessão, os investimentos (CAPEX) realizados pela Concessionária, sendo que tais investimentos não representam fluxos de caixa para o Poder Público. (subitem **3.10.7.2.a**)

4.20. A projeção das receitas no caso da prestação direta para fins de *Value for Money* foi realizada com base na receita de anos anteriores do SFMSP acrescida da projeção da taxa de crescimento de óbitos do Município, o que indica que não foram consideradas as receitas dos serviços de manutenção de terreno e de manutenção de ossoário cedidos a prazo indeterminado, o que superestimou o *Value for Money*. (subitem **3.10.7.2.b**)

4.29. O item 12.1 do Anexo V do Edital deve ser alterado para constar que o procedimento administrativo será instaurado de ofício por parte do Poder Concedente e a Origem deve corrigir a periodicidade dos pagamentos de outorga variável, a fim de cumprir o art. 1º da LM 14.652/07. (subitem **3.10.3.b**) (nova redação)

A análise econômica deste relatório se baseou nas informações presentes: no edital; na última Nota Técnica disponibilizada no processo da concessão (SEI 6011.2021/0002522-1, doc. 05954418 - peça 52); nos documentos e informações encaminhados pela SGM em resposta à requisição; e a tabela de preços disponível no *site* oficial do SFMSP.

3.9.1. Adequação do valor da outorga fixa mínima

Os itens 4.2 e 16.2.3 do Edital (peça 08) definem o valor mínimo aceitável de propostas de licitante para a outorga fixa:

- R\$ 100.824.000,00 para o bloco 1;
- R\$ 178.585.000,00 para o bloco 2;
- R\$ 166.460.000,00 para o bloco 3;
- R\$ 133.964.000,00 para o bloco 4.

No eTCM 002831/2020 a equipe de fiscalização entendeu que os valores de outorga fixa mínima exigidos poderiam trazer dois riscos à concessão:

- possível restrição de competitividade;
- possível interpretação de que tais valores fossem considerados como antecipação de receita orçamentária, nos moldes do art. 38 da LF 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Tais preocupações podem ser observadas no seguinte trecho que resume o cerne discutido à época (fl. 75, peça 110 do eTCM 002831/2020):

O valor de Outorga fixa mínima varia de R\$ 128,7 milhões (Bloco 1) a R\$ 199,1 milhões (Bloco 2), com prazo de concessão previsto para 35 anos. O elevado prazo da concessão conjuntamente com os elevados valores de Outorga Fixa a serem pagos pela Concessionária logo no início do projeto podem ocasionar restrição de competitividade, o que é vedado pelo inciso I do § 1º do art. 3º da LF 8.666/03, conforme mencionado no subitem **3.10.3.a**.

E também no trecho seguinte (fl. 67, peça 110 do eTCM 002831/2020):

[...] Tal outorga fixa extrai, de cada ano, uma parte do que poderia ser ganho da PMS, comprometendo a receita do Poder Público dos próximos 35 anos. Tal raciocínio é explicado a seguir. A alíquota de outorga variável definida no Edital é de 2% da Receita Bruta das tarifas (sendo que este valor pode aumentar caso a Concessionária tenha um desempenho baixo em um determinado índice denominado Fator de Desempenho), [...] Conforme já explicado, a outorga fixa mínima foi definida tendo como premissa um VPL igual a zero. Caso não houvesse valor de outorga fixa mínima, a alíquota de outorga variável deveria necessariamente aumentar, a fim de manter a premissa do modelo de VPL igual a zero. É nesse sentido que a outorga fixa extrai o valor da outorga variável de cada um dos anos da concessão.

Em suma, a preocupação se referia aos riscos:

- de afastamento de empresas que possuísem capacidade operacional para operação de um bloco (composto por 5 a 7 cemitérios, a depender do bloco), mas que não tivessem condições de participação em decorrência do valor exigido a título de outorga fixa;
- de possível comprometimento de parte da receita futura do Poder Público e risco de futura interpretação doutrinária ou judicial no sentido de que os valores pagos por futura adjudicatária representassem antecipação dos ganhos desta e, nesse sentido, de enquadramento de tal operação no art. 38 da LRF, ou de sua aplicação por analogia.

Observa-se que, conforme: item 20.4.b do edital, item 1.2.1 do Anexo IV (peça 18) e cláusula 24.1 minuta do contrato (Anexo II – peça 10), o pagamento da outorga fixa é condição para a assinatura

do contrato de concessão, representando valor a ser pago logo no início e, conforme cláusula 1.1.hhh da minuta, em parcela única.

O impacto desta outorga fixa na projeção de gastos para a Concessionária de cada bloco pode ser observado nas Tabelas 10 a 13 do Anexo XI do edital (peça 49, fls. 22/23), que indicam que a projeção de gastos com outorgas, garantias e seguros para o ano 1 em cada bloco destoa das projeções de todos os demais anos, o que representaria uma possível barreira de entrada à participação no projeto.

Ressalta-se que, conforme informação já trazida em nota técnica (NT) no edital anterior e repetida na última NT do edital atual, a Prefeitura reconhece riscos de impactos do alto valor de outorga fixa à competitividade do certame. Segundo a última NT (peça 52), a Prefeitura deixou de estimar as receitas acessórias nos estudos, por temer que sua inclusão resultasse em uma “outorga fixa impossível de ser honrada” (fl. 123, peça 52):

[...] Os serviços complementares que arrecadarão as receitas acessórias deverão ser aprovados pelo Poder Concedente e terão seu compartilhamento de receita de, no mínimo, 5% (cinco por cento), conforme cláusulas do contrato e seus anexos. Isto posto, a estimativa de receitas acessórias sem base estatística ou com benchmarks não aplicáveis ao objeto em questão representa um risco desnecessário à viabilidade financeira do projeto, uma vez que os resultados projetados na modelagem estimariam receitas superiores à capacidade da futura Concessionária de realizá-las, incorrendo-se, assim, em uma outorga fixa impossível de ser honrada pela Concessionária. A utilização dessa variável nos estudos traria consequências danosas ao processo, uma vez que afugentaria potenciais interessados colocando em risco a viabilidade e competitividade do projeto.

Em decorrência dos apontamentos levantados à época do edital anterior, houve recomendação da Prefeitura para que fosse reduzido o prazo de concessão ou que fosse aumentada a alíquota da outorga variável (ou uma combinação dos dois fatores) a fim de que o ganho em outorga fixa pelo Poder Concedente fosse diluído ao longo da concessão, e não concentrado no início da contratação.

Nesse sentido, observa-se que foi acatada, em parte, a recomendação da Auditoria, conforme verifica no quadro seguinte:

Quadro 07 - Comparação entre os parâmetros do Edital de Concessão Anterior e o Atual

Em R\$ mil

Variável	Edital anterior (Concorrência 002/SGM/2020)	Edital Atual (Concorrência 001/2022/SGM-SEDP)	Variação (em %)
Prazo de concessão (em anos)	35	25	-28,6
Outorga variável	2%	4% menos taxa de regulação ⁴³	-
Outorga Fixa do Bloco 1	128.700	100.824	-21,7
Outorga Fixa do Bloco 2	192.100	178.585	-7,0
Outorga Fixa do Bloco 3	168.700	166.460	-1,3
Outorga Fixa do Bloco 4	183.500	133.964	-27,0

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do eTCM 2.831 e do Edital EC/001/2022/SGM-SEDP

Entretanto, conforme se observa do quadro, a redução em outorga fixa não se deu de maneira proporcional à redução do prazo e ao aumento da alíquota de outorga variável. Verifica-se, por exemplo, que as outorgas fixas dos blocos 2 e 3 tiveram redução de 7,0% e 1,3%, respectivamente.

SGM/SEDP se manifestou no sentido de que o valor de outorga contribuiria para o afastamento de licitantes considerados “aventureiros”, que não conseguiriam executar as obrigações atreladas à concessão durante todo o prazo da sua vigência (fl. 22, peça 123 do eTCM 002831/2020):

[...] Vale destacar que a licitação busca licitantes com fôlego financeiro para execução das obrigações contratuais na prestação dos serviços e investimentos, de forma que a outorga fixa contribui para afugentar “aventureiros” que não conseguiriam executar tais obrigações durante todo o prazo de vigência contratual, atuando, em conjunto com as qualificações técnicas previstas no Edital, para a garantia de tal mister.

Entretanto, a comprovação da devida qualificação econômico-financeira não pode ultrapassar o limite máximo do rol de documentação estabelecido no art. 31 da LF 8.666/93⁴⁴. Nesse sentido, a Administração Pública não pode utilizar parâmetros não previstos em lei para a aferição da devida capacidade financeira de execução do contrato.

O argumento utilizado pela Administração, aliás, se mostra conflitante com as definições no tocante a requisitos de qualificação econômico-financeira, abordada no **subitem 3.6.4.2** deste relatório, já que não consta do edital a previsão de apresentação, pelos licitantes, de demonstrações contábeis para avaliação de índices econômicos, instrumento legalmente apropriado para o intento requerido, a fim de evitar o detrimento do expediente adotado por SGM/SEDP.

Segundo Marçal Justen Filho:

⁴³ A LM 17.433/2020, que estabeleceu a Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização (TRCF) em benefício da SP Regula, definiu, no art. 17, uma alíquota máxima de 0,5% para a referida taxa.

⁴⁴ Segundo Marçal Justen Filho: “O elenco dos artigos 28 a 31 [da LF 8.666/93] deve ser reputado como máximo e não como mínimo. Ou seja, não há imposição legislativa a que a Administração, em cada licitação, exija a comprovação integral quanto a cada um dos itens contemplados nos referidos dispositivos. O edital não poderá exigir mais do que ali previsto, mas poderá demandar menos” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18 ed. Ver, atual e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 672).

A determinação do grau de severidade a ser adotado relativamente às condições de participação depende do caso concreto. A Lei pode estabelecer exigências mínimas e máximas, mas a determinação específica será variável caso a caso e dependerá das características do objeto a ser executado. O nível de severidade das exigências de participação será sempre um reflexo das características do objeto licitado. Quanto maior a complexidade, quanto mais problemática a execução da prestação, quanto mais essenciais as necessidades a serem atendidas, tanto mais severos serão os requisitos de habilitação. Quanto menor a dificuldade na execução da prestação, quanto mais difundidas as técnicas necessárias para executar adequadamente o objeto, tanto menores serão os requisitos de habilitação. Ressalte-se que o próprio elenco das circunstâncias relevantes para a determinação dos requisitos de habilitação é variável em cada caso.

Em outras palavras, é impossível avaliar de modo abstrato se determinados requisitos são excessivos ou inadequados, desde que respeitem os limites máximos legais. Também é descabido qualificar a ausência de exigências como uma solução incorreta. Somente será viável formular um juízo sobre a validade dos requisitos de habilitação em face de cada caso concreto e mediante o exame das características do objeto licitado. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 8.666/1993. 18 ed. Ver, atual e ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 674).

É útil observar que o valor de outorga fixa não se reverte em favor da execução do contrato, mas aos cofres do Poder Público, não podendo ser utilizado como justificativa para a aferição de que a execução contratual seja honrada. A lei prevê outra forma de tentativa de adimplemento da contratada, qual seja, a garantia de execução do contrato, conforme art. 56 da LF 8.666/93 e art. 18, XV da LF 8.987/95.

Tal garantia de execução do contrato foi prevista na cláusula 31 da minuta do contrato (Anexo 1), detalhada no **subitem 3.9.7 deste relatório**.

A definição do que seria um valor considerado “alto” para a outorga fixa mínima, entretanto, encontra dificuldades no tocante à adoção de um critério objetivo. Não havendo parâmetro legal para a definição desse valor, pode-se aplicar, por analogia, o limite para a garantia de execução de contrato. Nesse sentido, a fixação de teto legal para a exigência de valor a título de garantia de execução sugere que eventual pagamento a título de outorga não deva exceder tal limite.

Para a garantia de execução, há dois parâmetros possíveis para o estabelecimento do valor:

- o § 2º do art. 56 da LF 8.666/93 estabelece como limite de garantia de execução o percentual de 5% do valor do contrato, ou de 10%, este último apenas nos casos de grande vulto e alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis, demonstrados por meio de parecer técnico aprovado pela autoridade competente;

- para os casos de concessão de serviços públicos precedida de execução de obra pública, o inciso XV do art. 18 da LF 8.987/95 estabelece como limite máximo o valor da obra.

Entende-se que, para o adequado enquadramento do valor máximo de outorga fixa mínima, a Administração Pública deve obedecer aos dois limites. O quadro a seguir apresenta o cálculo do valor limite para a outorga fixa mínima exigida, utilizando como parâmetro os valores de garantia de execução por analogia.

Quadro 08 - Valor máximo adequado para exigência de outorga fixa mínima utilizando por analogia os critérios definidos para os valores legais máximos de garantia de execução contratual

Em R\$ mil

Bloco	Outorga Fixa Mínima definida no Edital (A)	Valor Máximo segundo o critério do art. 56, § 2º da LF 8.666/1993* (B)	Valor Máximo segundo o critério do art. 18, XV da LF 8.987/1995** (C)	Menor entre A, B e C***
Bloco 1	100.824	111.960	166.916	100.824
Bloco 2	178.585	90.417	94.710	90.417
Bloco 3	166.460	70.902	64.098	64.098
Bloco 4	133.964	88.796	99.226	88.796

Fonte: Elaborado com base nas informações do Edital e nas definições da LF 8.666/93 e LF 8.987/95.

*5% do valor do contrato.

**Valor da obra, nos casos de concessão precedida da execução de obra pública.

***Valor máximo adequado para a outorga fixa mínima exigida utilizando por analogia os critérios legais, bem como o valor máximo já definido no Edital (menor valor entre os 3).

Dessa forma, considerando os valores para garantia como parâmetro, entende-se como razoável que o valor mínimo exigido a título de outorga fixa por parte da Prefeitura não ultrapasse: R\$ 100.824.000,00 para o bloco 1; R\$ 90.416.750,00 para o bloco 2; R\$ 64.098.000,00 para o bloco 3 e R\$ 88.796.500,00 para o bloco 4.

Tais valores não indicam necessariamente que eventual licitante não possa ofertar valores superiores. Ao contrário, a oferta de valores mais altos do que o esperado por parte de licitante beneficia de forma positiva o caixa da Prefeitura. Entretanto, tais valores indicam um parâmetro mínimo do quanto o Poder Concedente pode exigir, a fim de não afugentar licitantes que possuam capacidade operacional e queiram participar do certame.

Ressalta-se, entretanto, que os valores máximos ora apresentados foram calculados com base em analogia e ainda representam valores expressivos (a exemplo do bloco 1, cujo valor máximo de outorga fixa mínima permanece acima de R\$ 100 milhões), ainda havendo possibilidade de que tais valores afastem possíveis licitantes de participação.

A definição de valores ainda mais baixos do que os recomendados no cálculo disposto careceria de algum outro critério e sua ausência representaria situação que estaria na esfera discricionária da Administração Pública. Ainda assim, a discricionariedade não afasta a necessidade de que o valor definido não seja elevado o suficiente para afastar potenciais licitantes.

Nesse sentido, recomenda-se que a SGM/SEDP pondere a definição do valor de outorga fixa mínima exigida por bloco, com vistas a não incorrer nos riscos de restrição de competitividade.

3.9.2. Prazo da concessão

O prazo de vigência previsto para a concessão é de 25 anos, conforme item 6 do edital (peça 08).

De acordo com as cláusulas 7.2 e 29.5 da minuta do contrato (Anexo II – peça 10), o prazo pode ser prorrogado apenas para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro. A Nota Técnica apresenta a seguinte justificativa para a definição do prazo (fl. 230, peça 52):

O prazo da concessão é de 25 (vinte e cinco) anos, atendendo a exigência do art. 2º, II e do art. 23, inciso I da Lei Federal 8.987/1995 no sentido de que o presente modalidade de delegação tenha prazo determinado. Tal prazo foi definido com base no modelo econômico-financeiro de referência, comportando a amortização dos investimentos a serem realizados e a remuneração compatível com a assunção de custos e despesas dos encargos com a concessão.

Para a verificação da adequação do prazo da concessão definido pelo edital da concorrência em exame, foi calculado o prazo de amortização dos investimentos pelo método do *payback* descontado. O Quadro a seguir apresenta tal análise.

Quadro 09 Comparação entre o prazo de amortização dos investimentos e o prazo da concessão

	Prazo de Amortização* (A)	Prazo de Concessão (B)	Impacto do Valor de Outorga Fixa no prazo de concessão (B - A)
Bloco 1	13,22 anos	25 anos	11,78 anos a mais
Bloco 2	8,01 anos	25 anos	16,99 anos a mais
Bloco 3	6,16 anos	25 anos	18,84 anos a mais
Bloco 4	6,33 anos	25 anos	18,67 anos a mais

Fonte: Elaboração própria com base na Modelagem Econômico-Financeira disponibilizada pela SGM ("Modelo_Cemiterios_ServicosFunerarios", TCM_2022mar.xlsm", de 18.03.22 - SEI 6011.2022/000716-0).

Obs.: (*) Foi calculado pelo método do *payback* descontado dos fluxos de caixa. As taxas de desconto utilizadas em cada bloco foram as constantes no modelo e na Nota Técnica (fl. 113, peça 52): respectivamente, 9,6%, 9,6%, 9,7% e 9,6% para os blocos 1, 2, 3 e 4.

Verifica-se que há uma discrepância entre o prazo de amortização dos investimentos de cada bloco e o prazo da concessão. Conforme se observa no quadro, ao calcular a diferença entre esses dois prazos, foi possível determinar o impacto que o valor de outorga fixa mínimo exigido em cada bloco possui no prazo de concessão.

Nesse sentido, no bloco 1, o prazo de amortização dos investimentos é de 13,22 anos, sendo necessários 11,78 anos a mais para a amortização dos R\$ 100.824.000,00 definidos como outorga fixa mínima.

Para o bloco 2, os investimentos são amortizados, de acordo com o modelo, em 8,01 anos, sendo necessários 16,99 anos a mais para a amortização da outorga fixa mínima de R\$ 178.585.000,00.

Para o bloco 3, os investimentos são amortizados, de acordo com o modelo, em 6,16 anos, sendo necessários 18,84 anos a mais para a amortização da outorga fixa mínima de R\$ 166.460.000,00.

Finalmente, para o bloco 4, os investimentos são amortizados, de acordo com o modelo, em 6,33 anos, sendo necessários 18,67 anos a mais para a amortização da outorga fixa mínima de R\$ 133.964.000,00.

Conclui-se, portanto, haver discrepância entre o prazo de amortização dos investimentos em cada bloco e o prazo de concessão.

3.9.3. Valor do contrato e custos da Concessionária

Segundo o item 5.1 do edital, o valor estimado para o contrato de cada bloco se dá conforme a seguir (fl. 19, peça 08):

- R\$ 2.239.207.000,00 (dois bilhões, duzentos e trinta e nove milhões, duzentos e sete mil reais) para o bloco 1;
- R\$ 1.808.335.000,00 (um bilhão, oitocentos e oito milhões, trezentos e trinta e cinco mil reais) para o bloco 2;
- R\$ 1.418.050.000,00 (um bilhão, quatrocentos e dezoito milhões, cinquenta mil reais) para o bloco 3; e
- R\$ 1.775.930.000,00 (um bilhão, setecentos e setenta e cinco milhões, novecentos e trinta reais) para o bloco 4.

A soma dos quatro blocos resulta no total de R\$ 7.241.522.000,00 para a licitação. Ainda, segundo mesmo item, tal valor corresponde:

[...] ao valor estimado dos investimentos, das despesas e dos custos operacionais obrigatórios estimados para execução das obrigações do CONTRATO, cumulado com o somatório dos valores de outorga, composta tanto pela OUTORGA FIXA quanto pela OUTORGA VARIÁVEL, durante todo o prazo de vigência da CONCESSÃO [...]

Questionada quanto aos itens que compõem o valor do contrato, a SGM informou que (fl. 4, peça 5):

Os itens de custos e despesas que compuseram o cálculo do valor de cada bloco encontram-se dispostos no subitem (vii) Modelo de custos e despesas, da seção Premissas adotadas do item 4. Modelagem Econômico-Financeira da Nota Técnica (Doc. SEI 059544185).

Dessa forma, segundo as informações do edital e da SGM, o valor do contrato para cada bloco corresponderia ao valor presente estimado de todos os custos e despesas da Concessionária, detalhados na NT (fls. 128/140, peça 52) e no Plano de Negócios (Anexo XI do Edital, fls. 21/29, peça 49). Tais valores corresponderiam a:

- valores pagos a título de outorga fixa (condicionante para a assinatura do contrato) e de outorga variável (correspondente a 4% menos taxa de regulação da receita sobre a totalidade de receitas tarifárias);
- gastos relativos a garantias e seguros;
- custos e despesas operacionais (*Opex*), como, por exemplo, custos de urnas funerárias, urnas cinerárias, gratuidades, manutenção e locação de máquinas, despesas de mão de obra, luz, telefone, combustível, entre outros (fls. 133/138, peça 52);
- despesas administrativas, como, por exemplo, mão de obra dos setores não operacionais, despesas com aluguel, contabilidade, informática, entre outros (fls. 139/140, peça 52);
- despesas financeiras (juros e encargos estimados de financiamento dos investimentos, fl. 140, peça 52).

Além destes, observa-se, do arquivo de Modelagem Econômico-Financeira enviado pela SGM, que estão inclusos no cálculo do valor estimado do bloco os gastos com investimentos a serem realizados pela Concessionária (*Capex*, fls 8/12, peça 49).

Considerando o escopo da presente fiscalização, não identificamos irregularidades quanto a este ponto.

3.9.4. Plano de exploração comercial e receitas da Concessionária

As cláusulas 22 e 23 da minuta do contrato (Anexo II, fls. 60/65, peça 10) estabelecem disposições acerca da exploração de receitas por parte das Concessionárias.

Segundo a Cláusula 22.1.2 (fl. 60, peça 10), a cobrança de todas as fontes de receita é responsabilidade única da Concessionária, devendo ocorrer a partir da emissão do Termo Provisório de Assunção dos Serviços e Termo Provisório de Aceitação dos Bens. Tais termos, segundo o item 36.2.1 do Anexo III (fl. 120, peça 11), são emitidos no fim do estágio 1, ou seja, ao término do 2º mês da data de ordem de início do contrato (item 36.1, fl. 120, peça 11).

Antes da emissão de tais termos, ou seja, nos dois meses iniciais de contrato, a operação dos serviços é realizada pelo Poder Concedente, com acompanhamento da Concessionária.

Especificamente quanto às tarifas dos serviços de manutenção de ossuário e de terreno cedidos por prazo indeterminado⁴⁵, a minuta do contrato permite as suas cobranças pela Concessionária apenas a partir da assinatura do respectivo Termo Definitivo de Aceitação de Obras (item 22.1.3, fl. 60, peça 10):

22.1.3 Sem prejuízo ao disposto na subcláusula 22.1.2, fica estabelecido que as FONTES DE RECEITAS TARIFÁRIAS da categoria Classe “A”, correspondentes a Manutenção de Ossuário e de Manutenção de Terreno, elencadas no ANEXO V – POLÍTICA TARIFÁRIA, serão cobradas e geridas pela CONCESSIONÁRIA em relação a cada CEMITÉRIO somente a partir da assinatura do respectivo Termo Definitivo de Aceitação de Obras, relativo ao término do PROGRAMA DE INTERVENÇÃO, execução do recadastramento e digitalização dos livros de registros, nos termos do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA.

Dessa forma, o marco temporal para o início da cobrança específica dessas duas tarifas é o fim das obras a serem realizadas pelas Concessionárias, com a aceitação destas pelo Poder Público, o que deve ocorrer após os 48 meses iniciais do contrato, nos termos dos itens 5.6.2 e 5.6.4 do Anexo III (fl. 27, peça 11); do item 1.1 do Apêndice III do Anexo III (fl. 2, peça 14); e do item 6.2 do Anexo IX (fl. 9, peça 47).

Os tipos de receitas a serem explorados pelas Concessionárias podem ser divididos em 3 grupos:

- Receitas tarifárias de Classe A: representadas por produtos e serviços que devem obedecer um limite máximo de preço fixado em normas exaradas pelo Poder Público, não podendo a Concessionária ofertar produtos com especificações diferentes das estabelecidas no Apêndice V do Anexo III (peça 16), nos termos do item 2.2.a do Anexo VI (fls. 3/4, peça 20) e do item 3.1 do Anexo X do edital (fl. 7, peça 48);

- Receitas tarifárias de Classe B: representadas por produtos e serviços que devem obedecer um limite máximo de preço fixado em normas exaradas pelo Poder Público apenas para produtos

⁴⁵ A cobrança de tais serviços está regulamentada no art. 20 e no inciso I do art. 54 do DM 59.196/2020:

“Art. 20. Os concessionários de sepultura a prazo indeterminado ou seus representantes são obrigados a fazer os serviços de limpeza interna e as obras de reparação das muretas, túmulos, jazigos, mausoléus, panteões e cenotáfios que tiverem construído e que forem necessários para a segurança e salubridade.

Parágrafo único. As delegatárias do Poder Público poderão oferecer esse serviço complementar mediante a cobrança de valores por elas livremente fixados.

[...]

Art. 54. Os direitos sobre sepulturas e ossuários classificam-se em:

I - de prazo indeterminado:

a) comuns, por meio da cessão de terrenos sem determinação prévia de prazo, mediante pagamento de preços públicos ou tarifas incidentes;

[...]”

serviços com especificações estabelecidas no Apêndice V do Anexo III (peça 16), podendo a Concessionária cobrar quaisquer preços em decorrência de variações no padrão desses produtos ou serviços, nos termos do item 2.2.b do Anexo VI (fls. 3/4, peça 20) e do item 4.1 do Anexo X do Edital (fl. 8, peça 48);

- **Receitas acessórias:** demais receitas, consideradas complementares e que devem ter autorização prévia do Poder Concedente para sua cobrança, nos termos do item 5 do Anexo X (fls. 10/11, peça 48) e da Cláusula 23ª da minuta do contrato (fls.62/65, peça 10).

A análise de valores máximos de preços e tarifas é detalhada no **subitem 3.9.10**.

Para as receitas consideradas tarifárias (de Classes A e B), o edital prevê o compartilhamento destas com o Poder Público no percentual de 4% menos taxa de regulação do total arrecadado, nos termos dos itens 1.2.2 a 1.2.4 do Anexo IV (fls. 3/4, peça 18). A esta alíquota, serão acrescidos pontos percentuais a título de Adicional de Desempenho (item 2.2.1 e 3.1 do Anexo IV, fls. 6/7, peça 18) e Cláusulas 24.4 e 24.5 da minuta do contrato, fl. 66, peça 10).

Já para as receitas acessórias, o percentual de compartilhamento previsto é de, no mínimo, 5% do arrecadado, conforme a Cláusula 23.2.1 da referida minuta (fl. 62, peça 10).

O quadro seguinte traz os produtos e serviços a serem explorados de cada grupo, conforme as informações do Anexo X e da minuta do contrato:

Quadro 10 - Receitas de cada grupo previstas no Anexo X da minuta do contrato

Grupos de Receitas	Receitas Tarifárias de Classe A	Receitas Tarifárias de Classe B	Receitas Acessórias
Porcentagem de compartilhamento	4% menos taxa de regulação	4% menos taxa de regulação	Mínimo de 5%
Receitas	(a) Aluguel de câmara frigorífica;	(a) Aluguel de columbário;	Rol exemplificativo do item 5.1.2 do Anexo X Edital.
	(b) CESSÃO DE GAVETA UNITÁRIA A PRAZO FIXO;	(b) Aluguel de sala de velório;	Demais receitas não tipificadas, desde que autorizadas pelo Poder Público.
	(c) Cessão de OSSUÁRIO a prazo fixo;	(c) Aluguel de paramentos funerários;	
	(d) Cessão de OSSUÁRIO a prazo indeterminado;	(d) Aluguel de mesa de condolência;	
	(e) CESSÃO DE TERRENO A PRAZO INDETERMINADO;	(e) Carreto paramentos/CAIXÃO;	
	(f) Cremação de corpos;	(f) Carro enterro/cremação;	
	(g) Cremação de membros;	(g) Carro remoção;	
	(h) Exumação de OSSUÁRIO;	(h) Enfeite floral;	
	(i) Exumação de SEPULTURA;	(i) Revestimento de CAIXÃO;	
	(j) Incineração de ossos;	(j) Translado de corpo;	
	(k) Manutenção de OSSUÁRIO cedido a prazo indeterminado;	(k) Venda de CAIXÃO;	

Grupos de Receitas	Receitas Tarifárias de Classe A	Receitas Tarifárias de Classe B	Receitas Acessórias
	(l) Manutenção de terreno de cessão a prazo indeterminado;	(l) Venda de cerimonial para velório;	
	(m) Reinumação;	(m) Venda de vela;	
	(n) Sepultamento ou inumação de corpos;	(n) Venda de véu; e	
	(o) Sepultamento ou inumação de membros;	(o) Venda de urna cinerária.	
	(p) Urgência para cremação; e		
	(q) Venda de Funeral Social.		

Fonte: Anexo X (peça 48) e minuta do contrato (peça 10).

Foi analisado se os componentes das receitas estavam abarcados na modelagem econômica da concessão. O quadro a seguir apresenta a correlação entre o item de receita do modelo e a receita prevista no Plano de Exploração Comercial (Anexo X, peça 48):

Quadro 11 - Comparação das receitas da Modelagem Econômica e das previstas no Anexo X

Grupo de Receitas previstas no Modelo em Excel	Receitas previstas no Anexo X	
	Tarifas Classe A	Tarifas Classe B
Velório		(b) Aluguel de sala de velório.
Sepultamento	(m) Reinumação; (n) Sepultamento ou inumação de corpos; (o) Sepultamento ou inumação de membros.	
Exumação	(h) Exumação de OSSUÁRIO; (i) Exumação de SEPULTURA.	
Venda jazigos	(e) CESSÃO DE TERRENO A PRAZO INDETERMINADO.	
Venda de Gaveta	(e) CESSÃO DE TERRENO A PRAZO INDETERMINADO.	
Manutenção Jazigos	(l) Manutenção de terreno de cessão a prazo indeterminado.	
Manutenção Gaveta	(l) Manutenção de terreno de cessão a prazo indeterminado.	
Aluguel Quadra Geral	(b) CESSÃO DE GAVETA UNITÁRIA A PRAZO FIXO.	
Venda Ossuário	(d) Cessão de OSSUÁRIO a prazo indeterminado;	
Manutenção Ossuários	(k) Manutenção de OSSUÁRIO cedido a prazo indeterminado.	
Cremação	(f) Cremação de corpos; (g) Cremação de membros; (j) Incineração de ossos; (p) Urgência para cremação.	
Aluguel Ossuário (5 anos)	(c) Cessão de OSSUÁRIO a prazo fixo.	
Urnas para cinzas		(o) Venda de urna cinerária.
Transporte		(e) Carreto paramentos/CAIXÃO; (f) Carro enterro/cremação; (g) Carro remoção; (j) Translado de corpo.
Urna		(k) Venda de CAIXÃO.
Urna add (Adicional de Urna)		(i) Revestimento de CAIXÃO; (m) Venda de vela; (n) Venda de véu.
SF Cerimônia		(c) Aluguel de paramentos funerários; (d) Aluguel de mesa de condolência; (h) Enfeite floral; (l) Venda de cerimonial para velório.

Fonte: Arquivo em Excel "Modelo_Cemiterios_ServicosFunerarios_TCM_2022mar.xlsm" enviado pela Prefeitura em 18.03.22 e Anexo X (peça 48).

Conforme é possível observar, inicialmente não foram encontradas, na modelagem econômica, receitas correspondentes para os seguintes produtos ou serviços previstos no Plano de Exploração Comercial (Anexo X): “(a) Aluguel de câmara frigorífica”; “(a) Aluguel de columbário”; e “(q) Venda de Funeral Social”.

Entretanto, cabe esclarecer que, no eTCM 002831/2020, referente à análise do edital de concessão anterior, os mesmos serviços não haviam sido encontrados. Em sede de manifestação, a Prefeitura esclareceu que (fl. 123, peça 63 do eTCM 002831/2020):

Quanto aos itens não identificados pelo Relatório Preliminar, cabe informar que: (i) o item “Aluguel de câmara frigorífica” está inserido dentro da receita com cremação; (ii) os itens “Venda de Funeral Social” e “Venda de cerimonial para velório” estão compostos pelas linhas de receitas denominadas “Urna e urna para cinzas”, “Transporte”, “Adicional de Urna” e “SF cerimônia”. Com relação ao “Aluguel de columbário”, este item não teve projeção de receita por considerar que os usuários do crematório apenas adquirirão o serviço de cremação e a compra da urna, não solicitando espaços nos crematórios como ocorre atualmente¹⁰.

Com as justificativas prestadas, a Auditoria entendeu que as estimações destas receitas foram esclarecidas: “A questão referente aos serviços de receitas obrigatórias não inicialmente identificadas pela Auditoria foi esclarecida pela Origem” (fl. 47, peça 177, do eTCM 002831/2020).

Cabe esclarecer que, para o produto “Cremação”, o modelo considerou os valores de R\$ 850,00 e R\$ 2.188,00, valores estes correspondentes à cremação popular e convencional, respectivamente, conforme a Política Tarifária, fls. 5/6 da peça 20. Nestes valores, estão inclusos uma diária em câmara frigorífica, conforme o Apêndice V do Anexo III (fl. 55, peça 16).

Dessa forma, todas as receitas obrigatórias possuem correlação no modelo econômico justificativa para sua não inclusão.

Em relação às receitas acessórias, não foram encontradas estimativas para estas no modelo. Conforme já observado no **subitem 3.9.1**, a NT indica que não houve a estimação de tais receitas (fl. 123, peça 52):

As receitas estimadas na modelagem econômico-financeira da concessão dizem respeito aos serviços obrigatórios e essenciais aos usuários oferecidos atualmente pelo SFMSP. Os serviços complementares que arrecadarão as receitas acessórias deverão ser aprovados pelo Poder Concedente e terão seu compartilhamento de receita de, no mínimo, 5% (cinco por cento), conforme cláusulas do contrato e seus anexos.

Isto posto, a estimativa de receitas acessórias sem base estatística ou com benchmarks não aplicáveis ao objeto em questão representa um risco desnecessário à viabilidade financeira do projeto, uma vez que os resultados projetados na modelagem estimariam receitas superiores à capacidade da futura Concessionária de realizá-las.

incorrendo-se, assim, em uma outorga fixa impossível de ser honrada pela Concessionária. A utilização dessa variável nos estudos traria consequências danosas ao processo, uma vez que afugentaria potenciais interessados colocando em risco a viabilidade e competitividade do projeto.

A não estimativa de tais receitas, contudo, representa descumprimento do parágrafo único do art. 1 da LF 8.987/1995. É útil observar que a possibilidade de aferição de receitas complementares ou acessórias representa ganhos que podem afetar o valor de outorga fixa ofertada pelas licitantes, bem como a decisão de participação ou não, já que detêm o potencial de afetar o valor estimado de ganhos e o cálculo de viabilidade do projeto.

Nesse sentido, a não estimativa de receitas acessórias pode representar subestimação de ganhos da Prefeitura, a título de outorga fixa, variável ou tempo de concessão.

Além da análise apresentada, foi escolhido um dos itens da receita para checagem de como este foi estimado. Considerando ser o grupo “Urna e Urna para Cinzas” o que possui maior valor estimado para todos os quatro primeiros anos de operação para os blocos 1, 2 e 3 (fls. 17/19, peça 49), foi escolhido este grupo para análise. Este componente é subdividido nos subitens “Urna” e “Urna para cinzas”.

Para o componente “Urna”, foram definidos diversos tipos de urnas funerárias (caixões), entre os quais constam “acácia”, “azaléia”, “bromélia (padrão)”. A projeção de receita para cada ano foi definida como a soma dos produtos entre o preço do caixão e o volume esperado de vendas.

Para os caixões “social”, “popular”, “padrão” e “luxo”, observa-se, do modelo, que foram utilizados valores máximos definidos na Política Tarifária, Anexo VI do edital (fl. 8, peça 20). Para os demais tipos de caixão, foram definidos os valores presentes na NT (fls. 121/122, peça 52).

O volume de vendas dos caixões foi calculado por meio do número de óbitos esperado em cada período, multiplicado por “*market-share*” do tipo de caixão específico. O número de óbitos esperado foi calculado tendo por base a população do ano de 2020 e o crescimento populacional estimado pelo IBGE para os anos futuros. Posteriormente, para cada período futuro, foram multiplicadas a população esperada e a taxa de mortalidade, dividindo-se o resultado por 4 (número de óbitos por bloco).

Já para o *market-share*, foi calculada a média de caixões vendidos de determinado tipo entre 2012 e 2019 e este valor foi dividido pela média de óbitos do Município no mesmo período.

A receita com “Urnas”, portanto, pode ser resumida da seguinte forma:

$Receita_{urnas\ em\ t}$

$$= Preço_{caixão\ A\ em\ t} \times Volume_{caixão\ A\ em\ t} + Preço_{caixão\ B\ em\ t} \times Volume_{caixão\ B\ em\ t} + \dots$$

Sendo:

$Volume_{caixão\ A\ em\ t}$

$$= market - share_{caixão\ A} \times \frac{(População\ projetada_{em\ t} \times taxa\ de\ mortalidade\ projetada_{em\ t})}{4}$$

Já para o item “Urna para cinzas”, foram estimados três tipos: “cobre”, “latão” e “madeira”, respectivamente aos preços de R\$ 244,00, R\$ 608,00 e R\$ 72,00. A planilha afirma que esta seria a “média histórica entre adulto e menor”, referindo-se às urnas para cinzas dos tipos ‘adulto’ e ‘infante’. Observando as memórias de cálculo do arquivo, verifica-se que se tratam dos valores totais arrecadados em 2018 e 2019 para cada um dos tipos de urna para cinzas, dividido pela quantidade vendida nos mesmos anos.

Já para a quantidade de vendas, foi estimada a média de cremações no Município entre 2017 e 2021, calculando-se o *market-share* de cada tipo de urna e dividindo o volume médio de urnas vendidas pela quantidade de cremações média, nos moldes da fórmula a seguir:

$$Receita_{urna\ p/cinza\ em\ t} = Preço_{urna\ A\ em\ t} \times Volume_{urna\ A\ em\ t} + Preço_{urna\ B\ em\ t} \times Volume_{urna\ B\ em\ t} + \dots$$

...

Sendo:

$$Volume_{urna\ A\ em\ t} = market - share_{urna\ A} \times cremações\ projetadas_{em\ t}$$

Portanto, para o componente analisado (“Urna e Urna para cinzas”), não foram encontradas impropriedades na estimativa.

3.9.5. Proposta comercial

O Item 14 do edital (fls. 35/37, peça 08) estabelece o regramento acerca da apresentação proposta comercial por parte das licitantes. As propostas devem ser enviadas obedecendo modelo do Anexo I do edital (às fls. 14/15 da peça 09).

A proposta de outorga fixa deve estar em moeda corrente nacional, ter como data-base a data de entrega das propostas e validade mínima de 240 dias (itens 14.3 e 14.4 do edital).

O item 14.5 do edital estabelece que a proposta comercial deve ter por base, entre outros componentes, o seguinte (fls. 36/37, peça 08):

(f) os valores a serem pagos a título de ressarcimento aos autores dos estudos aproveitados em razão do Edital de Chamamento Público n° 03/2017 – SMDP, no total de R\$ 508.680,57 (quinhentos e oito mil, seiscentos e oitenta reais e cinquenta e sete centavos) por BLOCO, sendo: (i) R\$ 91.098,06 (noventa e um mil e noventa e oito reais e seis centavos) para a autorizada Consórcio A&F, A&EM e Biazso Simon; (ii) R\$ 47.588,59 (quarenta e sete mil e quinhentos e oitenta e oito reais e cinquenta e nove centavos) para a autorizada Consórcio Zion; (iii) R\$ 164.712,74 (cento e sessenta e quatro mil e setecentos e doze reais e setenta e quatro centavos) para a autorizada Ernst&Young Consultoria Empresarial Ltda., (iv) R\$ 22.624,23 (vinte e dois mil e seiscentos e vinte e quatro reais e vinte e três centavos) para a autorizada H&G Consultoria em Engenharia Ltda., (v) R\$ 127.824,10 (cento e vinte e sete mil e oitocentos e vinte e quatro reais e dez centavos) para a autorizada Consórcio Zetta-CTAF-SPG Participações-PaxDomini e (vi) R\$ 126.832,84 (cento e vinte e seis mil e oitocentos e trinta e dois reais e oitenta e quatro centavos) para a autorizada Vale dos Pinheirais Empreendimentos Comerciais Ltda., devendo tais valores ser reajustados pelo IPCA entre o mês de dezembro de 2021 e a data de pagamento do ressarcimento;

Dessa forma, tal item estabelece que as futuras Concessionárias devem ressarcir os autores dos estudos aproveitados à época do PMI (Edital de Chamamento Público n° 03/2017/SMDP).

O item 14.6 do edital estabelece que o valor de outorga fixa proposto será reajustado pela variação do IPCA, caso o prazo entre a data de entrega da proposta e a data de assinatura do contrato ultrapasse 1 ano.

Por fim, o item 14.7 estabelece que a licitante não deve apresentar seu plano de negócios, procedendo-se o imediato descarte deste no caso de apresentação, o que deverá constar em ata.

Considerando o escopo da presente fiscalização, não identificamos irregularidades quanto a este ponto.

3.9.6. Blocos

Conforme o **subitem 3.1** deste relatório, a licitação foi dividida em 4 blocos, sendo cada um deles composto por 5 a 7 cemitérios. Em cada um dos blocos, além dos demais investimentos e obras previstos, as Concessionárias devem construir um crematório, com exceção do bloco 4, que possui o Crematório Vila Alpina (itens 3.1.1 e 3.1.2 do edital – peça 08).

A NT apresentou justificativa para a divisão em 4 blocos com base em índice de concentração de mercado (fls. 177/199, peça 52). Foi utilizado o Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) para o cálculo de concentração em 6 diferentes cenários:

- Cenário 1: licitação dos 22 cemitérios em apenas um bloco;
- Cenário 2: divisão em 2 blocos;
- Cenário 3: divisão em 3 blocos;
- Cenário 4: divisão em 4 blocos;
- Cenário 5: divisão em 5 blocos;
- Cenário 6: divisão em 6 blocos.

Segundo o parâmetro utilizado (IHH), resultados abaixo de 1.500 representam cenários em mercados não concentrados; entre 1.500 e 2.500, cenários com concentração moderada; e cenários com resultado acima de 2.500 representam concentração alta (fl. 193, peça 52):

A teoria sobre a concentração de mercado calculado pelo IHH indica que com o índice superior a 2.500 o mercado tem elevada concentração, entre 1.500 e 2.500 a concentração é moderada, entre 100 e 1.500 o mercado não é concentrado e abaixo de 100 apresenta alta concorrência. Dessa maneira, os cenários 1 e 2 têm elevada concentração, sendo os demais cenários considerados apresentam menor concentração de mercado [...]

De acordo com os resultados apresentados na NT (fl. 194, peça 52), a partir do cenário 3 (de divisão em 3 ou mais blocos), o resultado do IHH seria abaixo de 1.500 e, portanto, considerado não concentrado.

A escolha por 4 blocos, segundo a NT, se deu por conta de que esta opção, além de não representar mercado concentrado, seria o cenário que melhor abarcaria o equilíbrio entre as outorgas e economicidade dos custos administrativos (fl. 199, peça 52).

Foram checadas as memórias de cálculo do referido índice presentes na NT. O resumo do cálculo encontrado nas Tabelas 59 e 60 da mencionada nota (fls. 192/193, peça 52).

Na análise, detectamos erros de metodologia no cálculo procedido pela Prefeitura. Em primeiro lugar, foi observado, conforme a Tabela 59 da NT (fl. 192, peça 52), que a soma da participação de todos os *players* no mercado cemiterial do Município não resulta em 100%, mas em 73%.

discrepância ocorre porque, para o cálculo da participação de cada bloco e de cada cemitério privado, a Prefeitura:

- utilizou, como numerador, a média anual de sepultamentos do Município de São Paulo entre 2017 e 2021 (conforme Nota de Rodapé 61 da NT, fl. 178, peça 52), totalizando 58.549 sepultamentos (em cemitérios públicos e privados); ao mesmo tempo em que

- utilizou, como denominador, o número de corpos transportados pelo SFMSP no Município de São Paulo no ano de 2021 (conforme Nota de Rodapé 62, fl. 192, peça 52), cujo valor está entre 80.453 e 80.479, pelos cálculos desta Auditoria.

Tais valores não são comparáveis. Nas situações em que o SFMSP realizasse dois ou mais tipos de serviço de transporte (por exemplo, carro remoção e traslado de corpo) para um mesmo corpo, haveria descasamento entre total do numerador e do denominador. Em situações em que houvesse cremação sem velório também haveria descasamento.

Quanto a esta questão, observa-se que o edital ora analisado estabelece serviços de transporte a serem prestados pelas Concessionárias para locais diferentes do enterro, bem como deslocamentos de corpos além dos limites do Município de São Paulo, como é o caso dos serviços de “Carro Remoção” e de “Traslado do Corpo”, previstos, respectivamente, nos itens 34.1 e 36.1 do Edital (Anexo X, fls. 24/25 da peça 48).

Além disso, a utilização da média anual de sepultamentos entre 2017 e 2021 como numerador necessita que a informação utilizada no denominador tenha por base o mesmo período. A utilização de tal média anual para a informação do numerador e a utilização de dado referente a 2021 para o denominador tende a criar menores taxas de participação de mercado, já que é de se esperar que valores relacionados a óbitos, sepultamentos e atividades do SFMSP em 2021 sejam maiores do que a média entre 2017 e 2021. Tal fato decorre da média entre 2017 e 2021 corresponder a período em que, na maioria dos anos, ainda não havia situação de pandemia (2017, 2018 e 2019), enquanto que o ano de 2021 abarca tal período.

Foi estimado o índice de concentração para o cenário de 4 blocos com a correção do denominador, ou seja, utilizando-se a média anual de sepultamentos entre 2017 e 2021 (58.549) para esse fim, fazendo, portanto, com que a soma de participação de todos os *players* do Município resulte em 100%. Os resultados estão dispostos nos quadros a seguir.

Quadro 12 - Cálculo do Índice de Herfindahl-Hirschman do mercado cemiterial municipal corrigido para o cenário de concessão em 4 blocos

Variável	Bloco 1	Bloco 2	Bloco 3	Bloco 4	Cemitérios Privados	Total
Sepultamentos	15.939	10.512	7.672	10.999	13.427	58.549
Participação	27%	18%	13%	19%	23%	100%
Participação^2	0,0741	0,0322	0,0172	0,0353	0,0045*	0,1663
Índice (IHH)	741	322	172	353	45	1.633

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nas informações da Tabela 59 da NT (fl. 192, peça 52). A participação foi calculada tendo como denominador a própria média anual de sepultamentos entre 2017 e 2021, resultando em 100% para a soma das participações de mercado de cada *player*.

*Especificamente para o caso dos cemitérios privados, o índice IHH foi calculado com base na participação de cada um dos cemitérios dispostos na Tabela 60 da NT, conforme memória de cálculo do quadro a seguir.

Quadro 13 - Cálculo do Índice de Herfindahl-Hirschman corrigido para cada um dos cemitérios privados

Cemitério	Sepultamentos (fl. 193, peça 52)	Participação Corrigida*	Índice Corrigido
CATEDRAL SAGRADA FAMÍLIA	0	0,0%	0
GETHSÊMANI MORUMBY	931	1,6%	03
PAZ	803	1,4%	02
REDENTOR	101	0,2%	00
PROTESTANTES	36	0,1%	00
COLÔNIA	36	0,1%	00
CONGONHAS	1.592	2,7%	07
CARMO	1.209	2,1%	04
MORUMBY (João XXIII)	967	1,7%	03
GETHSÊMANI (Anhang.)	437	0,7%	01
HORTO FLORESTAL	780	1,3%	02
ISRAELITA (Butantã)	327	0,6%	00
ISRAELITA (V. Mariana)	1	0,0%	00
ORDEM 3º DO CARMO	21	0,0%	00
PQ. DA CANTAREIRA	579	1,0%	01
PQ. DAS CEREJEIRAS	1.660	2,8%	08
PQ. DOS GIRASSÓIS	1.131	1,9%	04
PQ. DOS PINHEIROS	1.092	1,9%	03
PQ. JARAGUÁ	1.563	2,7%	07
SANTÍSSIMO SACRAMENTO	75	0,1%	00
JARDIM DO PÊSSEGO	86	0,1%	00
Total	13.427	23%	13

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nas informações da Tabela 60 da NT (fl. 193, peça 52). A participação foi calculada tendo como denominador a própria média anual de sepultamentos entre 2017 e 2021, resultando em 100% para a soma das participações de mercado de cada *player*.

Observa-se, do **Quadro 12**, que o índice IHH, após a devida correção do denominador, apresenta valor de 1.633, considerado concentração “moderada”, pelos parâmetros adotados pela própria Prefeitura na modelagem disposta (fl. 193, peça 52).

Por fim, é de se observar que, ainda que se tenha por base o cálculo utilizado pela Prefeitura (fl. 193, peça 52), as disposições do edital permitem, nos itens 16.2.7, 16.2.7.2 e 16.2.8 (fl. 55, peça 08), que um único licitante adjudique 2 blocos, caso apresente proposta a 2 deles e seja o único habilitado em um dos blocos, bem como no caso em que um licitante apresente maior proposta comercial em menos 2 blocos e, simultaneamente, em ao menos 1 deles, o outro licitante apresente proposta comercial que tenha sido declarada vencedora em outro bloco.

Neste caso, em uma situação excepcional, poderia haver a adjudicação dos 4 blocos a apenas duas participantes, levando ao IHH = 1.597 segundo a metodologia adotada pela Prefeitura (fl. 194, peça 52), concentração considerada “moderada”. Ao se calcular o índice de concentração para 2 blocos havendo a correção metodológica no denominador, o valor do IHH resulta em 3.497, considerada concentração “elevada”:

Quadro 14 - Cálculo do Índice de Herfindahl-Hirschman do mercado cemiterial municipal corrigido para o cenário de concessão de duas empresas vencedoras

Variável	Bloco 1	Bloco 2	Privados	Total
Sepultamentos	23.085	22.037	13.427	58.549
Participação	39%	38%	23%	100%
Participação^2	0,1555	0,1417	0,0526	0,3497
Índice (IHH)	1.555	1.417	526	3.497

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nas informações da Tabela 59 da NT (fl. 192, peça 52). A participação foi calculada tendo como denominador a própria média anual de sepultamentos entre 2017 e 2021, resultando em 100% para a soma das participações de mercado de cada *player*.

O risco da ocorrência de adjudicação de 2 blocos por apenas um participante aumenta, levando em consideração a possível restrição de competitividade em decorrência dos valores definidos para a outorga fixa mínima, detalhados no **subitem 3.9.1**.

Dessa forma, a divisão em 4 blocos sob alegação de concentração baixa de mercado é improcedente, culminando em apontamento, por esta Auditoria, impeditivo da continuidade do certame até que haja sua revisão.

3.9.7. Garantias e seguros

As disposições editalícias exigem dois tipos de garantias a serem prestadas pelos participantes:

- garantia de proposta, a ser apresentada na entrega das propostas, entre os documentos habilitação, nos termos do item 15.6 e subsequentes do edital (fls. 48/53, peça 08);
- garantia de execução do contrato, a ser apresentada como condição de assinatura do contrato de concessão pelas adjudicatárias da licitação e a ser mantida durante toda a execução do contrato, nos termos da Cláusula 31ª da minuta do contrato (fls. 96/100, peça 10).

Há também exigência de seguros para cobertura dos riscos inerentes à execução das atividades pertinentes à concessão, nos termos da Cláusula 33ª da minuta do contrato (fls. 103/106, peça 10).

3.9.7.1. Garantia de proposta

Foi comentado no **subitem 3.6.4.1** deste relatório.

3.9.7.2. Garantia de execução do contrato

A garantia de execução do contrato deve ser apresentada pelas adjudicatárias dos blocos como condição para assinatura do contrato (item 20.4.a do edital, fl. 63, peça 08).

Tal garantia deve ser mantida durante toda a execução do contrato, com percentuais variáveis a depender da fase de execução, nos seguintes moldes (cláusula 31.1 da minuta do contrato, fls. 96/97, peça 10):

- 5,0% do valor do contrato para fins de assinatura do ajuste; passando a
- 2,0% do valor do contrato a partir da expedição do Termo Definitivo de Aceitação de Obras relativo ao programa de intervenção (devendo este ser firmado até o término do estágio 2 da fase de implementação, ou seja, em até 48 meses após o início do contrato, nos termos da Cláusula 34.3 da minuta do instrumento; do item 46.3 do Anexo III; e do item 1.1 do Apêndice III do Anexo III do edital); passando, por fim, a
- 5,0% do valor do contrato nos últimos 6 meses anteriores ao seu termo final.

De acordo com a Cláusula 31.2 da minuta, a garantia em questão serve para cobrir (fl. 97, peça 10):

- (a) o ressarcimento de custos e despesas incorridas pelo PODER CONCEDENTE face ao inadimplemento da CONCESSIONÁRIA;
- (b) o pagamento de OUTORGA VARIÁVEL ou do ADICIONAL DE DESEMPENHO, no caso de atraso de pagamento pela CONCESSIONÁRIA superior a 10 (dez) dias úteis;
- (c) devolução dos bens integrantes da CONCESSÃO em desconformidade com as exigências estabelecidas neste CONTRATO ou em seus ANEXOS;
- (d) o pagamento de indenização no caso de caducidade, nos termos da subcláusula 45.5.; e/ou
- (e) o pagamento das multas que forem aplicadas à CONCESSIONÁRIA em razão do inadimplemento no cumprimento de suas obrigações contratuais, cuja quitação não ocorrer em até 10 (dez) dias úteis da respectiva imposição.

Tal garantia deve permanecer em vigor até 180 dias após a extinção do contrato e sua restituição depende de comprovação do integral cumprimento de todas as obrigações da Concessionária, bem como da entrega dos bens reversíveis em perfeitas condições de operacionalização, utilização e manutenção (cláusulas 31.19 e 31.20 da minuta, fl. 100, peça 10).

A Concessionária deve recompor o valor integral da garantia sempre que ela for utilizada (Cláusula 31.4, fl. 98, peça 10). As modalidades previstas para a referida garantia (Cláusula 31.6, fl. 98, peça 10) são as permitidas no art. 56, § 1º da LF 8.666/93. O edital permite à Concessionária, durante a vigência do contrato, substituir a modalidade de garantia de execução prestada entre aqueles

permitidas, desde que haja prévia aprovação do Poder Concedente (Cláusula 31.15, fl. 100, peça 10).

Além disso, a garantia deve ser atualizada anualmente pelo IPCA (Cláusula 31.16, fl. 100, peça 10).

Conforme explicado no **subitem 3.9.1**, o caso em questão permite dois parâmetros para a garantia de execução da proposta:

- 5,0% do valor do contrato, nos moldes do art. 56, § 2º da LF 8.666/93;
- valor das obras nas concessões precedidas de execução de obra pública, nos termos do art. 18, V da LF 8.987/95.

Observa-se, da já mencionada cláusula 31.1 da minuta do contrato, que o parâmetro escolhido foi o definido pelo art. 56, § 2º da LF 8.666/93.

3.9.7.3. Seguros

Segundo a Cláusula 33.1 da minuta do contrato, é obrigação da Concessionária a asseguarção da existência e manutenção em vigor das apólices de seguro necessárias para garantir a cobertura dos riscos inerentes à execução das atividades da concessão (fl. 103, peça 10).

O edital exige a cobertura, no mínimo, dos seguintes riscos (fls. 104/105, peça 10):

33.10. A CONCESSIONÁRIA contratará e manterá em vigor, no mínimo, os seguintes seguros:

- (a) seguro de riscos operacionais ou riscos nomeados do tipo "todos os riscos", incluindo, no mínimo, a cobertura de danos materiais por incêndio, tumultos, manifestações, raio, vendaval, ciclone, granizo, explosão, alagamentos e inundações, vazamento de tubulações, danos elétricos, de equipamentos eletrônicos, lucros cessantes com período indenitário de no mínimo 6 (seis) meses, roubo de bens, pequenas obras de engenharia;
- (b) seguro de responsabilidade civil para operações, que compreenda todos os quaisquer acidentes causados pela CONCESSIONÁRIA, subcontratadas ou terceiras ou por seus prepostos ou empregados, cobrindo qualquer prejuízo material, pessoal, moral ou outro, que venha a ser causado ou esteja relacionado com a execução da CONCESSÃO, inclusive, mas não se limitando a responsabilidade civil do empregador, mortes e danos corporais, morais e materiais causados a terceiros, responsabilidade civil cruzada e acidentes de trabalho;
- (c) seguro para estacionamento existente nas ÁREAS DOS SERVIÇOS CEMITERIAIS, conforme a regulamentação aplicável;
- (d) seguro de risco de engenharia, compreendendo todo o período de execução e vigência do PROGRAMA DE INTERVENÇÃO, até a emissão do respectivo Termo Definitivo de Aceitação de Obras, incluindo a cobertura de danos decorrentes de erro de projeto e riscos do fabricante (quando não houver garantia do fabricante), tumultos

A Concessionária não poderá alegar qualquer Cláusula, condição ou atraso do financiamento eventualmente contratado para se eximir das obrigações do contrato de concessão (Cláusula 20.2).

59, peça 10). Se realizar o financiamento, a Concessionária deverá apresentar ao Poder Concedente cópia autenticada dos contratos e de garantia que venha a celebrar e quaisquer alterações desses instrumentos (Cláusula 20.3, fl. 59, peça 10).

A Cláusula 32ª permite que a Concessionária que vier a celebrar contrato de financiamento possa oferecer os direitos emergentes da concessão como garantia (fls. 101/103, peça 10). Tal garantia pode ser realizada até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da concessão (Cláusula 32.2, fl. 101, peça 10).

A Cláusula 32.4 (fl. 101, peça 10) permite também, à Concessionária, a realização de cessão de créditos decorrentes da concessão a terceiros, bem como a realização de pagamento direto, em favor de financiador, de eventuais obrigações pecuniárias assumidas pelo Poder Concedente em decorrência do contrato de concessão.

As disposições da minuta permitem, ainda, o estabelecimento do direito de os financiadores assumirem a Sociedade de Propósito Específico no caso de inadimplemento, pela Concessionária, dos contratos de financiamento ou do próprio contrato de concessão, quando os inadimplementos inviabilizarem ou a colocarem em risco (Cláusula 32.5, fls. 101/102, peça 10).

Para a assunção da concessão por parte de financiador, este deve comprovar o atendimento aos requisitos de habilitação jurídica e regularidade fiscal do edital (Cláusula 32.6, fl. 102, peça 10).

Faz-se necessário que o edital preveja que a assunção da concessão, por parte de financiador, se dê em caráter temporário e em prazo disciplinado pelo Poder Público, nos termos do art. 27-A, *caput*, § 6º da LF 8.987/95.

3.9.9. Do equilíbrio econômico-financeiro

A Cláusula 26.2 da minuta do contrato (fls. 71/77, peça 10) estabelece uma série de itens relacionados aos riscos da Concessionária. Já a Cláusula 26.5 (fls. 78/83, peça 10) estabelece os riscos do Poder Concedente. A primeira daria ensejo a reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária, enquanto que a última daria ensejo a reequilíbrio em favor do Poder Público conforme Cláusulas 29.2 e 29.3 (fl. 90, peça 10).

A Cláusula 29.4 (fl. 90, peça 10) estabelece que também enseja reequilíbrio econômico-financeiro eventuais despesas a serem arcadas pelo Poder Público a título de remediação ambiental ou

Matéria ETCM 4464/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANDRÉ MARCON, juntado ao DOCREC 4464/2022 por ANDRÉ MARCON em 08/06/2022 15:54:47. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconulta.saopaulo.sp.gov.br/Home/AbrirDocumento?pld=683459>

necessários à recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, tomando-se em conta a aplicação das modalidades de recomposição previstas na subcláusula 29.5.

Em relação aos itens que ensejam recomposição do equilíbrio econômico-financeiro a favor da Concessionária, constam: valores acima dos limites superiores das bandas de gratuidades e sepultamentos para hipossuficientes e de doadores de órgãos; imposição pelo Poder Concedente de novas obrigações; atrasos ou inexecuções das obrigações da Concessionária causados por demora ou omissão do Poder Concedente; indenização de parcelas dos investimentos relacionados a bens reversíveis, entre outros (fls. 78/83, peça 10).

Algumas destas cláusulas merecem destaque. Inicialmente, destaca-se a seguinte (fls. 81/82, peça 10):

(p) custos de recuperação, prevenção, correção e gerenciamento de passivo ambiental relacionados à CONCESSÃO, cujo fato gerador tenha ocorrido anteriormente à data de assinatura do Termo Provisório de Assunção dos Serviços e Termo Provisório de Aceitação dos Bens, desde que os custos para realização das ações de remediação de passivo ambiental relacionado a áreas contaminadas sejam superiores ao previsto no subitem 5.1 do APÊNDICE IV – DIRETRIZES AMBIENTAIS do ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA;

Em relação à alínea 'p' acima, esta estipula que, no caso de existência de passivo ambiental anterior à assunção dos serviços e superior a determinado limite, haverá reequilíbrio econômico-financeiro a favor da Concessionária.

O item 5.1.5 do Apêndice IV do Anexo III detalha esta recomposição (fls. 11/12, peça 15):

5.1.5. Caso a contratação das ações de remediação ambiental de áreas contaminadas, para fins de remediação do passivo ambiental, apresente valores superiores ao estabelecido no subitem 5.1, a CONCESSIONÁRIA fará jus ao reequilíbrio econômico-financeiro nos termos da subcláusula 26.5(p) do CONTRATO, de modo proporcional ao incremento exigido.

Os limites estão listados a seguir (fls. 10, peça 15):

- (a)** BLOCO 1: R\$ 32.973.492,00 (trinta e dois milhões, novecentos e setenta e três mil, quatrocentos e noventa e dois reais);
- (b)** BLOCO 2: R\$ 23.552.494,00 (vinte e três milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e noventa e quatro reais);
- (c)** BLOCO 3: R\$ 23.552.494,00 (vinte e três milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e noventa e quatro reais);
- (d)** BLOCO 4: R\$ 23.552.494,00 (vinte e três milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e noventa e quatro reais);

Os valores indicados como limite, entretanto, não se apresentam detalhados e se referem a valores uniformes para 3 dos 4 blocos (R\$ 23.552.494,00). Observando a planilha de Modelagem

Econômico-Financeira, verifica-se que foi estimado o mesmo valor a título de remediação ambiental para todos os cemitérios, não sendo ponderado o caso concreto de cada um deles:

Figura 1 – Imagem de parte da aba “Premissas_CAPEX” da Modelagem Econômico-Financeira

11			2	3	1	2	4	4	3	
12	CAPEX Valores R\$		Araça	Campo Grande	Consolação	Dom Bosco	Freguesia do Ó	Itaquera	Lageado	Lapa
13	TIPO	EDIFICAÇÃO/INSTALAÇÃO	Araça	Campo Grande	Consolação	Dom Bosco	Freguesia do Ó	Itaquera	Lageado	Lapa
66	INFRAESTRUTURA	EVA e licenciamento	R\$ 500.057,00	R\$ 353.208,00	R\$ 470.953,00	R\$ 275.341,00	R\$ 294.256,00	R\$ 342.860,00	R\$ 280.529,00	R\$ 377.763,00
67	INFRAESTRUTURA	Eco No Leak								
68	INFRAESTRUTURA	Remediação Ambiental	R\$ 3.921.820,68	R\$ 3.921.820,68	R\$ 3.921.820,68	R\$ 3.921.820,68	R\$ 3.921.820,68	R\$ 3.921.820,68	R\$ 3.921.820,68	R\$ 3.921.820,68
69	OUTROS	aprovações e licenças	R\$ 70.753,42	R\$ 83.916,41	R\$ 43.641,81	R\$ 231.410,94	R\$ 16.398,21	R\$ 106.401,20	R\$ 60.610,81	R\$ 37.364,66

Fonte: Arquivo “Modelo_Cemiterios_ServicosFunerarios_TCM_2022mar.xlsm”, enviado pela SGM em 18.03.22.

A estimativa por meio de valores desprovidos de fidedignidade torna incerto o real valor de passivo ambiental atualmente existente nos cemitérios públicos do Município, criando riscos de ativação da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em desfavor do Poder Público, não previstos inicialmente.

É útil observar que a real apuração dos valores de passivo ambiental anteriores à concessão será realizada pelas Concessionárias, aumentando os riscos de que o reequilíbrio onere o Poder Público em intensidade não esperada (fls. 55/57, peça 10):

18.8.1 A identificação das medidas tratadas na subcláusula 18.8 poderá ocorrer no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental, de responsabilidade da CONCESSIONÁRIA, nos termos do APÊNDICE IV – DIRETRIZES AMBIENTAIS DO ANEXO III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA.

18.8.2 Em qualquer caso, a CONCESSIONÁRIA deverá apresentar ao PODER CONCEDENTE, até o 18º (décimo-oitavo) mês da CONCESSÃO, laudo, estudo, relatório, ou equivalente, firmado por responsável técnico especializado, que identifique e quantifique os passivos ambientais cujo fato gerador tenha ocorrido antes e/ou depois da data de assinatura do Termo Provisório de Assunção dos Serviços e Termo Provisório de Aceitação dos Bens.

[...]

18.8.9 A CONCESSIONÁRIA deverá realizar, em até 90 (noventa) dias contados a partir do término do Estágio 1 da FASE DE IMPLEMENTAÇÃO, estudo ambiental que identifique e quantifique, em caráter preliminar, os passivos ambientais cujo fato gerador tenha ocorrido antes e/ou depois da data de assinatura do Termo Provisório de Assunção dos Serviços e Termo Provisório de Aceitação dos Bens.

O ressarcimento, para este caso, dar-se-á por meio de abatimento dos valores devidos ao Poder Concedente a título de outorga variável, conforme cláusula 18.8.7 (fl. 57, peça 10).

Outra Cláusula que merece acurada análise é a disposta a seguir (fl. 82, peça 10):

(y) discrepância dos quantitativos elencados no Capítulo XXIV – CONTAGN, JAZIGOS E OSSUÁRIOS do ANEXO VII – MEMORIAL DESCRITIVO, de cada categoria indicada no mencionado Capítulo, individualmente considerada, em determinado CEMITÉRIO do BLOCO, verificados até o término do Estágio 1 da FASE DE IMPLEMENTAÇÃO, cabendo à CONCESSIONÁRIA demonstrar, com análise por AGENTE TÉCNICO ESPECIALIZADO, o impacto negativo no equilíbrio

econômico-financeiro provocado pela variação nos quantitativos de determinada categoria;

Tal Cláusula estabelece que, havendo erros na contagem dos quantitativos de jazigos e ossuários nos cemitérios apurada pelo Poder Público, há possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em favor da Concessionária.

Depreende-se, com esta tal previsão, que a contagem de jazigos e ossuários apresentada pelo Poder público representa quantitativos estimados ou arredondados, carecendo de certeza e exatidão quanto aos valores.

Nesse sentido, eventual divergência entre os valores apurados pela Prefeitura e os futuros valores a serem apurados pelas Concessionárias, a título de quantitativos de jazigos e ossuários, pode ensejar maiores ônus ao Poder Público.

Dessa forma, faz-se necessária a comprovação, pela Prefeitura, da fidedignidade dos quantitativos apurados de jazigos e ossuários, a fim de afastar a incidência de riscos de oneração em decorrência de sua apuração equivocada.

3.9.10. Política tarifária

O Anexo VI do edital (peça 20) estabelece a Política Tarifária dos produtos e serviços a serem ofertados pelas Concessionárias. Conforme item 1.2 e 2.4, o Anexo (fls. 3 e 5, peça 20) define os preços permitidos a serem cobrados pelas Concessionárias aos usuários finais.

As especificações e requisitos mínimos a serem obedecidos por produto e serviço, bem como a descrição de cada um deles, estão no Anexo X (peça 48) e no Apêndice V do Anexo III (peça 16).

Especificamente em relação aos serviços cujas tarifas sejam classificadas como de Classe B, estes terão seus preços máximos fixados apenas para os padrões correspondentes nos já mencionados Anexo X e Apêndice V do Anexo III, sendo permitida à Concessionária a cobrança de preços livres caso oferte adicionalmente os mesmos produtos ou serviços com especificações ou padrões diferentes. O edital estabelece que, mesmo que haja possibilidade de livre determinação de preços de tais serviços fora das especificações estabelecidas, as respectivas receitas serão consideradas como tarifárias (item 2.2.b do Anexo VI, fl. 4, peça 20).

Dada a necessidade de obediência à modicidade de tarifas, estabelecida no § 1º do art. 6º da Lei nº 8.987/95 c/c inc. III e IV do parágrafo único do art. 175 da CF, recomenda-se à Prefeitura

classificar as receitas de serviços adicionais e fora das especificações previstas, mas classificados como de Tarifas Classe B, como receitas acessórias.

No relatório de acompanhamento do edital de concorrência 002/SGM/2020, foi efetuada a comparação entre os preços cobrados pelo SFMSP à época e os preços permitidos de cobrança pelas Concessionárias constantes do edital (fls. 81/84, peça 110 do eTCM 002831/2020). A análise à época identificou que haveria aumento expressivo de preços para alguns dos produtos e serviços ofertados (fls. 82/83, peça 110 do eTCM 002831/2020).

A fim de verificar se foram corrigidos os valores limites estabelecidos de cobrança, foi analisado se o edital atual corrigiu a definição de preços. As informações quanto aos preços cobrados atualmente pelo SFMSP foram extraídas do site oficial da Prefeitura⁴⁶. Já os preços a serem cobrados pelas Concessionárias foram extraídos do Anexo VI do Edital (peça 20). Os resultados constam no quadro a seguir.

Quadro 15 - Comparativo entre os preços vigentes no SFMSP e os preços de referência do Edital (Valores em R\$)

Produto ou Serviço ao Usuário Final	Nome atribuído na Tabela do SFMSP (A)	Valor cobrado pelo item da coluna A (B)	Nome atribuído no Anexo VI do Edital (C)	Valor cobrado pelo item da coluna C (D)	Variação [(D/B) - 1]
Cessão de Ossuário a prazo fixo aos usuários dos Cemitérios de Categoria 1	"OSSÁRIO PARA 05 ANOS" ""CEMITÉRIO CAT. 1"	354,39 / 5 anos	"Cessão de ossuário a prazo fixo (5 anos)"	354,39 / 5 anos	0,0%
Cessão de Ossuário a prazo fixo aos usuários dos Cemitérios de Categoria 2	"OSSÁRIO PARA 05 ANOS" ""CEMITÉRIO CAT. 2"	354,39 / 5 anos	"Cessão de ossuário a prazo fixo (5 anos)"	354,39 / 5 anos	0,0%
Cessão de Ossuário a prazo fixo aos usuários dos Cemitérios de Categoria 3	"OSSÁRIO PARA 05 ANOS" ""CEMITÉRIO CAT. 3"	177,15 / 5 anos	"Cessão de ossuário a prazo fixo (5 anos)"	354,39 / 5 anos	100,1%
Cessão de Ossuário a prazo fixo aos usuários dos Cemitérios de Categoria 4	"OSSÁRIO PARA 05 ANOS" ""CEMITÉRIO CAT. 4"	88,80 / 5 anos	"Cessão de ossuário a prazo fixo (5 anos)"	354,39 / 5 anos	299,1%
Diária de Aluguel de Câmara Frigorífica	"ALUGUEL DE CÂMARA FRIGORÍFICA (24H)"	90,26	"Aluguel de câmara frigorífica – diária"	96,00	6,4%
Cremação com Urna Jasmim (Social)**	"CREMATÓRIO" "JASMIM" "TOTAL"	204,59	-	n.a.*	-
Cremação com Urna Petúnia (Popular)**	"CREMATÓRIO" "PETÚNIA" "TOTAL"	292,45	"Cremação popular"	850,00	190,6%
Cremação com Urna Bromélia (Padrão)**	"CREMATÓRIO" "BROMÉLIA" "TOTAL"	802,36	"Cremação padrão"	2.187,97	172,7%
Cremação com Urna Gardênia (Luxe)**	"CREMATÓRIO" "GARDÊNIA" "TOTAL"	1.000,30	"Cremação padrão"	2.187,97	118,7%

⁴⁶ <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/subprefeituras/servico_funerario/tabela%202.pdf>. Acesso em 30.03.22.

Produto ou Serviço ao Usuário Final	Nome atribuído na Tabela do SFMSP (A)	Valor cobrado pelo item da coluna A (B)	Nome atribuído no Anexo VI do Edital (C)	Valor cobrado pelo item da coluna C (D)	Variação [(D/B) - 1]
Cremação de membros	"CREMAÇÃO DE MEMBROS"	105,84	"Cremação de membros"	113	6,8%
Aluguel de columbário	"COLUMBÁRIO POR 5 ANOS"	889,63 / 5 anos	"Aluguel de columbário"	569,00 / 5 anos	-36,0%
Urna cinerária de madeira para adultos	"URNA PARA CINZAS MADEIRA ADULTO"	72,3	"Venda de urna cinerária (adulto)"	77,00	6,5%
Urna cinerária de madeira infantil	"URNA PARA CINZAS MADEIRA MENOR"	52,48	"Venda de urna cinerária (infantil)"	55,98	6,7%
Aluguel de gaveta a prazo fixo	"RENOVAÇÃO - QUADRA GERAL C/ GAVETA"	266,26 / 3 anos	"Cessão de gaveta unitária a prazo fixo (3 anos)"	266,00 / 3 anos	-0,1%
Transporte do corpo até o local de enterro ou cremação para urna Petúnia***	"CARRO ENTERRO" "PETÚNIA"	103,14	"Carro enterro/cremação" "Popular"	103,14	0,0%
Transporte do corpo até o local de enterro ou cremação para urna Bromélia***	"CARRO ENTERRO" "BROMÉLIA"	360,10	"Carro enterro/cremação" "Padrão"	360,10	0,0%
Transporte do corpo até o local de enterro ou cremação para urna Gardênia***	"CARRO ENTERRO" "GARDÊNIA"	535,68	"Carro enterro/cremação" "Luxo"	384,00	-28,3%
Transporte do corpo do hospital, IML ou SVOC-USP até qualquer local que não o enterro para urna Petúnia***	"CARRO REMOÇÃO" "PETÚNIA"	103,14	"Carro remoção" "Popular"	103,14	0,0%
Transporte do corpo do hospital, IML ou SVOC-USP até qualquer local que não o enterro para urna Bromélia***	"CARRO REMOÇÃO" "BROMÉLIA"	360,10	"Carro remoção" "Padrão"	360,10	0,0%
Transporte do corpo do hospital, IML ou SVOC-USP até qualquer local que não o enterro para urna Gardênia***	"CARRO REMOÇÃO" "GARDÊNIA"	535,68	"Carro remoção" "Luxo"	384,00	-28,3%
Enfeite de flores para ornamentação da urna Petúnia***	"ENFEITE FLORAL" "PETÚNIA"	83,41	"Venda de enfeite floral" "Popular"	83,41	0,0%
Enfeite de flores para ornamentação da urna Bromélia***	"ENFEITE FLORAL" "BROMÉLIA"	369,54	"Venda de enfeite floral" "Padrão"	369,54	0,0%
Enfeite de flores para ornamentação da urna Gardênia***	"ENFEITE FLORAL" "GARDÊNIA"	449,37	"Venda de enfeite floral" "Luxo"	394,00	-12,3%

Fonte: Elaborado pela Auditoria com base nas informações presentes nas Tabelas de 1 a 4 do Anexo VI do Edital (peça 20) e na Tabela de Preços do SFMSP extraída no site da Prefeitura (peça 56).

*Não se aplica, conforme informação constante na fl. 12, peça 20.

**Considerando que o Apêndice V do Anexo III estabelece que o serviço de cremação inclui uma diária de aluguel de câmara frigorífica (fl. 55, peça 6) foi utilizado, na tabela de preços do SFMSP, o valor da cremação já incluído este item.

***Foram considerados os preços para o caixão adulto.

A análise procurou abarcar a mesma amostra dos serviços analisados no eTCM 002831/2020 (peça 82/83, peça 110 daquele processo), acrescentando outros serviços de utilização usual, como, por exemplo, o transporte de corpo até o local do enterro ("Carro Enterro") e o enfeite floral.

A correta identificação de cada tipo de caixão foi realizada com base nas informações da Nota Técnica (fl. 77, peça 52):

A fim de alinhar a nomenclatura à legislação, adotou-se que os caixões para os serviços denominados Social, Popular, Padrão e Luxo referem-se aos caixões Jasmim, Petúnia, Bromélia e Gardênia, respectivamente. Já a Israelita diz respeito à Angélica; a Viagem Nacional 1 e Viagem Nacional 2 referem-se às urnas Nacional Prata e Nacional Ouro, respectivamente, enquanto os caixões Viagem Internacional 1 e Viagem Internacional 2 representam as urnas Internacional Prata e Internacional Ouro, respectivamente. O Apêndice V – Requisitos Mínimos e Parâmetros estabelece quais os padrões das urnas que deverão ser ofertadas aos usuários e tiveram como parâmetros os caixões oferecidos pelo SFMSP.

Quanto à comparação de preços, observa-se que, para alguns dos itens, houve redução dos preços, como é o caso dos serviços “Carro Enterro” e “Carro Remoção” para as urnas do tipo Gardênia (Luxo). Tal redução decorre do fato de ter sido estabelecido um valor limite de R\$ 384,00 para estes serviços no respectivo Anexo do edital (fl. 12, peça 20), inclusive para as urnas com valores mais altos que as do tipo Gardênia (Luxo), enquanto a tabela atual do SFMSP aplica a progressividade dos preços para todos os caixões (fls. 1/2, peça 56).

Entretanto, para alguns componentes da amostra, há previsão de expressivo aumento de preços

Em que pese ter havido redução do valor para o serviço de cessão de ossuário a prazo fixo em relação ao edital anterior (cujo valor era de R\$ 378,00 / 3 anos, fl. 82, peça 110 do eTCM 002831/2020, passando a R\$ 354,39 / 5 anos, conforme ora analisado neste tópico), os usuários dos cemitérios de categorias 3 e 4 possuem previsão de aumento de 100,1% e 299,1%, respectivamente. Tal fato se dá em decorrência da tabela do SFMSP (peça 56) estabelecer uma gradação dos valores para o serviço em questão conforme a categoria do cemitério, enquanto que o edital estabelece valor único para o serviço a todas as categorias.

Elucida-se que a fiscalização do edital anterior, por opção metodológica, adotou como critério de comparação de valores desse serviço para o usuário da categoria 1, considerando este ser o usuário que já paga o maior valor atualmente (fl. 83, peça 110 do eTCM 002831/2020):

No sentido contrário, quando a tabela de preços do SFMSP oferecia gradação nos preços e o Anexo VI apresentava valor único para determinado serviço, optou-se por utilizar o item de maior valor para a tabela do SFMSP. Dessa forma, já foi considerado na conta qual seria a variação de preços para o usuário que já paga pelo valor mais alto atualmente. Este é o caso do serviço de cessão de ossuário.

Em relação à cremação de corpos, também há previsão de expressivo aumento nos valores cobrados do usuário final. Conforme o Quadro 15, a previsão de aumentos de cremação de corpos

para as urnas Petúnia (Popular), Bromélia (Padrão) e Gardênia (Luxo) são 190,6%, 172,7% e 118,7%, respectivamente. Segundo a NT, o volume de vendas de tais urnas representa 55,7%⁴⁷.

A NT apresentou comparação das tarifas de cremação com os valores praticados em outras regiões fora do Município de São Paulo (fls. 68/74, peça 52). Há indicativo de que o valor a ser cobrado é inferior à média da região metropolitana de São Paulo (RMSP). Entretanto, a NT apresenta valores divergentes para esta média: R\$ 4.114,00 à fl. 70 da peça 52 e R\$ 3.237,00 à fl. 73 da referida peça.

Acrescenta-se que a Figura 5 da NT (fl. 73, peça 52), utilizada para comparação dos valores do edital com os preços dos serviços de cremação dos demais municípios da RMSP, para indicar o valor da cremação com as demais despesas, apresenta a soma do valor da cremação popular (R\$ 850,00) com o valor do funeral social (R\$ 566). Entretanto, o valor de R\$ 850,00 se refere à cremação de corpos dos usuários que optem pela urna padrão “Popular” e não “Social”. Para o Funeral Social (R\$ 566,04), não há previsão do fornecimento de serviço de cremação, conforme a Tabela III do Anexo VI (fl. 12 da peça 20).

Além disso, na mesma Figura 5 (fl. 73, peça 52), há a linha denominada “Edital Popular” somando o valor de R\$ 2.188,00 (relacionado à cremação) ao valor de R\$ 1.444,00 (relacionado às despesas adicionais à cremação). Entretanto, este último valor se refere à soma de todos os itens de despesas da urna “Popular” da Tabela 3 do Anexo VI, com exceção do item “Cremação” (soma dos itens 1.1.1 a 1.1.12 para o tipo “Popular”, fl. 12, peça 52). O valor de R\$ 2.188,00 se refere a valor arredondado da cremação dos tipos “Padrão” e “Luxo” e não do tipo “Popular” (fl. 12, peça 52).

À luz dos parágrafos precedentes, conclui-se que os preços estipulados no edital para os serviços “Cessão de Ossuário a prazo fixo” aos usuários dos cemitérios de categorias 3 e 4, bem como para os serviços de “Cremação” apresentam aumentos expressivos, carecendo de justificativa para seu estabelecimento, com a apresentação das fontes e das memórias de cálculo para a sua definição.

3.10. Análise de engenharia e arquitetura

A elaboração da lista de serviços de engenharia a serem realizados para o bom andamento dos serviços que deverão ser realizados pela Concessionária, segundo as definições constantes no Anexo III, Apêndice II (peça 13) do edital inclui quatro tipos de intervenção, quais sejam:

⁴⁷ Segundo o Gráfico 9 da NT, as Urnas Petúnia, Bromélia e Gardênia correspondem a, respectivamente, 5,5%, 47,7% e 2,5% do volume total de vendas de urnas (fl. 74, peça 52).

- (a) Reformas básicas manutenção das estruturas existentes, execução de pintura e reparos em acabamentos, pisos, paredes, tetos e forros, esquadrias, fechamentos em vidro, portas e demais elementos não integrantes dos sistemas construtivo e de instalações.
- (b) Reforma Estrutural: reconstrução parcial ou total da edificação e/ou realização de intervenções nos sistemas da edificação (construtivo, hidráulico e elétrico).
- (c) Instalação: implantação de mobiliário, sinalização, iluminação, sistema de segurança e demais equipamentos;
- (d) Construção: implantação de novas estruturas; e
- (e) Requalificação: ações com objetivo de qualificar espaços livres, sobretudo no ponto de vista paisagístico.

Contudo, dos quadros desse mesmo apêndice constam ações de restauro dos bens tombados, que foram definidas apenas no Anexo III – Caderno de Encargos (peça 11) e no Apêndice II pelos mesmos critérios utilizados para definir os preços de reformas básicas e estruturais.

O Anexo III – Caderno de Encargos indica que:

- 5.6.1. A Etapa 2 – Execução da Intervenção terá duração máxima de 30 (trinta) meses, e compreende:
- (a) A execução das obras de reforma e readequação arquitetônica dos edifícios de apoio existentes;
 - (b) A conclusão das obras de construção de novas edificações de apoio; e
 - (c) A execução de serviços especializados de reforma e restauro de bens tombados.

A Nota Técnica da SP Parcerias (peça 52) esclarece que:

As intervenções referentes a Apoio ao usuário, Apoio operacional e Infraestrutura, neste caso apenas para as intervenções em áreas cobertas e ossuários, usaram como base de cálculo os valores da média do CUB/m² - SINDUSCON SP de dezembro de 2021. Foi utilizado o valor de construção da tipologia R-1 normal, que é R\$ 2.089,83/m² (dois mil e oitenta e nove reais e oitenta e três centavos por metros quadrado), e para reforma e reparos, o valor referente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor de construção, totalizando R\$ 522,46/m² (quinhentos e vinte e dois reais e quarenta e seis centavos por metro quadrado).

Para calcular o custo do m² (metro quadrado) das obras a serem realizadas nos cemitérios e crematórios foram utilizadas as seguintes fontes de valores:

- (i) Tabela de Custos Unitários da SIURB de julho de 2021;
- (ii) Custo Unitário Básico (CUB) dezembro de 2021;
- (iii) Informações contidas nos estudos recebidos no âmbito Chamamento Público 03/2017/SMDP (PMI); e
- (iv) Contratações realizadas pelo SFMSP.

Os valores constantes do Caderno de Encargos são, ainda segundo o Anexo III – Caderno de Encargos:

- (a) R\$ 1.679.261,66 (um milhão, seiscentos e setenta e nove mil, duzentos e sessenta e um reais e sessenta e seis centavos) para o BLOCO 1;

- (b) R\$ 36.802,50 (trinta e seis mil, oitocentos e dois reais e cinquenta centavos) para o BLOCO 2; e
(c) R\$ 16.752,69 (dezesesseis mil, setecentos e cinquenta e dois reais e sessenta e nove centavos) para o BLOCO 3.

Esses custos referem-se aos Cemitérios da Consolação, no Bloco 1; Araçá, no Bloco 2 e Parelheiros no Bloco 3.

O item 11.20 do Anexo III – Caderno de Encargos afirma que:

Caso seja necessária realização dos serviços especializados de reforma e restauro de bens tombados acima especificados, em valores superiores ao estabelecido no subitem 11.14, a CONCESSIONÁRIA fará jus ao reequilíbrio econômico-financeiro nos termos da subcláusula 26.5(u) do CONTRATO, de modo proporcional ao incremento exigido.

A definição do valor dos investimentos necessários às reformas básicas e estruturais foi adequadamente dimensionada, embora tenham sido adotados valores médios de mercado, que não apresentam um valor exato, mas se aproximam dos valores reais com alguma imprecisão da ordem de 10%.

Contudo, a estimativa de restauro de bens do patrimônio histórico, por meio desses valores médios, não condiz com a realidade, na medida em que esses bens, para serem restaurados, exigem mão de obra especializada, pesquisa de matérias primas para recomposição de pinturas, revestimentos, esculturas e outros aspectos que podem onerar sobremaneira o reequilíbrio econômico-financeiro, objeto do **subitem 3.9.9** deste relatório.

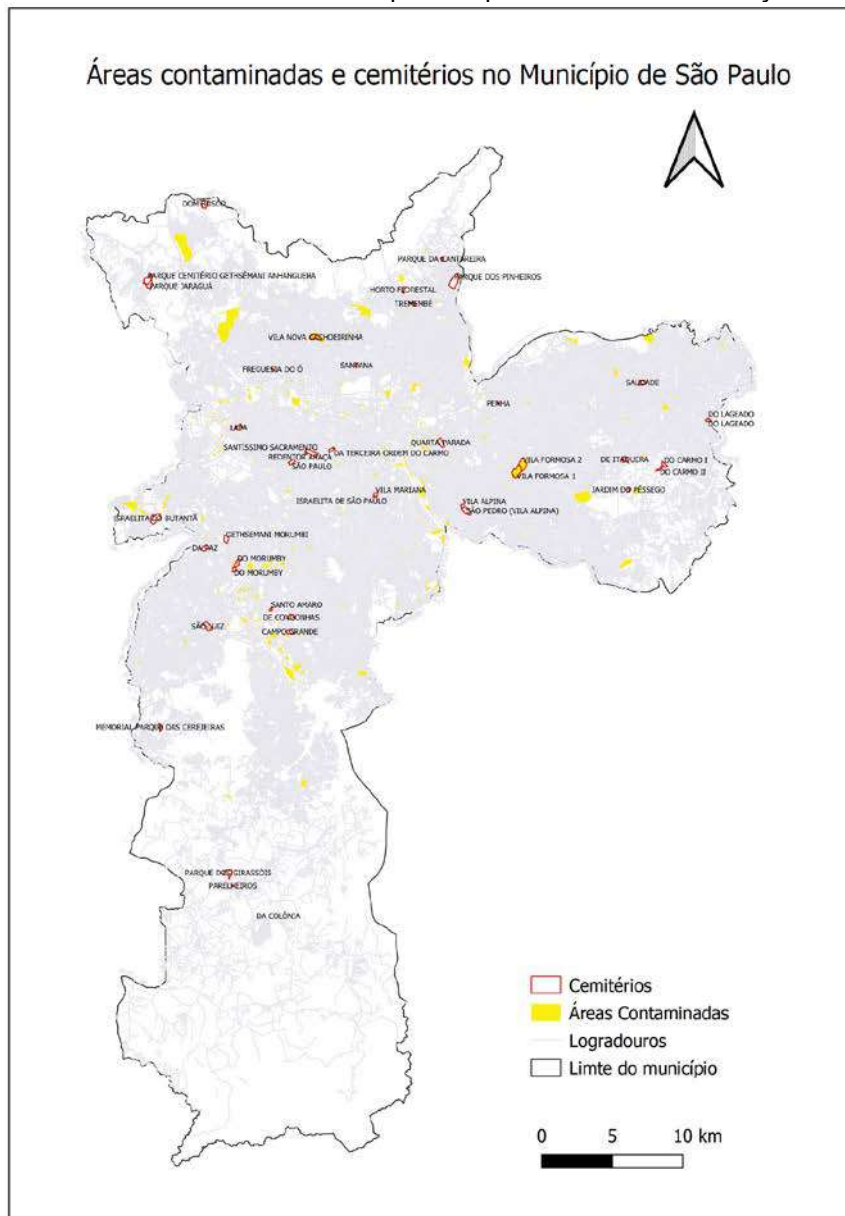
Outro aspecto que se destaca em relação aos valores previstos é que o cemitério da Consolação tem valores várias ordens de grandeza maiores que os do cemitério Araçá, seu contemporâneo e não menos importante do ponto de vista de patrimônio histórico. Chama também a atenção, o fato de não constar restauro em outros cemitérios importantes como os cemitérios Santo Amaro (1857), o mais antigo do Município, Penha, Quarta Parada e Santana, todos do século XIX e o cemitério São Paulo, também de grande relevância.

3.11. Análise ambiental

3.11.1. Contaminação dos solos e aquíferos

A lista de áreas contaminadas no Município de São Paulo, divulgada pela Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente⁴⁸, apresenta três áreas de contaminação que se situam nos endereços dos cemitérios de Vila Nova Cachoeirinha, Vila Formosa e Cemitério dos Protestantes, junto ao cemitério da Consolação. O mapa da figura seguinte apresenta o cruzamento das áreas contaminadas com o mapa dos cemitérios no Município de São Paulo.

Figura 2 – Cruzamento entre as áreas contaminadas mapeadas pela PMSP e a localização dos cemitérios municipais



Fonte: Elaboração própria. Camadas obtidas no GeoSampa inseridas no programa QGIS 3.16

⁴⁸ Obtido em https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/servicos/areas_contaminadas/index.php?p=3386

A remediação das áreas contaminadas é feita através de sistemas de extração de gases ou por meio de injeção de ar no solo de forma a propiciar uma aceleração da decomposição da matéria orgânica e sua transformação em gás carbônico e água.

Na Nota Técnica (peça 52), é afirmado que não se conseguiu obter parâmetros para a avaliação da remediação de áreas contaminadas por cemitérios e, por este motivo, foi utilizado como referência um estudo acadêmico em que foi avaliado o uso de oxidantes H₂O₂/O₃ para remediação de uma área contaminada por etenos clorados. A avaliação da área atingida por contaminação baseou-se em um questionário enviado a 42 cemitérios do Município de São Paulo, de modo a ser estabelecida a forma de licenciamento dos cemitérios existentes.

Com base nos resultados dessa pesquisa, avaliou-se a quantidade de cemitérios com possíveis contaminações em 28%. O procedimento de avaliação multiplicou então a área total dos cemitérios por essa porcentagem e aplicou o valor obtido no trabalho acadêmico de remediação de área contaminada por etenos clorados, obtendo-se o valor total da remediação dos cemitérios a serem concedidos. Esse valor foi dividido igualmente por todos os cemitérios que compõem a licitação em tela, conforme já mencionado no **item 3.9.9** deste relatório.

Esta metodologia é inapropriada para a avaliação da remediação das possíveis áreas contaminadas pelos cemitérios por diversos motivos:

- a) a utilização de uma comparação entre áreas contaminadas por necrochorume e outras substâncias de origem orgânica com áreas contaminadas por eteno clorados (substância química composta por etenos e cloro, tais como: tetracloroeteno, tricloroeteno, dicloroeteno e diferentes isômeros dessas formas) não é razoável, pois estes dois conjuntos de substâncias apresentam formas muito diferentes de degradação. Uma comparação mais efetiva seria com a recuperação de áreas de aterros sanitários, por exemplo;
- b) a utilização de ozônio e peróxido de hidrogênio é muito mais cara que a simples insuflação de ar, que seria possível no caso dos cemitérios, e mesmo a extração de gases, como metano que eventualmente possam estar presentes no solo contaminado de cemitérios;
- c) a divisão equitativa entre os cemitérios, que forneceu um valor de R\$ 3.921.820,68 para cada um deles, não é nem razoável nem coerente com a metodologia adotada para o cálculo, uma vez que considerou um custo por metro quadrado para a metodologia de remediação para, em seguida, igualizar o valor para todos os cemitérios. Caso fosse esse o critério, para evitar que os diferentes

blocos tivessem valores desproporcionais, seria mais justo que o custo fosse rateado para cada bloco proporcionalmente à área dos blocos;

d) outro aspecto que torna a metodologia falha é a hipótese de que os 28% de cemitérios contaminados correspondam à mesma proporção da área contaminada, valor distorcido em relação à real contaminação comprovada, na medida em que os cemitérios de que se tem razoável certeza de contaminação (Vila Formosa e Vila Nova Cachoeirinha) correspondem a cerca de 31% da área total dos cemitérios em processo de concessão; e

e) a remediação da contaminação dos cemitérios não deve se limitar apenas as suas respectivas áreas, pois, uma vez contaminadas, as águas subterrâneas escoam também para fora dos limites dos cemitérios. Na linha oposta, a contaminação pode não abranger todo o cemitério, caso ocorra nas áreas mais baixas e, portanto, mais próximas do lençol freático, que flui no sentido das áreas baixas.

Para que a metodologia de avaliação do valor da remediação se aproxime do real, a SGM/SEMP deve providenciar um laudo cautelar no sentido de identificar as áreas de possíveis contaminações, uma vez que o valor total da remediação foi avaliado em R\$ 82.358.234,00, ou seja, um valor significativo e que deve ser escrutinado adequadamente de forma a evitar as situações de reequilíbrio dos contratos a que estariam sujeitas.

3.11.2. Licenciamento dos cemitérios

Segundo a Nota Técnica (peça 52), o valor das licenças e estudos de viabilidade ambiental foram avaliados no âmbito do Chamamento Público 03/2017, pela empresa Ernst & Young para cada um dos cemitérios.

Tendo em vista que a Nota Técnica considera a necessidade de se introduzir o Sistema de Gestão Ambiental anteriormente à realização desses estudos para obtenção das licenças, infere-se que este valor esteja incluído nos valores constantes da modelagem econômica, mostrados no Quadro seguinte:

Quadro 16 - Valor dos Estudos Ambientais e respectivas licenças

Cemitério	Valor do EVA e licenças ambientais	Cemitério	Valor do EVA e licenças ambientais
Araçá	R\$ 500.057,00	Santana	R\$ 381.806,00
Campo Grande	R\$ 353.208,00	Santo Amaro	R\$ 297.156,00
Consolação	R\$ 470.953,00	São Luiz	R\$ 396.997,00
Itaquera	R\$ 342.860,00	São Paulo	R\$ 285.344,00

Cemitério	Valor do EVA e licenças ambientais	Cemitério	Valor do EVA e licenças ambientais
Lajeado	R\$ 280.529,00	São Pedro	R\$ 542.861,00
Dom Bosco	R\$ 275.341,00	Saudade	R\$ 374.251,00
Freguesia do Ó	R\$ 294.256,00	Tremembé	R\$ 303.939,00
Lapa	R\$ 377.763,00	Vila Alpina - Crematório	Não previsto
Parelheiros	R\$ 250.787,00	Vila Formosa I e II	R\$ 909.157,00
Penha	R\$ 249.722,00	Vila Mariana	R\$ 322.109,00
Quarta Parada	R\$ 485.691,00	Vila Nova Cachoeirinha	R\$ 514.023,00

Fonte: Arquivo "Modelo_Cemiterios Servicos Funerarios, aba "Premissas CAPEX,_TCM_2022mar.xlsm", enviado pela SGM em 18.03.22.

A primeira observação que se faz do Quadro é de que não há previsão de licenciamento para o Crematório Vila Alpina. Todavia, nos autos do eTCM 011404/2021, em consulta ao endereço eletrônico da Cetesb⁵² procedida em 20.01.22, constatamos que o aludido documento integrava a relação de licenças concedidas pelo órgão estadual entre 01.04.21 e 30.04.21 (página 32 da relação).

Outra questão importante é que os custos não são proporcionais às áreas dos cemitérios, sendo que os maiores apresentam custos da ordem de R\$ 1,30/m²⁵³ a R\$ 3,00/m² e os cemitérios de menos de 30 mil m² apresentam valores maiores que R\$ 10/m², chegando a cerca de R\$ 50/m² em Parelheiros, que além de pequeno encontra-se em área de mananciais.

Contudo, não há uma memória de cálculo dos valores e da composição dos custos do licenciamento ambiental, indicando quais são as parcelas incluídas e se o Sistema de Gestão Ambiental está realmente incluído no custo avaliado. Não foi possível encontrar a memória do cálculo desse valor, elaborada pela empresa Ernst & Young no processo relativo ao Chamamento Público 03/2017, conforme afirmado na Nota Técnica (Peça 52).

3.11.3. Certificação ABNT NBR ISO 14.001:2015

Segundo o Apêndice IV – Diretrizes Ambientais do Anexo III (peça 15):

3.1. A CONCESSIONÁRIA será responsável por obter a Certificação ABNT NBR ISO 14001:2015 em todos os CEMITÉRIOS, CREMATÓRIOS e AGÊNCIAS FUNERÁRIAS, buscando promover a utilização eficiente dos recursos e redução da quantidade de resíduos por meio do desenvolvimento de um Sistema de Gestão Ambiental.

3.1.1. O Sistema de Gestão Ambiental deverá considerar as questões ambientais relativas à sua operação em cada CEMITÉRIO, CREMATÓRIO e AGÊNCIA FUNERÁRIA, envolvendo elementos como a poluição do ar, questões referentes

⁵² <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/Licencas-Concedidas-Abril-2021.pdf>. Acesso em 20.01.22.

⁵³ Calculado pela divisão dos valores do Quadro 16 pelos valores da área constante do memorial descritivo mostrados no Quadro 18.

água e esgoto, gestão de resíduos sólidos, contaminação do solo, mitigação e adaptação às alterações climáticas e a utilização e eficiência dos recursos.

3.2. Os resultados pretendidos com a Certificação abarcam o aumento do desempenho ambiental da CONCESSÃO, atendimento dos requisitos legais e demais exigências e alcance dos objetivos ambientais.

3.3. **A CONCESSIONÁRIA deverá obter a Certificação ABNT NBR ISO 14001:2015 em até 60 (sessenta) meses da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, estando sujeita às implicações dispostas no ANEXO V - SISTEMA DE MENSURAÇÃO DE DESEMPENHO em caso de descumprimento do prazo.** (grifos nossos)

Assim, a Concessionária terá cerca de 5 anos para providenciar um Sistema de Gestão Ambiental que considere as questões relativas inclusive à **contaminação do solo**. Portanto, o prazo fixado para a remediação das áreas contaminadas talvez não seja suficiente, haja vista a experiência pretérita, por exemplo, de medidas semelhantes em área adjacente ao cemitério Vila Nova Cachoeirinha, que continua com problemas de contaminação desde que foram iniciadas tentativas de remediação em 2009⁵⁴.

Neste sentido, dada a evidência comparativa, alguns cemitérios poderão não conseguir a certificação ISO 14.001:2015. Além disso, não está claro se a implantação do Sistema de Gestão Ambiental (SGA) é exigência anterior ou posterior ao licenciamento ambiental e se o custo da implantação desse sistema está incluído no custo de licenciamento ambiental.

Há evidência comparativa apontando para um risco de que alguns cemitérios não lograrão êxito na obtenção da certificação ISO 14.001:2015 no prazo estipulado pelo edital. Além disso, deverá ser esclarecido no edital como se dará a implantação do SGA e se o custo da implantação deste sistema está incluído no custo da certificação ISO 14.001:2015 e, caso não esteja, apresentar este custo para inclusão na modelagem econômico-financeira.

3.11.4. Divergências entre anexos do edital

Comparando o Apêndice II – Encargos de Obras do Anexo III – Caderno de Encargos Concessionária (peça 13) e o Anexo VII – Memorial Descritivo de Área (peça 21), foram constadas seguintes divergências em relação às áreas que sofrerão intervenção:

⁵⁴ <https://cetesb.sp.gov.br/areas-contaminadas/2013/11/22/conjunto-cohab-vila-nova-cachoeirinha-municipio-de-sao-paulo/>

Quadro 17 - Divergências Constatadas entre os Anexos do Edital

Descrição	Apêndice II (peça 13)	Anexo VII (peça 21)
- Cemitério Santana (Bloco 1)	Não consta	Ok
- Cemitério Tremembé (Bloco 1)	Não consta	Ok
- Cemitério Consolação (Bloco 1)		
a) Muro – pintura com tinta específica (reforma/restauro bem tombado)	1.581,87 m	1.170,00 m
b) Duplicidade – Memorial de Mortos Políticos	3,68 m ²	-
- Cemitério Quarta Parada (Bloco 1)		
a) Agência Funerária	Não consta	59,64 m ²
b) Sanitário Velório	Não consta	41,53 m ²
c) Sanitário Funcionários	Não consta	9,50 m ²
- Cemitério Vila Formosa I (Bloco 1)		
a) Ossuário Contêiner	Não consta	2.320 un
- Cemitério Vila Formosa II (Bloco 1)		
a) Administração	Não consta	70,18 m ²
- Cemitério Araçá (Bloco 2)		
a) Capela	Não consta	162,15 m ²
b) Administração	Não consta	65,51 m ²
c) Duplicidade – Memorial de Mortos Políticos	3,68 m ²	-
d) Muro – pintura com tinta específica (reforma/ restauro bem tombado)	250,00 m	Não consta
- Cemitério Santo Amaro		
a) Muro	Não consta	804,15 m
- Cemitério Campo Grande (Bloco 3)		
a) Ossuário Contêiner	Não consta	1.762 un
- Cemitério Lageado (Bloco 3)		
a) Capela	Não consta	23,05 m ²
b) Muros	1.133,46 m	1.132,46 m
c) Duplicidade – Memorial de Mortos Políticos	3,68 m ²	
- Cemitério Lapa (Bloco 3)		
a) Área de Apoio	Não consta	30,00 m ²
- Cemitério Parelheiros (Bloco 3)		
a) Muro e escadaria pintura com tinta específica (reforma/ restauro bem tombado)	95,00 m	Não consta
b) Portal pintura com tinta específica (reforma/ restauro bem tombado)	6 m ²	Não consta
- Cemitério Saudade (Bloco 3)		
a) Ossuário Contêiner	Não consta	1.325 un
Cemitério São Pedro (Bloco 4)		
a) Ossuário Contêiner	Não consta	481 un
Previsão de Columbário (Blocos 1 a 4)	Não consta	Não consta
Previsão de Crematório (Blocos 1, 2 e 3) – item 9.1 do Anexo III	Não consta	Não consta

Fonte: Peças 13 e 21

Ressalte-se que as divergências devem ser sanadas devido ao tipo e ao custo da intervenção que serão realizados pelo Concessionário. Em relação aos cemitérios com obras de restauro de bem tombado, foram atribuídos valores estimados para restauração nos cemitérios Consolação (R\$ 1.679.261,66), Araçá (R\$ 36.802,50) e Parelheiros (R\$ 16.752,69), conforme estabelece o item 11.14 do Anexo III (peça 11) e tais valores devem cobrir as intervenções previstas no edital.

Ademais, não há previsão de instalação dos columbários no Apêndice II nem no Anexo VII. De acordo com o item 9.4.d do Anexo III (peça 11), os columbários serão implantados nos cemitérios previstos para receber os novos crematórios (cemitérios Vila Formosa, Dom Bosco e Campo Grande, respectivamente, blocos 1, 2 e 3, conforme item 9.2 do Anexo III – peça 11) e no Crematório Vila Alpina.

A previsão de construção dos crematórios nos blocos 1 a 3 também não constou no Apêndice II (peça 13) nem no Anexo VII (peça 21).

Cumpramos ressaltar ainda, que há discrepâncias de áreas entre as plantas apresentadas nos Apêndices I a XXII do Anexo VII (peças 23 a 44) e as áreas constantes do Anexo VII – Memorial Descritivo (peça 21), sendo que em algumas plantas o quadro de áreas não condiz com a área total.

O Quadro seguinte mostra estas discrepâncias:

Quadro 18 - Discrepâncias entre as Áreas dos Cemitérios entre Anexos do Edital

Cemitério	Memorial Descritivo	Áreas das Plantas										Diferença	Observações
		Total	Quadra Geral	Gavetas	Ossuário	Jazigo	Edificações	Circulação	Verde	Soma			
ARAÇÁ	222.374	221.475				121.649	1.143	88.057	11.074	221.924	-448	OBRIGADO ao DOPREC 478	
CAMPO GRANDE	110.857	108.427	28.583			44.483	613	34.908		108.586	-159		
CONSOLAÇÃO	69.615	69.220				34.959	333	33.863	3.461	69.155	65	(1) - Arquivo de Arquivos	
ITAQUERA	112.203	111.839	92.859			4.767	567	13.648		111.841	-1		
LAJEADO	51.613	55.001	26.911			10.353	609	17.127		55.001	0	(2) - Arquivo de Arquivos	
DOM BOSCO	224.999	224.573	205.563				1.089	17.026		223.678	895		
FREGUESIA DO Ó	14.489	14.136				7.917	234	6.219	724	14.370	-234	(3) - Arquivo de Arquivos	
LAPA	104.200	104.077		1.991		54.254	864	38.429	6.600	100.146	3.931		
PARELHEIROS	5.306	4.619	1.802			1.398	87	1.346		4.633	-14	(4) - Arquivo de Arquivos	
PENHA	16.374	16.272				9.918	197	6.157	814	16.272	0		
QUARTA PARADA	164.111	169.424				100.521	1.009	67.894	8.471	169.424	0	(5) - Arquivo de Arquivos	
SANTANA	41.093	40.041	4.599			19.181	894	15.440		40.115	-75		
SANTO AMARO	30.247	29.900				18.338	541	10.379	1.495	29.258	642	(6) - Arquivo de Arquivos	
SÃO LUIZ	236.061	235.330	174.868		5.262		1.243	60.462		235.330	0		
SÃO PAULO	105.656	103.053				64.768	1.122	37.163	5.153	103.053	0	(7) - Arquivo de Arquivos	
SÃO PEDRO	225.822	226.775	191.032				2.943	35.743		226.775	0		
SAUDADE	133.506	133.463	43.613	7.799		35.614	1.309	43.602		131.938	1.526	(8) - Arquivo de Arquivos	
TREMembé	65.169												
VILA ALPINA (Crematório)	64.451	49.876					4.004	12.449	32.498	48.951	925	(9) - Arquivo de Arquivos	
VILA FORMOSA I e II	675.394	677.269	525.856				5.687	145.726		677.269	0		

Cemitério	Memorial Descritivo	Áreas das Plantas										OBS
		Total	Quadra Geral	Gavetas	Ossuário	Jazigo	Edificações	Circulação	Verde	Soma	Diferença	
VILA MARIANA	63.997	70.262				37.455	1.677	34.044	2.513	71.499	-1.237	(5)
VILA NOVA CACHOEIRINHA	232.380	234.574	145.932	3.967		50.546	880	33.249		234.574	0	conferida em

Obs.: (1) área verde contada juntamente com outras áreas; (2) área verde não especificada; (3) edificações com outra área; (4) Plantas não apresentam quadro de áreas; (5) Áreas verdes e edificações não contadas.

Fonte: Apêndices I a XXII do Anexo VII (peças 23 a 44) e Anexo VII – Memorial Descritivo (peça 21)

Desta forma, a SGM deve providenciar a adequação dos anexos do edital para evitar controvérsias futuras.

3.12. Responsáveis pelas análises

SUBITENS	NOME	RF
3.10 e 3.11	Gisela Coelho Nascimento	20.279
3.6 e 3.7	Mariana Mendes Cruz Ferreira	20.276
3.1 a 3.5 e 3.8	Sandra Cristina de Almeida Albarello	818
3.9	Sérgio Takashi Maciel Nakano	20.294

4. CONCLUSÃO

A presente análise demonstrou que, embora tenham sido realizados ajustes no edital atual, eles não foram suficientes para sanar todos os problemas detectados no instrumento editalício anterior.

Assim, conclui-se que a Concorrência EC/001/2022/SGM-SEDP **não possui condições de prosseguimento** e demanda novos ajustes estruturais, conforme conclusões alcançadas nos itens a seguir, que são apresentados **por ordem de relevância**.

Impropriedades/infringências que ensejam a suspensão do certame

4.1. Há erro metodológico no cálculo do índice de concentração de mercado (IHH), cuja correção demonstra um cenário de concentração do tipo “moderado” com a segregação em 4 blocos, não estando adequadamente justificada a opção pela divisão em tal quantitativo, já que a expectativa da Administração Pública é um cenário de baixa concentração. (subitem **3.9.6**)

4.2. Há possibilidade de adjudicação de 2 blocos a um mesmo licitante, havendo risco de que ocorra concentração de mercado maior que a desejada pela Administração Pública. (subitem **3.9.6**)

4.3. Há incertezas quanto ao real valor de passivo ambiental existente nos cemitérios, o que ocasiona riscos de ativação de reequilíbrio econômico-financeiro em favor das Concessionárias. (subitem **3.9.9**)

- 4.4.** O Poder Concedente deve indicar, no edital e seus anexos, em quais áreas livres de cada um dos blocos ou terrenos na área exterior aos cemitérios serão implantados os crematórios, levando em consideração os custos de um eventual procedimento de desapropriação. A falta de indicação da área e de previsão dos custos de uma possível desapropriação configura indefinição do objeto licitado e risco de prejuízo aos usuários, além de poder gerar deslizamento de investimentos, postergação do recebimento das receitas de cremação e pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro a favor da Concessionária. (subitem **3.4.f**)
- 4.5.** Não houve estimativa das receitas acessórias da concessão, em descumprimento ao art. 1º, parágrafo único da Lei Federal 8.987/95. (subitem **3.9.4**)
- 4.6.** Os preços estipulados no edital para os serviços de “Cessão de Ossuário a prazo fixo” aos usuários dos cemitérios de categorias 3 e 4, bem como para os serviços de “Cremação” apresentam aumentos expressivos, carecendo de justificativa para seu estabelecimento, com a demonstração das fontes e das memórias de cálculo para a definição de tais valores. (subitem **3.9.10**)
- 4.7.** A SGM/SEDP deve esclarecer os pontos relativos à fiscalização dos serviços concedidos, relativamente à Agência Reguladora, à designação de uma Unidade Técnica de Fiscalização e ao papel do Agente Técnico especializado. (subitem **3.7.2**)
- 4.8.** O levantamento de todos os bens a serem cedidos pelo Poder Concedente à Concessionária deve preceder o início do processo licitatório em atendimento ao art. 18 da Lei Federal 8.987/95. (subitem **3.6.6**)
- 4.9.** Os atestados de qualificação técnica carecem de rastreabilidade referente aos critérios adotados e precisa ser justificado o tempo de atendimento ao usuário. (subitem **3.6.5**)
- 4.10.** Os valores definidos a título de outorga fixa mínima a serem pagos como condição assinatura dos contratos são expressivos, competindo à Prefeitura ponderar a definição do valor mínimo exigido por bloco, com vistas a não incorrer em riscos de restrição de competitividade. (subitem **3.9.1**)
- 4.11.** Não houve publicação do edital em língua estrangeira nem a comprovação da divulgação certame no exterior, em infringência ao princípio da publicidade. (subitem **3.4.e**)
- 4.12.** Não há uma memória de cálculo dos valores e da composição dos custos do licenciamento.

ambiental, indicando quais são as parcelas incluídas e se o Sistema de Gestão Ambiental está realmente incluído no custo avaliado. Não foi possível encontrar a memória do cálculo desse valor, elaborada pela empresa Ernst & Young no processo relativo ao Chamamento Público 03/2017, conforme afirmado na Nota Técnica (Peça 52) (subitem 3.11.2)

4.13. A SGM/SEDP deve providenciar a adequação dos anexos do edital em relação às áreas que sofrerão intervenção (Apêndice II – Encargos de Obras do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária e Anexo VII – Memorial Descritivo de Área) para evitar controvérsias futuras (subitem 3.11.4)

4.14. Há evidência comparativa apontando para o risco de que alguns cemitérios não lograrão êxito na obtenção da certificação ISO 14.001:2015 no prazo estipulado pelo edital. Além disso, deverá ser esclarecido no edital como se dará a implantação do SGA e se o custo da implantação desse sistema está incluído no custo da certificação ISO 14.001:2015 e, caso não esteja, apresentar este custo para inclusão na modelagem econômico-financeira (subitem 3.11.3)

Demais Improriedades/Infringências que precisam de medidas corretivas

4.15. A exigência do item 15.2.1.d.v do edital é indevida, visto que o Código Civil de 2002 e a Comissão de Valores Mobiliários já estabeleceram que o registro na citada entidade é suficiente para garantir a publicidade relacionada a fundos de investimento. (subitem 3.6.3)

4.16. As exigências do edital são insuficientes para aferir a boa situação econômica das licitantes, segundo as prerrogativas dispostas no art. 31 da Lei Federal 8.666/93. (subitem 3.6.4)

4.17. Não há previsão sobre a destinação dos estoques de itens adquiridos pelo Serviço Funerário existentes ao final do estágio 1, cuja destinação da receita proveniente da venda precisa ser definida. (subitem 3.7.1)

4.18. O Poder Concedente deve ele mesmo proceder à contratação do Agente Técnico Especializado para realizar auxílio material na análise do Fator de Desempenho, preservando seu poder de fiscalização, a segregação de funções e os demais princípios constitucionais que regem a administração pública, determinando ainda as metodologias de cálculo, quais as funções a serem exercidas pelo agente e por si e como as entregas serão formalizadas. (subitem 3.7.4)

4.19. O item 4.6 da minuta do contrato não assegura o respeito ao princípio do juiz natural, devendo

ser retificado para constar que a substituição da Câmara de Arbitragem por acordo das partes somente dar-se-á de forma motivada e previamente ao litígio. (subitem **3.7.4**)

4.20. Adequar o edital deixando claras as regras acerca da digitalização dos livros de registro dos cemitérios e da proteção dos dados pessoais obtidos por meio do recadastramento. (subitem **3.8.8**)

4.21. Há discrepância entre a definição do prazo da concessão e o prazo de amortização dos investimentos em cada bloco. (subitem **3.9.2**)

4.22. Faz-se necessária, pela SGM/SEDP, a comprovação da fidedignidade dos quantitativos apurados de jazigos e ossuários, a fim de afastar a incidência de riscos de oneração por recomposição do equilíbrio econômico-financeiro em decorrência de sua apuração equivocada. (subitem **3.9.9**)

4.23. Recomenda-se à SGM/SEDP classificar as receitas de serviços adicionais e fora das especificações previstas, mas classificadas como de Tarifas Classe B, como receitas acessórias. (subitem **3.9.10**)

4.24. Faz-se necessário que o edital preveja que a assunção da concessão por parte de financiador, em caso de inadimplência da Concessionária, dar-se-á em caráter temporário e em prazo disciplinado pelo Poder Público, nos termos do art. 27-A, *caput* e § 6º da Lei Federal 8.987/05. (subitem **3.9.8**)

4.25. Há necessidade de se estabelecer claramente o papel da Agência Reguladora e a competência de outros órgãos na concessão dos serviços. (subitem **3.8.7**)

4.26. Para que a metodologia de avaliação do valor da remediação se aproxime do real, SGM/SEDP deve providenciar um laudo cautelar no sentido de identificar as áreas de possíveis contaminações, uma vez que o valor total da remediação foi avaliado em R\$ 82.358.234,00, seja, um valor significativo e que deve ser escrutinado adequadamente de forma a evitar situações de reequilíbrio dos contratos a que estariam sujeitas (subitem **3.11.1**).

Matéria DOCREC 478/2022. Documento digitalizado e autenticado por ANDRÉ MARCON em 08/06/2022 15:54:47. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.gov.br/Home/AbriirDocumento?pld=383451>

A sessão pública de entrega dos envelopes está prevista para o **dia 05.05.22, às 10 horas.**

Em 13.04.22.

GISELA COELHO NASCIMENTO
Agente de Fiscalização

MARIANA MENDES CRUZ FERREIRA
Agente de Fiscalização

SANDRA CRISTINA DE A. ALBARELLO
Agente de Fiscalização

SERGIO TAKASHI MACIEL NAKANO
Agente de Fiscalização

De acordo, em 13.04.22

JORGE PINTO DE CARVALHO JUNIOR
Supervisor de Equipes de Fiscalização e
Controle 2 - Substituto

MARCOS THULYO TAVARES
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle I

CARLOS RICHELLE SOARES DA SILVA
Coordenador Chefe de Fiscalização e
Controle VI - Substituto

LUCIANA DA CUNHA DE C. GUERRA
Subsecretária de Fiscalização e Controle