



Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

Nota Técnica nº 016/2019/CGM-AUDI (retificado)

Assunto: Análise preventiva da Minuta do Edital/Contrato e seus anexos referentes à concessão dos serviços de gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos 22 cemitérios e um crematório públicos, e da prestação de serviços funerários no município de São Paulo.

SUMÁRIO EXECUTIVO

1. A Prefeitura de São Paulo, por meio da Secretaria do Governo Municipal (SGM), publicou no dia 02/10/2019, no Diário Oficial do Município, a consulta pública para a concessão dos serviços de gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos 22 cemitérios e um crematório públicos; além da prestação de serviços funerários na cidade. Tal concessão terá a duração de 35 anos.
2. O Edital prevê que a licitação será realizada em quatro blocos, perfazendo os seguintes valores:

Bloco	Valor estimado do Contrato	Valor mínimo da outorga fixa
1	R\$ 2.018.845.000,00	R\$ 155.000.000,00
2	R\$ 1.725.296.000,00	R\$ 191.000.000,00
3	R\$ 1.352.448.000,00	R\$ 162.000.000,00
4	R\$ 1.679.725.000,00	R\$ 165.000.000,00

3. O critério de escolha é o maior valor global de outorga fixa que será definido com base na melhor combinação de propostas comerciais para os quatro blocos da concessão.
4. O período da consulta pública foi de 02/10/2019 a 01/11/2019.
5. O objetivo desta Nota de Técnica é apresentar os aspectos mais relevantes identificados na análise preventiva realizada pela equipe de auditoria.

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

6. Esta Nota de Técnica foi emitida em atendimento à Ordem de Serviço nº 152/2019/CGM-AUDI.

INFORMAÇÃO

A. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

7. Segundo informações disponibilizadas pela Secretaria Municipal de Governo, o futuro concessionário será responsável por reformas e melhorias nos cemitérios, nos crematórios, nas agências funerárias, dando atendimento e orientação aos usuários a respeito dos serviços e atividades funerárias. O vencedor deverá ainda implantar, operar e manter ao menos um novo crematório por lote, em local a ser definido pela Prefeitura, com exceção ao lote 4 – área do crematório da Vila Alpina. Deverá implantar também, no mínimo, quatro agências funerárias próprias por lote.
8. Além disso, todas as gratuidades já garantidas pelas Leis Municipais (nº 11.083/1991, nº 14.268/2007 e nº 11.479/1994) e regulamentadas pelo Decreto nº 58.965/2019 permanecerão, mesmo após o serviço ser concedido, sendo que as gratuidades serão custeadas pela futura concessionária.

B. ASPECTOS RELEVANTES

APONTAMENTO 001 - Incompatibilidade do percentual da garantia entre o exigido em Contrato (5%) e os adotados (2% e 5%, a depender da etapa) nos estudos de viabilidade

1. De acordo com a cláusula 29.2. do anexo II - Minuta de Contrato – *Da Garantia de Execução Contratual* verificou-se a previsão para que a licitante vencedora apresente ao Poder Concedente a garantia de execução contratual, correspondente a 5% do valor do Contrato, a fim de assegurar a sua execução.

“29.2. O montante de GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO corresponderá a 5% (cinco por cento) do VALOR DO CONTRATO, durante toda a vigência contratual.”

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

2. Considerando-se os valores estimados do Contrato, tem-se os seguintes valores requeridos de garantia a ser prestada ao longo de toda a execução contratual:

Tabela 01: Cálculo da Garantia de Execução Contratual

Bloco	Valor estimado do Contrato	Garantia
1	R\$ 2.018.845.000,00	R\$ 100.942.250,00
2	R\$ 1.725.296.000,00	R\$ 86.264.800,00
3	R\$ 1.352.448.000,00	R\$ 67.622.400,00
4	R\$ 1.679.725.000,00	R\$ 83.986.250,00

3. Esta garantia somente será liberada ou restituída após a execução do contrato, conforme o item 29.3 da Minuta do Contrato.

“29.3. A GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO prestada será liberada ou restituída após a execução do contrato, nos termos do §4º do art. 56 da Lei 8.666/93.”

4. A equipe de auditoria entende que a exigência de 5% de garantia do valor do contrato ao longo de todo o período contratual pode trazer restrições à competitividade e oneração dos custos desnecessariamente.
5. Inclusive o percentual de 5% do valor do contrato difere dos percentuais das premissas adotadas no estudo de viabilidade técnica e econômica apresentada no item 16.2 do Anexo XI do Edital - Plano de Negócios de Referência.

“16.2. A seguir estão detalhadas as principais premissas utilizadas:

(a) Garantia de Execução: os custos de GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO foram projetados considerando a contratação de um seguro garantia ou carta fiança visando a GARANTIA DE EXECUÇÃO DO CONTRATO, considerando o máximo de 2% (dois por cento) do VALOR DO CONTRATO durante a operação. Durante o prazo de execução do

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

PROGRAMA DE INTERVENÇÃO e 6 (seis) meses antes do término do CONTRATO, o valor da garantia deverá ser de 5% (cinco por cento) do valor do CONTRATO.”

6. O estudo de viabilidade técnica e econômica considerou percentuais distintos para a garantia de execução contratual condizentes com os riscos envolvidos na execução do contrato. Adotou-se 5% do valor contratual para o período de execução do Programa de Intervenção (48 meses) e para os 6 meses antes do término do contrato que envolvem basicamente maiores investimentos com obras e reversão dos bens respectivamente. Para o restante do período, que totaliza 35 anos, utilizou-se o percentual de 2%.
7. A equipe de auditoria entende que os percentuais adotados para o cálculo da garantia no estudo de viabilidade técnica e econômica são razoáveis e deveriam ser os mesmos exigidos em Contrato.
8. **Recomendação 001:** Recomenda-se a alteração do percentual exigido para a garantia de execução do contrato, tornando-o compatível com as premissas adotadas no estudo de viabilidade técnica e econômica.

APONTAMENTO 002 - Exigência simultânea de capital mínimo e garantia de proposta

9. O item 9.2. do Anexo II determina que, na data da assinatura do Contrato, deverá ter sido integralizado o valor mínimo de R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de reais) para o BLOCO 1; R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais) para o BLOCO 2; R\$ 9.300.000,00 (nove milhões e trezentos mil reais) para o BLOCO 3; e R\$ 14.600.000,00 (quatorze milhões e seiscentos mil reais) para o BLOCO 4 do capital social da CONCESSIONÁRIA, nos termos do Edital. De forma simultânea, a garantia de proposta é exigida no item 15.6 da Minuta do Edital.

“15.6. DA GARANTIA DE PROPOSTA

15.6.1. Os LICITANTES deverão apresentar GARANTIA DE PROPOSTA no valor de:

(a) R\$ 20.188.450,00 (vinte milhões, cento e oitenta e oito mil e quatrocentos e cinquenta reais) para o BLOCO 1;

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

(b) R\$ 17.252.960,00 (dezessete milhões, duzentos e cinquenta e dois mil e novecentos e sessenta reais) para o BLOCO 2;

(c) R\$ 13.524.480,00 (treze milhões, quinhentos e vinte e quatro mil e quatrocentos e oitenta reais) para o BLOCO 3; e

(d) R\$ 16.797.250,00 (dezesseis milhões, setecentos e noventa e sete mil e duzentos e cinquenta reais) para o BLOCO 4. “

10. Salienta-se, nada obstante, que o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (TCU) é o de que a Lei nº 8.666/1993 coíbe a reivindicação simultânea de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo e a garantia de proposta em um mesmo edital de licitação.

11. Nesse sentido, há vários acórdãos prolatados pela Corte de Contas, AC-0604-10/15-P, AC-0604-10/15-P, AC-2731-43/15-P, e a Súmula nº 275, cujo dispositivo segue transcrito a seguir:

“Para fins de qualificação econômico-financeira, a Administração pode exigir das licitantes, de forma não cumulativa, capital social mínimo, patrimônio líquido mínimo ou garantias que assegurem o adimplemento do contrato a ser celebrado, no caso de compras para entrega futura e de execução de obras e serviços”.

12. **Recomendação 002:** Em vista disso, a fim de dar obediência aos ditames da Lei e do entendimento jurisprudencial e de evitar práticas restritivas à competitividade do certame, recomenda-se que, de acordo com o requisito que se deseja priorizar para fins de qualificação financeira, se faça a exigência de somente um dos requisitos supracitados.

APONTAMENTO 003 - Ausência de Cláusula anticorrupção

13. De acordo com o Art. 3º do Decreto Municipal nº 44.279/2003, os contratos administrativos deverão conter uma cláusula anticorrupção.

“Art. 3º Instruído o processo conforme previsto no artigo 2º deste decreto, deverão ser elaboradas as minutas de edital e de contrato.”

[...]

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

“§ 1º-A Os contratos administrativos deverão conter a seguinte cláusula anticorrupção: "Para a execução deste contrato, nenhuma das partes poderá oferecer, dar ou se comprometer a dar a quem quer que seja, ou aceitar ou se comprometer a aceitar de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto por intermédio de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, vantagens financeiras ou não financeiras ou benefícios de qualquer espécie que constituam prática ilegal ou de corrupção, seja de forma direta ou indireta quanto ao objeto deste contrato, ou de outra forma a ele não relacionada, devendo garantir, ainda, que seus prepostos e colaboradores ajam da mesma forma." (Redação acrescida pelo Decreto nº [56.633/2015](#))

14. **Recomendação 003:** Incluir uma Cláusula anticorrupção na Minuta do Contrato, conforme estabelecido em Decreto.

APONTAMENTO 004 - Ausência de critérios claros e objetivos sobre a possibilidade de subcontratação de parte do objeto

15. Apesar de ainda ocorrerem divergências acerca do tema, a posição predominante da Suprema Corte é a de que os serviços funerários são considerados serviços públicos de titularidade dos municípios. Em julgamento da ADIN 1221, o relator Carlos Velloso asseverou que os serviços funerários constituem, na verdade, serviços municipais, tendo em vista o disposto no art. 30, V, da Constituição: *“aos municípios compete organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial”*.
16. Da mesma forma, Hely Lopes Meirelles discorre sobre a caracterização do serviço funerário como público, de competência do Município: *“O serviço funerário é da competência municipal, por dizer respeito a atividades de precípua interesse local - quais sejam: a confecção de caixões, a organização de velório, o transporte de cadáveres e a administração de cemitérios”* (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 10ª edição, 1998).

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

17. A concessão de serviços públicos está regulamentada na Lei Federal nº 8.997 de 1995, e no artigo 25 da referida lei está disposto que:

Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenuie essa responsabilidade.

§ 1º Sem prejuízo da responsabilidade a que se refere este artigo, a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados.

18. Dado que o item 15.1. da Minuta do Contrato de concessão dos serviços funerários traz que “a CONCESSIONÁRIA, sem prejuízo e adicionalmente a outros direitos previstos na legislação aplicável e neste CONTRATO, terá direito a: [...] (f) Subcontratar terceiros para o desenvolvimento de atividades relacionadas à execução do OBJETO, observados os limites legais e as condições de mercado”, esta equipe de auditoria questiona a falta de especificação no edital das atividades passíveis de subcontratação.

19. Isso porque o artigo 26 da Lei Federal nº 8.987 traz que:

Art. 26 - É admitida a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente.

§ 1o A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência.

§ 2o O subconcessionário se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

20. Pode-se analisar o instituto da subconcessão, disciplinada no artigo 26 da Lei Federal nº 8.987/1995, como tendo um viés mais restritivo, pois aquela somente seria admitida se houvesse a autorização prévia e expressa do poder concedente e a prévia submissão à licitação na modalidade de concorrência, o que não está especificado na minuta do Edital de Concessão, nem na minuta do Contrato. Além disso, cumpre destacar que, ocorrendo esta “subconcessão”, pelo disposto no §2º do supracitado artigo 26, o subconcessionário responderia diretamente perante o Poder Concedente, criando típica relação de direito público.

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

21. Se o intuito trazido pelo item 15.1. da Minuta do Contrato é de fato o de “subcontratação”, e não de “subconcessão”, deve-se atentar a Administração Pública para o fato de que só seriam passíveis àquelas atividades meios, acessórias ou complementares, e não às atividades fins.
22. **Recomendação 004:** Diante do exposto, recomenda-se à Secretaria de Governo que especifique, na Minuta do Edital ou do Contrato, em que termos ocorrerão as subcontratações, normatizando quais são os serviços passíveis de serem subcontratados, a fim de dirimir possíveis responsabilizações futuras para as contratadas.

APONTAMENTO 005 - Não há exigência de apresentação dos detalhamentos referentes ao cálculo da Outorga Fixa na proposta comercial.

23. Não há exigência de apresentação da Planilha de Custos e de Fluxo de Caixa contendo as composições de rendas, custos, despesas e investimentos, detalhadas em planilhas específicas nos seus principais elementos, assim como as respectivas premissas e memoriais de cálculo, como parte integrante da proposta comercial.
24. A eventual entrega de proposta de forma genérica prejudica a comparabilidade entre as propostas concorrentes, além de não confirmar se os participantes estão considerando os índices e valores condizentes com os estudos apresentados no Anexo XI do Edital - Plano de Negócios de Referência.
25. Outrossim, a concessão contém obras e serviços de engenharia em forma de investimentos que serão realizados pela concessionária vencedora, desta forma, a apresentação da proposta com a discriminação dos itens que compõem os Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) se julga necessária a fim de permitir a aferição dos percentuais dos itens utilizados como base para estipulação do BDI e a comparação dos preços apresentados pelos licitantes, visto que cada empresa ou grupo de empresas detém taxas de BDI diferenciados conforme sua estruturação.
26. Ademais, a não apresentação discriminada do BDI afronta o ACÓRDÃO do TCU nº 1802/2011 - PLENÁRIO - Processo 008.843/2011-2 de 06/07/2011, que prega:

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

“9.1.3 ausência da composição dos custos unitários e do detalhamento do BDI (bonificações e despesas indiretas), em afronta ao art. 7º, § 2º, II, da Lei 8.666/1993 e à Súmula TCU 258/2010 (item 3.3 do Relatório de Auditoria);”

27. Além da jurisprudência supracitada, outro ACÓRDÃO do TCU, de nº 219/2004-Plenário de 10/03/2004, segue o mesmo direcionamento:

“9.3.1.Fazer constar, nos editais publicados pelo órgão, cláusulas exigindo dos licitantes a apresentação da discriminação detalhada do BDI adotado, contendo, para cada um dos grupos (administração central, tributos, etc.) , os seus subcomponentes e seus respectivos percentuais, de modo a permitir que se verifique a adequabilidade dos percentuais utilizados e a não ocorrência de custos computados em duplicidade na planilha orçamentária e no BDI;”

28. **Recomendação 005:** Em observância à jurisprudência da Corte de Contas e à legislação atinente, recomenda-se que a Secretaria de Governo exija em Edital a discriminação, por cemitérios, de todas as projeções de receitas, custos, gastos e despesas, lucros esperados, nos moldes das tabelas do Anexo XI do Edital denominado Plano de Negócios de Referência, além da apresentação da composição dos elementos do BDIs, no momento da entrega das propostas.

APONTAMENTO 006 - Incongruências normativas acerca do benefício da gratuidade.

29. De acordo com o Art. 81 do Decreto 58.965/2019:

Art. 81 - Os serviços gratuitos a que se refere o artigo 80 deste decreto abrangem:

I - caixão ou urna funerária;

II - translado de corpo;

III - cerimonial para o velório;

IV - aluguel da sala de velório, pelo prazo mínimo de 2 (duas) horas;

V - sepultamento;

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

VI - cessão de gaveta unitária com prazo fixo de 3 (três) anos, insuscetível de prorrogação e de transmissão; e
VII - exumação.

30. Todavia, conforme o item 17.3 do Apêndice V do Anexo III - *Requisitos Mínimos e Parâmetros*, os usuários beneficiados pelas gratuidades terão direito aos seguintes serviços: caixão, traslado de corpo, cerimonial para velório, aluguel de sala de velório, sepultamento e exumação. O serviço “*cessão de gaveta unitária com prazo fixo de 3 (três) anos*” não está descrito no item do Apêndice, como um direito do beneficiário da gratuidade.
31. Dado que os itens 17.3.2. e 17.3.3. trazem, respectivamente, que “*Não poderão ser efetuadas alterações nos parâmetros dos bens e serviços das GRATUIDADES por parte da CONCESSIONÁRIA ou USUÁRIO*” e que “*Qualquer alteração nos parâmetros dos bens e serviços das GRATUIDADES desenquadrará tais bens e serviços, sendo possível a cobrança integral dos itens incluídos no serviço*”, esta equipe de auditoria verificou que não há, no Apêndice V do Anexo III, as especificações mínimas para todos os serviços abarcados pela gratuidade.
32. Dos serviços prestados, o referido Apêndice discrimina somente as especificações próprias para o caixão e para aluguel de sala de velório, nos casos de gratuidade. Não há especificações para o “cerimonial para velório”, que possui mais de um padrão de enfeite floral e revestimento do caixão.
33. Ademais, não há no Apêndice a informação constante do §3º do art. 81 do Decreto nº 58.965, de que “*caso o produto ou serviço definido pela autoridade municipal competente não esteja disponível, o munícipe receberá o produto ou serviço de categoria imediatamente superior, sem quaisquer ônus*”.
34. **Recomendação 006:** Recomenda-se a inclusão, no Apêndice V do Anexo III do serviço de “*cessão de gaveta unitária com prazo fixo de 3 (três) anos*” e das especificações mínimas para o “cerimonial para velório” disponível para os beneficiários da gratuidade. Ademais, recomenda-se a inclusão da informação constante do §3º do art. 81 do Decreto nº 58.965, de que “*caso o produto ou serviço definido pela autoridade municipal competente não esteja disponível, o*

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

munícipe receberá o produto ou serviço de categoria imediatamente superior, sem quaisquer ônus”.

APONTAMENTO 007 - Definição de infração sobre exigência não prevista na Minuta do Contrato

35. O item 34.16 da Minuta do Contrato define como infração grave a não integralização do capital social na fase de execução do Programa de Intervenção de acordo como o Contrato.

“34.16. Para as seguintes infrações, a aplicação da sanção de multa seguirá os limites dispostos na tabela abaixo, tomando por base o valor do faturamento anual da CONCESSIONÁRIA:

[...]

(d) Não integralização do capital social na fase de execução do PROGRAMA DE INTERVENÇÃO de acordo com o disposto neste CONTRATO -> infração grave.”

36. No entanto, não foi localizada tal exigência em Contrato. O item 9.1 (a) da Minuta do Contrato exige o capital social mínimo subscrito até a emissão do Termo Definitivo de Aceitação de Obras relativo ao término do Programa de Intervenção.

“9.1. A CONCESSIONÁRIA, estruturada sob a forma de sociedade por ações nos termos da Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, deverá indicar em seu estatuto, como finalidade exclusiva, a exploração do OBJETO, sendo sua composição societária aquela apresentada na LICITAÇÃO e constante de seus instrumentos societários, os quais deverão ser entregues, atualizados, ao PODER CONCEDENTE.

(a) O capital social mínimo subscrito da CONCESSIONÁRIA, até a emissão do Termo Definitivo de Aceitação de Obras relativo ao término do PROGRAMA DE INTERVENÇÃO ou até o término de 4 (quatro) anos da DATA DA ORDEM DE INÍCIO, o

que vier antes, nos termos da CLÁUSULA 12ª, é de [R\$ 108.269.000,00 (cento e oito milhões e duzentos e sessenta e nove mil reais) para o BLOCO

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

1]; [R\$ 56.300.000,00 (cinquenta e seis milhões e trezentos mil reais) para o BLOCO 2]; [R\$ 37.000.000,00 (trinta e sete milhões de reais) para o BLOCO 3; e [R\$ 58.500.000,00 (cinquenta e oito milhões e quinhentos mil reais) para o BLOCO 4].”

37. **Recomendação 007:** Rever a definição da infração do item 34.16 da Minuta do Contrato.

APONTAMENTO 008 - Possível composição subjetiva da gradação das penalidades.

38. A cláusula 34.2. do Anexo II da Minuta do Edital classifica a gradação das penalidades de acordo com as seguintes categorias: Leve, Média, Grave e Gravíssima.

39. De forma a facilitar o entendimento dos critérios utilizados para tais classificações, elaborou-se o esquema a seguir:

Tabela 02 - Comparação das Categorias das Penalidades

Categoria	Dolo	Beneficiado Economicamente	Prejuízo Econômico/Grande Lesividade
Leve	Não é exigido	Não	Sem Especificação
Média	Não é exigido	Sim	Sem Especificação
Grave	Sem especificação	Sim	É Exigido
Gravíssima	Sem especificação	Sim	É exigido, além de dano ao meio ambiente ou continuidade dos serviços

40. A partir do exposto, a equipe de auditoria considera que tal sistemática possui características demasiadamente subjetivas, o que pode gerar diferentes interpretações para a mesma situação. Essa fragilidade pode decorrer dos seguintes aspectos:

- a. Embora as classificações de infração leve e média se constituam quando não há o elemento dolo, o texto da minuta não deixa claro o que ocorrerá nos casos em que se comprove o dolo;

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

- b. O elemento de “prejuízo econômico” compõe a categoria de infração grave, já o de “grande lesividade” compõe a infração gravíssima. É possível considerar que os dois elementos citados possuem relevante similaridade e que para sua diferenciação seria necessário um componente adicional objetivo, como, por exemplo, um montante mínimo fixado pelo Poder Concedente.

41. Desse modo, a equipe de auditoria considera que a subjetividade dos critérios que definem a gravidade das infrações consiste em uma fragilidade decorrente da ampla margem de interpretação por parte do Poder Concedente.

42. **Recomendação 008:** A equipe de auditoria recomenda que a Secretaria de Governo verifique a possibilidade de revisão da redação deste item da Minuta do Contrato, com a inclusão de características que possam diferenciar melhor as penalidades de categoria leve, média, grave e gravíssima.

APONTAMENTO 009 - Possível abrangência reduzida, sem justificativa, de cemitérios que oferecem serviços cemiteriais com gratuidade.

43. As gratuidades consistem nas isenções de cobrança de preços públicos nos termos e nos limites estabelecidos nas Leis Municipais nº 11.083/1991, nº 14.268/2007, e nº 11.479/1994, e regulamentados pelo Decreto Municipal nº 58.965/2019, bem como a isenção de cobrança de preços públicos para o sepultamento e exumação de cadáveres não identificados e cadáveres identificados, mas não reclamados, encaminhados pelo Instituto Médico Legal – IML e pelo Serviço de Verificação de Óbitos da Capital – SVOC-USP.

44. O contrato de concessão tem como objeto 22 (vinte e dois) cemitérios. Observa-se, porém, que de acordo com a cláusula 3.3.4., apenas 3 (três) deles possuem previsão de oferecerem serviços cemiteriais com isenção.

“3.3.4. As GRATUIDADES para os SERVIÇOS CEMITERIAIS estarão limitadas aos CEMITÉRIOS Dom Bosco (BLOCO 2), São Luiz (BLOCO 4) e Vila Formosa I e II (BLOCO 1).” (grifos nossos)

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

45. Destaca-se, inclusive, que na minuta analisada não existe previsão de fornecimento de serviços cemiteriais com isenção para quaisquer cemitérios que compõem o Bloco 3.
46. Por fim, a exemplo, o modelo também vai de encontro com sugestões contidas no estudo técnico apresentado pela Ernst & Young, constante em documento SEI 011276160 (volume X do processo 6071.2017/0000137-3):

“Gratuidade: será estipulado percentual de 10% (dez por cento) do quantitativo de jazigos dos lotes dos cemitérios.

· Atestados: o Serviço Funerário do Município de São Paulo se encarregaria da emissão de documentos que comprovem o estado de hipossuficiência e/ou indigência dos usuários, que poderão escolher os cemitérios, ressalvados os limites de alocação;

· Projeto de Lei: existe perspectiva de promulgação de diploma que regule o procedimento para concessão de gratuidade e estenda tal obrigação para cemitérios privados.” (grifos nossos).

Recomendação 009: Em que pese os estudos constantes do PMI (Processo SEI 6071.2017/0000137-3) sejam meramente sugestivos, recomenda-se que a Administração Pública reveja a distribuição dos cemitérios que receberão os sepultamentos gratuitos, a fim de atender a totalidade dos blocos.

APONTAMENTO 010 - Inadequabilidade da forma de avaliação de desempenho operacional dos crematórios

47. O cálculo do Indicador de Desempenho Operacional (IDO) é realizado através da avaliação dos aspectos definidos na Tabela 6 - Checklist do IDO (CEMITÉRIOS, CREMATÓRIOS e AGÊNCIA FUNERÁRIA) do Anexo V da Minuta do Edital - Sistema de Mensuração de Desempenho. De acordo com este checklist, o serviço de cremação é avaliado através do item “Disponibilização de cremações” por meio da divisão da quantidade de “Cremações contratadas” pela “capacidade de cremação”.

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

48. No entendimento da equipe de auditoria, este item avalia a ociosidade do crematório e não o desempenho do crematório em atender as demandas. A equipe de auditoria entende que este item deveria ser avaliado através da divisão da “quantidade de cremações atendidas” pela “quantidade de cremações demandadas”.

49. **Recomendação 010:** Rever a forma de avaliação do serviço de cremação contido no Checklist do IDO (CEMITÉRIOS, CREMATÓRIOS e AGÊNCIA FUNERÁRIA)´.

APONTAMENTO 11 - Possível restrição de competitividade gerada pela qualificação técnica solicitada

50. Conforme o item 15.5.1 da Minuta do Edital:

“Para efeito da qualificação técnica, os seguintes documentos devem ser apresentados pelo LICITANTE individual ou, no caso de CONSÓRCIO, por pelo menos um dos seus integrantes: (...)

(b) comprovação de aptidão para o desempenho da atividade OBJETO da presente LICITAÇÃO, por meio de atestado(s) de capacidade técnico-operacional emitido(s) por pessoa jurídica de direito público ou privado, o(s) qual(is) comprove(m) que o licitante possui experiência:

(i) na operação dos SERVIÇOS CEMITERIAIS da ordem de 100 (cem) sepultamentos/ mês nos últimos 24 (vinte e quatro) meses;

(ii) na operação e gestão de CEMITÉRIOS com capacidade para 8.000 (oito mil) jazigos nos últimos 24 (vinte e quatro) meses;

(iii) na preparação mensal de no mínimo 100 (cem) corpos/mês para sepultamento, incluindo todos os SERVIÇOS FUNERÁRIOS listados na legislação vigente, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses; e

(iv) na operação dos SERVIÇOS FUNERÁRIOS listados na legislação vigente nos últimos 24 (vinte e quatro) meses”.

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

51. Em específico para o ponto (iii), há a necessidade de se comprovar a “preparação mensal de no mínimo 100 corpos/mês para sepultamento”, sem pormenorizar no que consiste esta “preparação”. Dado que no ponto 1.2.4. do Anexo X consta que *“Os SERVIÇOS COMPLEMENTARES compreendem a execução das construções funerárias, serviços de letrista, locação ou exploração de espaços, locação ou exploração de estacionamento, execução de pequenas obras ou melhoramentos funerários, serviços de somatoconservação, transmissão de velório, venda de placas grafadas, publicidade e viagem aérea”*, esta equipe de auditoria entende que exigir que a “preparação de corpos” seja item essencial à qualificação técnica, pode restringir a competitividade do certame.

52. Ademais, no item 5.1. do mesmo anexo consta que *“As RECEITAS ACESSÓRIAS referem-se aos SERVIÇOS COMPLEMENTARES, os quais não serão tarifados e tampouco serão de execução obrigatória por parte da CONCESSIONÁRIA, ao contrário dos tarifados”*. Logo, ao não serem de execução obrigatória por parte dos licitantes, a princípio não há razão para que o serviço em questão seja incluído como necessário para qualificar os concorrentes.

Recomendação 011: Recomenda-se que seja especificado no Edital no que consiste a “preparação de corpos”, necessária à qualificação técnica, a fim de dirimir dúvidas relacionadas ao item. Caso a “preparação de corpos” consista em serviços de “somatoconservação”, recomenda-se que o ponto (iii) seja retirado do edital, dado que a exigência de execução destes últimos não é obrigatória por parte dos licitantes.

APONTAMENTO 012 - Incongruência entre a especificação do serviço “funeral simples” e sua taxaço

53. Segundo o item 15.1. do Apêndice V do Anexo III:

“Os USUÁRIOS que optarem pela aquisição do funeral simples, conforme constante no ANEXO X – PLANO DE EXPLORAÇÃO COMERCIAL, terão direito a:

(a) Caixão;

Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

- (b) Cerimonial para velório;*
- (c) Translado de corpo até local para velório e sepultamento;*
- (d) Isenção do aluguel da sala de velório; e*
- (e) Isenção de tarifa de sepultamento”.*

54. Conforme o item 29.1. do Anexo X do Edital, **“o funeral simples seguirá os parâmetros pré-estabelecidos a seguir e terá preço tabelado, ficando a CONCESSIONÁRIA vedada de realizar qualquer alteração ou personalização no serviço”.**
55. Porém o mesmo Anexo traz que o Funeral Simples é um dos serviços classificados como de Classe B (item 4.2 (i)). Pelo descrito no item **4.1.**, **“as Receitas Tarifárias de Classe B terão preços máximos fixados somente para os produtos e serviços cujos parâmetros estão estabelecidos no APÊNDICE V - REQUISITOS MÍNIMOS E PARÂMETROS, podendo a CONCESSIONÁRIA ofertar outros produtos e praticar outros valores em decorrência de variações na qualidade desses bens ou serviços”.**
56. Diante do exposto, nota-se uma incongruência entre a especificação do serviço de “funeral simples” e sua taxaço, como sendo de Classe B. Dado que não é possível alterar ou personalizar o produto, esta equipe de auditoria entende que ele deveria ser classificado como de Tarifa Classe A: **“3.1. As Receitas Tarifárias de Classe A terão preços máximos fixos estabelecidos em normas exaradas pela Administração Pública Municipal anualmente, devendo ser observado o disposto CONTRATO e seus ANEXOS, ficando vedado à CONCESSIONÁRIA praticar outros valores além dos pré-estabelecidos”.**
57. **Recomendação X:** Recomenda-se que seja alterada de Classe B para Classe A a tarifa referente ao serviço “Funeral Simples”.

CONCLUSÃO

58. Em vista da complexidade do objeto da concessão, envolvendo estudos realizados anteriormente sobre os cemitérios e serviços funerários, por meio dos Procedimentos de Manifestação de Interesse (PMIs) e principalmente o reduzido prazo estabelecido para análise e conclusão do trabalho, a equipe de auditoria buscou focar nos pontos mais críticos e relevantes.



Coordenadoria de Auditoria Geral

Rua Líbero Badaró, 293 – 23º andar – Edifício Conde Prates – CEP 01009-900

59. A abrangência e o aprofundamento da análise ficaram sujeitos à disponibilidade das informações por parte da Secretaria de Governo, responsável pela licitação. Destaca-se que a Nota Técnica que consolida todos os estudos do PMI e PPMI realizados e os questionamentos da consulta pública ainda estava em processo de elaboração na data deste trabalho.
60. Visando minimizar as limitações citadas acima, a equipe de auditoria buscou discutir pessoalmente, por meio de reuniões, junto à Secretaria de Governo e SP Parcerias, os pontos mais relevantes.
61. Cabe o registro de que esse trabalho, desenvolvido em conjunto com a Secretaria de Governo e SP Parcerias, teve como objetivo contribuir, de forma preventiva, buscando um processo licitatório isonômico e competitivo; o atendimento à legislação aplicável; a fiscalização e controle dos principais requisitos técnicos e de qualidade e a busca de melhoria contínua dos serviços.
62. Espera-se que os apontamentos e respectivas recomendações apresentadas neste trabalho auxiliem a Administração, ao final do processo de licitação, a celebrar um Contrato que seja capaz de atender às necessidades dos munícipes quanto aos serviços funerários e cemiteriais.

À consideração superior.

São Paulo, 21 de janeiro de 2020