

JUSTIFICATIVA PARA CONSULTA PÚBLICA

Consulta Pública - Edital de licitação para a concessão dos serviços de gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos 22 (vinte e dois) cemitérios e crematórios públicos e da prestação de serviços funerários no município de São Paulo.

Termo de Contrato nº 014/2019-SGM

Ordem de Serviço nº 19/2020/CD

Fase 4 – Consulta Pública e Licitação

Outubro de 2021.

1. Introdução e histórico do projeto

O presente documento destina-se a fornecer subsídios técnicos para justificar o lançamento da consulta pública do projeto de 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 de serviços funerários no Município de São Paulo, apresentando também a justificativa para a contratação e a caracterização de seu objeto, da sua área de abrangência e do prazo, nos termos do art. 5º da Lei Federal nº 8.987/1995, do art. 5º da Lei Municipal nº 16.703/2017 e do art. 2º do Decreto Municipal nº 48.042/2006.

Atualmente, o Município de São Paulo (o “Município”) conta com 22 (vinte e dois) cemitérios públicos (os “cemitérios”) e um crematório (o “crematório”), além de 20 (vinte) cemitérios particulares. Esses 22 (vinte e dois) cemitérios e o crematório público compreendem, no seu conjunto, uma área superior a 2,9 (dois vírgula nove) milhões de metros quadrados, administrada pelo Serviço Funerário do Município de São Paulo (“SF MSP”), autarquia vinculada à Secretaria Municipal das Subprefeituras (“SMSUB”).

Além dos gastos públicos correntes destinados ao custeio dessas estruturas, os investimentos necessários para qualificação do referido conjunto de equipamentos e serviços neles prestados demandam significativa mobilização de recursos. O modelo atual de operação do serviço, no entanto, não tem sido capaz de fazer frente a tais dispêndios e, ao mesmo tempo, de sustentar as exigências de melhorias contínuas de eficiência e de aumento da qualidade do serviço. Soma-se a esse quadro, ainda, a necessidade de expansão dos serviços de cremação, demonstrada pelo fato de que o crematório público atualmente existente atingiu sua capacidade máxima de atendimento.

As demandas por melhorias nos aspectos operacionais do serviço são múltiplas, passando, por exemplo, pelos seguintes aspectos: (i) necessidade de digitalização do serviço, de modo a evitar perda dos cadastros e informações

relevantes sobre falecidos; (ii) otimização da circulação interna durante os horários de pico, tanto de usuários, como dos veículos; (iii) adequações relacionadas à acessibilidade para pessoas com deficiência e pessoas com mobilidade reduzida; (iv) necessidade de redimensionamento de edificações para a realização dos serviços cemiteriais e funerários, e atividades administrativas e operacionais; e (v) aprimoramento da segurança aos usuários, com vistas à diminuir a ocorrência de furtos e roubos, entre outros.

O único crematório existente na cidade de São Paulo, o Crematório Vila Alpina, localizado na zona leste do Município, encontra-se com a sua capacidade máxima de operação atingida, contando com filas de espera para a cremação de cadáveres. Apesar da conservação de sua infraestrutura e de suas instalações, a quantidade de fornos crematórios tem se revelado insuficiente para atender à demanda existente, necessitando novos investimentos. De acordo com dados do DATASUS referentes ao período de 2014 a 2017, ocorrem aproximadamente 77.000 (setenta e sete mil) óbitos na capital paulista por ano, dos quais cerca de 50.000 (cinquenta mil) corpos são sepultados nos cemitérios públicos, e cerca de 12.000 (doze mil) são cremados no crematório da cidade.¹

Nesse contexto, foi estruturado o novo marco regulatório para os serviços cemiteriais e funerários com a publicação da Lei Municipal nº 17.180 de 25 de setembro de 2019, e do Decreto Municipal nº 58.965 de mesma data, posteriormente substituído pelo Decreto Municipal nº 59.196, de 29 de janeiro de 2020.

Submete-se, neste momento, novas minutas de documentos editalícios que buscam atender apontamentos e aperfeiçoamentos realizados pela Sociedade Civil e pelos órgãos de controle do Município de São Paulo na modelagem anterior do

¹ Dados obtidos por meio da plataforma “Tabnet” do DATASUS, vinculado ao Ministério da Saúde, durante os períodos de 2014 a 2017, com restrição geográfica ao Município de São Paulo. Disponível em: < <https://datasus.saude.gov.br/mortalidade-desde-1996-pela-cid-10>>.

Projeto. Objetiva-se, assim, colher subsídios em relação às minutas ora submetidas com vistas ao aperfeiçoamento do Projeto.

2. Objeto, prazo e valores da concessão

O Município conta com 22 (vinte e dois) cemitérios públicos e 1 (um) crematório, além de 12 (doze) agências funerárias. Os cemitérios são divididos entre: (i) cemitérios urbanos, caracterizados pela presença de mausoléus, a exemplo do cemitério da Consolação; (ii) cemitérios-parque, caracterizados pelos sepultamentos realizados na terra; e (iii) cemitérios de uso misto, que combinam as duas categorias anteriores.

Como assinalado anteriormente, o objeto do projeto a ser submetido à consulta pública é a concessão dos serviços cemiteriais, envolvendo a gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos referidos cemitérios e crematórios públicos e da prestação de serviços funerários no Município de São Paulo.

O Projeto em tela considerou a preservação de estruturas históricas, a memória do espaço físico e paisagístico e a adaptação do local, de acordo com as diretrizes ambientais vigentes, além das adaptações relacionadas à acessibilidade das áreas, espaços e instalações presentes nos cemitérios, crematório e agências funerárias, a fim de melhor atender o usuário.

Para fins da concessão ora proposta, o objeto foi dividido em 4 (quatro) blocos, que conjugam um conjunto de cemitérios, e, em um deles, adicionalmente, o crematório hoje em funcionamento na cidade, a saber:

(i) Bloco 1: Consolação, Quarta Parada, Santana, Tremembé, Vila Formosa I e II e Vila Mariana;

(ii) Bloco 2: Araçá, Dom Bosco, Santo Amaro, São Paulo e Vila Nova Cachoeirinha;

(iii) Bloco 3: Campo Grande, Lageado, Lapa, Parelheiros e Saudade; e

(iv) Bloco 4: Freguesia do Ó, Itaquera, Penha, São Luiz, São Pedro e Vila Alpina (crematório).

A divisão da concessão em quatro blocos é salutar, porquanto se mostra uma opção apta a ensejar competitividade entre as concessionárias de cada bloco. Nesse sentido, a competição gera incentivos para o aumento do nível de serviço e redução do valor cobrado dos usuários pelas concessionárias por meio de tarifas, dado o regime tarifário do *price cap*. Igualmente, promove diversificação no plexo de fornecedores das concessionárias, atuando como fator de garantia da continuidade dos serviços concedidos, além de incentivar a busca por inovação (produtos, meios de operação e tecnologias).

Vale ressaltar que a exata opção por quatro blocos se pautou em critérios de competitividade e de equilíbrio entre os blocos divididos. Nesta análise, foi contabilizado o número de cemitérios (públicos e privados), levantando assim os principais operadores no mercado de cemitérios atuantes no mercado relevante considerado.

Quanto aos encargos da futura concessionária, tratam-se de ações que permitem a total delegação das responsabilidades relacionadas aos cemitérios e crematório, e podem ser divididas nas seguintes categorias:

(a) Administrativo: relativo à administração dos cemitérios, crematórios, agências funerárias, alocação de recursos humanos, entre outros;

- (b) **Atendimento e Orientação do Usuário:** relativo à provisão de serviços e atividades que melhorem a experiência dos usuários nos cemitérios, crematórios e agências funerárias;
- (c) **Manutenção:** relativa à manutenção e/ou recuperação das edificações, instalações, infraestruturas, mobiliário e equipamentos dos cemitérios, crematórios e agências funerárias;
- (d) **Segurança e Bem estar:** relativos à proteção e sensação de bem estar dos usuários no âmbito dos cemitérios, crematórios e agências funerárias, incluindo as medidas de segurança voltadas ao monitoramento e controle em tempo real dos locais de acesso;
- (e) **Zeladoria e Limpeza:** relativas à limpeza, asseio e acompanhamento das condições das áreas, equipamentos, infraestruturas e espaços dos cemitérios, crematórios e agências funerárias;
- (f) **Execução de intervenções:** relativa ao programa de intervenção, o qual contempla as intervenções obrigatórias para os projetos de arquitetura e engenharia, demolição, construção e recuperação das áreas representadas pelos cemitérios, crematórios e agências funerárias; e
- (g) **Conservação de recursos naturais:** relativa ao cuidado com a flora, manejo de áreas verdes, gestão de resíduos e medidas mitigadoras de eventuais riscos ambientais relacionados às atividades a serem desenvolvidas nos cemitérios, crematórios e agências funerárias.

O conjunto de atividades é consentâneo à concessão, que se traduz num arranjo complexo. Ao invés da mera soma de arranjos contratuais isolados, essa modalidade contratual pressupõe a delegação de atividades integradas, reunindo as frentes necessárias para a efetiva e eficiente prestação das atividades associadas ao serviço público delegado. Objetiva-se que conjunto de serviços e obras seja contratado de forma integrada pela Administração Pública Municipal, e controlado mediante indicadores de desempenho, que constituem parâmetros de qualidade e resultam na

atribuição de nota pelo desempenho, que poderá impactar o valor devido a título de outorga devida pelo particular contratado.

O foco, nesse caso, estará nos resultados da operação, e não, nos meios adotados para alcançá-los, o que conferirá margem de flexibilidade para o parceiro privado. Além da economia de escala, tal modelo permite ganhos de eficiência e de qualidade – em especial em razão da centralidade da execução das ações na figura de um só agente integrador e gestor (a concessionária) e da possibilidade de exploração de novas fontes de receita.

O prazo de vigência da concessão foi fixado em 25 (vinte e cinco) anos, não sendo admitida a prorrogação, o que atende a exigência do art. 2º, II e do art. 23, inciso I da Lei Federal 8.987/1995 no sentido de que o presente modal de delegação tenha prazo determinado.² 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.

O valor estimado de cada contrato (art. 7º, § 2º, II, da Lei Federal 8.666/93),³ que reflete a somatória dos valores relativos aos encargos, obrigações e investimentos que serão de responsabilidade da futura concessionária ao longo de todo o prazo da concessão, é de:

- (i) 1.945.315.000,00 (um bilhão, novecentos e quarenta e cinco milhões, trezentos e quinze mil reais) para o Bloco 1;

² BRASIL. **Lei Federal 8.987/1995: Art. 2º.** Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: (...) II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas: I - ao objeto, à área e ao prazo da concessão;

³ BRASIL. **Lei Federal n. 8.666/93: Art. 7º.** As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: [...] § 2º. As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...) II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

- (ii) 1.680.093.000,00 (um bilhão, seiscentos e oitenta milhões, noventa e três mil reais) para o Bloco 2;
- (iii) R\$ 1.303.929.000,00 (um bilhão, trezentos e três milhões, novecentos e vinte e nove mil reais) para o Bloco 3; e
- (iv) R\$ 1.639.093.000,00 (um bilhão, seiscentos e trinta e nove milhões, noventa e três mil reais) para o Bloco 4.

A operação dos cemitérios, crematórios e serviços funerários no Município terá como contrapartida o pagamento da outorga fixa e de uma outorga variável de 4% (quatro por cento) da receita bruta tarifária da concessionária, além dos encargos estabelecidos no contrato de concessão.

Adicionalmente, ressalte-se que a concessionária poderá pagar, a depender do desempenho obtido a partir da mensuração feita à luz dos índices constantes do Anexo V - Sistema de Mensuração de Desempenho, uma parcela anual de adicional de desempenho, que varia de 0% (zero por cento) a 5% (cinco por cento), igualmente incidente sobre a receita bruta tarifária.

A outorga fixa a ser paga previamente à assinatura do contrato será definida com base nas propostas comerciais apresentadas para cada um dos 4 (quatro) Blocos da Concessão, sempre superior a:

- (i) R\$ 100.768.000,00 (cem milhões, setecentos e sessenta e oito mil reais) para o BLOCO 1;
- (ii) R\$ 167.749.000,00 (cento e sessenta e sete milhões, setecentos e quarenta e nove mil reais) para o BLOCO 2;
- (iii) R\$ 145.534.000,00 (cento e quarenta e cinco milhões, quinhentos e trinta e quatro mil reais) para o BLOCO 3; e
- (iv) R\$ 145.550.000,00 (cento e quarenta e cinco milhões, quinhentos e cinquenta mil reais) para o BLOCO 4.

Por sua vez, a outorga variável será paga ao poder concedente a cada mês de operação pela concessionária, com seu primeiro pagamento sendo efetuado no a partir do 3º (terceiro) mês da data da ordem de início.

A concessionária também deverá arcar com outros custos da concessão como as garantias e seguros previstos no contrato.

A forma de remuneração da concessionária, por sua vez, diz respeito às fontes de receita disponíveis para a concessionária pela exploração do objeto contrato (art. 18, VI, da Lei Federal nº 8.987/1995).⁴ Tais fontes de receita são, basicamente, divididas na seguinte classificação: fontes de receitas tarifárias e fontes de receitas acessórias, ambas com abrigo na Lei Federal nº 8.987/1995.

Assim, os investimentos obrigatórios, bem como a prestação de todos os serviços concedidos, exigem que o parceiro privado tenha direito sobre a exploração de fontes de receitas acessórias pelo prazo estipulado, a fim de garantir a viabilidade econômico-financeira no negócio. Salienta-se que a concessionária será responsável pelos custos e despesas de operação dos cemitérios, crematórios e serviços funerários do respectivo bloco por todo o período de vigência contratual, devendo realizar as manutenções que se façam necessárias.

Por fim, é fundamental destacar que no âmbito da concessão dos serviços, os direitos dos municípios permanecerão preservados, uma vez que as concessionárias ficarão responsáveis por atender os usuários beneficiados pela política de gratuidades dos serviços funerários e cemiteriais que estiverem de acordo com a legislação.

3. Justificativa para Consulta Pública e Audiência Pública

⁴ BRASIL. **Lei Federal n. 8.987/1995**: Art. 18. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados, no que couber, os critérios e as normas gerais da legislação própria sobre licitações e contratos e conterà, especialmente: (...) VI - as possíveis fontes de receitas alternativas, complementares ou acessórias, bem como as provenientes de projetos associados;

O presente projeto sofreu sensíveis modificações tendo em vista as melhorias implementadas após sugestão de atores da sociedade nas fases anteriores do projeto, bem como dos órgãos de controle do Município. Prezando pelo fomento à participação social dos munícipes e por uma atuação mais horizontal da Administração Pública, é conveniente que o presente projeto seja precedido de consulta pública.

A Lei Federal nº 8.666/1993 dispõe que licitações de elevado montante sejam precedidas por audiência pública,⁵ bem como a Lei Municipal nº 16.703/2017, que disciplina os procedimentos licitatórios no âmbito do Plano Municipal de Desestatização, autoriza a realização de procedimentos de fomento à participação social em contratações públicas, tais como consulta pública, nos termos do seu artigo 7º.⁶

Destaca-se que, por determinação da Lei Federal nº 8.666/1993, a audiência pública deve ser realizada com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

A realização de consulta pública, com a devida disponibilização prévia das (i) justificativas para a contratação, (ii) identificação do objeto; (iii) prazo de vigência

⁵ BRASIL. **Lei Federal n. 8.666/93: Art. 39.** Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

⁶ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Lei Municipal n. 16.703/2017: Art. 7º.** A Administração Pública Municipal poderá receber contribuições de interessados nos processos de estruturação das desestatizações, incluída a realização de audiências e consultas públicas e dos procedimentos de que trata o art. 21 da Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

contratual, (iv) valor estimado, (v) minuta de edital, com respectivos anexos e (vi) minuta de contrato de concessão decorre, portanto, das exigências legais supracitadas.

Por fim, sugere-se que o prazo fixado seja razoável para o recebimento de contribuições e que o termo final da consulta pública se dê pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital, conforme previsto no Decreto Municipal nº 48.042/2006.⁷

4. Considerações Finais

Diante de todo o exposto, conclui-se que a consulta pública para o projeto de concessão dos cemitérios e crematórios públicos e da prestação de serviços funerários no Município encontra respaldo no ordenamento jurídico vigente e, ademais, foram apresentados subsídios técnicos para respaldar a Administração Pública em sua justificativa para a Consulta Pública do projeto.

Em adição, todos os requisitos da contratação, necessários à consulta pública, foram apresentados. O objeto da contratação é a 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 de serviços funerários no Município de São Paulo, pelo prazo de 25 (vinte e cinco) anos.

Como mencionado, a licitação divide-se em quatro blocos, com valores de outorga fixa a serem pagos previamente à assinatura com valor mínimo de: (i) R\$ 100.768.000,00 (cem milhões, setecentos e sessenta e oito mil reais) para o BLOCO 1; (ii) R\$ 167.749.000,00 (cento e sessenta e sete milhões, setecentos e quarenta e nove mil reais) para o BLOCO 2; (iii) R\$ 145.534.000,00 (cento e quarenta e cinco milhões,

⁷ MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **Decreto Municipal nº 48.042/2006: Art. 2º.** Para viabilizar as manifestações, o órgão licitante deverá submeter a minuta de edital e do contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial e por meio eletrônico, informando a justificativa para a contratação, a identificação do objeto, o prazo de duração do contrato e o seu valor estimado, fixando-se prazo razoável para recebimento de sugestões, cujo termo final dar-se-á pelo menos 7 (sete) dias antes da data prevista para a publicação do edital.

quinhentos e trinta e quatro mil reais) para o BLOCO 3; e (iv) R\$ 145.550.000,00 (cento e quarenta e cinco milhões, quinhentos e cinquenta mil reais) para o BLOCO 4.

O prazo para recebimento de eventuais contribuições em consulta pública deve ser de no mínimo 30 (trinta) dias, finalizando-se com antecedência mínima de 7 (sete) dias da publicação do edital de licitação. Já as audiências públicas devem ser realizadas com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgadas, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização.

CONSULTA PÚBLICA