

**Excelentíssimo Senhor
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM**

Ref.: Relatório Conclusivo de Representação em face de supostas irregularidades no cumprimento dos contratos de privatizações dos cemitérios Públicos Municipais.

1. INTRODUÇÃO

Trata o presente de Representação (peça 01) encaminhada ao Presidente desta Corte de Contas pelo Vereador Adriano Santos, tratando inicialmente de restrições colocadas pela Concessionária Maya em relação à utilização da capela do Cemitério da Saudade.

O Representante solicitou, à fl.2 da peça 01, que:

[...] Portanto, pugna-se pela atuação deste E. Tribunal de Contas Municipal, com instauração de auditoria para averiguação na execução do contrato de privatização dos cemitérios públicos municipais diante das irregularidades aqui apontadas.

Conforme determinação do Conselheiro Relator (peça 03), a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula) e o Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSP), na pessoa de seus dirigentes, foram oficiados para conhecimento e manifestação acerca das alegações trazidas na Representação. A manifestação da Autoridade Liquidante do extinto Serviço Funerário foi acostada à peça 08. A Agência Reguladora solicitou dilação de prazo à peça 11, a qual foi concedida à peça 13, de modo que a manifestação da SP Regula consta à peça 17 e a determinação para sua análise pela Auditoria deste TCMSP foi exarada à peça 19.

2. ANÁLISE

Alegações do Representante (peça 01)

Inicialmente informa que, em sessão plenária da CMSP no dia 23.04.2024, o Representante denunciou que usuários foram proibidos de utilizar a capela localizada nas dependências do Cemitério da Saudade.

Na sequência, relata que após a denúncia feita em plenário, a empresa responsável pela administração do cemitério informou que a utilização da capela custa R\$ 523,00 por hora, sendo que este valor não estaria previsto no Contrato de Concessão.

À fl. 2 da peça 01, destaca que:

Nas redes sociais deste Vereador e em visitas realizadas nos locais, inúmeros Múncipes denunciaram o descaso das concessionárias responsáveis pela administração dos cemitérios, dentre as principais queixas estão o desaparecimento de ossadas, aumento desproporcional na taxa de sepultamento e exumação, ausência de informação acerca da tarifa social para pessoas em situação de vulnerabilidade, cobrança abusiva pela manutenção de jazidos em boas condições, fechamento de acessos as dependências do cemitério, furtos, entre outros.

Cumpra esclarecer que este E. Tribunal de Contas já realizou auditoria nos cemitérios após a privatização, sendo constatado inúmeros problemas relacionados à segurança nas instalações e falta de transparência na gratuidade dos serviços, que resultaram no envio de alerta enviado às autoridades à época, contudo, nenhuma providência foi tomada com objetivo de fiscalizar e regularizar as falhas apontadas, constatando-se a omissão da Prefeitura de São Paulo e da SP Regula.

Por fim, observa que, em 30.04.23, a SP Regula autorizou um aumento de 3,49% nos valores das fontes de receitas tarifárias, onerando injustificadamente os valores cobrados, enquanto a qualidade na prestação de serviço se mostra cada vez mais precária e ineficiente.

Manifestação da Autoridade Liquidante do SFMSP (peça 08)

A Autoridade Liquidante do extinto SFMSP informou, em síntese, à fl. 2 da peça 08:

Pois bem, com a extinção, torna-se claro o fato de que não há qualquer envolvimento de servidores do antigo SFMSP com a concessão, menos ainda com seus aspectos de política tarifária. Mais evidente se torna o fato de que tais competências devam ser exercidas pelos departamentos da SP Regula. Em adição, tampouco sobrevive o dever fiscalizatório, cujo exercício cabe à Gerência de Serviços Públicos Funerários da agência reguladora.

Quanto à figura da Autoridade Liquidante, essa se encontra vinculada à Secretaria Municipal de Gestão - SEGES, assessorada por servidores lotados em suas subdivisões internas destacados para auxílio imediato à liquidação material do que, um dia, esteve afetado aos serviços hoje concedidos.

Assim, dificultada se torna a resposta a quaisquer aspectos prestacionais das concessionárias ou das competências do Poder Concedente, motivo pelo qual a presente intimação há de ser redirecionada a quem lhe deve por questões de pressupostos subjetivos.

Logo, o Secretário Adjunto da Secretaria Municipal de Gestão (SEGES), que faz a função de Autoridade Liquidante, expõe que quaisquer questões relacionadas à Concessão devem ser encaminhadas diretamente à SP Regula.

Manifestação da SP Regula (peça 17)

A Superintendência Jurídica, à fl. 2 da peça 17, resume o posicionamento da SP Regula:

[...] Em síntese, a GSFC pontuou as obrigações contratuais da Concessionária no que tange ao acesso gratuito dos usuários aos cemitérios, crematórios e agências funerárias, sendo vedada a cobrança de valores por utilização e disponibilização de itens básicos de comodidade (cláusula 13ª, alínea "ggg"). Assim, diante da notícia de que foi cobrada a utilização da capela no Cemitério da Saudade, a Gerência autuou Processo SEI específico para averiguar a questão (Processo SEI nº 9310.2024/0000786-9), tendo sido a concessionária devidamente oficiada e advertida sobre as penalidades em caso de cobrança de tarifas não cadastradas (doc. 104502145 do referido processo).

Quanto às demais queixas de munícipes feitas em redes sociais e em visitas do vereador, a GSFC esclareceu que a Agência possui canais oficiais para acolhimento, esclarecimento e tomada de providências neste íterim. Sobre às alegações sobre aumento desproporcional na taxa de sepultamento e exumação e ausência de informação acerca da tarifa social para pessoas em situação de vulnerabilidade, pontuou-se as disposições contratuais quanto à política tarifária. Por fim, foi destacada a quantidade de autos de infração lavrados no âmbito fiscalizatório da Agência.

Cabe relatar, em maior detalhe, o entendimento exposto pela GSFC (Gerência dos Serviços Funerários e Cemiteriais) sobre a utilização da capela, à fl. 3 da peça 17:

Esta gerência reconhece que a prática da derradeira despedida com cerimônia religiosa, para além do velório, período durante o qual um grupo de pessoas se reúne junto a um defunto, antes do funeral ou da cerimônia fúnebre, é consuetudinária e nesse sentido, a utilização da capela assume caráter de item básico de comodidade, por ser local adequado, segundo algumas crenças, para este procedimento. Ademais, a realização da despedida de acordo com as crenças e culturas é relevante para a elaboração do processo de luto vivido pelas famílias e para que se garanta dignidade ao corpo da pessoa falecida.

Logo, a GSFC compreende que a capela é item básico de comodidade e, portanto, seu uso deve ser gratuito, segundo a alínea “ggg” da Cláusula 13ª do Contrato de Concessão.

A Gerência dos Serviços Funerários também informa que advertiu formalmente a Concessionária sobre as possíveis penalidades no caso de cobrança de tarifas não cadastradas e a vedação da cobrança de quaisquer valores em razão da utilização da capela.

Por fim, a GSFC explica que detém canais de atendimento ao público para recebimento de denúncias e que o reajuste das tarifas está previsto no item 22.3 da Política Tarifária da Concessão e o índice a ser utilizado é o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo).

Análise da Auditoria

Em primeiro lugar, com relação ao conjunto de irregularidades mencionadas brevemente pelo Representante, as quais não foram acompanhadas de evidências suficientes e apropriadas¹, está correta a avaliação da Agência Reguladora de que faltaram informações sobre casos concretos para permitir uma investigação específica de possíveis descumprimentos contratuais.

Ademais, como informado à peça 2 pela Unidade de Protocolo deste TCMSP, há na Corte diversos processos de fiscalização tratando de pontos mencionados pelo Representante, os quais se encontram em diferentes momentos processuais. Dentre as fiscalizações relacionadas à Concessão dos Cemitérios, cabe destacar que já se encontra na fase inicial de planejamento uma fiscalização na modalidade Acompanhamento de Execução Contratual, cujo objetivo será uma análise mais abrangente do adimplemento contratual por parte das Concessionárias.

No que se refere ao ponto principal da Representação, i.e., a cobrança indevida pelo uso da capela do Cemitério da Saudade, a SP Regula instaurou o processo SEI 9310.2024/0000786-9.

¹ Peça 01, fl. 2: “Nas redes sociais deste Vereador e em visitas realizadas nos locais, inúmeros Munícipes denunciaram o descaso das concessionárias responsáveis pela administração dos cemitérios, dentre as principais queixas estão o desaparecimento de ossadas, aumento desproporcional na taxa de sepultamento e exumação, ausência de informação acerca da tarifa social para pessoas em situação de vulnerabilidade, cobrança abusiva pela manutenção de jazidos em boas condições, fechamento de acessos as dependências do cemitério, furtos, entre outros”.

Em tal processo, o grupo Maya se manifestou por meio do Ofício 096/2024 (peça 21) informando que:

[...] os serviços contratados para a despedida do Sr. Elisier Ceballos foram corretamente prestados. Cabe esclarecer que o velório ocorreu no dia 19/04, às 21h, no 2º Batalhão da Polícia Militar [...] com o sepultamento direto agendado para às 8h do dia 20/04. Ressalta-se que os familiares do falecido de livre e espontânea vontade decidiram por não contratar o aluguel de sala de velório no cemitério, optando por utilizar o Batalhão da Polícia Militar. Na chegada ao cemitério a família quis realizar uma despedida rápida, entrando em contato com colaboradores do Grupo Maya responsáveis pela operação no campo. Estes, por sua vez informaram que para a utilização da capela deveriam buscar o atendimento e realizar o pagamento das respectivas taxas, considerando que os serviços previamente contratados não incluíam esse novo pedido.

[...] Ressaltamos que em nenhum momento a equipe do atendimento do cemitério foi acionada pela família para a solução do problema. Assim que chegou ao conhecimento da Concessionária para a solução e acolhimento da família, o sepultamento do Sr. Elisier já havia ocorrido.

Sobre a cobrança dos referidos valores diferenciados para a utilização da capela, deve ser mencionado que aquele local não se adequa ao conceito de “sala de velório” para efeitos do item 19.3 do Anexo III, Apêndice V – Requisitos Mínimos e Parâmetros.

[...] Veja-se que o oferecimento da capela para a realização do velório claramente se enquadra como uma variação de uma Receita Tarifária de classe B, qual seja, o aluguel de sala de velório.

[...] Nesse sentido, completamente regular a solicitação de cadastramento desse serviço como Tarifas da Classe B, na forma da Cláusula 22.2.2.

E veja-se que na forma daquela cláusula, não é elencada a necessidade de prévia autorização por parte do Poder Concedente, mas sim, dispõe sobre o cadastramento, o qual já foi regularmente solicitado.

Logo, a Concessionária argumenta que o uso da capela constituiria uma receita adicional que não se submete ao regramento das salas de velório, sendo que já teria sido solicitado o cadastramento junto a Agência Reguladora.

Ocorre que na avaliação do assessor responsável pelo acompanhamento do Contrato da Concessionária Maya junto a Gerência de Fiscalização da SP Regula (Encaminhamento SP-REGULA/GSFC/ASS nº 103722710), não foi realizado o pedido formal de cadastramento de receita:

Ademais, no processo SEI 9310.2023/0000405-1, não consta uma solicitação formal para exploração do Velório em Capela do Cemitério Saudade, dentro dos parâmetros exigidos na subcláusula 22.2.2 e 23.4 do Contrato de Concessão 60/SFMSP/2022.

A partir dessa constatação, a GSFC notificou o Grupo Maya sobre a irregularidade da cobrança (Ofício nº 029/2024/GSFC/SP-Regula, peça 22):

É o presente para advertir sobre **a impossibilidade da cobrança de preços decorrentes da livre fixação de preço na oferta personalizada de serviços ou produtos da classe “B” sem o cadastramento junto ao PODER CONCEDENTE** nos termos da subcláusula 22.2.2 do Contrato de Concessão.

[...] No que concerne ao pretense cadastramento de tarifa incidente sobre o oferecimento da capela para a realização de velório, enquadrando-a como Receita Tarifária Classe B, sob a alegada regularidade da solicitação de cadastramento desse serviço na forma da Cláusula 22.2.2. do Contrato de Concessão, **esclarecemos que, esta gerência entende que a prática da derradeira despedida com cerimônia religiosa, para além do velório, (período durante o qual um grupo de pessoas se reúne junto a um defunto, antes do funeral ou da cerimônia fúnebre) é consuetudinária e, nesse sentido, a capela assume caráter de item básico de comodidade**, por ser local adequado, segundo algumas crenças, para esta realização. Ademais, a realização da despedida de acordo com as crenças e culturas é relevante para a elaboração do processo de luto vivido pelas famílias e para que se garanta dignidade ao corpo da pessoa falecida. (grifos nossos)

Pelo exposto, independentemente de a discussão sobre o uso da capela ser considerado como uma comodidade gratuita ou um serviço pago (variação de receita tarifária), os colaboradores da SP Regula constataram que não havia naquele momento autorização prévia do Poder Concedente para o início dessa cobrança.

A mera solicitação de cadastramento, evidentemente, não é suficiente para que a Concessionária cobre por serviços não previstos expressamente no Contrato e na Política Tarifária da Concessão, em respeito ao Poder Normativo da Agência Reguladora.

Ademais, a resposta da Concessionária (peça 21), sobre o caso fático trazido pelo Representante, comprova que a cobrança realmente tem sido efetuada. Portanto, a Representação é **procedente**.

3. CONCLUSÃO

Em vista do que foi apresentado, a Representação é **procedente** em relação a cobrança indevida pela utilização da capela do Cemitério da Saudade. À época dos fatos narrados, os colaboradores da SP Regula constataram que não havia sido concedida autorização prévia pelo Poder Concedente para o início de tal cobrança.

É o que submetemos à apreciação e deliberação de V. Exa.

Em 13.08.2024

FERNANDO CORREIA RISERIO DO BONFIM
Auditor de Controle Externo
Coordenadoria V

De acordo.

ADRIANO PINHEIRO B. MENEZES
Supervisor de Controle Externo
Coordenadoria V

ANSELMO FERNANDES RIZANTE
Coordenador de Controle Externo
Coordenadoria V

De acordo.

MARIA CLARA WATANABE TANABE
Subsecretária adjunta de Controle Externo