



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

AUDITORIA INTEGRADA

RELATÓRIO FINAL

Contratação e execução dos serviços cemiteriais, com foco nas irregularidades apontadas nos Processos n^{os} 1457/2001 e 21440/2008.

(Processo n^o 2303/2017-e)



Brasília – 2017



RESUMO EXECUTIVO

A presente auditoria integrada foi realizada no âmbito da Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – Sejus/DF, tendo como objeto as irregularidades apontadas nos Processos nºs 1457/2001 e 21440/2008, referentes à concessão de serviços cemiteriais à empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., firmada por meio do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002. Além disso, compreendeu o exame do possível impacto financeiro advindo de uma eventual extinção unilateral do referido contrato de concessão pelo Poder Público.

Atualmente, a Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania do Distrito Federal – Sejus/DF é o órgão responsável por fiscalizar a concessão dos serviços cemiteriais no Distrito Federal, por meio da Unidade de Assuntos Funerários, setor diretamente ligado ao gabinete do titular da Pasta.¹

O que o Tribunal buscou avaliar?

A presente auditoria teve como objetivo geral examinar a atual situação das irregularidades apontadas nos Processos nºs 1457/2001 e 21440/2008, relativas à contratação e execução dos serviços cemiteriais pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

Para alcançar esse objetivo, foram propostas três questões de auditoria:

- 1) As irregularidades verificadas no bojo do Processo nº 1457/2001, relacionadas ao edital de licitação e ao contrato de concessão dos serviços cemiteriais no DF, maculam a contratação e/ou incorrem em prejuízos ao interesse público?
- 2) Qual a situação da execução financeira do contrato e o impacto financeiro nos cofres públicos em caso de extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais?

¹ Conforme dispõe o Decreto nº 37.032/2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- 3) A execução do contrato de concessão dos serviços cemiteriais está obedecendo aos termos pactuados, à legislação aplicável e às decisões desta Corte correlatas à matéria?

O que o Tribunal encontrou?

Verificou-se que as irregularidades relativas à licitação e concessão dos serviços cemiteriais, materializadas na Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES e no Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública Sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, constantes dos autos do Processo TCDF nº 1457/2001, da Ação Popular nº 2001.01.1.124880-5, e da Ação Civil Pública nº 2003.01.1.010370-8, não ensejaram vícios capazes de macular a contratação, nem incorreram em prejuízos ao interesse público, além de se ter identificado que algumas das irregularidades ainda são passíveis de saneamento.

Constatou-se, também, que o referido contrato não estabelece um equilíbrio entre os investimentos realizados pela concessionária e a previsão de receitas a serem auferidas por essa ao longo da vigência contratual. Por consequência, averiguou-se que o Contrato de Concessão não estabelece parâmetros objetivos que possam subsidiar levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações em caso de extinção unilateral da concessão pelo Poder Público.

Foi verificado, ainda, que, mesmo após 15 (quinze) anos da assinatura do referido contrato, firmado em 13/02/2002, inexistente oferta de serviços de cremação de cadáveres no DF pela concessionária, em que pese o Contrato de Concessão estabeleça a obrigatoriedade da prestação desses. Assim, foram identificados os seguintes óbices à implantação tempestiva desse serviço:

- Falta de posicionamento acerca da emissão de licença ambiental pelo Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF – Brasília Ambiental – Ibram/DF, objeto de processo administrativo em tramitação desde 2004;
- Ocupação parcial da área destinada à implantação do crematório por instalações da Secretaria de Estado de Saúde do DF – SES/DF.

Por fim, em visita aos 6 (seis) cemitérios do DF, verificou-se que diversas irregularidades relativas à prestação de serviços identificadas em fiscalizações anteriores persistem, tais como: cobranças indevidas das taxas de inumação em campa e de exumação; cobrança abusiva de juros; falhas na identificação e conservação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

túmulos; falhas nos muros e cercamentos das necrópoles; falhas na construção de ossuários, gerais e individuais, e cinzários.

Quais foram as proposições formuladas pela equipe de auditoria?

Entre as proposições formuladas à Sejus/DF, destacam-se: a adoção de medidas pela Sejus/DF para regulamentar e/ou aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 no que tange a: 1) indicação de metas, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros objetivos e suficientes para aferição da prestação adequada dos serviços cemiteriais pela concessionária; 2) omissão de cláusulas essenciais; 3) critérios e parâmetros objetivos para prorrogação do contrato de prestação de serviços cemiteriais; 4) parâmetros para prestação dos serviços de cremação; e 5) parâmetros e critérios que possibilitem calcular objetivamente levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações decorrentes de eventual extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais pelo Poder Público.

Quais são os benefícios esperados com a atuação do Tribunal?

Espera-se que, com a adoção das medidas propostas pelo Tribunal, o aprimoramento do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 e, conseqüentemente, da sua gestão por parte da Sejus/DF; a melhoria na prestação dos serviços cemiteriais; e o aumento da segurança jurídica para a Sejus/DF, a concessionária e a população do DF.



Sumário

1	Introdução	6
1.1	Apresentação	6
1.2	Identificação do Objeto.....	6
1.3	Contextualização.....	7
1.4	Objetivos	8
1.4.1	Objetivo Geral.....	8
1.4.2	Objetivos Específicos	8
1.5	Escopo	9
1.6	Montante Fiscalizado	9
1.7	Metodologia.....	9
1.8	Critérios de auditoria	10
1.9	Avaliação de Controle Interno	11
2	Resultados da Auditoria	13
2.1	QA 1 – As irregularidades verificadas no bojo do Processo nº 1457/2001, relacionadas ao edital de licitação e ao contrato de concessão dos serviços cemiteriais no DF, maculam a contratação e/ou incorrem em prejuízos ao interesse público?13	
2.1.1	Achado de Auditoria nº 01 – Irregularidades na concessão de serviços cemiteriais passíveis de saneamento pelo Poder Público	13
2.2	QA 2 – Qual a situação da execução financeira do contrato e o impacto financeiro nos cofres públicos em caso de extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais?.....	47
2.2.1	Achado de Auditoria nº 02 – Inexistência de parâmetros objetivos que possam subsidiar levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações em caso de extinção unilateral da concessão pelo Poder Público.	47
2.3	QA 3 – A execução do contrato de concessão dos serviços cemiteriais está obedecendo aos termos pactuados, à legislação aplicável e às decisões desta Corte correlatas à matéria?	57
2.3.1	Achado de Auditoria nº 03 – Inexistência de serviço de cremação de cadáveres.....	57
2.3.2	Achado de Auditoria nº 04 – Perpetuação de irregularidades na prestação dos serviços cemiteriais	71
3	Conclusão	109
4	Proposições	110



1 Introdução

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Integrada realizada na Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal – Sejus/DF para examinar a legalidade do contrato de concessão dos serviços cemiteriais, tendo como base as irregularidades identificadas no Processo nº 1457/2001, em atenção às Decisões nºs 5.844/2016 e 6.223/2016, bem como aspectos relativos à fiscalização da execução dos serviços vistos no âmbito do Processo nº 21440/2008.

2. A execução da presente auditoria compreendeu o período de 23/02/2017 a 30/06/2017.

1.2 Identificação do Objeto

3. O objeto da auditoria abrange as irregularidades apontadas no âmbito dos Processos nºs 1457/2001 (exame da licitação) e 21440/2008 (exame da execução contratual), referentes à concessão de serviços cemiteriais à empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., firmada por meio do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.

4. A Campo da Esperança Serviços Ltda., ao sagrar-se vencedora dos 2 (dois) lotes da licitação que ensejou o contrato supracitado, passou a administrar todos os 6 (seis) cemitérios públicos do DF, elencados a seguir:

- Lote 01:
 - Gama: 278.700 m²;
 - São Francisco de Assis (Taguatinga): 466.200 m²;
 - Sobradinho: 234.501 m²;
- Lote 02:
 - Campo da Esperança (Plano Piloto): 1.368.371,76 m²;
 - Santa Rita (Planaltina): 155.090 m²;
 - Brazlândia: 90.000 m².



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

5. Além disso, a fiscalização compreende o exame do impacto financeiro advindo de uma eventual extinção unilateral do referido contrato de concessão pelo Poder Público.

6. Atualmente, a Sejus/DF é o órgão responsável por fiscalizar a concessão dos serviços de necrópole no Distrito Federal, por meio da Unidade de Assuntos Funerários, setor diretamente ligado ao gabinete do titular da referida Pasta.²

7. A seguir, elencam-se os gestores das principais unidades relacionadas ao objeto da fiscalização durante o período de execução desta auditoria:

Tabela 1: Titulares das principais pastas e setores relacionados ao objeto da fiscalização

Gestor	Cargo/Função	Período no cargo
Marcelo Lourenço Coelho de Lima	Secretário de Estado da Sejus/DF	22/04/2016 até 27/03/2017
Arthur Bernardes de Miranda	Secretário de Estado da Sejus/DF	28/03/2017 até a data de conclusão do Relatório Prévio
Maria Ester Lima	Secretária Adjunta da Sejus/DF	20/10/2016 até 27/03/2017
Francisco de Assis da Silva	Secretário Adjunto da Sejus/DF	28/03/2017 até a data de conclusão do Relatório Prévio
Vanessa Maria de Paiva Oliveira ³	Chefe da Unidade de Assuntos Funerários	20/05/2016 até 04/05/2017
Carlos Barboza da Silva Filho	Chefe interino da Unidade de Assuntos Funerários	Respondeu interinamente de 23/12/2016 até 04/05/2017
Manoel Antunes	Chefe da Unidade de Assuntos Funerários	05/05/2017 até a data de conclusão do Relatório Prévio

Fonte: sítio eletrônico da Sejus/DF. Diários Oficiais do DF.

1.3 Contextualização

8. Até o ano de 2001, o Governo do Distrito Federal – GDF administrava diretamente os serviços cemiteriais. Visando à otimização dos espaços ainda disponíveis

² Conforme dispõe o decreto nº 37.032/2015.

³ Durante o planejamento desta fiscalização, a senhora Vanessa Maria encontrava-se licenciada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

para novos sepultamentos, à ampliação da vida útil dos 6 (seis) cemitérios ativos no DF, bem como à modernização das instalações destes, optou-se por outorgar a prestação dos serviços cemiteriais à iniciativa privada por meio de concessão.

9. Assim, foi lançado o Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES, o qual originou o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, firmado com a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

10. Os trâmites formais para concessão dos serviços cemiteriais foram acompanhados pelo Tribunal no âmbito do Processo nº 1457/2001, que apontou diversas irregularidades na licitação e no ajuste contratual dela decorrente. Esses autos ainda não foram objeto de decisão de mérito definitiva, tendo sido sobrestados em duas ocasiões em razão de ações judiciais concomitantes, as quais já tiveram certificado o trânsito em julgado.

11. A execução do Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 foi acompanhada pelo Tribunal por meio do Processo nº 21440/2008, havendo a indicação de diversas falhas relacionadas à fiscalização conduzida pela Sejus/DF, bem como à qualidade dos serviços prestados pela concessionária.

12. Assim, tendo em vista o tempo decorrido desde a identificação dessas irregularidades, o egrégio Plenário decidiu, por meio das Decisões nºs 5844/2016 e 6223/2016, pela realização de auditoria com vistas a levantar informações atualizadas sobre o tema e, assim, reunir melhores condições para deliberar sobre a matéria, em especial a continuidade da referida concessão.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

13. A presente auditoria tem como objetivo geral examinar a regularidade da contratação e da execução dos serviços cemiteriais, em especial a situação das irregularidades apontadas nos Processos nºs 1457/2001 e 21440/2008.

1.4.2 Objetivos Específicos

14. As questões de auditoria foram assim definidas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

1. As irregularidades verificadas no bojo do Processo nº 1457/2001, relacionadas ao edital de licitação e ao contrato de concessão dos serviços cemiteriais no DF, maculam a contratação e/ou incorrem em prejuízos ao interesse público?
2. Qual a situação da execução financeira do contrato e o impacto financeiro nos cofres públicos em caso de extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais?
3. A execução do contrato de concessão dos serviços cemiteriais está obedecendo aos termos pactuados, à legislação aplicável e às decisões desta Corte correlatas à matéria?

1.5 Escopo

15. O escopo desta auditoria se limitou às informações atualizadas relativas às matérias de que tratam os itens VI-a a VI-g da Decisão nº 5.844/2016, bem como a aspectos da fiscalização dos serviços cemiteriais vistos no âmbito do Processo nº 21440/2008.

16. O exame compreende o período de 2001 a 2016.

1.6 Montante Fiscalizado

17. O montante fiscalizado estimado equivale a R\$ 71.943.457,50 (setenta e um milhões, novecentos e quarenta e três mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e cinquenta centavos)⁴.

1.7 Metodologia

18. Os procedimentos e técnicas utilizados na execução da presente auditoria encontram-se registrados na Matriz de Planejamento (e-DOC 69D1C285-e), merecendo

⁴ Valor histórico do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 referente à estimativa de receitas a serem auferidas pela contratada em face da gestão dos serviços cemiteriais no DF durante o prazo contratual.



destaque a elaboração e aplicação de checklist, a análise documental, a realização de entrevistas, a revisão de cálculos, a inspeção in loco e o *benchmarking*.

19. Ressalte-se que, para a aplicação de alguns dos checklists, a equipe de auditoria inspecionou os 6 (seis) cemitérios públicos do DF.

1.8 Critérios de auditoria

20. Foram utilizados os seguintes critérios:

- Lei Federal nº 8.666/1993 – Lei Nacional de Licitações – institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública;
- Lei Federal nº 8.987/1995 – Lei das Concessões – dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos;
- Lei Complementar Distrital nº 264/1999 – modifica o Código Tributário do DF e institui taxas de cobrança por serviços cemiteriais;
- Lei Distrital nº 2.424/1999 – dispõe sobre a construção, o funcionamento, a utilização, a administração e a fiscalização dos cemitérios e a execução dos serviços funerários no DF;
- Decreto Distrital nº 20.502/1999 – regulamenta a Lei Distrital nº 2.424/1999 de 1999, que dispõe sobre a construção, o funcionamento, a utilização, a administração, a fiscalização dos cemitérios e a execução dos serviços funerários no Distrito Federal;
- Decreto Distrital nº 22.274/2001 – dispõe sobre a Concessão dos Serviços Públicos de Cemitério no Distrito Federal mediante Concorrência Pública;
- Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES – edital de licitação que precedeu a concessão dos serviços cemiteriais no DF;
- Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 – contrato de concessão dos serviços cemiteriais firmado com a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.;
- Decisões-TCDF nºs 102/2002, 3.654/2012, 6.201/2014, 2.147/2015 – relativas aos Processos nºs 1457/2001 e 21440/2008, que tratam da



licitação e contratação dos serviços cemiteriais, bem como da execução desses serviços.

1.9 Avaliação de Controle Interno

21. Com o objetivo de delimitar a natureza, a extensão e a profundidade dos testes realizados na presente auditoria, procedeu-se à Avaliação do Controle Interno da jurisdicionada. Nessa oportunidade foram avaliados os Riscos Inerente e de Controle, conforme a seguinte definição:

Risco Inerente / Risco de Controle
Elevado $\geq 66\%$
$33 \leq$ Moderado < 66
Baixo $< 33\%$

22. Para aferir o Risco Inerente⁵ ao objeto de auditoria consideraram-se as seguintes variáveis: gravidade⁶, urgência⁷, tendência⁸, criticidade⁹, relevância¹⁰ e materialidade¹¹, relativas ao jurisdicionado e à matéria a ser auditada, conforme tabela abaixo:

⁵ Aqui entendido como decorrente da própria natureza da operação, independentemente da existência de controle.

⁶ Representa o impacto, a médio e longo prazo, do problema analisado caso ele venha a acontecer sobre aspectos como: tarefas, pessoas, resultados, processos, organizações.

⁷ Representa o prazo, o tempo disponível ou necessário para resolver um determinado problema analisado. Quanto maior a urgência, menor será o tempo disponível para resolver esse problema. Deve ser avaliada tendo em vista a necessidade de se proporem soluções a fim melhorar a gestão da/do referida/o matéria/órgão.

⁸ Representa o potencial de crescimento do problema e a probabilidade deste se agravar. Recomenda-se fazer a seguinte pergunta: "Se esse problema não for resolvido agora, ele vai piorar pouco a pouco ou vai piorar bruscamente?".

⁹ Pode-se medir a complexidade avaliando se os constituintes da matéria são heterogêneos, se há multiplicidade nas ações, interações e acontecimentos e se há a presença de traços de confusão, acasos, caos, ambiguidades e incertezas.

¹⁰ A relevância deve ser avaliada, independentemente da materialidade do objeto de auditoria, a fim de buscar a importância qualitativa das ações em estudo, quanto à sua natureza, contexto de inserção, fidelidade, integralidade das informações.

¹¹ A materialidade traduz a razão entre a despesa autorizada relativa à(s) matéria(s) auditada(s) e o total da despesa autorizada para o órgão no exercício, excluídas as despesas com pessoal e encargos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Matriz de Risco Inerente		
	SEJUS	Serviços Cemiteriais
Gravidade	●	●
Urgência	●	●
Tendência	●	●
Complexidade	●	●
Relevância	●	●
Materialidade		●
TOTAL		
Média		
Risco inerente (percentual)		
Legenda: ● Baixa ● Média ● Alta ● N/A		

23. No tocante ao Risco de Controle,¹² a aplicação do questionário de avaliação de controle interno¹³, elaborado considerando os componentes definidos na metodologia do COSO II – *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*, estimou o Risco de Controle como médio (**43,44%**), conforme demonstrado a seguir:

Tabela 2 - Risco de Controle com Base nos Componentes do COSO 2

Risco de Controle com base nos componentes do COSO 2	
Ambiente Interno	63%
Definição de Objetivos	25%
Identificação de Eventos	50%
Avaliação de Risco	75%
Resposta ao Risco	58%
Atividades de Controle	25%
Informação e Comunicação	42%
Monitoramento	10%
Risco de Controle	43,44%

¹² Consiste no risco de não haver um bom sistema de controle interno que previna ou detecte, em tempo hábil, erros ou irregularidades relevantes.

¹³ Documento associado ao Sistema de Protocolo Eletrônico e-TCDF. Documento de Auditoria 02.



2 Resultados da Auditoria

2.1 QA 1 – As irregularidades verificadas no bojo do Processo nº 1457/2001, relacionadas ao edital de licitação e ao contrato de concessão dos serviços cemiteriais no DF, maculam a contratação e/ou incorrem em prejuízos ao interesse público?

Não. As irregularidades examinadas, as quais foram elencadas originalmente no Processo TCDF nº 1457/2001, e nas Ações Popular nº 2001.01.1.124880-5 e Civil Pública – ACP nº 2003.01.1.010370-8, não ensejam a anulação da contratação e tampouco evidenciam prejuízo ao interesse público. De todo modo, persistem algumas irregularidades que requerem saneamento pela Sejus/DF.

2.1.1 Achado de Auditoria nº 01 – Irregularidades na concessão de serviços cemiteriais passíveis de saneamento pelo Poder Público

Critério

24. Os procedimentos de licitação e contratação devem atender ao que dispõe a legislação aplicável.

25. Legislação aplicável: Lei Federal nº 8.987/1995, Lei Federal nº 8.666/1993; Lei Complementar Distrital nº 264/1999; Lei Distrital nº 2.424/1999; Decreto Distrital nº 20.502/1999 e Decreto Distrital nº 22.274/2001.

26. Ação Popular – AP nº 2001.01.1.124880-5 e Ação Civil Pública – ACP nº 2003.01.1.010370-8. Decisões TCDF nºs 102/2002, 3654/2012, 6201/2014 e 2147/2015.

Análises e Evidências

27. Examinou-se neste Achado de Auditoria a atual situação das irregularidades relativas à licitação e concessão dos serviços cemiteriais¹⁴ apontadas na Ação Popular – AP nº 2001.01.1.124880-5 e na Ação Civil Pública – ACP nº 2003.01.1.010370-8, as quais transitaram em julgado,¹⁵ e no Processo TCDF nº 1457/2001¹⁶.

¹⁴ Materializadas na Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES e no Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública Sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, respectivamente.

¹⁵ Conforme consta nos respectivos andamentos processuais consultados no site do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios em 12/06/2017.

¹⁶ Esclarece-se que as evidências de tais irregularidades constam detalhadamente indicadas nos respectivos autos, não sendo aqui repetidas na íntegra por economia processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

28. Tendo como parâmetro o teor das decisões proferidas pelo Poder Judiciário no âmbito das referidas ações judiciais e pelo TCDF no bojo do Processo nº 1457/2001, as irregularidades identificadas pelos órgãos de controle foram classificadas em **sanadas, passíveis de saneamento e consumadas**, sendo também avaliadas quanto a sua capacidade de macular a contratação e/ou de incorrer em prejuízos ao interesse público.

29. No caso das irregularidades que apresentam defeitos considerados sanáveis, tendo em conta o expressivo prazo de vigência do contrato em exame, mais de 15 (quinze) anos, e a essencialidade dos serviços cemiteriais à população, utilizou-se como fundamento jurídico para a sua manutenção o instituto da convalidação¹⁷ dos atos administrativos, previsto no art. 55 da Lei nº 9.784/1999¹⁸:

Art. 55. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.

30. No caso de situações consumadas, em que não se vislumbra prejuízo para a sociedade, e por se tratar de uma situação excepcional (contrato celebrado há 15 anos), acolheu-se a Teoria do Fato Consumado¹⁹, segundo a qual deve ser preservada a situação já consolidada, mantendo seus efeitos, em razão da inércia da Administração Pública, que deu ensejo a que situações precárias se consolidassem pelo decurso do tempo.

A) Falta de menção, no edital, da necessidade de cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º da Constituição Federal, pelos licitantes

31. Na Ação Popular – AP 2001.01.1.124880-5 consta que o Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES não continha, inicialmente, disposição

¹⁷ “Convalidação ou saneamento é o ato administrativo pelo qual é suprido o vício existente em um ato ilegal, com efeitos retroativos à data em que este foi praticado”. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 17ª Edição, pg.235.

“Se o vício no ato administrativo é superável, a convalidação é o meio de que se vale a Administração para suprir a invalidade e aproveitar os atos administrativos já praticados. Assim, se promove a convalidação com efeitos ex tunc, retroagindo para o momento da edição do ato anulável”. FERNANDES, Ricardo Vieira de Carvalho (Org.). *Direito Administrativo*. Volume 3, pg.215.

¹⁸ Aplicável ao Distrito Federal por força do disposto no art. 1º da Lei Distrital nº 2.834/2001.

¹⁹ “A Teoria do Fato Consumado aplica-se apenas em situações excepcionalíssimas, nas quais a inércia da Administração ou a morosidade do Judiciário deram ensejo a que situações precárias se consolidassem pelo decurso do tempo”. (STJ. AgRg no RMS 34.189/GO, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 26.06.2012, DJe 21.08.2012).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

relativa à necessidade de os licitantes demonstrarem o cumprimento do art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, transcrito a seguir:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;

32. No entanto, ao examinar a matéria, o Poder Judiciário acolheu a argumentação da Novacap (órgão responsável pela realização da licitação) de que a omissão aludida fora sanada e entendeu que se tratava de formalidade insuscetível de ensejar falha insanável no certame. Senão veja-se²⁰:

Aponta o autor popular, outrossim, que o Edital padeceria de ilegalidade, representada pela falta de menção da necessidade de cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do art. 7º da Constituição Federal, pelos licitantes ("Art. 7º XXXIII proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos;"). A toda evidência, nenhum procedimento licitatório pode ser invalidado pelo fato apontado pelo autor popular. O órgão público (Novacap) responsável declara já ter providenciado a regularização, em seus procedimentos, da omissão alegada. De resto, e uma vez mais, estamos diante de formalidade insuscetível de provocar qualquer defeito insanável no procedimento licitatório, que, até esse ponto, se apresenta conforme à lei.

33. Desse modo, a irregularidade encontra-se sanada, não havendo evidência na documentação analisada de mácula à licitação ou à contratação, nem prejuízo ao interesse público.

B) Inadequação dos preços dos serviços objeto da licitação.

34. Nos autos da Ação Popular nº 2001.01.1.124880-5, houve questionamento acerca da planilha de preços referentes aos serviços cemiteriais apresentada pela licitante vencedora do Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES, no sentido de que não seria razoável que os preços anteriormente praticados, constantes da Lei Complementar Distrital nº 264/1999, fossem reajustados antes da celebração do contrato de concessão.

²⁰ Conforme sentença disponível no endereço eletrônico <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=196&CDNUPROC=20010111248805>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

35. Entendeu o Poder Judiciário, no âmbito da Ação Popular nº 2001.01.1.124880-5, que deveria ser “[...] observado o binômio interesse da população em ter serviços prestados de forma eficiente e a preços razoáveis e compatíveis e a necessidade de retribuição pecuniária justa ao particular que se dispõe a contratar com a Administração”.²¹

36. Assim, decidiu o Poder Judiciário que os preços a serem praticados pela concessionária inicialmente deveriam ser aqueles constantes da Lei Complementar Distrital nº 264/1999, haja vista previsão contratual expressa nesse sentido, sem prejuízo de reajustamento anual desses, se necessário. Senão veja-se:

Já quanto aos serviços que já vinham sendo prestados pelos órgãos ou empresas do Distrito Federal, cabe transcrever significativo trecho do contrato resultante da licitação sob exame:

Cláusula Sexta - Da Remuneração dos Serviços
6.1 - A exploração das atividades inerentes aos serviços de cemitérios, para o lote I, desempenhadas pela concessionária será remunerada pelo usuário do serviço, cujos valores unitários das tarifas deste lote, são os constantes da tabela seguinte, de acordo com a proposta da concessionária:

(...)

Cláusula Décima - Dos Direitos, Obrigações e Responsabilidades da Concessionária

10.1. Constituem direitos e obrigações da Concessionária, além das constantes dos artigos 37 a 69 do Decreto nº 20.502/99;

.....
10.1.3. Praticar os preços na execução dos serviços públicos de cemitérios nos termos da proposta apresentada na concorrência nº 010/2001 - ASCAL/PRES - NOVACAP/GDF;

10.1.4 - Observar e praticar os valores das taxas estabelecidas no art. 04 da Lei Complementar nº 264, de 14 de dezembro de 1999. (Vol. IV - fls. 828 do Processo Administrativo em apenso)

Tudo nos presentes autos aponta para a conclusão de que, na aplicação dos termos do contrato supratranscrito, despreocupou-se a Administração e apressou-se o Consórcio DCB, vencedor da licitação em causa, em fixar preços para os serviços que já vinham sendo executados nos cemitérios do Distrito Federal em total desacordo com a Lei Complementar nº 264, de 14 de dezembro de 1999.

[...]

É solar a conclusão de que o Consórcio vencedor da Concorrência nº 010/2001 - NOVACAP, objetivando a concessão de serviços públicos precedida de obra

²¹ Conforme sentença disponível no endereço eletrônico <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=196&CDNUPROC=20010111248805>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

pública nos cemitérios relacionados em anexo ao edital e a exploração econômica de atividades inerentes aos serviços públicos de cemitérios, conforme especificações do Edital, padece de ilegalidade, agora, sim, que necessita ser afastada de pronto. **A ilegalidade consiste no reajustamento de preços, pela licitante, antes mesmo da assinatura do contrato de concessão dos serviços licitados.**

Toma-se a lei que contém tabela de serviços (Lei Complementar nº 264/99) e, apenas com base no argumento de que já se passou determinado lapso de tempo, lança-se sobre a população a obrigação injusta de pagar acréscimos desmedidos por serviços que vinham sendo prestados regularmente por órgão do Estado. E, diga-se mais, valores esses ditados pelo só intento de lucro desmedido da licitante - acrescenta-se - a única licitante, vencedora do certame, e, neste caso, da ausência de preocupação com o interesse público, que demonstra a Administração. Para serviços públicos essenciais, que, repita-se, já vinham sendo prestados pelo Poder Público, entrega-se a particular a execução, mediante concessão, e reajustam-se preços ditados pela lei, sem a mais mínima justificativa, eis que, para dar início à execução dos serviços contratados, não se tem notícia de que o Consórcio tenha despendido sequer um centavo.

As alegações das próprias partes e os termos do contrato e da lei demonstram que não se mostra conforme a lei a majoração de preços de serviços pela simples transferência da sua execução ao particular ou antes mesmo do início dessa execução, se cotejados os preços impostos à população pelo procedimento licitatório e aqueles ditados pela Lei Complementar nº 264, de 1999.

Os preços constantes da tabela a ser observada pelo licitante vencedor, a fim de guardar o equilíbrio econômico necessário na relação de prestação de serviço, poderão ser reajustados, anualmente, em conformidade com a lei que rege a espécie, se necessário, eis que a própria indexação automática de preços não mais existe no plano legal no País. Isto decorre do simples fato de que, ou se revoga a Lei Complementar nº 264, de 14 de dezembro de 1999, em seu artigo 4º, ou esse dispositivo legal tem de ser cumprido. Assim é a lei. Assim é o direito. (grifou-se)

37. Posteriormente, a questão foi regularizada, haja vista a adoção, pela concessionária, dos preços praticados na Lei Complementar Distrital nº 264/1999, os quais sofreram alguns reajustes desde então.

38. Portanto, a irregularidade encontra-se sanada, não havendo evidência na documentação analisada de mácula à licitação ou à contratação, nem prejuízo ao interesse público.

C) Inexistência de disposição editalícia sobre a possibilidade de que o consórcio vencedor pudesse constituir pessoa jurídica

39. No âmbito da ACP 2003.01.1.010370-8 examinou-se se a licitante vencedora do Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES, o consórcio DCB, formado pelas empresas Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., Contril Construção e Incorporação de Imóveis Ltda. e Brasília de Serviços Técnicos Ltda., poderia ou não



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

constituir pessoa jurídica diversa com vistas à celebração do contrato de concessão, haja vista inexistência de previsão editalícia nesse sentido.

40. O Poder Judiciário entendeu, no âmbito da ACP 2003.01.1.010370-8,²² que, a despeito disso, uma vez que a licitante procedeu dessa forma e a Administração Pública demonstrou aquiescência, haja vista a celebração do contrato em comento, a irregularidade teria sido sanada e não ensejaria a nulidade do ajuste. Senão veja-se:

Com efeito, o objeto do certame mereceu adjudicação e homologação ao Consórcio DBC, ato publicado no DODF n. 242, de 20.12.2001. Por iniciativa do adjudicatário do objeto licitado o **CONSÓRCIO DCB e com aquiescência do Poder Público**, foi constituída a empresa CAMPO DA ESPERANÇA LTDA., com a qual firmou-se o contrato de concessão dos serviços públicos. Segundo sustenta o autor, a celebração do contrato administrativo com pessoa jurídica diversa daquela a quem foi adjudicado o objeto da licitação acarreta a nulidade insanável de todo o contrato.

Não vislumbro apontada ilegalidade, consistente na frustração do adjudicatário do procedimento, posto que é conferida à Administração a faculdade de, especificamente no caso de consórcio e antes da contratação, determinar que a licitante vencedora se constitua em empresa, condicionada à previsão editalícia e fundada no interesse público, em simetria com disposições contidas no artigo 20 da Lei n. 8.987/95. Confirmamos o texto em tela:

"Art. 20. É facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, que se constitua em empresa a antes da celebração do contrato."

Como se defluiu, a previsão em realce se reveste em faculdade estabelecida em prol do interesse público, enquanto a previsão no ato convocatório milita em favor dos licitantes, de sorte que não venham a ser surpreendidos por obrigação imprevista, por ocasião da contratação. Nessa ordem, a orfandade de previsão se vê superada, já que a iniciativa partiu do consórcio. **O interesse público emerge da aquiescência da Administração.** (grifou-se)

41. Portanto, tem-se que a irregularidade se encontra sanada, não havendo evidência na documentação analisada de mácula à licitação ou à contratação, nem prejuízo ao interesse público.

D) Violação de regra editalícia no que tange à integralização de capital pelo consórcio vencedor

42. Na mesma ACP 2003.01.1.010370-8, verificou-se que a licitante vencedora frustrou a previsão editalícia referente à comprovação de capital integralizado mínimo de

²² Conforme sentença disponível no endereço eletrônico <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=85&CDNUPROC=20030110103708>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

R\$ 487.776,00 (quatrocentos e oitenta e sete mil, setecentos e setenta e seis reais) e R\$ 951.092,00 (novecentos e cinquenta e um mil e noventa e dois reais), para os lotes I e II, respectivamente, uma vez que a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., objetivando a contratação, foi constituída com capital social de apenas R\$ 10.000,00 (dez mil reais), posteriormente aumentado para R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) e, depois, para R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

43. Sobre a questão, o Poder Judiciário entendeu que a irregularidade teria sido sanada, à época, uma vez que a integralização do capital necessário foi feita a posteriori, e acrescentou que:²³

[...] não vejo com bons olhos a decretação da nulidade do contrato de concessão de serviços públicos celebrado, eis que se deve ter em vista o interesse público e de toda uma população que de alguma forma utiliza-se da necrópole, sem deixar de mencionar os infundáveis prejuízos que tal anulação poderia acarretar, mormente porque já resolvida o cerne controvertido do capital mínimo exigido no edital.

[...]

Contudo, **a referida irregularidade não engendra a nulidade do contrato, até mesmo porque já foi sanada**, valendo-se, aí, dos princípios basilares norteadores do Direito Administrativo. (grifou-se)

44. Portanto, tem-se que a irregularidade se encontra sanada, não havendo evidência na documentação analisada de mácula à licitação ou à contratação, nem prejuízo ao interesse público, mesmo porque a totalidade do capital exigido foi integralizada, ainda que tardiamente.

E) Falta de indicação de metas; da descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço; dos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço e dos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária

45. No âmbito do Parecer nº 587/2002-MF,²⁴ peça integrante do Processo nº 1457/2001, apontou-se que o Edital da Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES e a minuta de contrato tratavam superficialmente sobre as metas a serem alcançadas pela concessionária para prestação adequada dos serviços, bem como os critérios e parâmetros para avaliação desses.

²³ Conforme sentença disponível no endereço eletrônico <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgj1?NXTPGM=plhtml06&ORIGEM=INTER&CDNUPROC=20030110103708APC>.

²⁴ E-DOC BD4CFF8F.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

46. O Tribunal corroborou o referido entendimento do MPJTCDF por meio da Decisão Extraordinária Reservada nº 102/2002, item II, alínea *d*.²⁵

47. A falha ainda persiste, mas se mostra passível de saneamento, uma vez que basta a Sejus/DF adotar medidas para regulamentar a matéria e/ou aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de modo a definir, na forma do art. 23, III, da Lei nº 8.987/1995, metas, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros objetivos e suficientes para aferição da prestação adequada dos serviços cemiteriais pela concessionária²⁶.

48. Registre-se que não há evidência, na documentação analisada, de irregularidade apta a gerar a nulidade da licitação e do contrato, nem se vislumbra prejuízo ao interesse público, mesmo porque a Sejus/DF procede à fiscalização periódica da prestação dos serviços cemiteriais, ainda que por meio de critérios não objetivos ou regulamentados.

²⁵ II - determinar à jurisdicionada, com fundamento no art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei - art. 49 da Lei 8.666/93 -, em função das seguintes ilegalidades apuradas:

d) falta de indicação de metas; da descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço; dos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço e dos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária (incisos I e II do art. 18 e incisos III e XI do art. 23 da Lei nº 8.987/98);

²⁶ A necessidade de instituir critérios para o cálculo e forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, por ocasião de rescisão unilateral pela Administração, será abordada no Achado de Auditoria nº 02 deste Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

F) Omissão de cláusulas essenciais

49. A Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,²⁷ peça integrante do Processo nº 1457/2001, apontou que o Contrato de Concessão sob exame não contempla diversas cláusulas essenciais exigidas pela Lei nº 8.987/1995 em seu art. 23, quais sejam:

Tabela 3 – Cláusulas Essenciais ausentes no Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002

Teor da cláusula essencial omitida	Dispositivo da Lei nº 8.987/1995
existência de critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;	Art. 23, III
critérios e procedimentos para a revisão das tarifas;	Art. 23, IV
direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;	Art. 23, V
direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;	Art. 23, VI
bens reversíveis;	Art. 23, X
critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária, quando for o caso;	Art. 23, XI
obrigatoriedade, forma e periodicidade da prestação de contas da concessionária ao poder concedente;	Art. 23, XIII
exigência da publicação de demonstrações financeiras periódicas da concessionária;	Art. 23, XIV
exigência de garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.	Art. 23, parágrafo único, II

Fonte: Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT, e-DOC F144DA8B, fls. 12/14.

50. Ao examinar a matéria, o TCDF reconheceu a omissão de 03 (três) dessas cláusulas, a saber, as referentes aos incisos III e XI e ao parágrafo único, inciso II, quando proferiu a Decisão nº 102/2002-Reservada. Posteriormente, em razão de Pedido de Reexame interposto pela Novacap, o Tribunal determinou a suspensão dos efeitos da decisão até deslinde da AP 2001.01.1.124880-5.

²⁷ E-DOC F144DA8B.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

51. A omissão das referidas cláusulas é, portanto, passível de saneamento, uma vez que basta à Sejus/DF adotar medidas para regulamentar a matéria e/ou aditar o Contrato de Concessão de forma a incluir no ajuste dispositivos que contemplem o regramento básico definido em lei. Ademais, não há evidência na documentação analisada de irregularidade apta a gerar nulidade da licitação ou do contrato, nem prejuízo ao interesse público.

G) Infundada previsão de prorrogação

52. No âmbito da Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,²⁸ peça integrante do Processo nº 1457/2001, consta que o contrato em exame não estabelece de forma objetiva as condições para a prorrogação da concessão, como se depreende da cláusula contratual que versa sobre essa matéria:

CLÁUSULA SÉTIMA – Do Prazo de Vigência

A Concessão terá vigência de 30 (trinta) anos, a partir da data de sua assinatura, operando a eficácia com a publicação de seu extrato no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF, **facultada a prorrogação, a critério da Administração, avaliadas as condições de prestação dos serviços quanto à eficiência e ao atendimento às normas regulamentares (...).**

(cf. fl. 50 do Processo 213/2003, apenso). (grifou-se)

53. Os signatários da Informação defendem que essa lacuna, aliada à falta de parâmetros de avaliação do desempenho da contratada (conforme mencionado anteriormente), inviabilizaria a aferição da eficiência dos serviços prestados e do atendimento às normas regulamentares, o que, por sua vez, poderia levar a Administração Pública a optar pela prorrogação da avença contratual de forma inapropriada.

54. Também foi arguido na peça elaborada pelo Corpo Técnico que não seria cabível a prorrogação da concessão, haja vista que isso equivaleria a uma contratação direta e que afastaria a possibilidade de um ajuste mais vantajoso para o interesse público. No entanto, não houve deliberação desta Corte sobre a matéria.

55. Em que pese a prorrogação contratual ser uma faculdade da Administração, depreende-se do art. 23, XII, da Lei nº 8.987/1995,²⁹ que o contrato administrativo deve

²⁸ E-DOC F144DA8B.

²⁹ Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...]

XII - às condições para prorrogação do contrato;



dispor, de forma objetiva, acerca das condições necessárias à prorrogação da concessão. Ademais, o Contrato de Concessão, em sua Cláusula Sétima³⁰, condiciona a sua prorrogação à avaliação das condições de prestação dos serviços quanto à eficiência.

56. Assim, tendo em conta a indisponibilidade do interesse público, tem-se que tal aferição deve também ser realizada mediante critérios técnicos e objetivos, pois, na forma como disposto no edital e no contrato, a possibilidade de prorrogação se afigura genérica e praticamente incondicionada, ampliando excessivamente a margem de discricionariedade do gestor, não se mostrando apta a proteger o erário.

57. Não é demais lembrar o pensamento doutrinário sobre o assunto: Di Pietro³¹ defende que a Administração deverá estabelecer os critérios e as condições em que a prorrogação será possível, e que a prorrogação somente se justifica em situações excepcionais, para atender ao interesse público devidamente justificado ou mesmo na hipótese em que o prazo originariamente estabelecido se revela insuficiente para a amortização dos investimentos. De outro modo, a prestação do serviço poderá ficar indefinidamente nas mãos da mesma empresa, burlando realmente o princípio da licitação.

58. Marçal Justen Filho³², ao tratar do art. 23, XII, da Lei de Concessões, defende que “o dispositivo tem dado margem a interpretações descabidas. A partir desse dispositivo, tem-se pretendido institucionalizar prorrogações contratuais, vinculadas a decisões puramente discricionárias (senão arbitrárias) do Poder Concedente.”

59. Por outro lado, não se pode deixar de registrar que o Decreto nº 22.274/2001, que dispõe sobre a Concessão dos Serviços Públicos de Cemitério no Distrito Federal, definiu, em seu art. 4º, que “o prazo da concessão será de 30 (trinta) anos, podendo ser prorrogado por igual período nos termos que vem a constar no edital de contrato.”

³⁰ CLÁUSULA SÉTIMA – Do Prazo de Vigência

A Concessão terá vigência de 30 (trinta) anos, a partir da data de sua assinatura, operando a eficácia com a publicação do seu extrato no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF, facultada a prorrogação, a critério da Administração, avaliadas as condições de prestação dos serviços quanto à eficiência e ao atendimento às normas regulamentares, desde que haja manifestação da parte interessada, com antecedência mínima de 360 (trezentos e sessenta) dias.

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Públicas*. Pág. 117.

³² JUSTEN FILHO, Marçal. *Concessões de serviços públicos*, Pág. 270.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

60. Portanto, diante da lacuna presente no edital, trata-se de irregularidade que exige saneamento pelo Poder Público, cabendo à Sejus/DF adotar medidas para regulamentar a matéria e/ou aditar o Contrato de Concessão de forma a estabelecer objetivamente as condições para a prorrogação da concessão, vinculando-as ao cumprimento dos parâmetros de qualidade por parte da concessionária.

61. Registre-se que não há evidência, na documentação analisada, de irregularidade apta a gerar a nulidade da licitação e do contrato, nem prejuízo ao interesse público.

H) Serviços de cremação sem regulamentação prévia

62. O Corpo Técnico, na Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,³³ peça integrante do Processo nº 1457/2001, anotou que a concessão dos serviços cemiteriais teria outorgado serviços de cremação de cadáveres sem regulamentação previamente estabelecida, não havendo sequer estipulação das tarifas que seriam cobradas. A previsão editalícia foi definida nos seguintes termos³⁴:

2.6. É permitido à Concessionária instalar crematório em qualquer dos cemitérios, após a realização de todos os estudos de viabilidade técnica, os projetos aprovados nas autoridades competentes e a definição da tarifa, devidamente justificada com a composição de custo, mantendo, no mínimo, a mesma margem de rentabilidade demonstrada para o restante do contrato na proposta da licitante vencedora.

63. Assim, com exceção dos serviços de cremação descritos no Plano de Ação anexo ao referido contrato, que possuem implantação obrigatória³⁵, os termos da outorga confeririam liberdade plena de escolha à concessionária no que tange à implantação e cobrança pelos serviços de cremação de cadáveres. Todavia, não houve deliberação sobre essa questão por esta Corte.

³³ E-DOC F144DA8B.

³⁴ Conforme anexo III do Edital da Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES constante do Processo nº 1457/20014, Anexo I, fls. 23/90.

³⁵ A matéria é objeto de exame no Achado de Auditoria nº 03.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

64. Quanto à regulamentação legal, entende-se que a Lei Distrital nº 2.424/1999³⁶, bem como os Decretos nºs 20.502/1999³⁷ e 22.274/2001³⁸, prestam-se a regulamentar a matéria. Dessa forma, não há nesse ponto, evidência de irregularidade capaz de invalidar a licitação e o contrato dela decorrente ou de prejuízo ao interesse público.

65. Isso não obsta, de todo modo, o entendimento de que o Poder Público deve avaliar a possibilidade de aprimoramento dos referidos atos normativos.

66. No tocante à definição de questões inerentes à implantação e preços dos serviços, diante da generalidade da cláusula contratual, tem-se que há irregularidade passível de saneamento. Assim, deve o Poder Público adotar medidas para resguardar os interesses coletivos, mediante regulamentação da matéria e/ou aditamento do contrato supramencionado de forma a disciplinar, dentre outras, a possibilidade de prestação dos serviços de cremação de cadáveres, prazos de implantação e tarifas a serem cobradas.

1) Regulamentação deficiente

67. Consta da Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,³⁹ peça integrante do Processo nº 1457/2001, que a concessão dos serviços cemiteriais deveria ser precedida de lei que autorizasse a transferência de competência e que regulamentasse a forma como os serviços concedidos seriam prestados (marco regulatório), conforme estabelece o art. 2º da Lei Federal nº 9.074/1995.

Art. 2º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios executarem obras e serviços públicos por meio de concessão e permissão de serviço público, sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada a lei autorizativa nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e Municípios, observado, em qualquer caso, os termos da Lei no 8.987, de 1995.

³⁶ Dispõe sobre a construção, o funcionamento, a utilização, a administração e a fiscalização dos cemitérios e a execução dos serviços funerários no Distrito Federal.

³⁷ Regulamenta a Lei nº 2.424, de 13 de julho de 1999, que dispõe sobre a construção, o funcionamento, a utilização, a administração, a fiscalização dos cemitérios e a execução dos serviços funerários no Distrito Federal.

³⁸ Dispõe sobre a Concessão dos Serviços Públicos de Cemitério no Distrito Federal mediante Concorrência Pública.

³⁹ E-DOC F144DA8B.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

68. Ademais, é arguido no referido documento que os normativos que disciplinavam a matéria à época não seriam suficientes, uma vez que não dispunham sobre “direitos dos usuários, obrigações da concessionária, metodologia e técnicas a serem observadas na execução dos serviços, etc.”⁴⁰. No entanto, ainda não houve deliberação sobre essa questão por esta Corte.

69. Entende-se que a Lei Complementar Distrital nº 264/1999, a Lei Distrital nº 2.424/1999, bem como os Decretos nºs 20.502/1999 e 22.274/2001, se prestam a regulamentar a matéria de forma suficiente. A legislação existente atende ao exigido pela Lei Federal nº 9.074/1995. Todavia, deve o Poder Público avaliar a possibilidade de editar normativo com vistas a regulamentar eventuais lacunas remanescentes, bem como aditar o Contrato de Concessão.

70. Assim, trata-se de irregularidade passível de saneamento, inapta para tornar nula a licitação ou a contratação, não tendo causado prejuízo ao interesse público.

J) Ausência de órgão regulador para os serviços concedidos

71. Foi arguido na Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,⁴¹ peça integrante do Processo nº 1457/2001, que a concessão dos serviços cemiteriais ensejaria a instituição de órgão regulador próprio, análogo a uma agência reguladora, em vez de a fiscalização da prestação dos referidos serviços remanescer sob responsabilidade de órgão integrante da estrutura da Administração Direta do DF.

72. Sobre essa questão, mediante a Decisão nº 5844/2016, na Sessão Ordinária nº 4913, de 17/11/2016, dentre outras deliberações, o Tribunal resolveu:

IV – recomendar ao Exmo. Governador do Distrito Federal que constitua grupo de trabalho com o objetivo de avaliar a conveniência e oportunidade de elaborar ato normativo próprio no intuito de incluir nas áreas de competência da Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do Distrito Federal – Adasa ou de outro órgão público a regulação e fiscalização dos serviços públicos concedidos a terceiros referentes às atividades cemiteriais no âmbito do Distrito Federal, fixando prazo de 60 (sessenta) dias para que o Poder Executivo local informe ao Tribunal sobre as providências adotadas;

73. Desse modo, verifica-se que o Tribunal já apreciou o mérito da questão, entendendo que a questão está adstrita ao juízo discricionário do Poder Executivo.

⁴⁰ Conforme e-DOC F144DA8B, fl. 38.

⁴¹ E-DOC F144DA8B.



Assim, resta verificar as providências adotadas pelo Governo do Distrito Federal no sentido de criar grupo de trabalho para discutir a matéria em comento, bem como o seu resultado. Entretanto, uma vez que essa matéria está sendo tratada no Processo nº 1457/2011, não se faz necessária a adoção de medidas saneadoras pela Corte no âmbito desta fiscalização.

74. Assim, tem-se que essa questão não maculou a licitação ou a contratação, nem causou prejuízo ao interesse público, mesmo porque existe, na estrutura da Sejus/DF, setor específico para a fiscalização dos serviços cemiteriais.

K) Inexistência, no projeto básico, de informações técnicas com nível de precisão adequado para caracterizar as obras de engenharia a serem realizadas;

75. Essa falha foi noticiada pelo Parecer nº 587/2002-MF⁴², peça integrante do Processo nº 1457/2001, que apontou que o Edital da Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES, no que tange a obras de engenharia, apenas trouxe indicações e referências de caráter geral, tais como quantidade, área e especificações genéricas, não possuindo planilha de custos ou detalhamento das obras de reforma previstas.

76. Ademais, conforme o referido parecer, o edital teria sido omissivo ao não fixar prazo de conclusão do crematório, bem como ao deixar a cargo da concessionária o cronograma para as demais obras.

77. Esta Corte corroborou o referido entendimento por meio do item II, alínea a,⁴³ da Decisão Extraordinária Reservada nº 102/2002, prolatada em 01/08/2002. Como a Decisão foi proferida após a realização da licitação e a assinatura do contrato (datado de 13/02/2002), a falha persistiu.

78. Ressalta-se, entretanto, que a falha não impediu que as obras de reforma dos cemitérios fossem concluídas sem ressalvas pela Administração, especialmente no tocante às capelas, administração e banheiros. Assim, tem-se que se trata de falha

⁴² E-DOC BD4CFF8F.

⁴³ II - determinar à jurisdicionada, com fundamento no art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei - art. 49 da Lei 8.666/93 -, em função das seguintes ilegalidades apuradas: a) inexistência, no projeto básico, de informações técnicas com nível de precisão adequado para caracterizar as obras de engenharia a serem realizadas (as novas edificações e, especificamente, a ampliação e reforma das existentes) e o objeto da concessão, para assegurar a elaboração de proposta e permitir a avaliação da razoabilidade e exequibilidade da tarifa cotada e, ainda, de orçamento detalhado que expressasse a composição de todos os custos unitários (inciso IX do art. 6º c/c § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93, e, ainda, com o inciso XV do, art. 18 da Lei nº 8.987/95);



consumada, em razão da inércia da Administração Pública, que deu ensejo a que situações precárias se consolidassem pelo decurso do tempo. Ademais, dado o atual momento contratual, qualquer medida tendente a sanear-la seria intempestiva. De outro lado, deve o Poder Público concedente, doravante, caracterizar e detalhar previamente outras obras de engenharia que venham a ser realizadas durante a vigência do contrato em tela, conforme estabelece o art. 23, da Lei nº 8.987/1995, parágrafo único.⁴⁴

79. De todo modo, tem-se que essas falhas não macularam a licitação ou a contratação, nem causaram prejuízo ao interesse público, uma vez que as obras de reforma foram concluídas, em que pese a construção do crematório e, conseqüentemente, a prestação de serviços de cremação de cadáveres ainda penderem de implantação⁴⁵.

L) Critério de julgamento de melhor técnica desprezando a qualidade técnica da proposta

80. Esse ponto foi noticiado pelo Relatório de Inspeção n.º 2.0151.01,⁴⁶ peça integrante do Processo nº 1457/2001, e diz respeito à exclusão dos critérios de julgamento da Proposta Técnica referente ao Plano de Ação para gestão dos serviços cemiteriais, mais especificamente do Plano de Obras que seria elaborado pelos licitantes, com a escusa de que isso tornaria a avaliação subjetiva.

81. Inicialmente, esta Corte anuiu à referida tese por meio da Decisão Extraordinária Reservada nº 102/2002, item II, alínea *b*.⁴⁷

82. No entanto, essa falha restou afastada pelo Poder Judiciário no âmbito da Ação Popular nº 2001.01.1.124880-5. Senão veja-se:

As considerações do autor popular quanto ao tipo de licitação e critérios de julgamento escolhidos pela Administração também não podem prosperar. *In*

⁴⁴ Parágrafo único. Os contratos relativos à concessão de serviço público precedido da execução de obra pública deverão, adicionalmente:

I – estipular os cronogramas físico-financeiros de execução das obras vinculadas à concessão; e

II – exigir garantia do fiel cumprimento, pela concessionária, das obrigações relativas às obras vinculadas à concessão.

⁴⁵ Assunto que será detidamente abordado no Achado de Auditoria nº 03.

⁴⁶ E-DOC BF6E0E9D.

⁴⁷ II - determinar à jurisdicionada, com fundamento no art. 45 da Lei Complementar nº 01/94, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei - art. 49 da Lei 8.666/93 -, em função das seguintes ilegalidades apuradas: [...] b) critério de julgamento de melhor técnica desprezando a qualidade técnica da proposta (inciso I do art. 46 da Lei nº 8.666/93);



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

casu, faltou ao autor popular dar suporte à alegação em dispositivo de lei, sem o qual não se poderia impor à Administração o cumprimento. O cotejo das leis aplicáveis à espécie com os termos do edital não evidencia qualquer ilegalidade no caminho trilhado pela Administração.

83. Assim, diante do pronunciamento do órgão judiciário, tem-se que não houve mácula na licitação quanto a esse ponto e, assim, conclui-se que não houve prejuízo ao interesse público.

M) Inocorrência de audiência pública

84. Foi noticiado no Relatório de Inspeção n.º 2.0151.01,⁴⁸ peça integrante do Processo n.º 1457/2001, que, ao contrário da estimativa de receitas da concessão dos serviços cemiteriais anunciada pela Novacap, esse valor totalizaria aproximadamente R\$ 2,2 bilhões, superior, portanto, a R\$ 150 milhões, o que tornaria obrigatória a realização de audiência pública prévia ao certame licitatório, conforme dispõe o art. 39 da Lei de Licitações.⁴⁹

85. Esta Corte anuiu à referida tese por meio da Decisão Extraordinária Reservada n.º 102/2002, item II, alínea c⁵⁰. No entanto, essa falha restou afastada pelo Poder Judiciário no âmbito da Ação Popular n.º 2001.01.1.124880-5. Senão veja-se:

Bem de ver que, na petição inicial, o valor da licitação é superestimado a fim de sustentar a alegação da necessidade de realização da audiência pública prevista no art. 39 da Lei n.º 8.666/93. Comprova-se dos documentos acostados aos autos que o valor total da licitação não ultrapassa o valor estipulado no art. 39 da Lei de Licitações.

86. No mesmo sentido, em sede de julgamento da Apelação Cível n.º 2010.01.1.005706-4, foi decidido, em 21/07/2010, que:

Como destacado, a ausência de realização da audiência pública no início do procedimento licitatório somente produzirá nulidade absoluta da contratação realizada posteriormente se demonstrada cabalmente a má-fé ou violação ao princípio da economicidade, não sendo este o caso dos autos.

⁴⁸ E-DOC BF6E0E9D.

⁴⁹ O referido relatório noticiou a alegada irregularidade trazida aos autos por meio de representação de parlamentar impugnando o Edital de Concorrência Pública n.º 10/2001-ASCAL/PRES.

⁵⁰ II - determinar à jurisdicionada, com fundamento no art. 45 da Lei Complementar n.º 01/94, que adote, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei - art. 49 da Lei 8.666/93 -, em função das seguintes ilegalidades apuradas: c) inocorrência de audiência pública, em razão do erro de previsão de faturamento contido no projeto básico (art. 39 da Lei n.º 8.666/93);



87. Posteriormente, a Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT⁵¹ tornou a noticiar essa falha. Na ocasião, reconheceu, por um lado, que a estimativa de receitas trazida no Relatório de Inspeção n.º 2.0151.01 era errônea, haja vista a adoção de hipóteses que não se verificam na realidade, e defendeu, por outro, que o valor estipulado quando da elaboração do edital de concessão careceu de metodologia técnica, o que revelaria “propósito indisfarçável de subestimar a receita”, dispensando, assim, a realização de audiência pública. Isso restaria comprovado, segundo a Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT, pelo fato de que os valores arrecadados pela contratada nos 6 (seis) primeiros anos de concessão já totalizariam R\$ 55 milhões⁵².

88. A despeito da controvérsia quanto aos valores, tem-se que essa falha restou consumada, uma vez que, dado o atual momento processual, qualquer medida tendente a sanear-la seria intempestiva. No entanto, tendo em vista o teor da decisão judicial supramencionada, e considerando que a matéria já transitou em julgado, tem-se que não houve mácula na licitação e prejuízo ao interesse público.

N) Insuficiência de ato justificatório

89. Foi exposto na Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,⁵³ peça integrante do Processo nº 1457/2001, que o Poder Público deveria, previamente à realização da licitação, ter divulgado justificativas que demonstrassem a conveniência da prestação indireta, mediante delegação à iniciativa privada, dos serviços cemiteriais, conforme disciplina o art. 5º da Lei nº 8.987/1995, *in verbis*:

Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

90. Desse modo, a Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT teceu críticas às justificativas trazidas pelo Poder Público no âmbito do Decreto nº 22.274/2001, que dispõe sobre a Concessão dos Serviços Públicos de Cemitério no DF mediante Concorrência Pública, reputando-as imprecisas, vagas e insuficientes. O mérito da questão não foi analisado por esta Corte.

⁵¹ E-DOC F144DA8B.

⁵² A soma corresponde aos valores históricos, ou seja, não houve atualização monetária dos valores arrecadados no período de 2002 a 2007 a fim de comparar com valor estimado no edital de concessão.

⁵³ E-DOC F144DA8B.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

91. Não obstante os argumentos ofertados, tem-se que o Governador do Distrito Federal, ao editar o Decreto nº 22.274/2001, abaixo transcrito, apresentou a motivação para a celebração da concessão dos serviços públicos, a qual se mostra satisfatória.

DECRETO Nº 22.274, DE 19 DE JULHO DE 2001
DODF DE 20.07.2001

Dispõe sobre a Concessão dos Serviços Públicos de Cemitério no Distrito Federal mediante Concorrência Pública.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o artigo 100, inciso XXVII, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e

CONSIDERANDO que a Constituição Federal exige a realização de processo licitatório para a concessão dos serviços públicos, nos moldes da Lei Federal nº 8.987, de 13 de julho de 1995, a Lei Distrital nº 2.424, de 13 de julho de 1999 e o Decreto nº 20.502, de 16 de agosto de 1999;

CONSIDERANDO a necessidade de recursos para modernização, melhoria e ampliação dos atuais cemitérios do Distrito Federal, pois alguns encontram-se com a sua capacidade já esgotada e outros se esgotarão nos próximos dois anos;

CONSIDERANDO que o estabelecimento de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada vem acarretando notórias mudanças na estratégia governamental, de forma a viabilizar a reunião de esforços e recursos em atividades vinculadas à educação, saúde, segurança, moradia, assistência social e obras de infra-estrutura;

CONSIDERANDO que a iniciativa privada será obrigada a prestar os serviços adequados que visa ao atendimento, com rapidez, conforto, frequência e qualidade ambiental, observando os direitos dos usuários;

CONSIDERANDO que a transferência dos serviços à iniciativa privada, liberará recursos financeiros e humanos da Secretaria de Ação Social para serem utilizadas para sua atividade fim, que é a assistência social, além de aumentar a arrecadação do Distrito Federal; decreta:

92. No mesmo sentido, em sede de julgamento da Apelação Cível nº 2010.01.1.005706-4, foi decidido, em 21/07/2010, que:

A ausência de prejuízo é fator determinante na questão relativa à ausência de justificativa prévia da realização da concessão, exigida pela norma do art. 5º da Lei nº 8987/95, pois a economicidade esperada do procedimento afasta a possibilidade de invalidação de todo processo licitatório em razão da falta de um ato denominado justificativa prévia da necessidade de concessão do serviço público.

Do conjunto documental juntado por linha aos autos principais, vislumbro que o edital convocatório da licitação foi publicado de forma a dar a publicidade à pretensão da Administração Pública de contratar a concessão do serviço de administração de cemitérios no Distrito Federal, ante a ineficiência do serviço prestado pela Administração indireta.

93. Assim, não se vislumbra a ocorrência de irregularidade que venha a gerar a nulidade da contratação ou prejuízo à sociedade.



O) *Illegal processamento da licitação pela Novacap e inexistência de análise obrigatória pela Procuradoria-Geral do DF – PGDF da segunda minuta do edital*

94. Foi arguido na Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,⁵⁴ peça integrante do Processo nº 1457/2001, que a licitação foi indevidamente conduzida pela Novacap, uma vez que esse órgão: 1) elaborou o projeto básico e o edital da concessão, bem como realizou os demais procedimentos afetos ao certame licitatório; e 2) aprovou a minuta do edital de licitação.

95. Segundo a Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT, tais situações consistiriam em irregularidades, haja vista que a competência para os atos afetos ao item 1 recai exclusivamente (de forma indelegável, portanto) sobre o Distrito Federal, titular dos serviços cemiteriais, enquanto que a competência para a prática do ato relativo ao item 2 recai sobre a Procuradoria-Geral do DF – PGDF, órgão de assessoria jurídica da Administração. O mérito dessa questão ainda não foi analisado por esta Corte.

96. Entretanto, o Poder Judiciário afastou, no bojo da AP 2001.01.1.124880-5,⁵⁵ a irregularidade relativa à aprovação da minuta do edital de licitação pela Novacap sem que a PGDF o analisasse novamente, entendendo: 1) que seria desnecessário nova apreciação da minuta do edital por esse órgão, uma vez que as recomendações da PGDF teriam sido acatadas pelo órgão de assessoramento jurídico da Novacap; 2) que o edital foi aprovado pela Procuradoria da Novacap; e 3) que se tratava de mero formalismo por parte do autor popular da ação.

97. No mesmo sentido, em sede de julgamento da Apelação Cível nº 2010.01.1.005706-4,⁵⁶ foi decidido, em 21/07/2010, que:

Nesta esteira, o dever de fiscalização da assessoria jurídica foi exercido de forma adequada, pois as recomendações quanto à necessidade de regularização do edital estão devidamente reconhecidas, sendo que o conjunto probatório revela o atendimento por parte da Administração dos apontamentos contidos nos pareceres.

Tal como destacou o magistrado sentenciante, a minuta do edital convocatório restou aprovada pela Procuradoria Jurídica da Novacap, não havendo falar-se em nulidade decorrente da não aprovação do edital por assessoria jurídica.

⁵⁴ E-DOC F144DA8B.

⁵⁵ Conforme pode ser consultado por meio do link <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?NXTPGM=plhtml06&ORIGEM=INTER&CDNUPROC=20010111248805APC>.

⁵⁶ Conforme pode ser consultado por meio do link <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?NXTPGM=plhtml02&TitCabec=2%AA+Inst%E2ncia+%3E+Consulta+Processual&SELECAO=1&CHAVE=2010.01.1.005706-4&COMMAND=ok&ORIGEM=INTER>.



98. Assim, registra-se que não há evidência na documentação analisada de irregularidade apta a gerar a nulidade da licitação e do contrato, nem se vislumbra prejuízo ao interesse público.

P) Ausência de justificativa para prestação de serviços cemiteriais com exclusividade

99. Foi trazido na Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,⁵⁷ peça integrante do Processo nº 1457/2001, que os serviços cemiteriais, nos moldes em que foram contratados, seriam prestados de forma exclusiva e monopolista pela concessionária, o que contrariaria o art. 16 da Lei de Concessões, transcrito a seguir:

Art. 16. A outorga de concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica justificada no ato a que se refere o art. 5º desta Lei.⁵⁸

100. Também, foi noticiado que tal situação decorreu de permissão implícita do Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES de que um mesmo licitante concorresse e ganhasse os dois lotes que compunham o objeto do certame. O mérito dessa questão ainda não foi analisado por esta Corte.

101. A irregularidade apontada na mencionada peça processual não merece prosperar. O edital supra em momento algum conferiu exclusividade ou monopólio na forma do art. 16 da Lei de Concessões. O que o dispositivo veda é a intencional exclusão de mais de um concessionário, o que não foi feito. Foi realizada uma licitação, na qual os lotes disputados tiveram um mesmo vencedor. Acompanhar o posicionamento acima seria dizer que o GDF deveria aceitar propostas piores apenas para evitar a concentração, em afronta aos princípios constitucionais. Assim, não há que se falar em vício no certame.

102. Nesse mesmo sentido, o Poder Judiciário, em sede de julgamento da Apelação Cível nº 2010.01.1.005706-4, decidiu, em 21/07/2010, nos seguintes termos:⁵⁹

No concernente à necessidade de fracionamento dos lotes do serviço a ser prestado pelos concessionários, verifico que o ato convocatório é de clareza

⁵⁷ E-DOC F144DA8B.

⁵⁸ Art. 5º O poder concedente publicará, previamente ao edital de licitação, ato justificando a conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

⁵⁹ Conforme disponível em <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaold=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&numeroDoDocumento=435101&comando=abrirDadosDoAcordao&quantidadeDeRegistros=20&numeroDaUltimaPagina=1&internet=1>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

solar ao estabelecer que a concessão do serviço público se daria de forma parcelada, sendo elencadas, inclusive, as unidades de cemitério existente no Distrito Federal.

Todavia, a existência de uma única proposta na concorrência, que restou vencedora, não obsta a realização do serviço com observância do princípio da efetividade insculpido no *caput* do art. 37 da CF/88, ainda que de forma centralizada, desde que cumpridas as obrigações decorrentes da prestação do serviço com a qualidade esperada e exigida pelo ordenamento jurídico.

103. Assim, não se vislumbra a ocorrência de irregularidade apta a gerar nulidade do certame e/ou prejuízo ao interesse público.

Q) Ausência de autorização legislativa para concessão de bem imóvel do DF

104. Foi arguido na Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,⁶⁰ peça integrante do Processo nº 1457/2001, que, além da exploração dos serviços cemiteriais, o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 concedeu o uso das áreas em que se encontravam as necrópoles, o que teria se dado sem as exigências insertas na Lei Orgânica do DF sobre a matéria, quais sejam:

Art. 60. Compete, privativamente, à Câmara Legislativa do Distrito Federal:
(...)

XXVIII – **aprovar previamente** a alienação de terras públicas com área superior a vinte e cinco hectares e, no caso de **concessão de uso, com área superior a cinquenta hectares**;

105. Assim, a irregularidade residiria no fato de que inexistiu autorização legislativa prévia concedendo o uso de terras públicas, uma vez que a área dos 6 (seis) cemitérios somados totaliza aproximadamente 259 hectares (ou 2.592.862,76 m²). O mérito dessa questão ainda não foi apreciado por esta Corte.

106. Entretanto, de uma análise acurada da legislação vigente e da situação descrita depreende-se que a falha apontada não se mantém, haja vista que não é caso de concessão de uso de área pública, mas de concessão de serviços precedida de obra pública. Desse modo, o art. 60 da Lei Orgânica do DF, sustentáculo jurídico da suposta irregularidade, não se aplica à questão em comento.

107. No mesmo sentido entendeu o Poder Judiciário em sede de decisão exarada em 07/04/2010 no bojo da Apelação Cível 2009.01.1.068761-4. Senão veja-se:

⁶⁰ E-DOC F144DA8B.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Ante a ausência de previsão expressa de inequívoca vontade do proprietário em conceder direito real de uso, ao entabular contrato de concessão de serviço público, não há que se falar em direito de registro do referido direito.

Cláusulas referentes ao uso da área objeto do contrato de concessão de serviço público, não podem ser interpretadas como previsão explícita do direito real de uso, por simplesmente decorrerem da concessão do serviço em questão. (Grifou-se.)

108. Diante do exposto, tem-se que tal situação não maculou a licitação ou a contratação, nem causou prejuízo ao interesse público.

R) Injustificável prazo para a concessão

109. Foi apontado na Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,⁶¹ peça integrante do Processo nº 1457/2001, que a estipulação do prazo da concessão dos serviços cemiteriais, qual seja, de 30 (trinta) anos, padeceria de dois vícios:

- Inexistência de lei fixando os prazos-limite de outorga, em desconformidade com o disposto pela Lei nº 9.074/1995, art. 2º;
- Desvinculação do prazo de vigência contratual com o tempo necessário para a amortização e remuneração dos investimentos realizados pela concessionária.

110. O mérito dessa questão ainda não foi analisado por esta Corte. Contudo, discorda-se do entendimento acima, pois, conforme já defendido neste relatório, a Lei nº 2.424/1999 e o Decreto nº 22.274/2001 regulamentam o assunto no âmbito do Distrito Federal. Nesse sentido, em consonância com a Lei nº 9.074/1995, há previsão legal acerca do regime de concessão dos serviços, não havendo, portanto, vício na contratação.

111. No tocante à alegada desvinculação entre o prazo contratado e a remuneração, reconhece-se que o contrato que dispõe sobre a concessão dos serviços cemiteriais não possui elementos que possibilitam a comparação entre tais coisas, razão pela qual se propõe medidas saneadoras, conforme será tratado especificamente no Achado de Auditoria nº 02 deste relatório.

112. Diante do exposto, não há evidência na documentação analisada de irregularidade apta a gerar nulidade do certame licitatório ou da contratação.

⁶¹ E-DOC F144DA8B.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

S) Outorga por autoridade incompetente

113. Foi noticiado na Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT,⁶² peça integrante do Processo nº 1457/2001, que a outorga da concessão dos serviços cemiteriais foi realizada por autoridade incompetente, qual seja, o então Secretário de Estado de Ação Social do DF. Mais, a referida autoridade teria se baseado erroneamente em dispositivo da Lei de Licitações para adjudicar o objeto licitado⁶³:

ADJUDICO a presente licitação, nos termos do inciso VI do artigo 43 da Lei nº 8.666/93, [...]

114. Em vez disso, conforme noticiado pela Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT, o correto seria que o objeto da concessão fosse outorgado por ato do Poder Concedente, com fulcro na Lei das Concessões, cuja competência recairia ao então titular do Poder Executivo.

115. No entanto, depreende-se do art. 8º da Lei nº 2.424/1999 que a então Secretaria de Estado da Criança e Assistência Social do DF, posteriormente transformada em Secretaria de Estado da Ação Social do DF, por meio do Decreto nº 21.170/2000, possuía competência para executar os serviços funerários no DF diretamente ou por meio de permissão. *In verbis*:

Art. 8º Os serviços funerários serão executados diretamente pela Secretaria da Criança e Assistência Social do Distrito Federal ou sob regime de permissão, precedido em qualquer hipótese, de licitação, em atendimento às Leis Federais nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 e nº 8.666 de 21 de junho de 1993, adotando-se o sistema de pré-qualificação dos licitantes.

116. Diante do exposto, tem-se que a falha apontada não procede e que não há evidência de irregularidade apta a gerar nulidade do certame licitatório ou da contratação.

Irregularidades analisadas apenas pelo Poder Judiciário e afastadas por este

117. A seguir, apresenta-se um resumo de outras supostas irregularidades que foram arguidas e analisadas apenas no âmbito do Poder Judiciário (Ação Popular nº 2001.01.1.124880-5 e ACP nº 2003.01.1.010370-8), bem como as respectivas fundamentações adotadas para a sua rejeição nessa esfera:⁶⁴

⁶² E-DOC F144DA8B.

⁶³ Conforme e-DOC F144DA8B, fl. 43 e Processo nº 1457/2001, Anexo I, fl. 342.

⁶⁴ Conforme consta no DA 05, associado ao e-TCDF.


Tabela 4 – Irregularidades arguidas e analisadas apenas no âmbito do Poder Judiciário

Nº	Irregularidade arguida	Fonte	Fundamentação do afastamento
1	Inadequação das datas e horários em que os licitantes e a população em geral foram comunicados acerca de atos administrativos relativos à licitação.	AP 2001.01 .1.1248 80-5	A sentença judicial na AP 2001.01.1.124880-5 foi no sentido de que: [...] Por seu turno, as alegações do autor popular quanto às datas e horários em que os licitantes e a população em geral foram comunicados acerca de atos administrativos relativos à licitação não comprometem a legalidade do procedimento licitatório levado a efeito pela Administração, eis que não contrariam nenhuma disposição legal. [...]
2	Preço fixado para a aquisição de cópia do edital em desconformidade com a lei.	AP 2001.01 .1.1248 80-5	A sentença judicial na AP 2001.01.1.124880-5 foi no sentido de que: [...] Não é melhor a sorte do autor popular no tocante à alegação de que o preço fixado para a aquisição de cópia do edital estaria em desconformidade com a lei. Na verdade, e como bem asseveram os réus, o preço expressa tão-somente o custo da reprodução das várias plantas que também integram o instrumento convocatório. [...]
3	Aceitação de proposta única em concorrência que previa o fracionamento do objeto em lotes	AP 2001.01 .1.1248 80-5	A sentença judicial na AP 2001.01.1.124880-5 enfatizou a essencialidade dos serviços cemiteriais e abordou a lisura do procedimento licitatório de modo genérico. Senão veja-se: [...] A realização de procedimentos de licitação pela Administração Pública visa imprimir aos contratos firmados pela Administração com particulares lisura, publicidade e moralidade. Na hipótese vertente, este Juízo está convicto de que não podem ser lançados contra o Edital, nem contra o procedimento da licitação em causa qualquer pecha de ilegalidade capaz de sedimentar declaração de nulidade de tais atos. A vasta gama de documentos acostados aos autos prova, à saciedade, a inexistência de ilegalidade passível de correção pelo Poder Judiciário. Ressai da prova carreada ao feito, ao contrário, que a licitação promovida pela Novacap seguiu, até aqui, os trâmites legais insculpidos na lei específica. [...]

Fonte: DA 05 (associado ao sistema e-TCDF).

Conclusão

118. Por todo o exposto, conclui-se que:

- as irregularidades apontadas no âmbito do Processo TCDF nº 1457/2001, da Ação Popular nº 2001.01.1.124880-5 e da Ação Civil Pública nº 2003.01.1.010370-8, considerando as deliberações desta Corte e do Poder Judiciário, não são capazes de gerar a nulidade da contratação ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

prejuízo à sociedade;

- no que tange às irregularidades sanadas e àquelas afastadas pelo Poder Judiciário, nada resta a ser feito pelo Poder Executivo ou pelo TCDF;
- no tocante às irregularidades consumadas, tem-se que qualquer medida tendente a solucioná-las seria intempestiva e, portanto, inócua. Ademais, não são suficientes para invalidar a licitação ou o contrato, por não possuírem relevância material;
- atinente às irregularidades passíveis de saneamento, elencadas na Tabela 5 (a seguir), deve o Poder Concedente regulamentar a matéria e/ou aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de formar a solucioná-las.

119. Ademais, tendo em vista a essencialidade dos serviços em questão, as diversas falhas elencadas relacionadas ao Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 e o princípio da prudência, será sugerido ao Poder Concedente que se abstenha de prorrogá-lo, caso não proceda aos ajustes contratuais propostos.

Tabela 5 – Resumo das irregularidades na licitação e concessão dos serviços cemiteriais classificadas como passíveis de saneamento.

Nº	Irregularidade
1	Falta de indicação de metas; da descrição das condições necessárias à prestação adequada do serviço; dos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço e dos critérios para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionária.
2	Omissão de cláusulas essenciais.
3	Infundada previsão de prorrogação.
4	Serviços de cremação sem regulamentação prévia.

Fonte: e-TCDF.

120. A título de *benchmarking*, verificou-se que outros entes federativos possuem contratos de concessão mais adequados no que tange a alguns dos aspectos de que tratam as irregularidades retromencionadas.



121. É o caso, por exemplo, do contrato de prestação e exploração de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Rio Verde, o qual obriga a contratada a observar parâmetros, indicadores e critérios de qualidade objetivos previstos em anexo que integra a avença contratual, bem como em normativo editado pela Agência Goiana de Regulação (conforme descrito no DA 12⁶⁵). *In verbis*:

CLÁUSULA OITAVA – DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS

8.1 A SANEAGO se obriga a observar, na prestação dos serviços, os parâmetros, critérios e indicadores de qualidade estabelecidos pelo REGULADOR, particularmente aqueles previstos no Regulamento constante do ANEXO I deste instrumento, bem como aqueles estabelecidos na Resolução CG n. 212/2003, do Conselho de Gestão da AGR – Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos e nas demais normas de regulação que vierem a ser expedidas acerca desta matéria.

[...]

122. Também, o contrato de concessão de serviços cemiteriais do município do Rio de Janeiro estabelece um sistema de desempenho baseado em subíndices de infraestrutura, serviços, práticas corporativas, atendimento ao cliente e regulação ambiental, os quais são compostos de múltiplos indicadores de desempenho cuja metodologia de aferição consta de um anexo do contrato. Igualmente, outro anexo elenca os serviços que devem ser prestados no âmbito da concessão, bem como estabelece diversas exigências mínimas correlatas a serem observadas pela concessionária (conforme descrito nos DAs 13.1 e 13.2⁶⁶). Senão veja-se:

O presente Anexo tem como objetivo descrever os SISTEMA DE DESEMPENHO composto pelo ÍNDICE DE DESEMPENHO (ID) e seus SUB-ÍNDICES DE DESEMPENHO e INDICADORES DE DESEMPENHO.

A avaliação do desempenho da CONCESSIONÁRIA será realizada por meio da apuração, cálculo e aplicação do ID, medição da qualidade da prestação dos SERVIÇOS prestados pelas CONCESSIONÁRIAS baseado nos INDICADORES DE DESEMPENHO apresentados neste documento, servindo como balizador para a composição final da outorga, conforme exposto no ANEXO I do Edital - MINUTA DE CONTRATO.

O cálculo dos SUB-ÍNDICES DE DESEMPENHO E INDICADORES DE DESEMPENHO que compõem o ID será feito trimestralmente. Entretanto, a apuração do ÍNDICE DE DESEMPENHO será feita semestralmente, a partir da média dos dois trimestres consecutivos anteriores à apuração.

O ÍNDICE DE DESEMPENHO apurado influenciará diretamente o cálculo do valor da parcela variável da OUTORGA para o semestre subsequente à apuração, até que nova apuração semestral seja realizada. O valor da parcela

⁶⁵ E-DOC A5A7EBF6.

⁶⁶ E-DOCs CB2B743E e A510F637.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

variável da OUTORGA irá corresponder a um % da Receita Bruta do CONCESSIONÁRIO, de acordo com a classificação obtida nesse semestre.

123. Ressalta-se que a avença contratual prevê, inclusive, avaliação por verificador independente, conforme excerto a seguir:

O VERIFICADOR INDEPENDENTE, empresa contratada para esta finalidade, analisará as informações e promoverá as diligências necessárias à elaboração de um parecer sobre o real desempenho apresentado pela CONCESSIONÁRIA e sugestões de melhoria do seu desempenho. Para diligência das informações, o VERIFICADOR INDEPENDENTE utilizará:

- Inspeções amostrais para verificação dos critérios de qualidade e disponibilidade.
- Análise da documentação produzida e apresentada pela CONCESSIONÁRIA;
- Análise de informações prestadas pelo PODER CONCEDENTE;

No caso de inspeções amostrais, é obrigação do VERIFICADOR INDEPENDENTE utilizar uma amostra estatisticamente significativa. É de exclusiva responsabilidade do PODER CONCEDENTE a contratação do VERIFICADOR INDEPENDENTE, sendo de exclusiva responsabilidade de cada CONCESSIONÁRIA o pagamento pela prestação de serviços de fiscalização deste.

Causas

124. Insuficiência de estudos técnicos prévios à contratação.

125. Falhas na elaboração do Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES e do Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.

126. Inércia da Sejus/DF ao não promover os ajustes contratuais necessários com vistas a adequá-lo aos ditames legais e solucionar as irregularidades passíveis de saneamento elencadas no Processo nº 1457/2001.

Efeitos

127. Comprometimento da qualidade dos serviços cemiteriais oferecidos à população, bem como da gestão, por parte da Sejus/DF, do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.



Considerações dos Auditados

128. Por meio da Decisão nº 4402/2017⁶⁷, esta Corte oportunizou à Sejus/DF, ao Ibram/DF e à empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.⁶⁸ que se manifestassem sobre o Relatório Prévio de Auditoria⁶⁹.

129. O Ibram/DF, cuja manifestação aborda apenas o Achado de Auditoria nº 03, e a referida empresa encaminharam suas manifestações tempestivamente.⁷⁰ Por seu turno, a Sejus/DF encaminhou o Ofício nº 692/2017-GAB/SEJUS⁷¹ solicitando prorrogação de prazo, a qual foi denegada por meio do Despacho Singular nº 626/2017-GCIM⁷², que também determinou o encaminhamento a esta Corte, em até 02 (dois) dias a contar do conhecimento do referido despacho, que ocorreu em 27/10/2017⁷³, das informações que porventura já tivesse obtido junto às suas áreas técnicas.

130. Após, essa Pasta encaminhou suas considerações em 08/10/2017 (as quais versam apenas sobre o Achado nº 04), por meio do Ofício nº 718/2017⁷⁴, intempestivamente, portanto. No entanto, em homenagem ao princípio da ampla defesa e do contraditório, poderá o Tribunal, excepcionalmente, relevar esse atraso.

Empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

131. No que tange ao Achado de Auditoria nº 01, a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. admitiu que o contrato foi omissivo nos seguintes pontos:

- Omissão de cláusulas essenciais quanto à critérios indicadores fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;
- Omissão de cláusulas essenciais para o cálculo e a forma de pagamento das indenizações devidas à concessionário, quando for o caso.

132. Com efeito, acresceu que isso “gerou uma situação de insegurança jurídica prejudicial a todas as partes envolvidas, o que demanda correção através do aditamento do contrato.”⁷⁵

⁶⁷ E-DOC 9EBEFEE6-e.

⁶⁸ Os quais foram cientificados do inteiro teor do referido *decisum* por meio dos Ofícios nºs 7630, 7631 e 7632/2017-GP, recebidos em 26/09/2017, 25/09/2017 e 25/09/2017, respectivamente.

⁶⁹ E-DOC 0395167F-e.

⁷⁰ Em 17/10/2017 e 25/10/2017, respectivamente, conforme e-DOCs D2D1ADCE-c e A8225662-c.

⁷¹ E-DOC F77D651E-c.

⁷² E-DOC E7D3FCCC-e.

⁷³ Conforme e-DOC 6BCF96A0-e.

⁷⁴ E-DOC C1DEC6A7-c.

⁷⁵ E-DOC A8225662-c, fl. 04.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

133. No que tange à omissão contratual acerca das condições para a prorrogação da concessão, a empresa admitiu que “o contrato não foi notavelmente minucioso” ao elencar as condições para a sua prorrogação e que “deixou ampla margem de discricionariedade ao gestor público.”⁷⁶

134. Alegou que essa lacuna contratual permite que o ajuste seja prorrogado, mesmo no caso em que a qualidade dos serviços seja insatisfatória. E, de outro lado, abre margem para que o gestor público não prorogue a avença mesmo no caso em que os serviços sejam satisfatoriamente prestados e que a “sua prorrogação se mostre uma medida mais adequada ao interesse público do que a assunção dos serviços pelo Estado ou a realização de nova licitação”.⁷⁷

135. Assim, a empresa anui à necessidade de elencar parâmetros que orientem a prorrogação do contrato em tela, especialmente àqueles relativos à qualidade dos serviços prestados. No entanto, ressalta que tal regra deve limitar a discricionariedade do gestor público, não permitindo que esse tome decisão contrária ao interesse público, deixando de prorrogar o contrato, caso os serviços prestados se mostrem satisfatórios e a alternativa à prorrogação seja mais custosa.⁷⁸

136. No que tange à irregularidade relativa a “serviços de cremação sem regulamentação prévia”, a empresa, com base no Relatório Prévio de Auditoria, reputou como superada a irregularidade ante o disposto na Lei Distrital nº 2.424/1999 e nos Decretos nºs 20.502/1999 e 22.274/2001. Isso porque a ausência de regulamentação se restringe à definição da tarifa a ser praticada pela concessionária na exploração do serviço, tendo em vista inexistência de disposição contratual e editalícia sobre o tema.

137. Afirmou que essa questão já se encontra dirimida haja vista o que restou decidido no âmbito da Ação Popular nº 2001.01.1.124880-5, na qual se resolveu que “com relação aos novos serviços, implantados pela concessionária, o preço a ser cobrado deve ser estabelecido por ela, e deverá ser praticado apenas após negociação e aprovação junto ao órgão concedente.”

⁷⁶ E-DOC A8225662-c, fls. 04/05.

⁷⁷ E-DOC A8225662-c, fls. 04/05.

⁷⁸ E-DOC A8225662-c, fl. 05.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

138. Também, a empresa discordou da proposta de determinação do Relatório Prévio de Auditoria para que a Sejus/DF adote medidas com vistas a aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de modo a caracterizar e detalhar previamente outras obras de engenharia que sejam de responsabilidade da concessionária durante a vigência desse ajuste. Isso porque, segundo ela, tal proposta não teria utilidade, visto “que não há mais obras a serem executadas pela concessionária”.⁷⁹

139. Por fim, registrou serem necessárias as seguintes adequações nas propostas de determinação exaradas no Relatório Prévio de Auditoria para o Achado nº 01:⁸⁰

- A) Os itens a.i, a.ii e a.iii devem ser objeto de aditamento contratual e não de regulamentação simples unilateral, pois extravasaria o poder da Administração de modificação dos termos contratuais;
- B) Exclusão do item a.iv, haja vista que o Poder Judiciário já estabeleceu a forma de determinação das tarifas dos serviços não prestados anteriormente à concessão, o que inclui o serviço de manutenção;
- C) O item II deve deixar claro que o detalhamento a que se refere deve obedecer àquilo já existente no Anexo VI, do Edital de concorrência nº 010/2001 – ASCAL/PRES e no Plano de Ação apresentado pela concessionária, enquanto consórcio licitante.

⁷⁹ E-DOC A8225662-c, fl. 04.

⁸⁰ I. Determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania do DF – Sejus/DF que:

a) adote medidas para regulamentar a matéria e/ou aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 no que tange a:

- i. indicação de metas, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros objetivos e suficientes para aferição da prestação adequada dos serviços cemiteriais pela concessionária;
- ii. omissão de cláusulas essenciais referentes ao art. 23, incisos III, IV, V, VI, X, XI, XIII, XIV e inciso II do parágrafo único, da Lei nº 8.987/1995, constantes da Tabela 3 deste Relatório (§49);
- iii. critérios e parâmetros objetivos para prorrogação do contrato de prestação de serviços cemiteriais;
- iv. parâmetros para prestação dos serviços de cremação;

[...]

II. Determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania do DF – Sejus/DF que, doravante, adote medidas com vistas a aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de modo a caracterizar e detalhar previamente outras obras de engenharia que sejam de responsabilidade da concessionária durante a vigência desse ajuste.



Posicionamento da equipe de auditoria

140. Inicialmente, no que tange ao item I, subitens a.i, a.ii e a.iii, das proposições do Achado nº 01 do Relatório Prévio de Auditoria, reconhece-se que a alteração deve se dar preferencialmente mediante aditamento contratual, sem prejuízo de regulamentação da matéria, quando cabível. No entanto, uma vez que muitas das alterações propostas referem-se a omissões de cláusulas essenciais, que por força do art. 23 da Lei nº 8.987/1995 deveriam constar do ajuste contratual, conforme evidenciado neste relatório, cabe à Sejus/DF, por meios administrativos ou judiciais, adotar providências para realizá-las e, assim, sanear as falhas do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.

141. Também, não obstante a necessidade de incluir no ajuste contratual regras claras e objetivas para a prorrogação Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, tem-se que a concessionária confunde a faculdade que o Poder Concedente possui de prorrogar o contrato de concessão, decorrente do art. 23, XII, da Lei nº 8.987/1995, com obrigação, que não encontra suporte legal, em que pese a recorrência dessa prática pela Administração Pública.

142. Isso porque o atendimento pela concessionária a critérios técnicos e objetivos previstos no contrato de concessão constitui condição necessária, mas não suficiente, para a prorrogação do ajuste.

143. Nesse sentido, ensina Di Pietro⁸¹ que o atendimento a critérios técnicos e objetivos, preferivelmente vinculados à qualidade do serviço, deve ser um balizador para tornar possível a prorrogação do contrato de concessão, que apenas deve se realizar em casos excepcionais para atender o interesse público, ou na hipótese em que o prazo originariamente estabelecido se mostra insuficiente para a amortização dos investimentos, não devendo ser a regra, sob pena de que a prestação do serviço se quede sob a gestão de uma mesma empresa indefinidamente.

144. Assim, os critérios e parâmetros que eventualmente serão inseridos no Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito

⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Públicas*. Pág. 117 (conforme citado anteriormente neste relatório).



Federal nº 01/2002 como balizadores da qualidade do serviço devem servir como insumo para o Poder Concedente aferir tão somente a possibilidade de prorrogar a concessão. Portanto, tem-se que não vincula o gestor público, que deve, por sua vez, analisar todo o contexto fático à época da expiração do contrato com vistas a melhor atender o interesse público.

145. No que tange ao item I, subitem a.iv, das proposições do Achado de Auditoria nº 01, os parâmetros relativos aos serviços de cremação não se referem apenas às tarifas que podem ser eventualmente cobradas (assunto que será abordado no Achado de Auditoria nº 03), mas também ao detalhamento acerca da prestação dos serviços, o que pode ser feito inclusive por meio de normativos, tais como decretos, portarias e resoluções, caso o Poder Concedente entenda necessário.

146. No tocante ao item II das proposições do Achado nº 01 do Relatório Prévio de Auditoria, tem-se que o intuito foi justamente evitar a existência de lacunas contratuais quando da realização de outras obras de engenharia que não as já concluídas pela concessionária.

147. Com efeito, é possível que as partes acordem pela necessidade da expansão de estruturas existentes ou mesmo pela construção de outras, mais novas, o que ensejaria, por óbvio, o aditamento da avença contratual. Ainda, a Sejus/DF pode avaliar se é o caso de aumentar o detalhamento da obra relativa ao crematório de cadáveres, prevista no contrato e ainda não realizada.

148. De outro lado, a realização de obras relacionadas às necrópoles deve observar o disposto no Edital de Concorrência nº 010/2001 – ASCAL/PRES, os termos do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 e o Plano de Ação apresentado pela concessionária. No entanto, sem prejuízo de eventuais aditamentos no instrumento contratual supracitado, visando melhor detalhá-las e atender ao interesse público.

149. Diante do exposto, tem-se que as considerações apresentadas não foram suficientes para alterar as evidências noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a sanear as falhas encontradas.



Proposições

150. Isso posto, sugere-se ao egrégio Plenário:

I. Determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania do DF – Sejus/DF que:

a) adote, no prazo de 90 (noventa) dias, providências para aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 ou, quando cabível, regulamentar a matéria no que tange a:

i. indicação de metas, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros objetivos e suficientes para aferição da prestação adequada dos serviços cemiteriais pela concessionária;

ii. omissão de cláusulas essenciais referentes ao art. 23, incisos III, IV, V, VI, X, XI, XIII, XIV e inciso II do parágrafo único, da Lei nº 8.987/1995, constantes da Tabela 3 deste Relatório (§49);

iii. critérios e parâmetros objetivos para prorrogação do contrato de prestação de serviços cemiteriais;

iv. parâmetros para prestação dos serviços de cremação;

b) abstenha-se de prorrogar, em razão das lacunas de cláusulas contratuais estabelecidas pela Lei nº 8.987/1995, o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, caso as medidas determinadas não sejam devidamente implementadas, de modo a resguardar o interesse público;

c) doravante, adote medidas com vistas a aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de modo a caracterizar e detalhar previamente outras obras de engenharia que sejam de responsabilidade da concessionária durante a vigência desse ajuste.



Benefícios Esperados

151. Aprimoramento do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 e, conseqüentemente, da sua gestão por parte da Sejus/DF. Melhora na qualidade da prestação dos serviços cemiteriais.

152. Maior segurança jurídica para a Sejus/DF, a concessionária e a população do DF.

2.2 QA 2 – Qual a situação da execução financeira do contrato e o impacto financeiro nos cofres públicos em caso de extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais?

A avaliação acerca do impacto financeiro nos cofres públicos em caso de extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais pelo Poder Público resta prejudicada, haja vista a inexistência de parâmetros e critérios contratuais objetivos.

2.2.1 Achado de Auditoria nº 02 – Inexistência de parâmetros objetivos que possam subsidiar levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações em caso de extinção unilateral da concessão pelo Poder Público.

Critério

153. O contrato de concessão deve prever parâmetros objetivos com vistas a subsidiar levantamentos, avaliações e liquidações necessários, bem como o método de cálculo de indenização, em face de eventual extinção unilateral da concessão pelo Poder Público.

154. Legislação aplicável: Lei nº 8.987/1995, art. 23; Lei Distrital nº 2.424/199; Decreto Distrital nº 20.502/1999; e Decreto Distrital nº 22.274/2001.

Análises e Evidências

155. Inicialmente, cabe esclarecer que a modelagem da contratação em exame não visou estabelecer um equilíbrio entre os investimentos realizados pela concessionária e a previsão de receitas a serem auferidas por essa ao longo da vigência



contratual, inexistindo, inclusive, estudo econômico e/ou de viabilidade prévio que os relacionasse.⁸²

156. Nesse sentido, o Poder Concedente optou à época por modelagem que consistia no recolhimento mensal aos cofres públicos pela concessionária de percentual fixo (5%) incidente sobre a receita bruta, em contrapartida pela administração das necrópoles, de acordo com os preços pactuados⁸³, bem como pelos investimentos a serem realizados nesses pela contratada.

157. Indagada sobre a matéria, a Sejus/DF manifestou-se nos seguintes termos:

O Projeto Básico apresentado pela NOVACAP, no Edital de concorrência nº 010/2001 – ASCAL/PRS – NOVACAP/GDF, em seu item 10, trata dos Quantitativos e Orçamento para Elaboração de Projetos de construção de novas Edificações a serem realizadas nas unidades cemiteriais com o respectivo orçamento **estimativo** de cada projeto a ser construído e condiciona inicialmente prazo máximo de 02 (dois) anos após a assinatura do contrato para conclusão das obras, sendo que tal período foi prorrogado posteriormente, conforme o Primeiro termo Aditivo ao contrato nº 01/2002, por mais 02 (dois) anos.

No entanto, não ficou condicionado no contrato de concessão um dispositivo com vistas a calcular o fluxo financeiro necessário para amortizar e remunerar os investimentos da concessionária. (Grifou-se.)

158. O referido contrato difere, portanto, do modelo convencionalmente adotado, no qual os investimentos a serem realizados pela concessionária são relacionados de forma equilibrada com receita potencial oriunda da exploração dos serviços concedidos, que teria então o condão de amortizar e remunerar os investimentos, conforme art. 2º, III, da Lei Federal nº 8.987/1995.⁸⁴

159. No caso em análise, o Plano de Ação, que integra o referido instrumento⁸⁵, elenca e precifica alguns dos investimentos a serem então realizados (como cinzários, ossuários individuais e geral, crematório, etc.). No entanto, não dispõe detalhadamente

⁸² Conforme e-DOC 803CA0A1-c, resposta à Nota de Auditoria nº 04/2303/2017-e.

⁸³ Os preços pactuados foram posteriormente revistos no âmbito da Ação Popular nº 2001.01.1.124880-5 (sentença disponível em <http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcgj1?MGWLPN=SERVIDOR1&NXTPGM=tjhtml122&ORIGEM=INTER&CIRCUN=1&SEQAND=196&CDNUPROC=20010111248805>).

⁸⁴ III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

⁸⁵ Por força de Cláusula Terceira do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

acerca das obras de ampliação e reforma de edificações então existentes⁸⁶, limitando-se a prever um valor global. Veja-se:

1.2 – PLANO DE INVESTIMENTO:

1.2.1 – Proposta de Investimentos (volume de recursos) a serem efetuados pela pessoa jurídica durante o período da concessão:

- Lote I – R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais);
- Lote II – R\$ 12.000.000,00 (doze milhões de reais)

160. Os investimentos precificados no Plano de Ação somavam à época apenas R\$ 825.140,00, ou 4,12% (quatro por cento) do total de recursos previstos conforme dispõe o supracitado item 1.2.1. Ademais, o atual panorama de implantação dos investimentos precificados no Plano de Ação é o seguinte:

Tabela 6 – Comparativo entre investimentos previstos no Plano de Ação* e realizados/recebidos

Nº	Investimentos previstos no contrato (Plano de Ação)	Quantidade prevista	Quantidade concluída e recebida formalmente pela Sejus/DF
1	Área para administração	1	1
2	Templo Ecumênico	7	7
3	Capela-Velório	2	6
4	Ossuários individuais (columbários individuais)	2250	576
5	Ossuários Gerais (columbários gerais)	6	1**
6	Cinzários	670	0
7	Crematório	1	0

*Integrante do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.

**À época em que os serviços cemiteriais foram concedidos à empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., a necrópole do Gama já contava com um ossuário geral.

161. No que tange ao cálculo de retorno dos investimentos, apenas o item 1.2.2 trata superficialmente do tema. No entanto, o faz sem qualquer fundamentação matemática e/ou menção à metodologia empregada, sendo, portanto, incompreensível. Senão veja-se:

1.2 – PLANO DE INVESTIMENTO:

[...]

1.2.2 – Viabilidade dos Investimentos Taxa de Retorno (Progressivo e Acumulativo);

- 1% ao mês;
- 12% no primeiro ano;

⁸⁶ Conforme item 3.1 do Plano de Ação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- 24% no 2º ano;
- 36% no 3º ano totalizando no final do período de Concessão (30º ano) 24,8%.

162. À luz desses elementos, constatou-se que o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 não estabelece parâmetros objetivos capazes de subsidiar levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações em caso de extinção unilateral da concessão pelo Poder Público,⁸⁷ conforme preveem os arts. 35, § 4º, e 36 da Lei nº 8.987/1995:

Art. 35. Extingue-se a concessão por:

I - advento do termo contratual;

II - encampação;

[...]

§ 4º Nos casos previstos nos incisos I e II deste artigo, o poder concedente, antecipando-se à extinção da concessão, procederá aos levantamentos e avaliações necessários à determinação dos montantes da indenização que será devida à concessionária, na forma dos arts. 36 e 37 desta Lei.

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

163. De fato, os dispositivos do contrato de concessão de serviços cemiteriais dedicados à matéria (Cláusula Décima Quarta) são reproduções literais dos artigos 35 a 39 da Lei das Concessões (Lei nº 8.987/1995). Ou seja, inexiste no ajuste em tela dispositivo que verse especificamente sobre o tema, havendo tão somente previsões genéricas, as quais já se aplicariam à espécie por força do referido diploma legal.

164. Indagada sobre a existência de método para proceder aos cálculos necessários no caso de extinção unilateral do contrato pela Administração, a Sejus/DF se manifestou no seguinte sentido⁸⁸:

Ainda não há um método definido que o Poder Concedente venha a utilizar para o referido procedimento em comento, no entanto deverá observar os critérios condicionados na Cláusula Décima Quarta do Contrato de Concessão, na Lei nº 8.987/1995, bem como nas legislações pertinentes.

165. Conforme se depreende da leitura do dispositivo legal supracitado, eventual indenização estaria vinculada aos bens reversíveis, ainda não amortizados ou

⁸⁷ Conforme mencionado no Achado de Auditoria nº 01, o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 não contempla diversas cláusulas essenciais.

⁸⁸ E-DOC 803CA0A1-c, resposta à Nota de auditoria nº 04/2303/2017-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

depreciados. Entretanto, o contrato de concessão em exame também não estabelece quais seriam os bens reversíveis da concessão, os quais deveriam retornar ou ser incorporados⁸⁹ pelo Poder Concedente ao final da concessão.

166. Sobre a reversão desses bens, mais uma vez o referido instrumento dispõe de maneira genérica em sua cláusula 14.2, que reproduz de forma literal o disposto no art. 35, §1º, da Lei nº 8.987/1995:

Extinta a concessão, retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

167. Não obstante, a Informação nº 20/2009-1ª ICE/AUDIT⁹⁰ (Processo nº 1457/2001) concluiu pela inexistência de valores a serem indenizados à concessionária em caso de extinção do referido contrato por ato unilateral da Administração. O critério que fundamentou esse entendimento consistiu em comparar a receita auferida pela concessionária no período de 2002 a 2007, qual seja, aproximadamente R\$ 55 milhões,⁹¹ com a estimativa de receita a ser auferida na vigência de toda a concessão (aproximadamente R\$ 72 milhões⁹²), levando à conclusão de que a partir do ano de 2009, mantendo-se a tendência de arrecadação à época, as receitas ultrapassariam a estimativa retrocitada, o que implicaria a consumação antecipada da avença contratual pelo exaurimento da expectativa de receita da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

168. No entanto, essa metodologia de cálculo e, conseqüentemente, a conclusão dela decorrente, não merecem prosperar, haja vista que não encontram abrigo contratual ou legal, mormente em face dos moldes superficiais nos quais o ajuste foi erigido, os quais, conforme mencionado nos parágrafos 154 a 169 deste relatório, não visou estabelecer um paradigma de equilíbrio entre as receitas auferidas e os investimentos a serem realizados pela concessionária. Com efeito, sequer se faz possível afirmar se

⁸⁹ Diz-se que os bens reversíveis cedidos à concessionária por ocasião da concessão devem retornar ao Poder Concedente, enquanto que aqueles bens adquiridos ao longo da vigência do contrato devem ser incorporados.

⁹⁰ E-DOC F144DA8B.

⁹¹ A soma deu-se por valores históricos, ou seja, não se utilizou preços do ano de elaboração do edital de contratação, a saber, 2001.

⁹² Valor constante do Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES acostado no Processo nº 1457/2001, Anexo I, fls. 23/90.



existem (ou não) investimentos realizados pela concessionária que já foram (ou não) amortizados/remunerados, ante a inexistência de parâmetros contratuais para subsidiar levantamentos, avaliações e liquidações, decorrentes de extinção do referido contrato.

169. Dessa forma, faz-se necessário que a Sejus/DF adote medidas para regulamentar a matéria e/ou aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de forma a estabelecer os referidos parâmetros e critérios que possibilitem calcular objetivamente levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações decorrentes de eventual extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais pelo Poder Público.

170. A título de *benchmarking*, cita-se o Contrato de Concessão de Fornecimento de Água e Esgotamento Sanitário do município de Rio Verde, o qual possui maior detalhamento no que tange à definição dos parâmetros em questão. Senão veja-se:

CLÁUSULA VIGÉSIMA. DAS INDENIZAÇÕES.

20.1 Extinto o presente contrato, por qualquer motivo, reverterão ao patrimônio do Município os bens definidos como reversíveis nos termos da Cláusula Quinta deste instrumento, bem como quaisquer outros direitos e privilégios que tenham sido transferidos à SANEAGO para a prestação dos serviços, procedendo-se aos levantamentos e às avaliações necessários à determinação do montante da indenização prévia devida à SANEAGO e/ou à DELEGATÁRIA, observados os valores e as datas de sua incorporação aos sistemas de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário.

§ 1º A reversão se dará sempre mediante o prévio pagamento, pelo MUNICÍPIO, de indenização quanto aos investimentos efetuados pela SANEAGO e/ou DELEGATÁRIA para a aquisição, construção ou implantação de bens reversíveis ainda não amortizados no momento da extinção do contrato.

§ 2º Os bens reversíveis serão identificados mediante vistoria conjunta, a ser realizada por um representante de cada uma das partes, no prazo de até 15 (quinze) dias contados da data da extinção do contrato.

§ 3º **O valor da indenização correspondente aos bens reversíveis identificados na forma da subcláusula anterior será definido mediante reavaliação do seu valor patrimonial**, nos termos da legislação tributária e societária aplicável.

§ 4º A reavaliação será feita por empresa de auditoria independente ou banco de investimentos de primeira linha contratado para tal fim pela SANEAGO, obrigando-se a SANEAGO a encaminhar ao MUNICÍPIO, em até 60 (sessenta) dias a contar da data de extinção do contrato, o laudo de avaliação.

§ 5º O Município terá o prazo de 30 (trinta) dias para examinar o laudo e apresentar eventuais objeções, devidamente fundamentadas. Não havendo manifestação de objeção, considerar-se-á aprovado o laudo de avaliação, hipótese em que o MUNICÍPIO deverá efetuar o pagamento da indenização correspondente nos (trinta) dias subseqüentes ao término do prazo anteriormente mencionado, sob pena de incidência de correção monetária, segundo o IGP-M (Índice Geral de Preços de Mercado) da Fundação Getúlio Vargas e juros moratórios de 1% (um por cento ao mês) sobre o débito monetariamente corrigido, sendo tanto a correção monetária quanto os juros



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

calculados *pro rata die* entre o vencimento da obrigação e seu efetivo pagamento. [...]

§ 7º Se ao término do prazo previsto no parágrafo anterior as partes não chegarem a consenso quanto ao valor da indenização devida pelos bens reversíveis, a controvérsia deverá ser resolvida pelo Poder Judiciário.

20.2 A extinção do presente contrato antes do advento do seu termo, salvo na hipótese de caducidade, obrigará o MUNICÍPIO a pagar à SANEAGO e/ou à DELEGATÁRIA **indenização integral pelas perdas e danos daí advindos, compreendendo tanto os danos emergentes quanto os lucros cessantes.**

§ 1º O valor da indenização prevista nesta sub-cláusula será apurado segundo o mesmo procedimento previsto na sub-cláusula anterior, ressalvadas as seguintes regras especiais:

I – **o prazo para a apuração inicial do valor pela empresa de auditoria independente ou banco de investimentos de primeira linha** contratado pela SANEAGO e/ou pela DELEGATÁRIA será de 90 (noventa) dias, prorrogável por igual período; [...]

20.3 – Na hipótese de advento do termo contratual sem a completa amortização e remuneração dos investimentos efetuados pela SANEAGO e/ou pela DELEGATÁRIA, em virtude de ruptura da equação econômico-financeira do contrato não remedida integralmente até o advento do termo final de vigência do contrato, o MUNICÍPIO se obriga a indenizar integralmente a SANEAGO e/ou a DELEGATÁRIA, previamente à retomada dos serviços e à reversão dos bens reversíveis, nos termos e segundo os critérios e procedimentos previstos na sub-cláusula 20.2 supra. [...] (grifou-se)

Causas

171. Insuficiência de estudos técnicos prévios à contratação.
172. Falhas na elaboração do Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES e do Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.
173. Inércia da Sejus/DF ao não promover os ajustes contratuais necessários com vistas a adequá-lo aos ditames legais.

Efeitos

174. Insegurança jurídica das partes envolvidas no Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, principalmente dos executores desse ajuste, em caso de eventual rescisão contratual.

Considerações dos Auditados

Empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

175. A concessionária arguiu que, ao contrário do exposto no Relatório Prévio de Auditoria, é possível “aferir se a concessionária investiu na concessão a quantidade de recursos prevista no item 1.2.1 de seu Plano de Ação” através da análise das



demonstrações financeiras da concessionária, as quais são remetidas periodicamente ao Poder Concedente.⁹³

176. Afirmou que, transcorrido pouco mais da metade do prazo contratual, todos os investimentos previstos contratualmente, os quais totalizam R\$ 16.000.000,00, foram realizados.⁹⁴

177. Alegou que os dados trazidos na “Tabela 6 – Comparativo entre investimentos previstos no Plano de Ação e realizados/recebidos” encontram-se incorretos. Isso porque foram construídos os cinzários previstos no contrato sob as mesmas especificações dos ossuários individuais, totalizando 2.552 (dois mil, quinhentos e cinquenta e dois) lóculos/nichos cinzários/ossuários individuais. Além disso, afirmou que também foram construídos ossuários gerais nos 06 (seis) cemitérios.⁹⁵

178. No que tange ao cálculo de indenização decorrente de eventual extinção unilateral do contrato pelo Poder Concedente, admite a empresa que inexistente fórmula clara para tanto no ajuste contratual. Ainda assim, ressalva que seria possível, “sem muito esforço”, perceber que tal indenização “será devida apenas em função dos investimentos realizados e não amortizados na construção ou aquisição dos bens reversíveis”.⁹⁶

179. Entendeu que a única omissão contratual nesse caso seria quanto à não especificação de quais bens, ou classe de bens, serão considerados reversíveis, bem como o procedimento para eventual rejeição de bens previstos como reversíveis. Após, cálculo da reversão para realizar o ressarcimento, ante a inexistência de disposição contratual específica, deve ser o valor contábil, ou seja, o valor de compra, descontada a depreciação.⁹⁷

⁹³ E-DOC A8225662-c, fl. 06.

⁹⁴ E-DOC A8225662-c, fl. 06.

⁹⁵ E-DOC A8225662-c, fl. 06.

⁹⁶ E-DOC A8225662-c, fl. 06.

⁹⁷ E-DOC A8225662-c, fl. 06/07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

180. Desse modo, sugere uma alteração (item I.a)⁹⁸ nas propostas de determinação do Relatório Prévio de Auditoria relativas Achado de Auditoria nº 02 para que se esclareça que:⁹⁹

[...] caso se decida por adotar outro critério de indenização que não o exposto acima, tal mudança deverá ocorrer mediante aditamento do contrato, enquanto que, caso se decida por tão somente pré-determinar os bens, ou classe de bens, que serão revertidos, tal predeterminação poderá ser feita mediante regulamentação unilateral.

Posicionamento da equipe de auditoria

181. Diferentemente do defendido pela concessionária, e conforme se demonstrou à exaustão neste achado de auditoria, o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 não foi erigido visando um equilíbrio entre os investimentos a serem realizados pela concessionária e as receitas que seriam auferidas por essa ao longo do período de concessão.

182. Ademais, as demonstrações contábeis da concessionária são meros retratos das finanças da empresa, não se prestando, portanto, para aferir se as obrigações contratuais, mormente aquelas referentes aos investimentos previstos no Plano de Ação, foram ou não adimplidas.

183. Também, as informações que subsidiaram a elaboração da Tabela 6 – “Comparativo entre investimentos previstos no Plano de Ação e realizados/recebidos” foram fornecidas pela Sejus/DF, que representa o Poder Concedente. Assim, não há que se debater o adimplemento ou não de tais obrigações contratuais, uma vez que inexistente documentação formal oriunda da Pasta competente que dê suporte à manifestação da concessionária, cabendo à Sejus/DF adotar as providências necessárias para exigir da empresa o cumprimento dos termos do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.

⁹⁸ I. Determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania do DF – Sejus/DF que:

a) adote medidas para regulamentar a matéria e/ou aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de forma a estabelecer os referidos parâmetros e critérios que possibilitem calcular objetivamente levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações decorrentes de eventual extinção unilateral da concessão de serviços cemitieriais pelo Poder Público, conforme dispõe o art. 35, §§ 2º e 4º da Lei nº 8.987/1995;

⁹⁹ E-DOC A8225662-c, fls. 06/07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

184. Também, não obstante a sugestão pela concessionária de método de cálculo para levantamento de indenização decorrente de eventual extinção unilateral do contrato pelo Poder Concedente, fato é que não há previsão contratual ou legal nesse sentido. Assim, não há como acolher a solução aventada pela empresa.

185. No entanto, reconhece-se que a elaboração desse regramento deve ser realizado preferencialmente por meio de aditamento do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, cabendo à Sejus/DF, por meios administrativos ou judiciais, adotar providências para o cumprimento da íntegra da Lei nº 8.987/1995.

186. Diante do exposto, tem-se que as considerações apresentadas não foram suficientes para alterar, com exceção de ajustes redacionais, as evidências noticiadas neste achado e/ou as propostas apresentadas tendentes a sanear as falhas encontradas.

Proposições

187. Isso posto, propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania do DF – Sejus/DF que:
 - a) adote providências, no prazo de 90 (noventa) dias, para aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de forma a estabelecer os referidos parâmetros e critérios que possibilitem calcular objetivamente levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações decorrentes de eventual extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais pelo Poder Público, conforme dispõe o art. 35, §§ 2º e 4º da Lei nº 8.987/1995;
 - b) abstenha-se de prorrogar, em razão das lacunas de cláusulas contratuais estabelecidas pela Lei nº 8.987/1995, o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, caso as medidas determinadas nos itens supra não sejam devidamente implementadas, de modo a resguardar o interesse público.



Benefícios Esperados

188. Aprimoramento do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 e, conseqüentemente, da sua gestão por parte da Sejus/DF.
189. Maior segurança jurídica para a Sejus/DF, a concessionária e a população do DF.

2.3 QA 3 – A execução do contrato de concessão dos serviços cemiteriais está obedecendo aos termos pactuados, à legislação aplicável e às decisões desta Corte correlatas à matéria?

Não. Foram constatadas nos cemitérios do Distrito Federal as mesmas irregularidades na execução do contrato já evidenciadas no Processo nº 21440/2008. Ressalte-se que, nos autos do referido processo, esta Corte já decidiu de forma definitiva, determinando à Sejus/DF que adotasse providências no sentido de sanear as falhas identificadas.

2.3.1 Achado de Auditoria nº 03 – Inexistência de serviço de cremação de cadáveres

Critério

190. As obras realizadas e os serviços prestados pela concessionária devem ser executados conforme pactuado no Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.
191. Lei nº 8.987/1995, Lei nº 8.666/1993; Lei Distrital nº 2.424/1999; Decreto Distrital nº 20.502/1999; Decreto Distrital nº 22.274/2001; Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES; Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002. Decisões TCDF nºs 102/2002, 3654/2012, 6201/2014 e 2147/2015.

Análises e Evidências

192. A obrigatoriedade de implantação de serviço de cremação de cadáveres foi inicialmente prevista no Plano de Ação que integra o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, por força do disposto na Cláusula Terceira desse instrumento:

3.1 Constitui objeto do presente Contrato a Concessão de Serviços Públicos precedida de Obra Pública, incluindo uso de áreas e das instalações dos cemitérios com destinação à Secretaria de Estado de Ação Social, visando a recuperação e modernização das Instalações Físicas, construção de ossuários,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

cinzários, **crematório** e adoção de medidas administrativas e operacionais para ampliação da vida útil dos pertencentes ao Governo do Distrito Federal, nos 06 cemitérios em questão [...]

3.2 Faz parte integrante deste Contrato o Plano de Ação constante da proposta de preços da Concorrência nº 010/2001-ASCAL/PRES., com base no descrito no Anexo VI do Edital. (grifou-se)

193. A área destinada à implantação do crematório é contígua ao cemitério Campo da Esperança (Plano Piloto), integrando, inclusive, o mesmo imóvel (matrícula nº 50675¹⁰⁰), não obstante a existência de via pública que divide os terrenos (trecho da W5 Sul), conforme indicado a seguir:



Figura 1 – imagem aérea do cemitério de Brasília (Campo da Esperança) e da área destinada à implantação do crematório (denominado setor Itapoã).

¹⁰⁰ Conforme e-DOCs 316EBD19-e (DA 06) e 509C7162-c (resposta à Nota de Auditoria 05/2303/2017-e).



Figura 2 – imagem aérea da área destinada à implantação do crematório (setor Itapoã).

194. O referido plano elenca em seu item 3¹⁰¹ (Plano de Obras) as especificações para a implantação do crematório, contendo a descrição das principais características dos fornos e da infraestrutura projetada necessária para o seu funcionamento. Após, estipulou o prazo de **2 (dois) anos** para a conclusão e entrada em operação das obras lá indicadas, dentre as quais se inclui o crematório.

195. Entretanto, mesmo após 15 (quinze) anos da assinatura do referido contrato,¹⁰² **inexiste oferta de serviços de cremação** de cadáveres no Distrito Federal pela concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda.

196. Nesse sentido, foram identificadas ao menos os seguintes obstáculos à implantação desse serviço no âmbito do Cemitério Campo da Esperança, quais sejam:

- Falta de emissão da licença ambiental pelo Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do DF – Brasília Ambiental – Ibram/DF, objeto de processo administrativo nº 190.000.219/2004, que se encontra em tramitação desde 2004¹⁰³;

¹⁰¹ E-DOC 4E549AAF-e, fls. 21/23.

¹⁰² Firmado em 13/02/2002, conforme e-DOC BDA28027-e.

¹⁰³ Conforme consta no endereço eletrônico http://consulta.sicop.df.gov.br/consulta_processo_ret.asp?NU_ORGAO=190&NU_PROCESSO=000219&NU_ANO=2004. Cumpre dizer que, até a conclusão destes trabalhos, não havia notícia de que o Ibram/DF tenha editado parecer conclusivo acerca da emissão de licenciamento ambiental (e-DOC 38713E63).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- ocupação parcial da área destinada à implantação do crematório por instalações da Secretaria de Estado de Saúde do DF – SES/DF na área destinada à implantação do crematório: trata-se de dois depósitos de materiais inservíveis e um depósito para estocagem de materiais hospitalares¹⁰⁴. Segundo a concessionária, essas instalações impediriam a construção do crematório;
- ocupação parcial da área destinada à implantação do crematório por quiosques: trata-se de 4 (quatro) quiosques, sendo 3 (três) com funcionamento autorizado pelo Poder Público e, aparentemente, realocáveis.

197. Diante do não cumprimento das obrigações contratuais, e tendo em conta o dever do poder concedente¹⁰⁵ de fazer cumprir as cláusulas contratuais, deve o Poder Público adotar medidas com vistas a viabilizar a implantação dos serviços de cremação no âmbito do cemitério do Plano Piloto, dentre elas:

- adotar medidas com vistas a perseguir o deslinde do Processo nº 190.000.219/2004, que trata da emissão de licenciamento ambiental para a implantação do crematório no imóvel onde se situa o cemitério Campo da Esperança;
- avaliar a possibilidade técnica-legal de aditar o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, dispondo sobre a obrigatoriedade de implantação do crematório pela concessionária na área desocupada remanescente do terreno destinado para esse fim;
- adotar providências, se for o caso, para realocar os quiosques instalados no terreno destinado à implantação do crematório;
- avaliar, junto à Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do DF – Casa Civil e/ou outro órgão competente, a possibilidade de promover a desobstrução da área destinada ao crematório, tendo em

¹⁰⁴ A referida área integra o mesmo imóvel no qual se situa o cemitério Campo de Brasília.

¹⁰⁵ Lei nº 8987/1995, art. 29.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

vista a existência de instalações da SES/DF no referido terreno, ou, alternativamente, designar outro terreno para tal destinação.

198. De todo modo, no que tange à análise acerca da emissão de licenciamento ambiental do referido imóvel para implantação do crematório de cadáveres (objeto do Processo nº 190.000.219/2004), ressalta-se que compete ao Ibram/DF concluí-la, porquanto já transcorreram mais de 13 (treze) desde a sua instauração.

199. Adicionalmente, configurada a impossibilidade de cumprimento integral do objeto celebrado, frente às situações expostas anteriormente que obstariam a implantação do crematório pela Concessionária, poderá a Sejus/DF reavaliar o instrumento contratual no sentido de, se for o caso, desobrigar a empresa de implantá-lo, promovendo, conseqüentemente, o reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Administração Pública, uma vez que os recursos previstos para a implantação do crematório perfizeram mais de 50% do montante dos investimentos detalhados que a contratada se comprometeu a realizar quando da contratação. Senão veja-se:

Tabela 7 – Investimentos precificados no Plano de Ação (itens 3.2 a 3.7) anexo ao contrato de concessão de serviços cemiteriais

Investimento	Valor (em R\$)	Percentual em relação ao total (em %)
Cinzários	21.440,00	2,60
Área para administração	25.000,00	3,03
Capela-Velório	44.000,00	5,33
Ossuário geral (columbário coletivo)	45.200,00	5,48
Ossuários individuais (columbário individual)	72.000,00	8,73
Tempo Ecumênico	175.000,00	21,21
Crematório	442.500,00	53,63
TOTAL	825.140,00	100,00

Fonte: Plano de Ação anexo ao Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 (e-DOC 6484C32A-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

200. Compete à Secretaria de Estado das Cidades do DF – Secid/DF e à Agência de Fiscalização do DF – Agefis, se for o caso, adotar providências para realocar os quiosques instalados no terreno destinado à implantação do crematório.

201. Por fim, deve a Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do DF – Casa Civil interagir com a Sejus/DF para avaliar a possibilidade de promover a desobstrução da área destinada ao crematório, ou, alternativamente, designar outro terreno para tal destinação.

202. Alternativamente, haja vista o tempo transcorrido desde o início do trâmite para a emissão do licenciamento ambiental, e antevendo eventuais óbices judiciais e administrativos decorrentes da localização da área atualmente destinada ao crematório, bem como da ocupação parcial da área pela SES/DF, poderia à Sejus/DF adotar medidas no sentido de examinar a viabilidade de realizar procedimentos licitatórios com vistas a conceder a exploração do serviço de cremação de cadáveres a outros interessados, sem prejuízo de perseguir o deslinde da situação impeditiva atual.

203. Deve-se consignar que essa alternativa não afronta o disposto no Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, uma vez que esse instrumento não concede exclusividade¹⁰⁶ da exploração do referido serviço para a atual concessionária.

204. Cabe também destacar que os referidos comandos contratuais acerca da obrigatoriedade de implantação do crematório na área contígua à necrópole de Brasília (cemitério Campo da Esperança) **não** se confundem com o disposto no projeto básico do Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES, que possibilitou à então futura concessionária implantar serviços de cremação em qualquer dos cemitérios. Senão veja-se:

2.6 É Permitido à Concessionária instalar crematório em qualquer dos cemitérios, após a realização de todos os estudos de viabilidade técnica, devidamente justificada com a composição de custo, mantendo, no mínimo, a mesma margem de rentabilidade demonstrada par ao restante do contrato na proposta da licitante vencedora.

205. Por fim, considerando a iminente e notória saturação do espaço disponível para sepultamentos nos cemitérios públicos do DF, fato que inclusive motivou

¹⁰⁶ Note-se que eventual exclusividade dependeria de previsão expressa, mediante comprovação de inviabilidade técnica ou econômica de proceder de forma diversa, nos termos do art. 16 da Lei Federal nº 8.987/1995.



originalmente a concessão dos serviços cemiteriais (conforme consta na Cláusula Terceira do contrato de concessão),¹⁰⁷ seria de bom alvitre que o serviço de cremação de cadáveres fosse implantado o quanto antes. Isso contribuirá para ampliação da vida útil dos cemitérios e conferirá ao cidadão residente no DF outra opção de serviço funerário, o qual, por vezes, é buscado em cidades do entorno, como Valparaíso de Goiás /GO¹⁰⁸.

Causas

206. Falhas na elaboração do Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES e do Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.

207. Ausência de licenciamento ambiental para implantação do crematório no imóvel onde se situa o cemitério Campo da Esperança.

Efeitos

208. Restrição de oferta de serviços cemiteriais à população do DF.

209. Risco de desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002.

210. Potencial perda de receita orçamentária pelo GDF advinda, indiretamente, dos serviços de cremação de cadáveres que deveriam ser prestados pela concessionária.

Considerações dos Auditados

Empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

211. A concessionária esclareceu que não obstante a aprovação do anteprojeto do crematório de cadáveres, "o Governo do DF nunca entregou a totalidade da área destinada à sua construção, ocupando irregularmente parte do terreno e permitindo a ocupação irregular por terceiros noutra parte."¹⁰⁹

¹⁰⁷ Sobre a matéria, cumpre mencionar que a capacidade para novos sepultamentos no cemitério de Taguatinga está de tal modo reduzida que, atualmente, a construção de jazigos novos somente é possível após operações de exumação e realocação de restos mortais.

Nesse sentido, cabe trazer matéria jornalística sobre o assunto: <http://www.metropoles.com/distrito-federal/e-proibido-morrer-cemiterios-do-df-estao-proximos-da-capacidade-total>.

¹⁰⁸ Crematório Jardim Metropolitano, localizado na BR 040, KM 4,7, Área Especial S/N, Parque Araruama, Valparaíso de Goiás – GO.

¹⁰⁹ E-DOC A8225662-c, fl. 07.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

212. Registrou que pleiteou tempestivamente ao Ibram/DF a concessão do licenciamento ambiental necessário para instalação e operação do crematório, mas que as licenças não foram expedidas, nem negadas. De outro lado, acresceu que recentemente recebeu do Ibram/DF documentação que autorizou o andamento do licenciamento.¹¹⁰

213. Desse modo, ressaltou que “apenas agora poderá a concessionária dar seguimento aos trâmites necessários ao licenciamento ambiental do empreendimento”. No entanto, alegou que a sua construção apenas será possível uma vez que Governo do DF entregue à concessionária a área destinada ao projeto.¹¹¹

214. Explicou que, não obstante exista cláusula editalícia prevendo a implantação do crematório em outros cemitérios, além da obrigação contratual de instalação de crematório no Cemitério da Asa Sul (Campo da Esperança), a situação atual é de saturação das áreas disponíveis nos demais cemitérios. Destarte, concluiu que a construção do crematório deve ocorrer num local em que não se pretenda realizar sepultamentos, como na área já designada para esse fim, ou em áreas que se encontrem subutilizadas, como é o caso do Cemitério Islâmico e do Cemitério Israelita, cujo esgotamento está previsto para daqui a cerca de 300 (trezentos) anos.¹¹²

215. Ressaltou que, embora o DF não conte com serviço de cremação de cadáveres, existem crematórios particulares em cidades próximas, tais como Formosa e Valparaíso, que ofertam seus serviços à população do DF, e que há previsão de novas inaugurações em Luziânia e Novo Gama.¹¹³

216. Acerca da proposta para que a Sejus/DF realize outras licitações com vistas a conceder a exploração do serviço de cremação de cadáveres a outros interessados, a empresa observou que seria necessário que a tarifa praticada pelo eventual novo concessionário seja a mesma a ser praticada pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., de modo a impedir que se constitua uma “concorrência desleal entre os concessionários”.¹¹⁴

¹¹⁰ E-DOC A8225662-c, fl. 07.

¹¹¹ E-DOC A8225662-c, fl. 07.

¹¹² E-DOC A8225662-c, fl. 07.

¹¹³ E-DOC A8225662-c, fl. 07/08.

¹¹⁴ E-DOC A8225662-c, fl. 08.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

217. No que tange à proposta de a Sejus/DF avaliar a possibilidade de desobrigar a concessionária de implantar o crematório, procedendo, conseqüentemente, ao reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Administração Pública, se for o caso, a empresa afirmou que “ao contrário do que entendeu o órgão técnico, tem-se que, muito embora fossem previstos investimentos para a instalação e operação do crematório, disso decorreriam receitas para a concessionária que superariam os investimentos.”¹¹⁵

218. Assim, alegou que, caso a Sejus/DF opte por desobrigá-la dessa obrigação contratual, o reequilíbrio econômico-financeiro deve se dar favoravelmente à concessionária, no sentido de repor as perdas causadas com a não aferição de quaisquer receitas advindas da prestação de serviços de cremação de cadáveres, o que impactaria, portanto, negativamente as suas finanças.¹¹⁶

219. Por fim, sugere as seguintes alterações nas proposições relativas ao Achado nº 03 do Relatório Prévio de Auditoria:¹¹⁷

- A) A exclusão do item II.b, haja vista a ausência de respaldo legal para tal medida, especialmente quando se considera que o Distrito Federal tinha e tem a obrigação contratual de entregar à concessionária, livres e desimpedidas, a totalidade das áreas dos cemitérios concedidos, o que inclui o terreno em que se previu instalar o crematório;
- B) A alteração do item II.c, para que a promoção do reequilíbrio econômico do contrato seja prevista para correr em favor da concessionária, uma vez que as receitas que deixará de auferir serão superiores aos investimentos que realizará;
- C) A alteração do item II.d, para que seja expressamente consignado que, para eventual nova licitação do serviço de crematório, deverão ser previstas as mesmas obrigações, inclusive quanto aos valores de tarifa, impostas a esta concessionária, de modo a obedecer ao princípio da isonomia e evitar que haja concorrência desleal entre os concessionários.

¹¹⁵ E-DOC A8225662-c, fl. 08.

¹¹⁶ E-DOC A8225662-c, fl. 08.

¹¹⁷ [...] II. Determinar à Sejus/DF que adote providências para a implantação de crematório no Distrito Federal, conforme previsto no Plano de Ação que integra o Contrato de Concessão por força da Cláusula Terceira, item 3.2, por meio de alternativas, tais como: [...]

b) avaliação da possibilidade técnica-legal de aditar o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, dispondo sobre a obrigatoriedade de implantação do crematório pela concessionária na área desocupada remanescente do terreno destinado para esse fim;

c) avaliação da possibilidade técnica-legal de aditar o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 no sentido de desobrigar a empresa de implantar o crematório, procedendo, conseqüentemente, ao reequilíbrio econômico-financeiro em favor da Administração Pública, se for o caso;

d) realização de procedimento licitatório, caso entenda viável, com vistas a conceder a exploração do serviço de cremação de cadáveres a outros interessados.



Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Ibram/DF

220. Inicialmente, o Ibram/DF realizou um breve resumo dos trâmites do Processo nº 190.000.219/2004, listando os documentos mais relevantes, que trata do pleito de emissão de licenciamento ambiental para a implantação do crematório no imóvel onde se situa o Cemitério de Brasília (Campo da Esperança).¹¹⁸

221. Após, informou que o processo foi inserido no Sistema Eletrônico de Informações – SEI por meio do Processo nº 00391.00012075/2017-05.¹¹⁹

222. Registrou que não há nos autos do processo físico análise sobre a atividade que se pretende implantar do ponto de vista ambiental. Apenas foi emitido atestado de viabilidade técnica, conforme Parecer Técnico nº 198/2008-GELAM/DILAM/IBRAM.¹²⁰

223. Ressaltou que foi demandado do interessado, a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., documentação complementar (projetos básico e executivo do empreendimento), por meio do Ofício nº 304/2006-SEMARH, ocasião na qual foi salientada a necessidade de que o licenciamento se baseasse nas Resoluções CONAMA nºs 316/2002 e 335/2003, que versam sobre diretrizes para elaboração de estudo ambiental. No entanto, tal estudo não foi apresentado pelo interessado até a presente data, inviabilizando a análise ambiental da atividade que se pretendia implantar (cremação de cadáveres).¹²¹

224. Registrou que, após o recebimento do inteiro teor da Decisão nº 6201/2014, por meio do Ofício nº 11212/2014-GP, a qual determinou a continuidade da análise do licenciamento ambiental para implantação do crematório no Cemitério de Brasília (Campo da Esperança), o processo “ficou na fila de análise”, dadas as diversas demandas que o órgão precisa atender.¹²²

225. Assim, relatou que apenas recentemente foi possível analisar novamente o pleito, o que resultou na edição da Informação Técnica SEI-GDF nº 01/2017-IBRAM/PRESI/SULAM/COING/GELOI, a qual indicou a necessidade de apresentação de estudo ambiental por parte da empresa interessada para que se proceda à

¹¹⁸ E-DOC D2D1ADCE-c, fls. 02/04.

¹¹⁹ E-DOC D2D1ADCE-c, fl. 04.

¹²⁰ E-DOC D2D1ADCE-c, fl. 04.

¹²¹ E-DOC D2D1ADCE-c, fl. 04.

¹²² E-DOC D2D1ADCE-c, fl. 04.



continuidade da análise. Nesse diapasão, salientou que o estudo deve estar de acordo com a Resolução CONAMA nº 02/2014, que “define parâmetros e procedimentos para o Licenciamento Ambiental Simplificado no âmbito do Distrito Federal”.¹²³

Posicionamento da equipe de auditoria

Análise das considerações da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

226. No que tange ao pleito da concessionária para exclusão do item II.b das proposições do Achado nº 03 do Relatório Prévio de Auditoria, tem-se que os argumentos da empresa não merecem prosperar.

227. Isso porque, em que pese a cláusula 10.1.1 do Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 disponha que é direito da concessionária o “uso das áreas e instalações dos cemitérios do Distrito Federal, bem como o direito à exploração dos serviços de cemitérios a ela inerentes”, fato é que a disponibilização da totalidade do terreno indicado nas figuras 1 e 2 deste relatório (§193) não constitui condição *sine qua non* para a implantação do crematório, ante a inexistência de ato, contrato ou normativo nesse sentido. Tampouco existe disposição legal ou contratual estabelecendo que a implantação do crematório só poderia se dar no referido terreno.

228. No tocante ao pleito da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. para alteração do item II.c das proposições do Achado nº 03 do Relatório Prévio de Auditoria, no sentido de que o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato se dê em seu favor e não da Administração Pública (caso essa opte por desobrigar a concessionária da obrigação contratual de implantar o crematório), não assiste razão à concessionária.

229. Isso porque não é viável definir, a priori, que o reequilíbrio econômico-financeiro seja a favor da empresa. A desobrigação, por um lado, implicaria a supressão de receitas que ela não auferia atualmente, mesmo transcorrida mais da metade do prazo contratual, mas, por outro lado, e, simultaneamente, a isentaria de executar os dispêndios para a implantação do crematório previstos no Plano de Ação anexo ao contrato de concessão, os quais totalizavam, à época, R\$ 442.000,00, ou 53,63% dos

¹²³ E-DOC D2D1ADCE-c, fl. 04.



investimentos do Plano de Ação com detalhamento de precificação (conforme Tabela 7 deste Relatório).

230. Assim, ao contrário do alegado pela concessionária, não há comprovação efetiva de que suas finanças restariam impactadas negativamente. O referido reequilíbrio deve, pois, ser precedido de estudo técnico realizado no âmbito da Sejus/DF¹²⁴ que apontará os impactos de eventual aditamento que promover tal desobrigação.

231. Todavia, opta-se por alterar o item II.c no sentido de: 1) estabelecer a obrigatoriedade de estudo técnico prévio ao reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de eventual aditamento que promova a desobrigação da concessionária de implantar o crematório; e 2) suprimir a parte que afirmava que o reequilíbrio deveria se dar em favor da Administração Pública, uma vez que os resultados do referido estudo ainda não são conhecidos.

232. No que tange ao pleito da concessionária para alteração do item II.d das proposições do Achado nº 3 do Relatório Prévio de Auditoria, no sentido de que em eventual nova licitação do serviço de cremação de cadáveres, devem ser previstas as mesmas obrigações impostas a esta ela, inclusive quanto aos valores de tarifa, não assiste razão à concessionária.

233. Eventuais gestões para realização de novo procedimento licitatório para serviços de cremação de cadáveres, bem como para fixação da tarifa a ser cobrada por esses serviços, devem ser precedidas e baseadas em estudos técnicos elaborados pela Sejus/DF¹²⁵. Não obstante, pode esta Corte atuar com vistas a fiscalizar os atos administrativos correlatos no que tange à legalidade, legitimidade e economicidade, mas não fixar, a priori, os parâmetros para tal, conforme pleiteia a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

234. Por fim, acerca da informação da concessionária quanto à oferta à população do DF de serviços de cremação de cadáveres em cidades próximas, tem-se que esse fato em nada se relaciona com o objeto do Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, sendo estranho, portanto, à presente discussão.

¹²⁴ Ou outro órgão técnico competente.

¹²⁵ Ou outro órgão técnico competente.



235. Além disso, recorrer a esses serviços em localidades fora do DF pode ser, no mínimo, desconfortável, dispendioso e incômodo ao cidadão brasileiro. Registra-se que os serviços de cremação de cadáveres ofertados em Valparaíso-GO são prestados pela empresa Contil Construção e Incorporação de Imóveis Ltda., que, por sua vez, compõe o quadro societário da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. Ou seja, a concessionária se beneficia da prestação de serviços realizada em Valparaíso-GO.¹²⁶

Análise das considerações do Ibram/DF

236. As informações trazidas pelo Ibram/DF não contestam as evidências noticiadas neste achado de auditoria e/ou as propostas apresentadas tendentes a sanear as falhas encontradas, restando por corroborá-las tacitamente.

237. No entanto, tendo em vista os trâmites dos Processos nºs 190.000.214/2004 e 00391.00012075/2017-05, que tratam da análise acerca da emissão de licenciamento ambiental para implantação do crematório de cadáveres pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., tem-se que cabe ao Ibram/DF se posicionar definitiva e tempestivamente sobre o pleito, tão logo esteja de posse da documentação necessária a ser encaminhada pela concessionária de serviços cemiteriais supracitada.

238. Igualmente, cabe à Sejus/DF adotar providências para exigir o envio tempestivo da documentação necessária por parte da concessionária, observando as Resoluções CONAMA nºs 316/2002 e 335/2003 e demais normativos correlatos à matéria, a fim de possibilitar a análise da emissão do licenciamento ambiental pelo Ibram/DF o mais brevemente possível.

Proposições

239. Isso posto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Ibram/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar do recebimento da documentação necessária pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., se posicione definitivamente sobre o objeto dos Processos nºs 190.000.219/2004 e 00391.00012075/2017-05, qual seja, o pleito de emissão do licenciamento ambiental para a implantação

¹²⁶ Conforme e-DOCs 4387AFAA-c e 46D7E8B4-c e informações disponíveis no link <http://www.jardimmetropolitano.com.br/goias-df-quem-somos>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

do crematório no imóvel onde se situa o Cemitério de Brasília (Campo da Esperança);

II. Determinar à Sejus/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote providências para a implantação de crematório no Distrito Federal, conforme previsto no Plano de Ação que integra o Contrato de Concessão por força da Cláusula Terceira, item 3.2, por meio de alternativas, tais como:

- a) atuação junto à concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda. para que essa encaminhe ao Ibram/DF a documentação necessária, observando as Resoluções CONAMA nºs 316/2002 e 335/2003 e demais normativos aplicáveis, a fim de possibilitar a análise da emissão do licenciamento ambiental para a implantação do crematório;
- b) atuação junto à Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do DF, Secretaria de Estado das Cidades do DF e Agência de Fiscalização do DF com vistas a desobstruir a área destinada à implantação do crematório ou, alternativamente, designar outra área para tal destinação;
- c) avaliação da possibilidade técnica-legal de aditar o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, dispendo sobre a obrigatoriedade de implantação do crematório pela concessionária na área desocupada remanescente do terreno destinado para esse fim;
- d) avaliação da possibilidade técnica-legal de aditar o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 no sentido de desobrigar a empresa de implantar o crematório, procedendo, nesse caso, ao reequilíbrio econômico-financeiro baseado em prévio estudo técnico;
- e) realização de procedimento licitatório, caso entenda viável, com vistas a conceder a exploração do serviço de cremação de



cadáveres a outros interessados, baseado em estudo técnico prévio.

Benefícios Esperados

240. Aprimoramento do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 e, conseqüentemente, da sua gestão por parte da Sejus/DF.

241. Melhora na prestação dos serviços cemiteriais, por meio da disponibilização de serviços de cremação de cadáveres no DF. Maior segurança jurídica para a Sejus/DF, a concessionária e a população do DF.

2.3.2 Achado de Auditoria nº 04 – Perpetuação de irregularidades na prestação dos serviços cemiteriais

Critério

242. Os serviços cemiteriais devem ser executados conforme previsto no Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, bem como devem observar a legislação aplicável, as decisões desta Corte correlatas à matéria, o edital de licitação e o respectivo Projeto Básico.

243. Legislação aplicável: Lei Complementar Distrital nº 264/1999, art. 4º, incisos I e II, Lei Distrital nº 2.424/1999; Decreto Distrital nº 20502/1999; Decreto Distrital nº 32.598/2010, arts. 41, 44 e 45. Decisões-TCDF nºs 3654/2012, 6201/2014, 2147/2015.

Análises e Evidências

244. Na avaliação da prestação dos serviços cemiteriais foram examinadas a situação atual das irregularidades apontadas no Processo nº 21440/2008 (Decisão nº 3654/2012, Relatório de Auditoria nº 11/2008¹²⁷ e Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016¹²⁸). Para tanto, adotou-se a mesma metodologia adotada na Inspeção nº 1.1008.2016, mediante aplicação in loco, nos 6 (seis) cemitérios do DF, de checklist¹²⁹ por meio do qual foram avaliadas as seguintes questões:

¹²⁷ E-DOC 46BED564.

¹²⁸ E-DOC 15F5DC3B.

¹²⁹ DA 10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- A. Houve cessação da cobrança indevida de taxa inumação em campa?
- B. Houve cessação da cobrança indevida de taxa de exumação?
- C. Houve cessação de cobrança indevida de juros?
- D. Há muros e cercas de proteção adequados?
- E. Foi realizada a construção dos ossuários e cinzários na quantidade prevista no contrato?
- F. As instalações das capelas e templos estão adequadas?
- G. As obras de jazigos nas áreas de sepultamento novas estão sendo realizadas de forma adequada?
- H. Há serviços de vigilância efetiva para todas as áreas dos cemitérios?
- I. Os serviços de ajardinamento e paisagismo estão suficientes?
- J. Os serviços de limpeza e conservação de túmulos estão suficientes?
- K. As vias internas estão pavimentadas?
- L. As vagas de estacionamento estão demarcadas? As vagas para pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção e idosos estão devidamente sinalizadas/reservadas? Há rampas de acesso para cadeiras de rodas?
- M. A tabela de preços contém informações detalhadas sobre a facultatividade da cobrança de serviços de manutenção? A tabela de preços contém informações sobre a possibilidade de concessão de jazigo de 01 gaveta etc.?
- N. Os reservatórios de água encontram-se em boas condições (ausência de depósitos de água estagnada, uso como lixeira etc.)?



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

A) Cobrança indevida de Taxa Inumação em Campa; e

B) Cobrança indevida de Taxa de Exumação

Decisão nº 2147/2015:

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: a) cobrança indevida dos serviços de Inumação em campas, ~~Prestação de Serviço de Sepultamento Noturno~~ e Taxa de exumação, em razão da inexistência de previsão de tais serviços no Edital e no Contrato de Concessão (item 1.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); (...)

Obs.: Redação ajustada pela Decisão nº 6201/2014, item II, a¹³⁰

245. No Relatório de Auditoria nº 11/2008 e no Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016,¹³¹ elaborados no âmbito do Processo nº 21440/2008, foi indicado que a concessionária estaria procedendo à cobrança de **taxa de inumação em campas e taxa de exumação**, o que incorreria em duplicidade de cobrança, uma vez que ambas estariam incluídas, respectivamente, na **prestação de serviços de sepultamento e prestação de serviço de exumação**.

246. Nesta oportunidade, em consulta à tabela de serviços prestados pela concessionária, afixada na administração das respectivas necrópoles, foi constatado que tanto a Taxa de Inumação em Campa quanto a de Exumação continuam sendo indevidamente cobradas, em desconformidade com a Decisão nº 3654/2012, senão veja-se:

¹³⁰ II – em consequência, efetuar os seguintes ajustes no teor da Decisão nº 3654/2012: a) tornar sem efeito os itens III-e-vii, IV-b, VI e IV-a, neste último caso apenas em relação ao Serviço de Sepultamento Noturno;

¹³¹ E-DOCS 46BED564 e 15F5DC3B, respectivamente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Foto 01 – Tabela de preços dos serviços e produtos oferecidas pela concessionária.

SERVIÇOS	TARIFA
ARRENDAMENTO POR 10 (DEZ) ANOS	117,97
ARRENDAMENTO POR 15 (QUINZE) ANOS	178,43
ARRENDAMENTO POR 20 (VINTE) ANOS	238,88
CADEIRAS	32,44
CARRO ELETRICO	84,04
CASTICAL	153,36
CERIMONIAL (LIMOUSINE) - EXTERNO	837,57
CERIMONIAL (LIMOUSINE) - INTERNO	418,78
→ COLUMBARIO - a partir de	563,29
CONSTRUCAO DE JAZIGO DE 3 (TRES) GAVETAS	5.951,44
ETIQUETA DE IDENTIFICACAO PARA URNA DE POLIETILENO	19,16
→ INUMACAO EM CAMPA / COVA ADULTO	41,29
→ INUMACAO EM CAMPA / COVA CRIANCA	19,16
JAZIGOS DE 1 (UMA) GAVETA	638,50
JAZIGOS DE 1 (UMA) GAVETA COM CESSAO PERPETUA	1.824,07
JAZIGOS DE 2 (DUAS) GAVETAS	1.237,17
JAZIGOS DE 2 (DUAS) GAVETAS COM CESSAO PERPETUA	2.410,96
JAZIGOS DE 3 (TRES) GAVETAS	1.790,15
JAZIGOS DE 3 (TRES) GAVETAS COM CESSAO PERPETUA	2.975,72
KIT (CAFE, CHA, AGUA)	82,58
LACRE PARA URNA DE POLIETILENO	13,27
LOCACAO DE CAPELA VELORIO PADRAO 01	92,90
LOCACAO DE CAPELA VELORIO PADRAO 02	241,83
LOCACAO DE CAPELA VELORIO PADRAO 03	294,92
LOCACAO DE CAPELA VELORIO SIMPLES	17,70
LOCACAO DE TEMPLO ECUMENICO	191,69
MANUTENCAO DE COLUMBARIO *	163,88
MANUTENCAO DE JAZIGO - ANUAL - COM 20% DE DESCONTO *	495,46
MANUTENCAO DE JAZIGO - MENSAL *	51,61
PLACA DE IDENTIFICACAO DE JAZIGOS	281,66
PLAQUETA DE IDENTIFICACAO DO SEPULTADO	178,43
PRACA DE SEPULTAMENTO (TOLDO/CARRINHO DESCENSOR COM PLATAFORMA)	75,20
PRESTACAO DE SERVICO DE EXUMACAO	204,96
PRESTACAO DE SERVICO DE SEPULTAMENTO	17,70
PRESTACAO DE SERVICO DE SEPULTAMENTO NOTURNO - mediante consulta	153,36
REMOCAO DE DESPOJOS	19,16
TAXA DE EXPEDIENTE	64,88
→ TAXA DE EXUMACAO	76,67
TITULO PERPETUO EXTERNO	1.185,58
TITULO PERPETUO INTERNO	592,78
TOLDO	50,14
TRANSFERENCIA DE PERPETUIDADE / TITULARIDADE	383,39
URNA DE POLIETILENO PARA EXUMACAO	153,36

* Serviço de contratação opcional

CENTRAL DE ATENDIMENTO CAMPO DA ESPERANÇA SERVIÇOS - (61) 3245.7841
OUVIDORIA GDF - 162
PROCON - 151

Note a indicação da continuidade da cobrança das taxas de inumação em campa e de exumação, bem como indicação de possível variação nos preços dos ossuários individuais (columbários). Foto tirada em 08/05/2017.

247. Indagada a respeito, a Sejus/DF afirmou que encaminhou à concessionária o Ofício nº 43/2015-CAF/SEJUS, de 26/11/2015, determinando a cessação das referidas cobranças, cujo cumprimento foi recusado pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., sob o argumento de que tanto o Contrato de Concessão quanto a Lei Complementar Distrital nº 264/1999 estatuem de forma genérica tais cobranças. A concessionária arguiu, ainda, que a aplicabilidade da Decisão nº 3654/2012, que determina a cessação dessas cobranças, estaria obstada por decisão judicial prolatada nos autos da Ação Popular nº 2001.01.1.124880-5.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

248. Posteriormente, a Unidade de Assuntos Funerários da Sejus/DF encaminhou questionamento à Assessoria Jurídico-Legislativa da Pasta sobre a matéria, a qual considerou legais as cobranças, por meio do Parecer Opinativo nº 050/2015-AJL, de 05/04/2016¹³².

249. Não obstante, tanto os argumentos apresentados pela concessionária quanto aqueles que fundamentaram o parecer supracitado foram analisados e rechaçados nos autos do Processo nº 21440/2008, no âmbito do Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016. Ademais, ambas as argumentações são descabidas uma vez que esta Corte já decidiu sobre a matéria de forma definitiva por meio das Decisões nºs 3654/2012, 6201/2014 e 2147/2015, cabendo à Sejus e à concessionária o cumprimento da citada deliberação.¹³³

250. Quanto à alegação da concessionária de que a cobrança desses valores está amparada em decisão judicial, importa registrar que não identificamos na sentença do citado julgado amparo para a sua arrecadação.

251. Assim, tem-se que a irregularidade em comento ainda permanece.

C) Cobrança indevida de juros

Decisão nº 2147/2015:

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) g) cobrança indevida de juros (cf. item 1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); (...)

252. No Relatório de Auditoria nº 11/2008 e no Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016, foi indicado que a taxa de juros efetiva cobrada na aquisição de jazigos por meio de parcelamento estaria além do razoável, sendo inclusive maior que a taxa anunciada pela concessionária, de 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento) ao mês.

¹³² Acostado ao Processo nº 0030.001430/2001. E-DOC 42D55F9C-c, fls. 19/29.

¹³³ Registra-se que o trânsito em julgado se operou com o exaurimento da fase recursal prevista nos arts. 278, inciso II, e 285 do Regimento Interno desta Corte e do transcurso do prazo ofertado à Sejus/DF para fazer cumprir a deliberação recorrida, que se reiniciou com o conhecimento pela jurisdicionada do teor da Decisão nº 6201/2014, em 18/12/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

253. Em consulta à tabela de parcelamentos oferecida pela concessionária aos seus clientes, disponibilizada na administração das respectivas necrópoles, foi constatado que persiste diferença entre a taxa anunciada pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., a saber, de 1,5% ao mês, e a efetivamente praticada, em desconformidade com a supracitada Decisão nº 3654/2012, que decidiu a questão de forma definitiva.

254. Com efeito, por meio de simuladores de financiamento disponíveis em variados sítios eletrônicos,¹³⁴ é possível aferir que as taxas de juros efetivamente cobradas chegam a ser mais do que o dobro daquela anunciada pela empresa. Senão veja-se:

Tabela 8 – Simulação de financiamento para jazigo de 2 (duas) gavetas

Valor do jazigo à vista	Quantidade de parcelas mensais	Valor financiado	Taxa de juros ao mês efetivamente cobrada
R\$ 2.410,95	À vista	R\$ 2.410,95	N/A
R\$ 2.410,95	5	R\$ 519,46	2,53 %
R\$ 2.410,95	10	R\$ 279,80	2,80 %
R\$ 2.410,95	15	R\$ 200,95	2,93 %
R\$ 2.410,95	20	R\$ 162,36	3,02 %

Fonte: tabelas disponíveis na administração de cada cemitério.

¹³⁴ No caso em tela, utilizou-se o simulador disponível no site: http://www.calcule.net/juros.financiamento.calculadora/juros_financiamento.php



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Tabela 9 – Simulação de financiamento para jazigo de 3 (três) gavetas

Valor do jazigo à vista	Quantidade de parcelas mensais	Valor financiado	Taxa de juros ao mês efetivamente cobrada
R\$ 2.975,72	À vista	R\$ 2.975,72	N/A
R\$ 2.975,72	5	R\$ 641,14	2,53 %
R\$ 2.975,72	10	R\$ 345,34	2,80 %
R\$ 2.975,72	15	R\$ 248,02	2,93 %
R\$ 2.975,72	20	R\$ 200,39	3,02 %
R\$ 2.975,72	25	R\$ 172,70	3,10 %
R\$ 2.975,72	30	R\$ 155,04	3,16 %
R\$ 2.975,72	35	R\$ 143,16	3,23 %
R\$ 2.975,72	40	R\$ 134,95	3,30 %

Fonte: tabelas disponíveis na administração de cada cemitério.

255. Note-se que, em todas as simulações, a taxa de juros efetivamente cobrada pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. supera a taxa anunciada de 1,5% ao mês, chegando a ser o dobro quando o parcelamento é feito em 20 parcelas ou mais.

256. A Controladoria-Geral do DF – CGDF chegou à mesma conclusão quando do exame dessa matéria, conforme se aduz do Relatório de inspeção nº 02/2007 – DINPC/COAPP/COGEI/SUBCI/CGDF, item 3.6.¹³⁵ Veja-se um excerto do referido documento:

Portanto, a concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda. está disponibilizando uma informação que não condiz com a conduta adotada por ela adotada, ao comunicar que é possível parcelar o serviço a ser prestado em até 40 vezes a uma taxa de juros de 1,5% ao mês, haja vista que a menor taxa de juros apresentada é de 2,53% ao mês, e a maior taxa equivale a 3,3% mensal para parcelamentos em até 40 vezes.

[...]

Com esse procedimento, a Concessionária afronta direitos do usuário e desmerece o conceito de serviço público, ao impor juros excessivos em um momento de fragilidade do usuário em razão da perda familiar e/ou de ente querido.

¹³⁵ E-DOC 64BCA226.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

257. Cumpre mencionar que essa conduta da concessionária produz consequências inclusive na esfera do Direito do Consumidor, o que também é corroborado pela CGDF, uma vez que contraria o disposto no art. 52 do Código de Defesa do Consumidor – CDC. *In verbis*:

Art. 52. No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre:

[...]

II - montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros;

III acréscimos legalmente previstos;

258. Diante das evidências acima, considera-se que a concessionária persiste na cobrança indevida de juros.

D) Situação precária dos muros e cercas de proteção

Decisão nº 2147/2015:

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a muros e cercas (cf. item 2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), (...)

259. No Relatório de Auditoria nº 11/2008, acostado ao Processo nº 21440/2008, foram apontadas falhas nos muros e cercas das necrópoles, tais como má conservação, existência de buracos e reparos mal executados e falta de pintura.

260. Sobre essa matéria, em visitas aos 6 (seis) cemitérios do DF, realizadas em maio de 2017, constataram-se as seguintes falhas:

- Ao contrário do que prevê o Plano de Ação, **não** foram implantadas **cercas ecológicas**, salvo em um trecho do cercamento do cemitério de Brasília;
- Foram constatados **falhas e buracos** nos muros e cercas dos cemitérios de Sobradinho, Taguatinga, Gama, Brazlândia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- Na necrópole de Sobradinho, há uma canaleta para vazão de águas pluviais, a qual passa por uma grade de proteção que se encontra forçada (conforme registros fotográficos – DA 11.4¹³⁶);



Foto 02 – falha no cercamento na necrópole de Sobradinho.

- Precariedade da **estrutura de cercamento** das necrópoles:
 - Nas necrópoles do Gama, Brazlândia, bem como em parte do cemitério de Brasília, são utilizadas **cercas de arame**. Situação agravada em Brazlândia, em razão de o cemitério fazer divisa com uma invasão, o que fragiliza ainda mais o controle de acesso. Essa vulnerabilidade permite, inclusive, a entrada de animais (no caso dos dois primeiros), os quais foram flagrados subindo e urinando nas campas (conforme registros fotográficos – DAs 11.3 e 11.6¹³⁷).

¹³⁶ E-DOC 82049EEB.

¹³⁷ E-DOCs 5B22DDE6 e 540B3287.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Fotos 03 e 04: animais subindo e urinando nas campas do cemitério de Brazlândia.





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Fotos 05 e 06 – Invasão contígua à necrópole de Brazlândia.

- Em Taguatinga, há trechos do **muro de proteção** em que a estatura é baixa (1,5m a 1,7m), facilitando eventual transposição desse, e, ainda, há diversas edificações residenciais e comerciais vizinhas à necrópole que, indevidamente, possuem janelas no muro do cemitério (conforme registros fotográficos – DAs 11.2 e 11.4)¹³⁸.



Foto 07 – janelas de edificações residenciais e comerciais no muro do cemitério.

261. As evidências acima comprovam que persistem falhas pontuais de segurança dos cemitérios, especialmente no tocante à existência de buracos e à utilização de cerca de arame.

¹³⁸ E-DOCs EC3F1CE2 e 82049EEB.



E) Quantitativo de ossuários e cinzários aquém do contratado

Decisão nº 2147/2015

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, (...)

262. No Relatório de Auditoria nº 11/2008, acostado ao Processo nº 21440/2008, foi apontado que o quantitativo de ossuários, individuais e gerais, e cinzários previstos no Plano de Ação, anexo ao Contrato de Concessão, não havia sido inteiramente construído pela concessionária.

263. Nesta oportunidade, a Sejus/DF afirmou que os quantitativos de ossuários e cinzários recebidos formalmente ainda estão aquém do contratado¹³⁹. Senão veja-se:

Tabela 10 – Comparativo entre ossuários e cinzários previstos no Plano de Ação* para as 6 (seis) necrópoles do DF e recebidos formalmente pelo Poder Público

Nº	Tipo de investimento	Previsão	Recebidos formalmente
1	Ossuários individuais (columbários individuais)	2250	576
2	Ossuários Gerais (columbários gerais)	6	0*
3	Cinzários	670	0

*Ressalte-se que, segundo a Sejus/DF, no cemitério do Gama, havia um ossuário geral em operação antes de a concessão dos serviços cimiteriais ser realizada.

Fonte: Resposta à Nota de Auditoria nº 07/2303/2017-e (e-DOC C56D8433-c).

264. Sobre a matéria, a Sejus/DF ainda alegou que:

- Ante a inadimplência da concessionária, foi autuado o Processo nº 0400.001.666/2009, com vistas à aplicação de multa no montante inicial de R\$ 2.880.000,00 (dois milhões e oitocentos e oitenta mil reais), o qual ainda pende de conclusão acerca da penalização;
- Os ossuários gerais construídos pela concessionária não foram recebidos formalmente pela Sejus/DF, haja vista não possuem compartimentalização, o que inviabiliza a aferição de capacidade e,

¹³⁹ Resposta à Nota de Auditoria nº 07/2303/2017-e (e-DOC C56D8433-c).



consequentemente, a comparação com o previsto no Plano de Ação e, por fim, o recebimento formal;

- Os 2620 lóculos semi-prontos destinados a ser ossuários individuais, edificadas em 5 (cinco) dos 6 (cemitérios), não foram recebidos pela Pasta, que sequer conseguiu definir se foram construídos com a finalidade de cinzários ou ossuários individuais, haja vista que não comportam a caixa de exumação utilizada nos demais ossuários.¹⁴⁰

265. Diante do exposto, verifica-se que a concessionária ainda não cumpriu com suas obrigações contratuais no tocante à construção de ossuários e cinzários.

F) Inadequações nas instalações das capelas e templos

Decisão nº 2147/2015

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a muros e cercas (cf. item 2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), construção e reforma das capelas (cf. item 2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), (...)

266. No Relatório de Auditoria nº 11/2008, acostado ao Processo nº 21440/2008, foram indicadas falhas na reforma/construção de capelas e templos.

267. Sobre essa matéria, em visita aos 6 (seis) cemitérios do DF, realizadas em maio de 2017, constatou-se, conforme já havia sido verificado no âmbito do Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016, acostado ao Processo nº 21440/2008, que o quantitativo de capelas e templos ecumênicos se **encontra em conformidade** com o previsto no Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº 01/2002 e em satisfatório estado de conservação e limpeza.

268. Ressalvam-se apenas as condições de higiene de alguns dos banheiros visitados, mormente das necrópoles do Gama e de Brasília, os quais continham sanitários interditados e/ou quebrados.

¹⁴⁰ A qual é padrão, tendo como parâmetro de dimensão o comprimento do maior osso humano (o fêmur).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

G) Inadequações na realização das obras de jazigos nas novas áreas de sepultamento

Decisão nº 2147/2015

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a (...), forma de execução de obras dos jazigos das áreas de sepultamento novas (cf. item 2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008),

269. No Relatório de Auditoria nº 11/2008, acostado ao Processo nº 21440/2008, foi apontado que as obras para construção de jazigos novos incorriam nas seguintes falhas: 1) falta de isolamento da área por meio de tapumes ou outro tipo de proteção; e 2) sobras de materiais de construção abandonados em Planaltina, Brazlândia e Sobradinho.

270. Sobre essa matéria, em visita aos 6 (seis) cemitérios do DF, realizadas em maio de 2017, foram constatadas as seguintes situações:

- Não havia obras para construção de jazigos novos nas necrópoles de Planaltina, Brazlândia e Sobradinho;
- Não havia isolamento nas referidas obras no cemitério de Brasília (conforme registro fotográfico – DA 11.1¹⁴¹);

¹⁴¹ E-DOC 5E729AF8.



Foto 08.

- Na necrópole do Gama, havia uma sinalização das obras por meio de uma fita de alerta (conforme registro fotográfico – DA 11.3¹⁴²);



Foto 09.

- No cemitério de Taguatinga, as áreas de construção de jazigos novos estavam contíguas a áreas demarcadas para procedimentos de exumação

¹⁴² E-DOC 5B22DDE6.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

em massa, que, por sua vez, estavam devidamente isoladas. Isso demonstra que a concessionária poderia adotar o mesmo procedimento com as obras supramencionadas (conforme registro fotográfico – DA 11.2¹⁴³).



Foto 10 – isolamento da área na qual ocorreria exumação em massa; e

Foto 11 – área de construção de jazigos novos sem isolamento apropriado.

271. Assim, tem-se que a irregularidade em comento ainda permanece.

¹⁴³ E-DOC EC3F1CE2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

H) Insuficiência dos serviços de vigilância efetiva em todas as áreas dos cemitérios

Decisão nº 2147/2015

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a (...), serviços de vigilância efetiva para todas as áreas dos cemitérios (cf. item 2.2.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), (...)

272. No Relatório de Auditoria nº 11/2008, acostado ao Processo nº 21440/2008, foi indicado que os serviços de vigilância se restringiam *“aos prédios da administração, capelas e templos, sendo que as demais áreas do cemitério, inclusive as áreas de sepultamento, não contam com esses tipos de proteção”*.

273. Sobre essa matéria, em visita aos 6 (seis) cemitérios do DF, realizadas em maio de 2017, foi constatado que ainda não há monitoramento por câmeras e/ou alarmes em outras áreas que não aquelas referentes aos prédios da administração, capelas e templos.

274. Entretanto, a concessionária adquiriu veículos motorizados para vigilância (conforme registro fotográfico – DAs 11.2 e 11.3¹⁴⁴), o qual é utilizado em 5 (cinco) dos 6 (seis) cemitérios. A exceção é a necrópole de Brazlândia, cuja segurança ainda resta extremamente fragilizada, não apenas por conta da falta de vigilância motorizada, mas também, conforme mencionado anteriormente (item D), em virtude da inexistência de muros, cercamento precário e proximidade com uma ocupação irregular.¹⁴⁵

275. Assim, tem-se que a falha foi parcialmente superada, restando pendente a vigilância motorizada em Brazlândia e a implantação de câmeras de monitoramento eletrônico nas principais áreas (tais como áreas de grande circulação e acessos).

¹⁴⁴ E-DOCs EC3F1CE2 e 5B22DDE6.

¹⁴⁵ Principalmente por conta do cercamento precário e da invasão vizinha ao seu terreno, conforme mencionado anteriormente.



l) Insuficiência dos serviços de ajardinamento e paisagismo

Decisão nº 2147/2015

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a (...) serviços de ajardinamento e paisagismo (cf. item 2.2.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008) (...)

276. No Relatório de Auditoria nº 11/2008 e no Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016, foi anotado que os serviços de ajardinamento e paisagismo estavam insuficientes, em razão de: 1) falhas nas condições dos gramados e na recuperação desses em áreas antigas; 2) inexistência de mecanismo de irrigação automático.

277. Sobre essa matéria, em visitas aos 6 (seis) cemitérios do DF, realizadas em maio de 2017, foi constatado que os referidos serviços melhoraram consideravelmente em todos os aspectos, em que pese remanesçam algumas falhas pontuais, tais como as verificadas no cemitério de Planaltina (conforme registros fotográficos – DA 11.5¹⁴⁶):



Fotos 12 e 13 – área antiga sem ajardinamento adequado no cemitério de Planaltina.

278. Ademais, destaca-se a implantação de sistema de irrigação semiautomático, por meio de aspersores, os quais podem ser movidos para diferentes áreas das necrópoles, como evidenciam os registros fotográficos a seguir:

¹⁴⁶ E-DOC 88A410D7.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Fotos 14 e 15 – irrigação por aspersão nos cemitérios de Brazlândia e Gama, respectivamente.

279. Assim, tem-se que as falhas foram parcialmente superadas, restando pendências pontuais relativas a algumas áreas sem ajardinamento adequado.

J) Insuficiência dos serviços de limpeza e conservação de túmulos

Decisão nº 2147/2015

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a (...) serviços de limpeza e conservação de túmulos (item 2.2.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), (...)

280. No Relatório de Auditoria nº 11/2008 e no Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016, foi apontado que os serviços de limpeza e conservação de túmulos estavam insuficientes, haja vista: 1) falta de reposição de gramado e acúmulo de terra removida nas áreas de sepultamentos sociais; 2) falhas na identificação das campas e covas antigas, mormente as referentes a sepultamentos gratuitos;¹⁴⁷ 3) falhas na roçagem e coleta de lixo, mormente nas áreas antigas.

281. Sobre essa matéria, em visitas aos 06 (seis) cemitérios do DF, realizadas em maio de 2017, foi constatado que os referidos serviços de roçagem e de reposição de gramado melhoraram consideravelmente.

282. No entanto, constatou-se que, em todas as necrópoles, ainda há acúmulo de terra removida decorrente de escavações para abertura de covas de sepultamento

¹⁴⁷ À época da administração dos cemitérios pelo Governo do Distrito Federal.



gratuito (conforme registros fotográficos – DAs 11.1 a 11.6¹⁴⁸). Ademais, no cemitério de Brasília, foi identificada uma área que, apesar de isolada do restante da necrópole, acumula muito lixo, composto basicamente por galhos e restos de poda, conforme evidências fotográficas a seguir (conforme registros fotográficos – DAs 11.1):



Foto 16 – acúmulo de terra removida (cemitério de Planaltina)



Foto 16 – acúmulo de terra removida (cemitério do Gama)



Fotos 17 e 18 – acúmulo de lixo e restos de poda (cemitério de Brasília)



283. Assim, tem-se que as irregularidades em comento ainda permanecem.

284. Acerca da identificação dos túmulos e campas, cita-se, a título de *benchmarking*, o sistema de consulta instituído no município de Campo Grande (MS), que permite a consulte on-line do endereço de sepultamento por meio da inserção do nome do falecido, dispensando a indicação do cemitério no qual aquele ocorreu.¹⁴⁹ Por

¹⁴⁸ E-DOCs 5E729AF8 e 540B3287.

¹⁴⁹ Serviço disponível em <http://apl01.pmcg.ms.gov.br/scsweb/search.jsp>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

sua vez, nas necrópoles do DF, tal consulta somente é possível mediante deslocamento até a administração de cada cemitério.

K) Falhas na pavimentação das vias internas

Decisão nº 2147/2015

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a (...) pavimentação de vias internas (item 2.4.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008) (...)

285. No Relatório de Auditoria nº 11/2008 e no Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016, apontaram-se falhas referentes à escassez de vias internas nos cemitérios, bem como relativas à pavimentação destas.

286. Sobre essa matéria, em visitas aos 6 (seis) cemitérios do DF, realizadas em maio de 2017, foi constatado que a situação persiste, haja vista que:

- Nos cemitérios de Planaltina e Brazlândia, as vias internas são escassas, sendo que, nesse último, resta espaço para sua construção, ainda que para trânsito de pedestres e/ou veículos elétricos;
- As vias internas existentes no cemitério de Brazlândia estão com a pavimentação em estado precário de conservação;
- Nos cemitérios de Taguatinga, Brasília, Sobradinho e Gama, existem diversas vias internas sem pavimentação (conforme registros fotográficos – DAs 11.1 a 11.4¹⁵⁰).

¹⁵⁰ E-DOCs 5E729AF8 e 82049EEB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA



Fotos 19 e 20 – vias internas sem pavimentação dos cemitérios de Sobradinho e do Gama.

287. Cumpre mencionar que foi identificada a construção de vias para trânsito de pedestres e veículos elétricos no cemitério de Taguatinga (conforme registros fotográficos – DA 11.2¹⁵¹), evidenciando que a concessionária poderia adotar procedimento para construir outras vias de acesso nesta e nas demais necrópoles.



Foto 21 – construção de via pavimentada para passagem de veículo elétrico (que transporta o esquife funerário) no cemitério de Taguatinga.

288. Assim, tem-se que a irregularidade em comento ainda permanece.

¹⁵¹ E-DOC EC3F1CE2.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

L) Falhas na demarcação de vagas de estacionamento; sinalização de vagas para pessoas portadoras de deficiência, com dificuldade de locomoção e idosos; e insuficiência de rampas de acesso para cadeirantes

Decisão nº 2147/2015

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a (...) demarcação de vagas, sinalização de reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção e idosos, além da criação de rampas de acesso para cadeira de rodas (Item 2.4.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); (...)

289. No Relatório de Auditoria nº 11/2008 e no Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016, acostados ao Processo nº 21440/2008, constataram-se falhas relativas à demarcação de vagas de estacionamento; sinalização de vagas para pessoas portadoras de deficiência, com dificuldade de locomoção e idosos; e rampas de acesso para cadeirantes.

290. Sobre essa matéria, em visitas aos 6 (seis) cemitérios do DF, realizadas em maio de 2017, foi constatado que, em todas as necrópoles, há rampas de acesso para cadeirantes, bem como sinalização das vagas mencionadas no parágrafo anterior.

291. Entretanto, verificou-se que, no que tange à demarcação de vagas, ainda há falhas nas necrópoles de Planaltina e Sobradinho. Além disso, ressalta-se a escassez de vagas em diversos cemitérios, mormente na necrópole de Brazlândia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

M) Insuficiência de informações detalhadas sobre a facultatividade da cobrança de serviços de manutenção na tabela de preços, bem como sobre a possibilidade de concessão de jazigo de 01 gaveta na tabela de preços

Decisão nº 2147/2015

II – reiterar à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania os itens “IV” e “V” da Decisão nº 3654/2012, com a redação da Decisão nº 6201/2014, encaminhando ao TCDF, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

Decisão nº 3654/2012

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: (...) e colocação da tabela de preços com informações detalhadas a respeito da facultatividade da cobrança dos serviços de manutenção, a possibilidade de concessão de jazigo de uma gaveta etc. (cf. item 4 da Informação nº 10/2011 - 1ª ICE/AUDIT); (...)

292. Na Informação nº 10/2011-1ªICE/AUDIT¹⁵² e no Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016, acostados ao Processo nº 21440/2008, foi noticiado que as tabelas de serviços afixadas na administração das necrópoles não continham referência sobre a possibilidade de aquisição de jazigo de 1 (uma) gaveta, nem sobre a facultatividade da cobrança por serviços de conservação e manutenção de jazigos e ossuários individuais prestados pela concessionária.

293. No entanto, em visita aos 6 (seis) cemitérios do DF, constatou-se que a referida tabela foi atualizada de modo a dispor corretamente sobre ambos os casos. Senão veja-se:

¹⁵² E-DOC FBB4879D.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

Foto 22 – Tabela de serviços e produtos cemiteriais

SERVIÇOS	TARIFA
ARRENDAMENTO POR 10 (DEZ) ANOS	117,97
ARRENDAMENTO POR 15 (QUINZE) ANOS	178,43
ARRENDAMENTO POR 20 (VINTE) ANOS	238,88
CADEIRAS	32,44
CARRO ELETRICO	84,04
CASTICAL	153,36
CERIMONIAL (LIMOUSINE) - EXTERNO	837,57
CERIMONIAL (LIMOUSINE) - INTERNO	418,78
COLUMBARIO - a partir de	563,29
CONSTRUCAO DE JAZIGO DE 3 (TRES) GAVETAS	5.951,44
ETIQUETA DE IDENTIFICACAO PARA URNA DE POLIETILENO	19,16
INUMACAO EM CAMPA / COVA ADULTO	41,29
INUMACAO EM CAMPA / COVA CRIANCA	19,16
JAZIGOS DE 1 (UMA) GAVETA	638,50
JAZIGOS DE 1 (UMA) GAVETA COM CESSAO PERPETUA	1.824,07
JAZIGOS DE 2 (DUAS) GAVETAS	1.237,17
JAZIGOS DE 2 (DUAS) GAVETAS COM CESSAO PERPETUA	2.410,96
JAZIGOS DE 3 (TRES) GAVETAS	1.790,15
JAZIGOS DE 3 (TRES) GAVETAS COM CESSAO PERPETUA	2.975,72
KIT (CAFE, CHA, AGUA)	82,58
LACRE PARA URNA DE POLIETILENO	13,27
LOCACAO DE CAPELA VELORIO PADRAO 01	92,90
LOCACAO DE CAPELA VELORIO PADRAO 02	241,83
LOCACAO DE CAPELA VELORIO PADRAO 03	294,92
LOCACAO DE CAPELA VELORIO SIMPLES	17,70
LOCACAO DE TEMPLO ECUMENICO	191,69
MANUTENCAO DE COLUMBARIO *	163,68
MANUTENCAO DE JAZIGO - ANUAL - COM 20% DE DESCONTO *	495,46
MANUTENCAO DE JAZIGO - MENSAL *	51,61
PLACA DE IDENTIFICACAO DE JAZIGOS	281,66
PLAQUETA DE IDENTIFICACAO DO SEPULTADO	178,43
PRACA DE SEPULTAMENTO (TOLDO/CARRINHO DESCENSOR COM PLATAFORMA)	75,20
PRESTACAO DE SERVICO DE EXUMACAO	204,96
PRESTACAO DE SERVICO DE SEPULTAMENTO	17,70
PRESTACAO DE SERVICO DE SEPULTAMENTO NOTURNO - mediante consulta	153,36
REMOCAO DE DESPOJOS	19,16
TAXA DE EXPEDIENTE	64,88
TAXA DE EXUMACAO	76,67
TITULO PERPETUO EXTERNO	1.185,58
TITULO PERPETUO INTERNO	592,78
TOLDO	50,14
TRANSFERENCIA DE PERPETUIDADE / TITULARIDADE	383,39
URNA DE POLIETILENO PARA EXUMACAO	153,36

* Serviço de contratação opcional

CENTRAL DE ATENDIMENTO CAMPO DA ESPERANÇA SERVIÇOS - (61) 3245.7841
OUVIDORIA GDF - 162
PROCON - 151

294. Dessa forma, tem-se que as referidas falhas foram solucionadas.

N) Formação de água estagnada e acúmulo de lixo em reservatórios de água

295. No Relatório de Auditoria nº 11/2008 e no Relatório de Inspeção nº 1.1008.2016, acostados ao Processo nº 21440/2008, foi abordado que diversos reservatórios e caixas d'água, utilizados por jardineiros que trabalhavam nos cemitérios, estariam sem qualquer tipo de proteção ou tamponamento, encontrando-se sujeitos ao acúmulo de lixo e/ou água estagnada e, conseqüentemente, à proliferação de insetos.

296. Sobre essa matéria, em visitas aos 6 (seis) cemitérios do DF, realizadas em maio de 2017, foi constatado que esse problema ainda persiste, embora em grau menor,



uma vez que alguns dos reservatórios menores estão sendo utilizados como lixeiras com tampa (não obstante existirem alguns destampados).

297. De outro lado, cumpre mencionar que, no cemitério de Planaltina, constatou-se que diversas caixas d'água, outrora espalhadas pela área da necrópole, foram devidamente reunidas e tampadas.

Conclusão

298. Em face das observações in loco, conforme exposto acima, conclui-se que ainda persistem irregularidades acerca da prestação dos serviços cemiteriais pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., relativas à manutenção, conservação e segurança das necrópoles, não obstante a realização de numerosas fiscalizações por parte da Sejus/DF.

299. Tais falhas, além de demonstrar que o contrato de concessão de serviços cemiteriais não está sendo satisfatoriamente executado pela concessionária, evidenciam o descumprimento das Decisões nºs 3654/2012, 6201/2014 e 2147/2015. No entanto, esclarece-se que eventual penalização dos responsáveis está sendo avaliada no âmbito do Processo nº 21440/2008.

300. Ademais, constatou-se que, em que pese tais irregularidades persistam por longa data, apenas em 2 (duas) ocasiões, desde o início da vigência do referido contrato (período que já totaliza mais de 15 (quinze) anos), a atuação do órgão administrativo fiscalizador culminou em ações com vistas à aplicação de sanções contratuais, a saber:

- Processo nº 0400.000.494/2014, cujo objeto trata de um suposto desaparecimento de restos mortais, tendo resultado na aplicação de advertência à concessionária em 2016;¹⁵³
- Processo nº 0400.001.666/2009, cujo objeto trata de inadimplência contratual da concessionária, tendo resultado em procedimento apuratório com vistas à aplicação de multa à concessionária. Até a conclusão destes trabalhos, ainda pendia de deslinde. Cumpre mencionar que, em parte, a morosidade deve-se à carência de regulamentação do procedimento de sanção e apuração, o que levou a falhas processuais relacionadas à incerteza acerca da autoridade competente para aplicar a referida penalidade, bem como

¹⁵³ Conforme E-DOC 509C7162-c.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

atinentes ao exercício do contraditório e da ampla defesa pela concessionária.

301. Vale dizer que contribui para esse quadro a inexistência dos critérios de avaliação de desempenho e qualidade, os quais não estão disciplinados no ajuste contratual, conforme mencionado no Achado de Auditoria nº 01, nem em normativos correlatos à matéria.

302. Assim, faz-se necessário que a Sejus/DF regulamente a sistemática de avaliação da qualidade da prestação dos serviços cemiteriais, contemplando critérios e parâmetros objetivos, bem como intensifique a fiscalização desses serviços, aplicando sanções contratuais à concessionária sempre que for o caso.

Causas

303. Falhas na elaboração do Edital de Concorrência Pública nº 10/2001-ASCAL/PRES e do Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, mormente a inexistência de critérios de avaliação de desempenho no Contrato.

304. Ineficácia da fiscalização dos serviços cemiteriais realizada pela Sejus/DF.

305. Inércia da concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda., ao não adotar as providências necessárias para solucionar as falhas na prestação dos serviços cemiteriais apontadas por esta Corte no bojo do Processo nº 21440/2008.

Efeitos

306. Comprometimento dos serviços cemiteriais prestados à população.

Considerações dos Auditados

Empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

307. A empresa admitiu que, de fato, inexistente critério objetivo para aferição da qualidade dos serviços cemiteriais prestados. No entanto, afirmou que esse fato impede que sejam apontadas falhas na prestação dos referidos serviços, tais como insuficiência de serviços de ajardinamento e paisagismo, vigilância, limpeza e conservação de túmulos, uma vez que não está expresso no contrato de concessão qual seria o padrão de suficiência.¹⁵⁴

¹⁵⁴ E-DOC A8225662-c, fl. 09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

308. Após, contraditou as falhas de execução avaliadas no Relatório Prévio de Auditoria, cujos argumentos são resumidos a seguir:

A) e B) Cobrança indevida de Taxa de Inumação em Campa e Taxa de Exumação

309. Registrou que, por conta da edição do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, as Taxas de Inumação em Campa e de Exumação foram extintas.¹⁵⁵

C) Cobrança indevida de juros

310. Relatou que foram editadas novas tabelas de parcelamento para aquisição de jazigos, nas quais é possível aferir que a taxa de juros praticada é de 1,5% (um e meio por cento) ao mês.¹⁵⁶

D) Situação precária dos muros e cercas de proteção

311. Esclareceu que a implantação de cercas-vivas foi obstada “pela atuação de jardineiros autônomos, vizinhos dos cemitérios, visitantes, meliantes e vândalos, os quais arrancavam as plantas para constituir passagem.”¹⁵⁷

312. Arguiu que atua de forma corretiva, realizando reparos em buracos nas cercas e muros após a ocorrência de danos, o que torna conveniente a utilização de muros de alvenaria ou blocos pré-moldados em vez de cercas-vivas, o que traz mais segurança para usuários, sem comprometer aspectos estéticos e arquitetônicos das necrópoles.¹⁵⁸

313. Salientou, também, que o contrato não estabeleceu a obrigatoriedade de implantar cercas-vivas em todo o perímetro dos cemitérios.¹⁵⁹

E) Quantitativo de ossuários e cinzários aquém do contratado

314. Alegou inexistir descumprimento do contrato por parte da concessionária. Isso porque:¹⁶⁰

¹⁵⁵ E-DOC A8225662-c, fl. 09.

¹⁵⁶ E-DOC A8225662-c, fl. 09.

¹⁵⁷ E-DOC A8225662-c, fl. 09/10.

¹⁵⁸ E-DOC A8225662-c, fl. 09/10.

¹⁵⁹ E-DOC A8225662-c, fl. 09/10.

¹⁶⁰ E-DOC A8225662-c, fl. 10.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- 1) não há obrigação legal ou contratual para compartimentalização dos ossuários gerais, cuja capacidade pode ser aferida através de sua metragem;
- 2) os lóculos individuais foram construídos nas dimensões de ossuários individuais, conforme especificações do Edital;
- 3) é irrelevante o fato de as caixas de exumação atualmente utilizadas possuírem dimensões maiores do que os ossuários individuais, uma vez que a própria concessionária oferece outros tipos de invólucros de restos mortais compatíveis com essas dimensões;
- 4) a construção dos lóculos nas dimensões previstas para ossuários individuais não impede a sua aceitação como cinzários, os quais costumam ser inclusive menores que aqueles, não implicando, portanto prejuízo aos compradores desses nichos.

315. Desse modo, alegou que a recusa da Sejus/DF em proceder ao recebimento dos equipamentos não encontra amparo legal e/ou contratual. Destarte, considera tais obrigações adimplidas.¹⁶¹

F) Inadequações nas instalações das capelas e templos

316. Uma vez que esse item foi reputado como “em conformidade”, a concessionária não teceu comentários sobre a matéria.

G) Inadequações na realização das obras de jazigos nas novas áreas de sepultamento

317. Afirmou inexistir dispositivo legal ou contratual que “obrigue a concessionária a promover o isolamento das áreas de construção de novos jazigos através de tapumes”.¹⁶²

318. Alegou ainda que tais áreas são convenientemente isoladas por meio de fitas de alerta e/ou telas plásticas quadriculadas, o que tem sido suficiente para prevenir acidentes.¹⁶³

¹⁶¹ E-DOC A8225662-c, fl. 10.

¹⁶² E-DOC A8225662-c, fl. 10.

¹⁶³ E-DOC A8225662-c, fl. 10.



H) Insuficiência dos serviços de vigilância efetiva em todas as áreas dos cemitérios

319. Igualmente, arguiu que inexistente dispositivo legal ou contratual que preveja a “instalação de câmeras de monitoramento em toda a área dos cemitérios”, as quais se concentram atualmente nas áreas de maior trânsito de pessoas. Também, registrou que a segurança motorizada no cemitério de Brazlândia é prejudicada ante a escassez de vias internas.¹⁶⁴

I) Insuficiência dos serviços de ajardinamento e paisagismo e dos serviços de limpeza e conservação de túmulos

320. A concessionária afirmou inexistirem parâmetros claros e expressos no contrato acerca da suficiência desses serviços. Ademais, salientou que, nos termos do Edital, a manutenção dos jazigos deveria ser prestada apenas mediante remuneração específica, mormente nas campas antigas. Assim, não há que se falar em insuficiência de tais serviços, nem em exigência da sua realização pela concessionária sem a contratação de serviços específicos por parte da população.¹⁶⁵

321. Quanto à terra removida, alegou que se trata de “remoção temporária, não fazendo sentido se exigir que a concessionária estabeleça um fluxo externo e permanente de transporte de terra sempre que abrir ou fechar jazigos.”¹⁶⁶

K) Falhas na pavimentação das vias internas e L) falhas na demarcação de vagas de estacionamento; sinalização de vagas para pessoas portadoras de deficiência, com dificuldade de locomoção e idosos; e insuficiência de rampas de acesso para cadeirantes

322. Alegou a inexistência de obrigações contratuais ou legais para a pavimentação das vias internas, bem como para a construção de novas vagas nos estacionamentos das necrópoles. Ainda, salientou a necessidade de se priorizar a utilização da área remanescente dos cemitérios para a construção de jazigos.¹⁶⁷

323. Esclareceu, ainda, que as falhas observadas nos Cemitérios de Planaltina e Sobradinho relacionadas a essa questão foram sanadas.¹⁶⁸

¹⁶⁴ E-DOC A8225662-c, fl. 10.

¹⁶⁵ E-DOC A8225662-c, fl. 10.

¹⁶⁶ E-DOC A8225662-c, fls. 10/11.

¹⁶⁷ E-DOC A8225662-c, fl. 11.

¹⁶⁸ E-DOC A8225662-c, fl. 11.



M) Insuficiência de informações detalhadas sobre a facultatividade da cobrança de serviços de manutenção na tabela de preços, bem como sobre a possibilidade de concessão de jazigo de 01 gaveta na tabela de preços

324. A concessionária entendeu que essa questão foi sanada, ante as providências adotadas por ela e constadas pela equipe de auditoria, conforme exposto anteriormente neste relatório.¹⁶⁹

N) Formação de água estagnada e acúmulo de lixo em reservatórios de água

325. A empresa atribuiu esse problema aos jardineiros autônomos que trabalham no interior dos cemitérios, uma vez que esses reservatórios de água são utilizados por esses profissionais e não pela concessionária. Assim, entendeu que a questão resta sanada.¹⁷⁰

Outras considerações

326. Após, a concessionária discorreu sobre outras questões que considerou relevantes para a compreensão do contexto fático em que se insere a prestação de serviços cemiteriais no DF:¹⁷¹

- 1) Resultados Financeiros do Distrito Federal com a concessão;
- 2) Política Tarifária e Desequilíbrio Econômico-Financeiro da concessão;
- 3) Capacidade dos cemitérios, estoques de jazigos e gavetas e demanda por ossuários e cinzários;
- 4) Dinâmica da demanda por serviços cemiteriais.

Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do DF

327. A Sejus/DF informou providências que tem adotado com vistas a sanear as falhas noticiadas neste achado de auditoria e, com isso, atender à Decisão nº 3654/2012, com redação dada pela Decisão nº 6401/2014.¹⁷²

328. Dentre as iniciativas adotadas, relacionou notificações encaminhadas à concessionária visando à correção de falhas detectadas, bem como ofícios a outros

¹⁶⁹ E-DOC A8225662-c, fl. 11.

¹⁷⁰ E-DOC A8225662-c, fl. 11.

¹⁷¹ E-DOC A8225662-c, fl. 11/17.

¹⁷² E-DOC C1DEC6A7-c, fl. 03/06.



órgãos fiscalizadores, a exemplo da Agência de Fiscalização do DF – Agefis/DF, Agência Reguladora de Águas, Energia e Saneamento Básico do DF – Adasa/DF e Defesa Civil do DF, solicitando a realização de inspeções nas dependências das necrópoles.¹⁷³

329. Ademais, exaltou a atuação da sua Unidade de Assuntos Funerários no que tange aos trabalhos de fiscalização e supervisão realizados nos cemitérios do DF nos termos da Ordem de Serviço nº 06, de 26/07/2017.¹⁷⁴

Posicionamento da equipe de auditoria

Análise das considerações da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.

330. Inicialmente, esclarece-se que todas as falhas mencionadas neste achado de auditoria já foram deliberadas por esta Corte no âmbito das Decisões nºs 3654/2012 e 6201/2014. Todavia, são analisados a seguir os argumentos trazidos pela concessionária acerca da matéria.

A) e B) Cobrança indevida de Taxa de Inumação em Campa e Taxa de Exumação

331. A concessionária não contraditou essas falhas e comunicou o seu saneamento.

332. Com efeito, conforme se depreende do Terceiro Termo Aditivo ao Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002¹⁷⁵, as Taxas de Inumação em Campa e de Exumação foram suprimidas da tabela de preços da concessionária.

333. Assim, suprimiu-se a proposição relativa a este ponto então apresentada no Relatório Prévio de Auditoria, haja vista que a desconformidade foi saneada.

C) Cobrança indevida de juros

334. A concessionária não contraditou essa falha e comunicou o seu saneamento por meio da edição de novas tabelas de parcelamento de jazigos.

335. Haja vista o momento processual atual, ainda não foi realizada inspeção in loco com vistas a averiguar a cessação da cobrança de juros abusivos (maiores que o

¹⁷³ E-DOC C1DEC6A7-c, fl. 04/05.

¹⁷⁴ Publicada no DODF em 27/07/2017.

¹⁷⁵ Conforme resposta à Nota de Auditoria nº 07/2303/2017-e (e-DOC C56D8433-c) e e-DOC 91A6430B- e publicado no DODF em 13/09/2017 e republicado em 21/09/2017.



anunciado, de 1,5% ao mês), que se dará apenas na fase de monitoramento da deliberação do Tribunal.

D) Situação precária dos muros e cercas de proteção

336. Essa questão já foi decidida por esta Corte por meio da Decisão nº 3654/2012, item IV, c, e reiterada pela Decisão nº 2147/2015, item II.

337. Inobstante, e diferentemente do arguido pela empresa, há disposição contratual que trata da matéria. De fato, por meio do item 3.1 do Plano de Ação, que integra o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, a concessionária se comprometeu a recuperar os muros e cercas dos cemitérios e introduzir o conceito de cercas ecológicas.¹⁷⁶

338. Ademais, o art. 4º do Decreto nº 20.502/1999 dispõe que “os cemitérios serão convenientemente cercados ou murados, obedecendo a normas e projetos aprovados pelos órgãos responsáveis pelo Parcelamento do Solo, Licenciamento e Fiscalização das obras.”

339. Todavia, conforme as evidências trazidas neste relatório, ambas as obrigações não se encontram plenamente atendidas.

E) Quantitativo de ossuários e cinzários aquém do contratado

340. Essa questão já foi decidida por esta Corte por meio da Decisão nº 3654/2012, item IV, c, e reiterada pela Decisão nº 2147/2015, item II.

341. Ainda assim, em que pese as considerações trazidas pela concessionária, registre-se que inexistente aceite formal, por parte da Sejus/DF¹⁷⁷, dos cinzários, dos ossuários gerais e de 1674 dos 2250 ossuários individuais previstos no Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, haja vista as justificativas e evidências mencionadas nesta fiscalização.

342. Dessa forma, não há que se falar em adimplemento das obrigações contratuais, uma vez que inexistente ateste do Poder Concedente nesse sentido.

¹⁷⁶ Conforme e-DOC 6484C32A-e.

¹⁷⁷ Conforme e-DOC C56D8433-c.



G) Inadequações na realização das obras de jazigos nas novas áreas de sepultamento

343. Essa questão já foi decidida por esta Corte por meio da Decisão nº 3654/2012, item IV, c, e reiterada pela Decisão nº 2147/2015, item II.

344. Ainda assim, e em que pese o arguido pela concessionária, existe disposição legal acerca da matéria, qual seja, o Decreto nº 20.502/1999, o qual dispõe que:

Art. 5º - Os projetos para a construção de jazigos em cemitérios deverão obedecer às normas técnicas de edificação, devendo ser em caso de concessão previamente aprovados pelo órgão concedente.

[...]

Art. 8º - É proibido, dentro das quadras dos cemitérios, o trabalho de preparo de pedras ou materiais destinados à construção de lápides ou jazigos.

§ 1º - Os materiais remanescentes de obras deverão ser imediatamente removidos pelos responsáveis, bem como recomposto o gramado sobre as áreas de utilização para sepulturas ou túmulos. (Grifou-se)

345. Nesse sentido, por força do art. 5º do referido decreto, aplica-se ao caso o disposto na Norma Regulamentadora nº 18, do Ministério do Trabalho e Emprego, que estabelece em seu item 18.30 a obrigatoriedade do isolamento do canteiro de obras. Senão veja-se:

18.30 Tapumes e Galerias

18.30.1 É obrigatória a colocação de tapumes ou barreiras sempre que se executarem atividades da indústria da construção, de forma a impedir o acesso de pessoas estranhas aos serviços.

346. No entanto, conforme demonstrado nesta fiscalização, o isolamento das obras de construção de jazigos é, por vezes, precário, senão inexistente.

H) Insuficiência dos serviços de vigilância nas áreas dos cemitérios

347. Essa questão já foi decidida por esta Corte por meio da Decisão nº 3654/2012, item IV, c, e reiterada pela Decisão nº 2147/2015, item II.

348. Inobstante, e diferentemente do afirmado pela concessionária, há disposição contratual sobre a matéria. De fato, por meio do item 7.1 do Plano de Ação, que integra o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, a concessionária se comprometeu a implantar:¹⁷⁸

¹⁷⁸ Conforme e-DOC 6484C32A-e.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

7.1 – SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA

- Vigilância eletrônica monitorada utilizando comunicação através de áudio e vídeo com gravação contínua;
- Vigilância móvel com radiocomunicadores;
- Sensores de aproximação e de movimento nas capelas – velórios

349. Todavia, conforme as evidências trazidas nesta fiscalização, tais obrigações contratuais não se encontram plenamente atendidas.

I) Insuficiência dos serviços de ajardinamento e paisagismo

350. Essa questão já foi resolvida por esta Corte por meio da Decisão nº 3654/2012, item IV, c, e reiterada pela Decisão nº 2147/2015, item II.

351. Ainda assim, e não obstante os argumentos levantados pela concessionária, há disposição contratual sobre a questão, a saber, o item 7.3 do Plano de Ação, que integra o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, a concessionária se comprometeu a implantar:¹⁷⁹

7.3 – AJARDINAMENTO E PAISAGISMO

- Recuperação de jardins existentes;
- Ajardinamento de novas áreas; [...]

352. Contudo, haja vista as evidências trazidas nesta fiscalização, tais obrigações contratuais não se encontram plenamente atendidas.

J) Insuficiência dos serviços de limpeza e conservação de túmulos

353. Essa questão já foi decidida por esta Corte por meio da Decisão nº 3654/2012, item IV, c, e reiterada pela Decisão nº 2147/2015, item II.

354. Em que pese os argumentos trazidos pela concessionária, há disposição contratual e legal sobre a matéria. De fato, por meio do item 7.4 do Plano de Ação, que integra o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, a concessionária se comprometeu a implantar:¹⁸⁰

¹⁷⁹ Conforme e-DOC 6484C32A-e.

¹⁸⁰ Conforme e-DOC 6484C32A-e.



7.4 – LIMPEZA:

- Colocação de depósitos para lixo com capacidade de 20 litros a cada 20,00 m, nos velórios capela, administração, lanchonete, etc.
- Colocação de depósito para lixo com capacidade de 100 litros a cada 100,00 m;
- Microtratores com cortadores/embaladores de grama;
- Moto – varredores/aspiradores/embaladores para coleta de lixo nas vias e logradouros;
- Equipe permanente de jardineiros e zeladores;

355. Ademais, não obstante a precariedade dos parâmetros do referido contrato para mensurar a suficiência da qualidade dos serviços prestados, as evidências trazidas nesta fiscalização versam sobre deficiência nas áreas comuns do cemitério, o que contraria a tese da concessionária de que o serviço somente deveria ser prestado mediante remuneração específica. Além disso, elas expõem falhas manifestas e aparentes, tais como as indicadas nos registros fotográficos nºs 12 e 13.

K) Falhas na pavimentação das vias internas e L) Falhas na demarcação de vagas de estacionamento; sinalização de vagas para pessoas portadoras de deficiência, com dificuldade de locomoção e idosos; e insuficiência de rampas de acesso para cadeirantes

356. Essas questões já foram decididas por esta Corte por meio da Decisão nº 3654/2012, item IV, c, e reiterada pela Decisão nº 2147/2015, item II.

357. Demais disso, é patente a necessidade de melhoramentos nas vias internas das necrópoles, cujo fluxo de pedestres e veículos é dificultado ou até comprometido, tendo em vista seu estado de conservação, conforme se depreende dos registros fotográficos nºs 19 e 20.

358. No que tange à necessidade de demarcação de vagas de estacionamento, sinalização de vagas especiais e rampas de acesso para cadeirantes, ao contrário do exposto pela concessionária, essas questões constituem obrigações legais por força das Leis Federais nºs 10.098/2000 e 10.741/2003 e Leis distritais nºs 258/1992 e 2.255/1998, que, dentre outras matérias, dispõem sobre a obrigatoriedade de demarcação de vagas para idosos e portadores de necessidades especiais em estacionamento públicos.

359. Sobre o saneamento das falhas nos cemitérios de Sobradinho e Planaltina noticiado pela concessionária, apenas na fase de monitoramento da deliberação do Tribunal será realizada inspeção in loco com vistas a averiguar a sua procedência, haja vista o atual momento processual.



N) Formação de água estagnada e acúmulo de lixo em reservatórios de água

360. As considerações da concessionária não merecem prosperar, haja vista que, por força do art. 37 do Decreto nº 20.502/1999¹⁸¹, cabe a ela regular a execução dos serviços de limpeza, conservação e manutenção das necrópoles.

361. Ademais, em que pese a atuação dos jardineiros autônomos, não é razoável que a persistência dessa falha recaia sobre pessoas estranhas à administração do cemitério, mesmo porque as medidas para mitigá-la cabem à concessionária.

Outras considerações

362. A concessionária trouxe outras considerações (§326), as quais versam sobre conjecturas acerca das melhorias nos serviços cemiteriais após a sua concessão e os problemas enfrentados pela empresa na sua gestão e, portanto, fogem ao escopo deste trabalho.

363. Assim, por não contestarem as evidências noticiadas neste achado de auditoria e/ou as propostas apresentadas tendentes a sanear as falhas encontradas, por economia processual, não serão comentadas no presente Relatório Final de Auditoria.

Análise das considerações da Sejus/DF

364. As informações trazidas pela Sejus/DF não intentaram afastar as falhas noticiadas neste achado de auditoria e/ou as propostas apresentadas tendentes a saneá-las, limitando-se a informar iniciativas em andamento com vistas a saneá-las e, portanto, restando por corroborá-las tacitamente.

Proposições

365. Isso posto, propõe-se ao egrégio Plenário:

- I. Determinar à Sejus/DF, em reiteração à Decisão nº 3654/2012, com redação ajustada pela Decisão nº 6201/2014, que:
 - a) se ainda não o fez, adote providências junto à concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda. para a correção das falhas

¹⁸¹ Art. 37 - A execução dos serviços de vigilância, manutenção de ossário e cinzário, ajardinamento, limpeza, conservação, manutenção, ajardinamento de túmulos e jazigos e demais serviços afins autorizados pelo concedente serão regulamentados pela concessionária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

relacionadas à prestação de serviços cemiteriais, em especial as relacionadas a seguir:

- i. cobrança indevida de juros na venda parcelada de jazigos;
 - ii. precariedade de cercas e muros de isolamento;
 - iii. inexistência de cercas ecológicas;
 - iv. quantitativo de cinzários, ossuários individuais e gerais aquém do contratado;
 - v. inexistência de sinalização e isolamento das áreas de construção de jazigos;
 - vi. insuficiência de serviços de vigilância motorizada;
 - vii. insuficiência de monitoramento eletrônico nas principais áreas (tais como áreas de grande circulação e acessos) das necrópoles;
 - viii. falhas na identificação, limpeza e conservação de túmulos e campos, mormente nas áreas antigas;
 - ix. falhas nos serviços de ajardinamento e paisagismo;
 - x. falhas nos serviços de roçagem e coleta de lixo, mormente nas áreas antigas;
 - xi. vias internas insuficientes e com pavimentação deficiente ou inexistente;
 - xii. escassez de vagas para veículos e falhas na demarcação dessas;
 - xiii. existência de reservatórios sujeitos à formação de água estagnada, acúmulo de lixo e proliferação de doenças.
- b) proceda a fiscalizações periódicas com vistas a dar efetivo cumprimento ao contrato de concessão de serviços cemiteriais, principalmente no que tange ao saneamento das falhas elencadas no item anterior.

Benefícios Esperados

366. Aprimoramento do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 e, conseqüentemente, da sua gestão por parte da Sejus/DF.



367. Melhora na prestação dos serviços cemiteriais. Maior segurança jurídica para a Sejus/DF, a concessionária e a população do DF.

3 Conclusão

368. A presente auditoria visou examinar a regularidade da contratação e da execução dos serviços cemiteriais, em especial a situação das irregularidades apontadas nos Processos nºs 1457/2001 e 21440/2008.

369. Na primeira questão, constatou-se que as irregularidades originalmente elencadas no Processo TCDF nº 1457/2001 e nas Ações Populares nº 2001.01.1.124880-5 e Civil Pública – ACP nº 2003.01.1.010370-8 acerca do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, **não** ensejam a anulação da contratação e tampouco evidenciam prejuízo ao interesse público. Contudo, persistem algumas irregularidades que requerem saneamento por parte do Poder Concedente, representado pela Sejus/DF.

370. Em relação à segunda questão, verificou-se que inexistem parâmetros e critérios contratuais objetivos que possibilitem a avaliação acerca do impacto financeiro nos cofres públicos em caso de extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais pelo Poder Público. Igualmente, requerem a atuação corretiva do Poder Concedente.

371. No que tange à terceira questão, constataram-se nos cemitérios do Distrito Federal as mesmas irregularidades na execução do contrato já fartamente evidenciadas no Processo nº 21440/2008. Impende salientar que esta Corte já decidiu de forma definitiva sobre a matéria e determinou à Sejus/DF que adotasse providências no sentido de sanear as falhas identificadas.

372. Conclui-se, portanto, que, embora o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 não padeça de vícios insanáveis que impliquem a sua anulação, existem falhas que demandam saneamento pelo Poder Concedente. Ademais, persistem pendências relativas à prestação dos serviços cemiteriais já constatadas em verificações anteriores, cabendo à Sejus/DF adotar providências junto à concessionária para exigir o adimplemento dessas.



4 Proposições

373. Ante o exposto, sugere-se ao Plenário:

I) tomar conhecimento:

- a) do presente Relatório Final de Auditoria (e-DOC 8FB54DC2-e);
- b) dos Ofícios nºs 946/2017-IBRAM/PRESI e Ofício nº 692/2017-GAB/SEJUS, bem como da documentação acostada pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. (e-DOCs D2D1ADCE-c, F77D651E-c e A8225662-c, respectivamente);

II) determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania do DF – Sejus/DF que:

a) adote, no prazo de 90 (noventa) dias, providências para aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 ou, quando cabível, regulamentar a matéria no que tange a:

- i. indicação de metas, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros objetivos e suficientes para aferição da prestação adequada dos serviços cemiteriais pela concessionária;
- ii. omissão de cláusulas essenciais referentes ao art. 23, incisos III, IV, V, VI, X, XI, XIII, XIV e inciso II do parágrafo único, da Lei nº 8.987/1995, constantes da Tabela 3 deste Relatório (§ 49);
- iii. critérios e parâmetros objetivos para prorrogação do contrato de prestação de serviços cemiteriais;
- iv. parâmetros para prestação dos serviços de cremação;

b) adote providências, no prazo de 90 (noventa) dias, para aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de forma a estabelecer os referidos parâmetros e critérios que possibilitem calcular objetivamente levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações decorrentes de eventual extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais pelo Poder Público, conforme dispõe o art. 35, §§ 2º e 4º da Lei nº 8.987/1995;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- c) abstenha-se de prorrogar, em razão das lacunas de cláusulas contratuais estabelecidas pela Lei nº 8.987/1995, o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, caso as medidas determinadas nos itens supra não sejam devidamente implementadas, de modo a resguardar o interesse público;
 - d) doravante, adote medidas com vistas a aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 de modo a caracterizar e detalhar previamente outras obras de engenharia que sejam de responsabilidade da concessionária durante a vigência desse ajuste;
- III) Determinar à Sejus/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, adote providências para a implantação de crematório no Distrito Federal, conforme previsto no Plano de Ação que integra o Contrato de Concessão por força da Cláusula Terceira, item 3.2, por meio de alternativas, tais como:
- a) atuação junto à concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda. para que essa encaminhe ao Ibram/DF a documentação necessária, observando as Resoluções CONAMA nºs 316/2002 e 335/2003 e demais normativos aplicáveis, a fim de possibilitar a análise da emissão do licenciamento ambiental para a implantação do crematório;
 - b) atuação junto à Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do DF, Secretaria de Estado das Cidades do DF e Agência de Fiscalização do DF com vistas a desobstruir a área destinada à implantação do crematório ou, alternativamente, designar outra área para tal destinação;
 - c) avaliação da possibilidade técnica-legal de aditar o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, dispondo sobre a obrigatoriedade de implantação do crematório pela concessionária



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- na área desocupada remanescente do terreno destinado para esse fim;
- d) avaliação da possibilidade técnica-legal de aditar o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002 no sentido de desobrigar a empresa de implantar o crematório, procedendo, nesse caso, ao reequilíbrio econômico-financeiro baseado em prévio estudo técnico;
- e) realização de procedimento licitatório, caso entenda viável, com vistas a conceder a exploração do serviço de cremação de cadáveres a outros interessados, baseado em estudo técnico prévio.
- IV) Determinar, ainda, à Sejus/DF, em reiteração à Decisão nº 3654/2012, com redação ajustada pela Decisão nº 6201/2014, que:
- a) se ainda não o fez, adote providências junto à concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda. para a correção das falhas relacionadas à prestação de serviços cemiteriais, em especial as relacionadas a seguir:
- i. cobrança indevida de juros na venda parcelada de jazigos;
 - ii. precariedade de cercas e muros de isolamento;
 - iii. inexistência de cercas ecológicas;
 - iv. quantitativo de cinzários, ossuários individuais e gerais aquém do contratado;
 - v. inexistência de sinalização e isolamento das áreas de construção de jazigos;
 - vi. insuficiência de serviços de vigilância motorizada;
 - vii. insuficiência de monitoramento eletrônico nas principais áreas (tais como áreas de grande circulação e acessos) das necrópoles;
 - viii. falhas na identificação, limpeza e conservação de túmulos e campas, mormente nas áreas antigas;
 - ix. falhas nos serviços de ajardinamento e paisagismo;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE AUDITORIA
PRIMEIRA DIVISÃO DE AUDITORIA

- x. falhas nos serviços de roçagem e coleta de lixo, mormente nas áreas antigas;
 - xi. vias internas insuficientes e com pavimentação deficiente ou inexistente;
 - xii. escassez de vagas para veículos e falhas na demarcação dessas;
 - xiii. existência de reservatórios sujeitos à formação de água estagnada, acúmulo de lixo e proliferação de doenças.
- b) proceda a fiscalizações periódicas com vistas a dar efetivo cumprimento ao contrato de concessão de serviços cemiteriais, principalmente no que tange ao saneamento das falhas elencadas no item anterior.
- V) Determinar ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Ibram/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias a contar do recebimento da documentação necessária pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., se posicione definitivamente sobre o objeto dos Processos nºs 190.000.219/2004 e 00391.00012075/2017-05, quais sejam, o pleito de emissão do licenciamento ambiental para a implantação do crematório no imóvel onde se situa o Cemitério de Brasília (Campo da Esperança);
- VI) Autorizar:
- a) o envio da cópia do presente Relatório Final de Auditoria, do Relatório/Voto do Relator e da Decisão que vier a ser tomada à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal, ao Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal – Ibram/DF e à empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.;
 - b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria para adoção das providências de praxe.

Brasília (DF), 22 de novembro de 2017.

INDIO ARTIAGA DO BRASIL RABELO
ACE – Mat. 1424-6



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

SECRETARIA DAS SESSÕES

Sessão Ordinária Nº 5034, de 26/04/2018

TCDF/Secretaria das Sessões
Folha:.....
Processo: **2303/2017-e**
Rubrica:.....

PROCESSO Nº 2303/2017-e

RELATOR : CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

1º REVISOR: CONSELHEIRO ANTONIO RENATO ALVES RAINHA

EMENTA : Auditoria integrada realizada na Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania do Distrito Federal - Sejus/DF para examinar a legalidade do Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal n.º 01/2002, tendo como base as irregularidades identificadas no Processo n.º 1.457/2001, em atenção às Decisões n.ºs 5.844/2016 e 6.223/2016, bem como aspectos relativos à fiscalização da execução dos serviços vistos no âmbito do Processo n.º 21.440/2008.

DECISÃO Nº 1935/2018

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda o Revisor, Conselheiro RENATO RAINHA, decidiu: I - tomar conhecimento: a) do Ofício n.º 946/2017-IBRAM/PRESI, do Ofício n.º 692/2017-GAB/SEJUS, bem como da documentação acostada pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. (e-DOC D2D1ADCE-c, F77D651E-c e A8225662-c, respectivamente); b) do Relatório Final de Auditoria (e-DOC 8FB54DC2-e); c) da Informação n.º 43/2017-DIAUD1 (e-DOC DC98BEE9-e); d) do Parecer n.º 184/2018-G3P (e-DOC A972D6D5-e); e) dos demais documentos carreados ao feito; II - determinar à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania do Distrito Federal - Sejus/DF que: a) adote, no prazo de 90 (noventa) dias, providências para aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal n.º 01/2002 ou, quando cabível, para regulamentar a matéria no que tange aos seguintes aspectos: a.1. indicação de metas, critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros objetivos e suficientes para aferição da prestação adequada dos serviços cemiteriais pela concessionária; a.2. omissão de cláusulas essenciais referentes ao art. 23, incisos III, IV, V, VI, X, XI, XIII, XIV e inciso II do parágrafo único, da Lei n.º 8.987/1995, constantes da Tabela 3 do Relatório Final de Auditoria; a.3. critérios e parâmetros objetivos para prorrogação do contrato de prestação de serviços cemiteriais; b) adote providências, no prazo de 90 (noventa) dias, para aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal n.º 01/2002, de forma a estabelecer parâmetros e critérios que possibilitem calcular objetivamente levantamentos, avaliações, liquidações e indenizações decorrentes de eventual extinção unilateral da concessão de serviços cemiteriais pelo Poder Público, conforme dispõe o art. 35, §§ 2º e 4º da Lei n.º 8.987/1995; c) doravante, adote medidas com vistas a aditar o Contrato de Concessão de Serviços Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal n.º 01/2002, de modo a caracterizar e detalhar, previamente, outras obras de engenharia que sejam de responsabilidade da concessionária durante a vigência desse ajuste; III - determinar à Sejus/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias,

adote providências para a implantação de crematório no Distrito Federal, conforme previsto no Plano de Ação que integra o Contrato de Concessão, por força da Cláusula Terceira, item 3.2, por meio de alternativas circunstanciadas, tais como: a) atuação junto à concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda. para que essa encaminhe ao Instituto Brasília Ambiental - Ibram/DF a documentação pertinente, observando as Resoluções n.ºs 316/2002 e 335/2003, do CONAMA, e demais normativos aplicáveis, a fim de possibilitar a análise da emissão do licenciamento ambiental para a implantação de crematório; b) atuação junto à Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal - Seris/DF, Secretaria de Estado das Cidades do Distrito Federal - Secid/DF, e da Agência de Fiscalização do Distrito Federal - Agefis, com vistas a desobstruir a área destinada à implantação do crematório (parágrafo 193 do Relatório Final de Auditoria) ou, alternativamente, designar outra área para tal destinação; c) avaliação da possibilidade técnica-legal de aditar o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal n.º 01/2002, dispendo sobre a obrigatoriedade de implantação do crematório pela concessionária na área desocupada remanescente do terreno destinado para esse fim; d) avaliação da possibilidade técnica-legal de aditar o Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal n.º 01/2002, no sentido de desobrigar a empresa de implantar o crematório, procedendo, nesse caso, ao reequilíbrio econômico-financeiro baseado em prévio estudo técnico; e) realização de procedimento licitatório, caso entenda viável, com vistas a conceder a exploração do serviço de cremação de cadáveres a outros interessados, baseado em estudo técnico prévio; IV - determinar à Sejus/DF, em reiteração à Decisão n.º 3.654/2012, com redação ajustada pela Decisão n.º 6.201/2014, que: a) adote providências junto à concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda. para a correção das falhas relacionadas à prestação de serviços cemiteriais, em especial as relacionadas a seguir: a.1. cobrança indevida de juros na venda parcelada de jazigos; a.2. precariedade de cercas e muros de isolamento; a.3. inexistência de cercas ecológicas; a.4. quantitativo de cinzários, ossuários individuais e gerais aquém do contratado; a.5. inexistência de sinalização e isolamento das áreas de construção de jazigos; a.6. insuficiência de serviços de vigilância motorizada; a.7. insuficiência de monitoramento eletrônico nas principais áreas (tais como áreas de grande circulação e acessos) das necrópoles; a.8. falhas na identificação, limpeza e conservação de túmulos e campas, mormente nas áreas antigas; a.9. falhas nos serviços de ajardinamento e paisagismo; a.10. falhas nos serviços de roçagem e coleta de lixo, mormente nas áreas antigas; a.11. vias internas insuficientes e com pavimentação deficiente ou inexistente; a.12. escassez de vagas para veículos e falhas na demarcação dessas; a.13. existência de reservatórios sujeitos à formação de água estagnada, acúmulo de lixo e proliferação de doenças; b) proceda a fiscalizações periódicas com vistas a dar efetivo cumprimento ao contrato de concessão de serviços cemiteriais, principalmente no que tange ao saneamento das falhas elencadas na alínea anterior; V - determinar ao Ibram/DF que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar do recebimento da documentação necessária pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., posicione-se definitivamente sobre o objeto dos Processos n.ºs 190.000.219/2004 e 00391.00012075/2017-05, referentes ao pleito de emissão do licenciamento ambiental para a implantação do crematório no imóvel

onde se situa o Cemitério de Brasília (Campo da Esperança); VI - autorizar: a) o envio de cópia do Relatório Final de Auditoria, do relatório/voto do Relator e desta decisão à Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle da Câmara Legislativa do Distrito Federal, à Sejus/DF, ao Ibram/DF, ao Gabinete do Exmo. Governador do Distrito Federal e à Concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda. para subsidiar o cumprimento das deliberações plenárias; b) a devolução dos autos à Secretaria de Auditoria - Seaud/TCDF, para as providências devidas.

Presidiu a sessão a Presidente, Conselheira ANILCÉIA MACHADO. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, RENATO RAINHA, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU, PAIVA MARTINS e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPjTCDF, Procurador-Geral em exercício DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE.

SALA DAS SESSÕES, 26 de Abril de 2018


José Váldir da Silva
Secretário das Sessões


Anilcéia Luzia Machado
Presidente