

**Excelentíssimo Senhor  
Conselheiro Relator ROBERTO BRAGUIM**

**Ref.: Relatório Conclusivo de Representação em face dos serviços funerários do município de São Paulo e as supostas irregularidades nas condições dos sepultamentos prestados pelas concessionárias em relação à gratuidade às famílias de baixa renda, assim como da falta de transparência sobre o acesso.**

## **1. INTRODUÇÃO**

Trata o presente de Representação (peça 01) encaminhada ao Presidente desta Corte de Contas pela Vereadora Luana Alves, requerendo “tomada de contas” das condições dos serviços de sepultamentos prestados pelas concessionárias em relação à gratuidade as famílias de baixa renda na cidade de São Paulo.

A Representante solicitou que:

[...] o Tribunal de Contas do Município verifique as condições do serviço funerário municipal, com a análise de contratos e com a suspensão dos referidos contratos em caso de constatação de irregularidades e a responsabilização dos prestadores de serviço.

[...] Cientes do papel do Tribunal de Contas [...] a presente representação/denúncia com o fito de que sejam apuradas irregularidades, bem como, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, aplicando-se aos responsáveis as sanções previstas em lei, em caso de constatação de ilegalidade

Em atendimento à determinação de peça 03, foi elaborado Relatório Preliminar (peça 9), concluindo que a representação é parcialmente procedente: i) Procedente em relação aos itens 2.1 e ao primeiro caso concreto relatado no item 2.2 do Relatório; ii) Improcedente em relação aos itens 2.3, 2.4 e 2.5 do Relatório.

Posteriormente, foram juntadas aos autos as manifestações de: Secretaria Municipal das Subprefeituras (peça 37), Concessionária Maya (peça 38), SP Regula (peça 39), Concessionária Cortel (peça 42), Secretaria Municipal de Saúde (peças 44/45), Concessionária Velar (peça 47), Secretaria Municipal de Assistência

e Desenvolvimento Social (peça 61), Concessionária Consolare (peça 62) e Serviço Funerário do Município de São Paulo (peça 69).

Por fim, o Conselheiro Relator encaminhou os autos para manifestação de SCE (peça 72).

## **2. ANÁLISE**

Inicialmente cabe destacar que a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), à peça 37, explica que o assunto não é afeto às suas competências (DM 59.775/20) e informa que nos termos do DM 61.989/22 a competência sobre os serviços funerários no Município foi transferida da autarquia Serviço Funerário do Município de São Paulo para a SP Regula, de modo que os autos devem ser analisados pela agência reguladora.

De forma similar, a Secretaria Municipal De Saúde (peças 44 e 45) apenas informa que o assunto referente às condições dos sepultamentos prestados pelas concessionárias em relação à gratuidade às famílias de baixa renda (Ofício SSG 15408/2023 – peça 13) não é de sua competência institucional.

No mesmo sentido a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (peça 61) argumenta que a análise da gratuidade do Serviço Funerário Municipal não é de responsabilidade da pasta.

Destaca que o CadÚnico é utilizado em diversos programas (políticas públicas) e somente a gestão do cadastro é de responsabilidade da Secretaria, sendo que já existe um protocolo de troca de informações e bases de dados entre a pasta e a SP Regula para viabilizar o acesso às informações. Assim, caberia à Secretaria apenas garantir o acesso ao serviço de cadastramento das famílias requisitantes, quando necessário, e o acesso aos dados destes cadastros, de modo que toda a análise, gestão e concessão da gratuidade dos serviços funerários e cemiteriais não faz parte de suas atribuições.

## **2.1. Denúncias relativas à gratuidade**

### Alegações do Representante (peça 1)

A Representação informa que desde a concessão dos serviços houve diversas denúncias de irregularidades em relação à gratuidade do sepultamento para as famílias de baixa renda.

Em seguida, acrescenta que não há transparência nem divulgação adequada das informações sobre a gratuidade e sobre os valores tabelados do funeral social, de modo que os munícipes estariam sendo induzidos a contratar planos funerários mais caros.

### Manifestação da Concessionária Maya (peça 38)

O Grupo Maya apresenta argumentos a partir das fls. 4/5 da peça 38, destacando que:

[...] a Representação movida pela Ilustre Vereadora, além de desprovida de provas e contextualização específica sobre quais violações a ora Concessionária teria efetivamente cometido, careceu de precisão técnica, ao propor pedido de “Tomada de Contas”, quando, em realidade, trata-se de mera irresignação quanto a Concessão dos serviços para a iniciativa privada, pura e simplesmente.

Tanto é assim que o Ilustre Conselheiro Relator disponibilizou relatório brilhante, acertadamente julgando improcedentes a maioria dos pedidos feitos pela Reclamante. E, como se não bastasse, nos dois pontos em que foi parcialmente julgado procedente (gratuidade de serviços e notícia jornalística), trataram de temas que já foram objeto de Processos específicos de apuração, razão pela qual não resultaram em novo posicionamento do Eg. TCM, nem em determinação ou punição contra a Concessionária Grupo Maya.

Em seguida, enfatiza que as denúncias não mencionaram especificamente a Concessionária Maya, mas sim foram feitas de forma genérica contra todas as Concessionárias, sendo que as notícias jornalísticas trataram de casos que ocorreram em um cemitério não administrado pelo Grupo Maya.

Ademais, afirma à fl. 5 (peça 38) que a Concessionária em momento algum nega o direito dos munícipes ao sepultamento gratuito, desde que demonstrem e comprovem que se encontram enquadrados no rol legal de beneficiários, além de cumprirem outros requisitos dispostos no DM 59.196/20. Nesse sentido, ressalta que sempre são disponibilizadas as opções com preços reduzidos, além das gratuitas para os munícipes enquadrados no rol de beneficiários (Art. 79 a 87 do DM 59.196/20).

A Concessionária informa na sequência que cumpre os termos da legislação e contrato de concessão firmado, especialmente as obrigações de informação sobre os produtos e serviços aos quais os usuários beneficiados pelas gratuidades terão direito, disponibilizando todo o conteúdo em seu site (fls. 6/7, peça 38).

Conclui (fl. 9, peça 38) que não há motivos para que os pedidos realizados pela Reclamante sejam deferidos, uma vez que não foram apresentadas razões pelas quais a Concessionária Maya mereça ser vinculada aos descumprimentos legais e contratuais de outras organizações.

#### Manifestação da SP Regula (peça 39)

Entre as fls. 4 e 64 da peça 39 a SP Regula apresenta o processo de autuação da Concessionária Consolare (Auto de Infração nr.002/2023 - Natimorto Consolação) referente à notícia jornalística apresentada pela Representante e tratada em maior detalhe no item 2.2 abaixo no presente relatório.

Na sequência, o conjunto de documentos apresentados às fls. 65 a 264 da peça 39 reproduzem a resposta de uma requisição inicial de documentos da Auditoria realizada no âmbito do eTCM 3153/2023, cuja análise resultou no Relatório de Inspeção daquele processo (peça 40, eTCM 3153/2023).

A manifestação da SP Regula, especificamente sobre a Representação em tela, se inicia à fls. 265/266 da peça 39 informando que:

Diante da referida manifestação do TCM-SP e considerando que esses temas já estão sendo tratados no Processo 3153/2023 e visando, apenas, demonstrar que esse tema já foi abordado pela SP Regula/GSFC, no âmbito do referido processo, encaminhamos, novamente, os documentos apresentados pelas concessionárias. Para não restar dúvidas, repetimos que tais documentos já foram encaminhados ao TCM-SP no âmbito do Processo 3153/2023 (Documentos nºs 091823033 e 091823288).

Desse modo, a resposta da SP Regula apenas remete ao eTCM 3153/2023 que trata da Inspeção realizada pela Auditoria para verificar, dentre outros pontos, a concessão de gratuidades e o cumprimento da política tarifária da Concessão.

#### Manifestação da Concessionária Cortel (peça 42)

A Concessionária inicia seus argumentos, à fl. 2 da peça 42, informando que quanto à obrigação da comunicação visual dos preços dos serviços, bem como a informação sobre os produtos e serviços de gratuidade, a previsão do EC/001/2022/SGM-SEDP está atendida por meio online no site da Cortel SP<sup>1</sup> e, por meio físico, com os cartazes que se encontram afixados nas agências funerárias e cemitérios.

Destaca, também, que além do treinamento interno aos colaboradores para o atendimento do usuário, a empresa disponibiliza um número de SAC para ligações e/ou atendimento via *Whatsapp*.

À fl. 3 (peça 42) esclarece que caso o atendimento resulte em contratação de serviços, os requisitos de gratuidade são consultados, obrigatoriamente, a cada contratação. E, caso a consulta reste negativa para o benefício em relação ao falecido ou ao contratante, é informado o prazo de 60 (sessenta) dias, para a comprovação dos requisitos legais, com a emissão do boleto no valor de R\$ 850,00, de modo a permitir a atualização do CadÚnico do(a) interessado(a).

---

<sup>1</sup> <https://cortelsp.com.br/faq/>

Manifestação da Concessionária Velar (peça 47)

A Velar esclarece em sua manifestação (fls. 6/7, peça 47) que preparou, em cumprimento ao item 17.2 do Anexo III do Contrato (Caderno de Encargos da Concessionária), material de divulgação em suas agências, cemitérios e crematório e do seu *website*, contendo: i) a informação de que os usuários têm a liberdade de escolha na contratação dos serviços cemiteriais e/ou funerários independentemente do local de falecimento; ii) a informação sobre os produtos e serviços aos quais os usuários beneficiados pelas gratuidades terão direito; iii) a legislação e demais normas que regem a política de gratuidades; iv) a tabela de preços vigentes naquele ano e os preços públicos e/ou tarifas máximas vigentes dos serviços e produtos.

Informa que os painéis afixados nas unidades, são, inclusive, maiores do que os exigidos contratualmente, pois possuem 1,6 m de largura por 1,3 m totalizando uma área maior do que a contratualmente exigida. Além disso, destaca que a Concessionária confeccionou banners para reforçar ainda mais a divulgação sobre os direitos às gratuidades para famílias de baixa renda e de pessoas doadoras de órgãos.

Manifestação da Concessionária Consolare (peça 62)

A Consolare argumenta à fl. 4 da peça 62 que:

[...] em que pesem os r. argumentos externados pelos representantes, assim como aqueles apresentados pelos órgãos técnicos desse E. Tribunal de Contas, conforme verificar-se-á adiante, não há razão para a procedência dos mesmos, uma vez que a Consolare vem prestando seus serviços em estrita conformidade com o contrato de concessão firmado com o Município de São Paulo, de modo que não se pode alegar irregularidade em quaisquer dos atos que vêm sendo praticados. Até porque, diferentemente do alegado na exordial, resta evidente que a Consolare tem observado integralmente as regras contratuais e as normas jurídicas em vigor, principalmente no que tange aos direitos de gratuidade de cremação de hipossuficientes e doadores, assim como de gratuidade de sepultamento de hipossuficientes e de gratuidade de sepultamento de doadores,

desde que haja a efetiva comprovação do atendimento dos requisitos estabelecidos em lei.

A Concessionária afirma (fl. 7, peça 62) que a representação aborda questões genéricas e sem comprovação documental envolvendo o processo de licitação pública que deu origem aos contratos de concessão, assim como o aumento dos preços dos serviços funerários praticados atualmente, sendo que as denúncias não estariam acompanhadas de evidências que pudessem demonstrar qualquer irregularidade nos preços atualmente cobrados.

Após discorrer sobre a legislação aplicável, a Consolare informa (fl. 14, peça 62) que desde março de 2023 já prestou cerca de 12.867 serviços, dos quais 2.264 (aproximadamente 17,59% da quantidade total) foram realizados de forma totalmente gratuita com base na legislação vigente. Por fim, conclui que não haveria dúvida de que a Consolare vem cumprindo rigorosamente todas as suas obrigações decorrentes do contrato de concessão firmado com o Município de São Paulo, de modo que não se pode alegar qualquer irregularidade na prestação dos serviços que lhe foram delegados.

Em relação à divulgação das regras de gratuidade dos serviços funerários, a Concessionária (fls. 18/23, peça 62) informa que divulga em seu site, na página inicial, todas as informações detalhadas acerca da gratuidade dos serviços funerários, visíveis e acessíveis a todos que buscam os serviços nas Agências Funerárias e Unidades Cemiteriais pertencentes ao Bloco I, apresentando na sequência as fotos dos banners utilizados para divulgação das regras de gratuidade.

#### Manifestação do Serviço Funerário do Município de São Paulo - SFMSP (peça 69)

Primeiramente, o SFMSP explica (fls. 2/3, peça 69) que se encontra em processo de transferência operacional de suas atividades para as empresas da Concessão de Serviços Funerários e Cemiteriais que firmaram os Contratos de Concessão e, paralelamente, em processo de transferência institucional de suas competências para a SP Regula, sob coordenação da Comissão Especial de Transição

Institucional do Serviço Funerário do Município de São Paulo – CETISF, instituída pelo DM 61.989/2022.

Na sequência, salienta que o tema de fornecimento de informações sobre a gratuidade nas agências funerárias, já tratado no Processo e-TCM 012185/2023, é disposto pela Resolução Conjunta SP-Regula/SFMSP 18/23 e, consoante determina o art. 9º da norma supracitada, é dever das Concessionárias informar aos usuários acerca do direito à gratuidade.

Ademais, em relação ao descumprimento da legislação relativa à gratuidade dos serviços cemiteriais e funerários e o desrespeito à política tarifária da concessão, registra que a Gerência de Serviço Funerários e Cemiteriais da SP Regula é a entidade municipal responsável pela gestão e fiscalização dos Contratos de Concessão, nos termos da Resolução SP Regula 11/22, e, portanto, é a ela que deveriam ser enviados os questionamentos da Corte de Contas para uma maior eficiência na resposta.

Por fim (fl. 3, peça 69), esclarece que a Autarquia, cuja existência se finda em 31.12.23, atua conjuntamente à SP Regula no papel de Poder Concedente, inclusive para apoio da atividade fiscalizatória dos serviços concedidos, ao passo que a Gerência de Serviços Funerários e Cemiteriais, essa própria da SP Regula, nos termos da Resolução SP Regula 11/22, detém a prerrogativa para sancionar as Concessionárias quando oportuno.

#### Análise da Auditoria

As manifestações juntadas ao processo não agregaram novos elementos que pudessem alterar a análise inicial da Auditoria (fl. 2 da peça 9). Isto, pois as Secretarias Municipais (Subprefeituras, Saúde e Assistência Social) apenas esclareceram que o tema não é de sua competência, enquanto que as Concessionárias (Maya, Cortel, Velar e Consolare) se defenderam reafirmando a legalidade e correição de seus atos. Já a SP Regula enfatizou que o assunto está sendo tratado no eTCM 3153/2023 e reencaminhou parte dos documentos que já

havia sido disponibilizados naquele processo. Por fim, o SFMSP salientou que a autarquia se encontra em processo de extinção e remeteu a competência para fiscalização dos contratos à Gerência de Serviço Funerários e Cemiteriais da SP Regula.

Logo, deve ser mantida a análise inicial pela procedência desse item da Representação.

Para contextualizar o tema, é importante destacar o trâmite e as informações do processo eTCM 3153/2023, no qual, à peça 40, foi produzido Relatório de Inspeção em que foram elaboradas duas propostas de encaminhamento relativas ao tema das gratuidades (fls. 46/47):

7.1.1. Determinar à SP Regula, que adote, no prazo de 3 meses, providências com vistas a publicação de Resolução, ou outro ato normativo equivalente, após analisar se há necessidade de realização de Termo Aditivo nos Contratos da Concessão, de modo a esclarecer e detalhar a obrigação, por parte das Concessionárias, de orientar os usuários ao preenchimento de um termo de ciência ou documento equivalente, para garantir a adequada comprovação documental nos casos em que houve renúncia ao direito à gratuidade, devido aos indícios de descumprimento ao Decreto Municipal nº 59.196/20 identificados pela Auditoria.

[...] 7.3.1. Dar ciência à SP Regula sobre as informações expostas pelas Concessionárias em suas agências, tanto quanto aos preços praticados quanto às informações a respeito do benefício da gratuidade, o que afronta o disposto no item 17.2 alíneas c) e j) do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes.

Após as respostas do SFMSP e da SP Regula naquele processo, a Auditoria se manifestou (peça 94 do eTCM 3153/2023) concluindo que:

Pelo exposto, a proposta de determinação do subitem 2.1 [subitem 7.1.1 do Relatório de Inspeção] que trata essencialmente da lacuna regulatória que havia em relação a comprovação documental, nos casos em que tenha havido renúncia ao direito à gratuidade pelo beneficiário, pode ser considerada atendida. Isto, pois com a publicação da Resolução Conjunta SP-Regula/SFMSP nº 18/23 as Concessionárias agora são obrigadas a realizar uma entrevista de

gratuidade, cuja realização pode ser comprovada com termo de ciência preenchido de próprio punho pelo contratante dos serviços.

[...] A proposta de ciência do subitem 2.4 [subitem 7.3.1 do Relatório de Inspeção] pode ser considerada superada, pois o tema foi posteriormente tratado pelo Plenário, na 3.294ª S.O., com a “Expedição de Alerta à SP Regula e ao Serviço Funerário do Município de São Paulo sobre a gratuidade nos sepultamentos”.

Desse modo, a despeito da Representação não ter, inicialmente, agregado elementos suficientes para comprovar o descumprimento contratual, as fiscalizações concomitantes realizadas pela Auditoria identificaram irregularidades, em especial, na comunicação visual do benefício da gratuidade pelas agências funerárias.

Ademais, no que se refere a possíveis situações em que pessoas com direito à gratuidade teriam tido seu benefício negado pelas Concessionárias, a fiscalização da Auditoria identificou uma lacuna regulatória na legislação sobre a forma de documentação dos casos em que o beneficiário renunciou ao direito de gratuidade. Por exemplo, quando o município tinha direito à gratuidade, mas decidiu contratar um serviço mais completo do que o oferecido gratuitamente, a forma da Concessionária registrar essa renúncia do beneficiário não era padronizada entre as empresas. Para sanar essa lacuna foi elaborada a supracitada proposta de determinação 7.1.1 do Relatório de Inspeção (peça 40, eTCM 3153/2023).

Após ser oficiada, naquele processo, sobre os apontamentos da Auditoria, a SP Regula publicou a Resolução Conjunta SP-Regula/SFMSP nº 18/23, obrigando as Concessionárias a realizar e documentar uma entrevista com o beneficiário da gratuidade, de modo a comprovar que a renúncia ao direito foi voluntária e consciente. Logo, a lacuna regulatória que existia foi sanada, permitindo que a proposta de determinação fosse considerada atendida.

Em relação aos problemas na comunicação visual das agências funerárias, identificados no Relatório de Inspeção (eTCM 3153/2023, peça 40) e no Relatório de Informações Gerais (Ordenada dos Cemitérios, eDOC 6551/2023, peça 5)

ocorreu, no âmbito do eTCM 3153/2023, a expedição de Alerta pelo Plenário do TCMSP determinando a correção das irregularidades (peça 49 do TC 3153/2023).

Em resposta, o SFMSP e a SP Regula realizaram visitas *in loco* e elaboraram relatórios fotográficos para comprovar que os problemas haviam sido sanados. A Auditoria (fls. 3/4, peça 94, eTCM 3153/2023) se manifestou sobre os documentos apresentados nos seguintes termos:

Uma vez que os servidores do SFMSP, assim como os da SP Regula, detêm boa-fé pública, as disposições do Alerta foram consideradas atendidas com base nos documentos apresentados.

Logo, a proposta de encaminhamento para ciência (subitem 7.3.1 do Relatório de Inspeção) foi considerada atendida.

Pelo exposto, conclui-se que realmente existiam problemas em relação ao direito à gratuidade, à época da elaboração da Representação, com destaque para a comunicação visual das agências funerárias, uma vez que outras fiscalizações realizadas pela Auditoria comprovaram a existência das irregularidades.

Portanto, como dito anteriormente, esse ponto da Representação é **procedente**. Contudo, deve-se destacar que já foram tomadas medidas normativas e fiscalizatórias, por parte da SP Regula, para corrigir os problemas encontrados e impedir que se repitam.

## **2.2. Casos de notícias jornalísticas**

### Alegações do Representante (peça 1)

A Representante, com base em notícia jornalística<sup>2</sup>, relata a situação de:

[...] um casal de baixa renda que não recebeu o direito da gratuidade para o enterro de seu filho no cemitério da Consolação, no qual passaram dois dias para o sepultamento. Os mesmos relataram que quando buscaram informações e orientação da

---

<sup>2</sup> [Pais passam dois dias sem conseguir sepultar filho após privatização de cemitérios na cidade de SP | São Paulo | G1 \(globo.com\)](#)

empresa responsável, a mesma não instruiu o casal do que poderia ser feito e nem prestou nenhum tipo de assistência.

Na sequência menciona outra notícia<sup>3</sup> de que o corpo de uma idosa foi liberado para o sepultamento somente 10 horas depois da morte. Enfatiza que foi relatada dificuldade na via do serviço de sepultamento, a falta de conhecimento sobre a prestação do serviço por parte das concessionárias e a ausência de prestação das informações. Além disso, as concessionárias não teriam disponibilizado informações sobre a opção de gratuidade a este serviço para as famílias de baixa renda.

#### Manifestação da SP Regula (peça 39)

A SP Regula apresenta, às fls. 4/5 da peça 39, o Auto de Infração lavrado em 27.07.23 referente à primeira notícia jornalística que trata do casal que teve dificuldades para realizar o enterro do filho natimorto.

A defesa prévia da Consolare sobre o Auto de Infração consta das fls. 7/59 da peça 39, na qual afirma inicialmente que o atendimento ao munícipe teria ocorrido em 16.03.23 e não em 15.03.23, como foi divulgado na reportagem (fls. 10/11, peça 39). Em seguida (fls. 11/15, peça 39), afirma que a possível lentidão no enterro decorreu da demora do pai em buscar o atendimento e de um tumulto que teria sido ocasionado pela imprensa. Destacam-se os trechos a seguir:

[...] devido ao tumulto ocasionado não só pela família do Contratante, mas também pela imprensa (Rede Globo) trazida pela família, que além de tumultuarem o atendimento de outros munícipes, que se encontravam na Agência, contribuíram demasiadamente para a demora do atendimento do próprio Sr. Ualisson.

[...] Ora, **se o tumulto ocasionado pela família do munícipe não houvesse ocorrido, o sepultamento com certeza se daria no mesmo dia 16.03.2023, entretanto diante de todo sensacionalismo da imprensa, que instaurou um caos completo na Agência**, o término do atendimento ocorreu após as

---

<sup>3</sup> [Após privatização do serviço funerário da cidade de SP, família diz que só conseguiu liberar corpo de idosa 10 horas depois da morte | São Paulo | G1 \(globo.com\)](#)

16:46h, em pleno horário de maior trânsito na capital paulista, mais conhecido como “horário de pico”! (grifos nossos)

[...] Neste quesito, resta claro que não podemos ser penalizados pela **demora do munícipe na procura da realização da contratação dos serviços funerários**, nem pelo tumulto ocasionado pela imprensa sensacionalista, que, como é sabido distorce informações com intuito claro de denegrir a imagem de qualquer empresa, sem a devida apuração dos fatos! (grifos no original).

À fl. 17 da peça 39, a defesa prévia da Consolare reconhece que houve um erro, por parte de sua colaboradora, na consulta ao sistema de análise da gratuidade, em que a mãe da criança foi consultada como se ela fosse a falecida:

Deste modo, no ato do atendimento, a colaboradora da CONSOLARE, informou ao Sr Ualisson sobre a necessidade do cadastro atualizado no CadÚnico para gratuidade, sendo informado pelo Munícipe que não tinha o referido cadastro, mas que, talvez, a sua esposa, mãe do Natimorto, tivesse, razão pela qual a pesquisa retro destacada foi realizada em seu nome apenas, conforme protocolo 60431

Neste quesito o Poder Concedente tenta penalizar a CONSOLARE, pelo simples fato de haver ocorrido um erro na consulta, qual seja, **foi consultada como falecida e não como mãe do natimorto**. (grifo no original).

Ora, tal absurdo não deve prosperar visto que esse erro não altera o resultado da consulta obtida, qual seja **“Cadastro desatualizado ou não preenche os requisitos da gratuidade”** (grifos no original).

A Concessionária (fl. 18, peça 39) finaliza o raciocínio da seguinte forma:

Acrescentamos ainda que **erroneamente o Poder Concedente concluiu que a consulta de gratuidade não abrangeu o núcleo familiar**, vale esclarecer que a suposta “sogra” não é mãe biológica da Giovanna de Souza Olivera, tão pouco Sr Ualisson é casado com ela, então, **não pertencem ao núcleo familiar, conforme informado no atendimento, novamente estranhemos a conclusão chegada pelo Poder Concedente, sem a devida apuração dos fatos!** (grifos no original)

À fl. 20 (peça 39), a defesa prévia da Consolare conclui que:

Vale relembrar que iniciamos nossa operação em 07.03.2023, portanto estávamos atuando a 09 (nove) dias apenas, o tumulto

instaurado no dia, pela família e pela imprensa corroboraram para o erro da consulta, entretanto **frisamos que o erro cometido não seria capaz de alterar o resultado da consulta realizada.** (grifos no original)

Por fim (fl. 21, peça 39) informa que: “[...] na data da fatídica ocorrência, havia presente na agência fiscal do Poder Concedente, que além de acompanhar o atendimento, validou todos os procedimentos realizados [...]”.

A análise da Gerência de Serviços Funerários e Cemiteriais da SP Regula, que é a área responsável por decidir sobre os recursos dos Autos de Infração, após avaliar a defesa da Concessionária, manteve a punição à Consolare (fl. 61, peça 39):

[...] há de se constar que as provas se encontram bem constituídas e de fato se vislumbra que a Concessionária não pesquisou corretamente no Hagape e que a fórmula de pesquisa utilizada pelo colaborador impediu que de pronto fosse concedida a gratuidade. As provas estão bem constituídas nestes autos e a base de pesquisa é a mesma utilizada, eis que ainda não havia sido atualizada à época da apuração preliminar realizada pelo SFMSP face ao tempo necessário para atualização dos cadastros do CADÚnico.

Imperioso admitir que não há provas de que o ocorrido deriva de prática ilegal da Concessionária, todavia, a obrigação de fazer corretamente a pesquisa é da Concessionária, de modo que sob aspecto administrativo, responde pelo seu funcionário, tendo dever de treiná-lo e fiscalizar seu trabalho.

Nenhum reparo há que ser promovido no Auto de Infração nº 002/2023, (090881722) não merecendo acolhimento as razões apresentadas pela Concessionária de Cemitérios e Serviços Funerários SPE S/A – Consolare.

A decisão da Agência Reguladora foi publicada no Diário Oficial de 29.09.23 (fl. 64, peça 39).

#### Manifestação da Concessionária Consolare (peça 62)

A Consolare destaca que, à época, o processo de apenamento, referente ao casal que teve dificuldade para realizar o enterro do filho natimorto, ainda não tinha sido concluído e, uma vez que haveria possibilidade de recurso, os órgãos do TCMSP

deveriam aguardar a conclusão administrativa antes de se manifestar a favor da procedência deste ponto da Representação. *In verbis* (fl. 4, peça 62):

Importante notar que o referido processo de aplicação de penalidade, como já informado pela própria SP Regula, não foi concluído. A Agência ainda deverá apreciar os termos da defesa administrativa apresentada pela Consolare e, posteriormente, caso haja a aplicação de sanção, deverá ser concedido o direito de recurso, conforme estabelecido na legislação em vigor, em especial, em seu Regimento Interno.

Isso significa dizer, em outras palavras, que, mesmo sem observar o direito ao pleno exercício do contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes, onde deve ser observado o devido processo legal, os órgãos técnicos desse E. Tribunal vêm se pronunciando no sentido da procedência de parte desta representação, no que se refere especificamente à concessão do benefício da gratuidade, única e exclusivamente, pelo fato da Agência Reguladora municipal ter instaurado processo de aplicação de penalidade. Ou seja: mesmo sem o trânsito em julgado na esfera administrativa naquele processo SEI, concluiu-se, desde já, neste processo TC, pela culpa da concessionária.

À fl. 5 (peça 62) a Concessionária argumenta que ainda que se entenda pela eventual existência de irregularidade no caso em análise, cabe a SP Regula fiscalizar as concessões de serviços públicos, segundo dispõe a Lei Federal nº 8.987/1995.

Na sequência (fl. 6, peça 62), afirma que a possibilidade de aplicação de penalidade em face de um mesmo fato, por parte do Poder Concedente e também do Tribunal de Contas, poderia acarretar na infringência do princípio do *non bis in idem*, amplamente conhecido no Direito Penal Brasileiro e aplicável aos processos sancionatórios, o qual proíbe que uma pessoa seja processada, julgada e condenada mais de uma vez pela mesma conduta. Nesse sentido, considerando que os fatos narrados na representação já vêm sendo apurados pela SP Regula, a Consolare solicita o arquivamento do processo.

A Concessionária argumenta (fls. 6/7, peça 62) pela impropriedade do procedimento de instauração de Tomada de Contas. Enquanto que ao tratar dos fatos ocorridos no dia 16.03.23 (fls. 15/16, peça 62) afirma que:

Com efeito, o Poder Concedente desenvolveu um sistema eletrônico de dados padronizado, chamado HAPAGE, que era utilizado pelo próprio Serviço Funerário Municipal e, atualmente, é usado pelas Concessionárias e que permite a consulta às informações acerca do direito de gratuidade dos Municípios.

No caso relatado pela reportagem, a Consolare realizou a consulta em nome da mãe do natimorto em 16.03.2023, dado que o próprio pai informou não possuir cadastro, cujo resultado, contudo, foi negativo, quando então foi emitido o boleto social, no exato valor previsto em Contrato (R\$ 850,00), com prazo de pagamento para 60 (sessenta) dias. Durante esse prazo, a mãe do natimorto realizou os procedimentos de atualização do CadÚnico (20/03/2023), conforme se comprova abaixo, quando então o boleto social foi cancelado pela Consolare.

[...] Aliás, importante ressaltar que como a concessão dos serviços funerários havia se iniciado na mesma semana do fato veiculado pela mídia, e justamente por isso, quando do ocorrido, houve acompanhamento do fiscal da Prefeitura de São Paulo, que validou todos os procedimentos realizados pela Consolare.

### Análise da Auditoria

As informações juntadas pela SP Regula (peça 39) reforçam a análise pela procedência da representação em relação à notícia jornalística sobre o casal que teve dificuldade no enterro do filho<sup>4</sup>.

A denúncia já havia, em um primeiro momento, sido analisada em sede de Representação no eTCM 2161/2023 (Peça 23, Relatório Conclusivo). Contudo, no presente processo a SP Regula acrescentou novas informações, com destaque para a análise conclusiva realizada após a apresentação da defesa da Consolare. Concluiu que não foi caracterizada prática ilegal da Concessionária, mas foram constatadas provas de erro na consulta do colaborador da Consolare ao sistema Hagape o que, conforme a avaliação da Gerência de Serviços Funerários, impediu a concessão imediata da gratuidade, de modo que foram mantidas as determinações do Auto de Infração nº 002/2023.

---

<sup>4</sup> [Pais passam dois dias sem conseguir sepultar filho após privatização de cemitérios na cidade de SP | São Paulo | G1 \(globo.com\)](https://globo.com)

Assim, é importante trazer as informações mais recentes juntadas ao eTCM 2161/2023 pois se referem ao mesmo caso tratado na presente Representação. Em sua segunda manifestação, a Auditoria, após analisar os documentos juntados pela SP Regula e Concessionária Maya, afirmou, à peça 87 daquele processo, no tópico “Análise da Coordenadoria” que:

Nesse contexto, para concluir sobre a procedência da Representação, foram consultados aos documentos encartados no Processo SEI nº 9310.2023/0001068-0, que tratou da penalização da Consolare, os quais mostram que já ocorreu o esgotamento de todas as esferas recursais, de modo que a Diretoria Colegiada da SP Regula decidiu pela manutenção do Auto de Infração, sendo que já consta, inclusive, comprovante de pagamento da multa por parte da Concessionária.

Portanto, os argumentos apresentados pela Consolare não alteram a constatação de que houve falha no atendimento ao munícipe.

Portanto, a despeito de a inicial da presente Representação não ter trazido elementos suficientes para a comprovação das irregularidades, a apuração realizada pelo Poder Concedente (SFMSF e SP Regula) mostrou que houve descumprimento contratual com aplicação de multa, a qual foi mantida pela Diretoria Colegiada da SP Regula, após o esgotamento de todas as esferas recursais.

Com relação ao outro relato de notícia<sup>5</sup>, referente ao corpo de uma idosa que teria sido liberado para sepultamento somente 10 horas depois da morte, as manifestações juntadas ao processo não agregaram novos elementos e, portanto, mantém-se a análise inicial da Auditoria (fls. 4/5 da peça 9) que concluiu pela ausência de informações mínimas suficientes para suportar a procedência da Representação nesse ponto.

Logo, a Representação é **procedente** em relação ao primeiro caso concreto apresentado.

---

<sup>5</sup> [Após privatização do serviço funerário da cidade de SP, família diz que só conseguiu liberar corpo de idosa 10 horas depois da morte | São Paulo | G1 \(globo.com\)](#)

### **2.3. Questões de transparência**

#### Alegações do Representante (peça 1)

Sobre transparência, a Representante destaca que no site da Prefeitura de São Paulo as informações estão incompletas, pois não estariam explícitos os valores do funeral social que as concessionárias deverão cobrar para a realização do serviço, e, além disso, haveria dificuldade de achar a página pois se encontra dentro de diversas abas.

Logo, haveria necessidade de simplificar o processo de acesso a essas informações visto a dificuldade para encontrá-las, sendo que as informações presentes na aba “Gratuidade e Subsídios” estariam desatualizadas e incompletas, devido à ausência da tabela de preços.

Destaca, ainda, uma suposta irregularidade em relação ao site disponibilizado da Concessionária Maya<sup>6</sup> que estaria fora do ar. Com relação às outras concessionárias, não estaria claro nos respectivos sites que são prestadoras de serviços da Prefeitura de São Paulo, e também não haveria uma padronização clara sobre os preços do funeral social e a obrigatoriedade, nos casos aplicáveis, da prestação do serviço de forma gratuita por parte das concessionárias.

#### Análise da Auditoria

Em relação às alegações sobre o site da PMSP, não foram acrescentadas novas informações de modo que se mantém a análise inicial da Auditoria (fl. 6 da peça 9) pela improcedência desse item da Representação.

---

<sup>6</sup> <http://www.concessionariamaya.com.br/>

## **2.4. Atuação da Secretaria Municipal de Assistência Social**

### Alegações do Representante (peça 1)

A Representação denuncia uma suposta omissão da Secretaria Municipal de Assistência Social em relação à “privatização” do serviço funerário, uma vez que a pasta deveria fiscalizar e garantir que os serviços públicos sejam prestados de forma adequada e eficiente.

### Manifestação da Secretaria Municipal de Assistência Social (peça 61)

Em linhas gerais, a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social argumenta que a análise da gratuidade do Serviço Funerário Municipal não é de responsabilidade da pasta e explica que somente a gestão/atualização do CadÚnico é atividade de competência da Secretaria, ou seja, caberia a Secretaria apenas garantir o acesso ao serviço de cadastramento das famílias requisitantes, quando necessário, e o acesso aos dados destes cadastros, de modo que toda a análise, gestão e concessão da gratuidade dos serviços funerários e cemiteriais não faz parte de suas atribuições

### Análise da Auditoria

A manifestação da Secretaria reforça a análise inicial da Auditoria de que a Representação é improcedente nessa questão, uma vez que a fiscalização dos serviços é de competência da SP Regula.

## **2.5. Questões referentes a “privatização”**

### Alegações do Representante (peça 1)

A Representante elenca uma série de problemas que teriam sido gerados pela “privatização” do serviço funerário em São Paulo:

1. Aumento dos preços: As denúncias obtidas dão conta que as empresas privadas acrescem preços e vendem serviços funerários desnecessários.

2. Falta de controle público e fiscalização: Com a privatização, o controle público sobre a qualidade dos serviços inexistiu, ocasionando diminuição da qualidade dos serviços prestados.
3. Controle de Mercado: Criou-se uma espécie de monopólio, onde a prestação de serviço funerário público é mercantilizada, o que eleva os preços de modo geral dada a falta de opções para os consumidores.
4. Falta de transparência: A falta de transparência nas operações das empresas privadas pode em suas práticas comerciais, com notícias de cobranças excessivas ou serviços desnecessários.
5. Responsabilização: Em caso de problemas com os serviços prestados, pode ser difícil responsabilizar a empresa privada, já que ela pode se esquivar de suas obrigações legais e sociais.

#### Manifestação da Concessionária Maya (peça 38)

À fl. 9 da peça 38 afirma que obedece às obrigações inerentes à Concessão e que, embora seja de iniciativa privada, atende aos princípios e regras para o bem-estar social e a ordem pública, não sendo justificada a reclamação, tendo em vista a melhora da prestação dos serviços cemiteriais e as benéficas alterações administrativas que vêm sendo promovidas, em conformidade com a legislação municipal e com o Edital de Concessão.

#### Manifestação da Concessionária Cortel (peça 42)

A Concessionária (fl. 4, peça 42) argumenta que, a partir das diretrizes e obrigações dos Planos Operacionais do Edital da Concessão, a CORTEL SP vem adotando todas as medidas obrigatórias e necessárias à implementação dos serviços, respeitados os encargos e prazos do Edital da Concessão.

#### Manifestação da Concessionária Velar (peça 47)

À fl. 11 (peça 47), relata que o processo de delegação dos serviços cemiteriais, funerário e de cremação do Município não acarretou os problemas apontados na representação, estabelecendo obrigações de investimentos destinados à revitalização e expansão dos cemitérios públicos no Município de São Paulo.

Em seguida, explica que o Poder Concedente tem cumprido, rigorosamente, com sua atribuição legal e contratual, inclusive tem atuado as concessionárias por descumprimentos contratuais.

Ademais, destaca que os §§ 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> do Art. 3<sup>o</sup> da LM 17.180/19 previram, respectivamente, a possibilidade de que os cemitérios particulares já existentes no Município poderão dar continuidade à prestação dos serviços cemiteriais e facultou à iniciativa privada a exploração da atividade cemiterial de disponibilização e manutenção de salas de velório, bem como das atividades funerárias de higienização, tamponamento, somatoconservação e tanatoestética ou necromaquiagem.

#### Manifestação da Concessionária Consolare (peça 62)

Esclarece (fl. 8 da peça 62) que, quaisquer questionamentos relativos à fase interna ou mesmo externa da referida licitação, apesar de serem totalmente intempestivos, pela competência, deverão ser prestados pelo Poder Concedente, na qualidade de titular da administração do serviço funerário e dos cemitérios públicos, segundo a Lei Orgânica do Município de São Paulo.

#### Análise da Auditoria

As manifestações juntadas ao processo corroboram a avaliação inicial da Auditoria (fl. 9, peça 9) pela improcedência da Representação nesse ponto. Reitera-se que o processo de Concessão, assim como qualquer outra forma de parceria entre setor público e privado, por si só, não implica, necessariamente, em falta de controle, de transparência ou da adequada responsabilização nos serviços prestados.

---

<sup>7</sup> Lei Municipal n.º 17.180/2019: Art. 3º (...)

§ 1º Os cemitérios particulares já existentes no Município poderão dar continuidade à prestação dos serviços cemiteriais.

<sup>8</sup> Lei Municipal n.º 17.180/2019: Art. 3º (...)

§ 2º A atividade cemiterial de disponibilização e manutenção de salas de velório, bem como as atividades funerárias de higienização, tamponamento, somatoconservação e tanatoestética ou necromaquiagem também poderão ser executadas pela iniciativa privada, cumpridos todos os requisitos determinados pelas autoridades de regulação, controle e vigilância sanitária.

### 3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, a despeito da manifestação prévia da SP Regula. SFMSP e das concessionárias, mantemos que a Representação é **parcialmente procedente**:

**Procedente** em relação ao **subitem 2.1** e ao primeiro caso concreto relatado no **subitem 2.2** do Relatório.

**Improcedente** em relação aos itens 2.3, 2.4 e 2.5 do Relatório.

Lembramos que o pedido geral da Representação para a adoção de ações fiscalizatórias por parte do TCMSP já se encontra atendido, conforme Relatório de Inspeção (peça 40, eTCM 3153/2023).

Por fim, sugerimos que este processo passe a tramitar em conjunto com os processos TC/003684/2023, TC/003153/2023 e TC/002161/2023.

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

Em 14.03.2023

**FERNANDO CORREIA RISERIO DO BONFIM**  
Auditor de Controle Externo

De acordo.

**ADRIANO PINHEIRO B. MENEZES**  
Supervisor de Controle Externo 9

**ANSELMO FERNANDES RIZANTE**  
Coordenador de Controle Externo V

De acordo.

**RAFAEL VALVERDE ARANTES**  
Subsecretário de Controle Externo