

**TC/006830/2023**

**Objeto:** 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

**Interessado(s):** Serviço Funerário do Município de São Paulo (\*), Luana Dos Santos Alves Silva, Coordenação de Vigilância em Saúde - Covisa, Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (\*), Secretaria Municipal da Saúde (\*), Secretaria Municipal Das Subprefeituras (\*), Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (\*), Consolare - Concessionária de Cemitérios e Serviços Funerários Spe, Cortel - Spe Consórcio Cortel sp S.A., Grupo Maya - Cemitérios e Crematórios São Paulo Spe S/A, Velar - Concessionária Prever Administração Cemiterial e Serviços Funerários S.A.

**Relator:** Roberto Braguim

**Competência:** PLENO

## SENHORA ASSESSORA JURÍDICA SUBCHEFE

Trata-se de *Representação* formulada por vereadora, referente a possíveis irregularidades no âmbito da concessão dos serviços funerários municipais (peça 1), relacionados, em síntese, a situações concretas de não observância das normas sobre gratuidade do serviço; a déficit na transparência das informações sobre os serviços; a críticas à prestação dos serviços após a celebração dos contratos de concessão.

Nesse contexto, pediu-se, na Inicial, a atuação desta Corte de Contas para a verificação das condições do serviço funerário municipal, mediante a análise dos contratos de concessão em vigor e com a suspensão desses ajustes, na hipótese de constatação de irregularidades, com a consequente responsabilização dos prestadores dos serviços concedidos.

A Auditoria elaborou o *Relatório Preliminar de Representação* acostado na peça 9, tendo concluído pela parcial procedência da Inicial:

### 3. CONCLUSÃO

*Pelo exposto, concluímos que a Representação é parcialmente procedente:*

*Procedente em relação aos itens 2.1<sup>1</sup> e ao primeiro caso concreto relatado no item 2.2<sup>2</sup> do Relatório.*

*Improcedente em relação aos itens 2.3<sup>3</sup>, 2.4<sup>4</sup> e 2.5<sup>5</sup> do Relatório.*

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

Foram expedidos ofícios à Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula); ao Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMS); às Secretarias Municipais de Saúde (SMS), de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e de Subprefeituras (SMSUB); à Coordenadoria de Vigilância em Saúde; e às concessionárias *Consolare*, *Cortel*, *Grupo Maya* e *Velar*; para manifestação a respeito do Relatório Preliminar da Auditoria desta Corte de Contas.

A SMSUB apresentou as informações constantes da peça 37.

A concessionária *Grupo Maya* (“Cemitério e Crematórios de São Paulo SPE S/A”) apresentou os esclarecimentos acostados na peça 38.

Da peça 39 constam as informações prestadas pela SP Regula.

A concessionária *Cortel* (“SPE Consórcio Cortel SP S.A.”) apresentou os esclarecimentos constantes da peça 42.

A SMS apresentou as informações acostadas nas peças 44 e 45.

A concessionária *Velar* (“Concessionária Prever Administração Cemiterial e Serviços Funerários S.A.”) apresentou os esclarecimentos constantes da peça 47.

---

<sup>1</sup> 2.1. Denúncias relativas à gratuidade.

<sup>2</sup> 2.2. Casos de notícias jornalísticas.

<sup>3</sup> 2.3. Questões de transparência.

<sup>4</sup> 2.4. Atuação da Secretaria Municipal de Assistência Social.

<sup>5</sup> 2.5. Questões referentes a “privatização”.

A SMADS formalizou a esta Corte de Contas os esclarecimentos constantes da peça 61.

Constam da peça 62 os esclarecimentos formulados pela concessionária *Consolare* (“Consolare Concessionária de Cemitérios e Serviços Funerários SPE S.A.”).

As justificativas do Serviço Funerário do Município de São Paulo constam da peça 69.

Diante dos esclarecimentos apresentados, os autos foram remetidos à Auditoria, que elaborou o *Relatório Conclusivo de Representação* constante da peça 78, em que manteve a conclusão de parcial procedência da Inicial, nos seguintes termos:

### 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<sup>6</sup> e ao primeiro caso concreto relatado no subitem 2.2<sup>7</sup> do Relatório.*

*Improcedente em relação aos itens 2.3<sup>8</sup>, 2.4<sup>9</sup> e 2.5<sup>10</sup> 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.*

Em seguida, o Senhor Conselheiro Relator encaminhou os autos a esta Assessoria Jurídica (AJ/TCM), para manifestação, tendo considerado prejudicada a sugestão da Auditoria, de

---

<sup>6</sup> 2.1. Denúncias relativas à gratuidade.

<sup>7</sup> 2.2. Casos de notícias jornalísticas.

<sup>8</sup> 2.3. Questões de transparência.

<sup>9</sup> 2.4. Atuação da Secretaria Municipal de Assistência Social.

<sup>10</sup> 2.5. Questões referentes a “privatização”.

tramitação conjunta destes autos com outros processos relacionados à matéria, por estarem em momentos processuais distintos (peça 79).

É a síntese do necessário.

De início, consigno que a presente Representação parece ter sido admitida a processamento perante esta Corte de Contas, uma vez que, após sua distribuição ao Senhor Conselheiro Relator, foram adotados atos instrutórios, inclusive com a oitiva preliminar dos interessados e a elaboração de relatórios pela Auditoria desta Corte de Contas.

Saliente-se que, após a elaboração do Relatório Conclusivo (peça 78), os autos vieram para esta AJ/TCM, não tendo ainda sido dada oportunidade aos interessados para a apresentação de *defesa*.

Em relação ao mérito, a Auditoria considerou a Representação parcialmente procedente, por conta das denúncias relacionadas à não observância das regras sobre gratuidade (subitem 2.1<sup>11</sup>) e da primeira notícia jornalística, de alargado prazo para sepultamento (subitem 2.2<sup>12</sup>).

Embora tenha considerado o tópico 2.1 procedente, a Auditoria constatou que a SP Regula adotou medidas normativas e fiscalizatórias para que problemas relacionados à não observância das gratuidades não se repitam.

A respeito dessa temática, nos autos do TC nº 003684/2023, considerei que:

*Quanto à gratuidade, a matéria tem sido avaliada, com profundidade, no processo TC nº 003153/2023, em que se salientou que medidas foram adotadas pela Origem para que fosse assegurado o benefício às famílias, restando pendentes a plena operacionalização de sistemas informacionais que permitam às concessionárias a verificação das informações necessárias à concessão da gratuidade. Daí que a procedência se refere à identificação de possíveis*

---

<sup>11</sup> 2.1. Denúncias relativas à gratuidade.

<sup>12</sup> 2.2. Casos de notícias jornalísticas.

*irregularidades, as quais estão sendo apuradas na seara competente, conforme mencionado no referido processo.*

No âmbito do TC nº 003153/2023, após os esclarecimentos apresentados pela SP Regula, consideramos que:

*A manifestação da SP Regula (peça 79) veio acompanhada de cópia da sobredita resolução e das informações a serem coligidas quando da realização da “entrevista de direito à gratuidade”. Além disso, a SP Regula juntou comprovantes de notificação às concessionárias a respeito da previsão contratual da gratuidade e do alerta emitido por esta Corte de Contas.*

*Nos esclarecimentos apresentados pelo Serviço Funerário (peça 80), é salientada a transição de atribuições entre essa autarquia e a SP Regula, inclusive quanto à regulação e quanto à fiscalização das concessões dos serviços cemiteriais. O Serviço Funerário também trouxe esclarecimentos a respeito do sistema tecnológico utilizado – sistema HAGAPE –, o que deve possibilitar o monitoramento dos dados referentes à gratuidade de benefícios sociais e nos índices de desempenho das concessionárias.*

*Diante desses esclarecimentos, a Auditoria considerou que somente as propostas de determinação 2.2<sup>13</sup> e de recomendação 2.3<sup>14</sup> remanesceriam, uma vez que o atendimento desses apontamentos depende da finalização de sistemas que estão em desenvolvimento – o que pressupõe o reconhecimento de que a Origem adotou medidas nesse sentido.*

*Nessa perspectiva, sem embargo de que se recomende, em sede processual própria, a avaliação da efetividade das medidas apreciadas nestes autos – incluindo-se as entrevistas sobre gratuidade e a fiscalização do contrato pela SP Regula –, parece-me que a presente inspeção tenha sido realizada em conformidade com a determinação constante do Memorando da peça 1.*

---

<sup>13</sup> 2.2. Determinar à SP Regula, que adote, no prazo de 6 meses, providências com vistas à conclusão do desenvolvimento do sistema informatizado que irá garantir o acesso integral, sem erros e tempestivo às bases de dados das Concessionárias, incluindo todas as informações de interesse do Poder Concedente para o exercício de sua competência reguladora, devido aos indícios de descumprimento da Política Tarifária da Concessão identificados pela Auditoria. (7.1.2, peça 40, fls. 46/47).

<sup>14</sup> 2.3. Recomendar à SP Regula que adote providências corretivas para evitar as falhas de controle observadas na resposta apresentada pelo Serviço Funerário e a ausência de autuação de documentos, assim como as dificuldades na apresentação das informações dos sepultamentos (Concessionárias Maya, Cortel e Velar), as quais indicam que ainda não são realizados de maneira ordinária e planejada, por parte do Poder Concedente, procedimentos suficientes para o acompanhamento e fiscalização dos serviços concedidos, concentrando-se, neste momento, na atuação de ofício dos fiscais quando tomam ciência de eventuais denúncias e irregularidades (subitem 7.2.1 do relatório, peça 40, fl. 47).

No presente processo, tal como salientado pela Auditoria, a SP Regula demonstrou (peça 39) que, ao tomar ciência das irregularidades relacionadas à não observância do benefício da gratuidade, houve a adoção de medidas voltadas à apuração dos fatos e à consequente autuação da concessionária.

Nessa perspectiva, conquanto os fatos narrados no subitem 2.1 tenham sido constatados e confirmados, parece-me que a demonstração de efetiva atuação fiscalizatória da SP Regula – entidade responsável pela regulação contratual, inclusive quanto à aplicação de penalidades às concessionárias – resulte na improcedência da Representação, sem embargo de que esta Corte de Contas, em sede processual própria, avalie a efetividade dos normativos da SP Regula e dos questionários aplicados com vistas à concessão do benefício da gratuidade.

Em relação ao subitem 2.2<sup>15</sup>, considerado parcialmente procedente pela Auditoria, opino, de igual forma, pela sua improcedência, pois há a demonstração de que a SP Regula tem efetivamente atuado para a elucidação dos fatos e para a eventual aplicação de penalidade à concessionária – sem prejuízo de, em sede processual própria, esta Corte de Contas avaliar a efetividade da regulação e da fiscalização contratual realizada pela SP Regula.

### *Conclusão*

Ante o exposto, parece-me que a Representação em apreço tenha sido admitida a processamento por esta Corte de Contas.

Após a elaboração do Relatório Conclusivo de Representação (peça 78), vieram os autos a esta AJ/TCM, sem ter sido dada oportunidade de defesa aos interessados.

---

<sup>15</sup> 2.2. *Casos de notícias jornalísticas.*

Em relação ao mérito, a Auditoria considerou a Representação parcialmente procedente, em razão dos elementos identificados nos subitens 2.1<sup>16</sup> e 2.2<sup>17</sup>. Conquanto os  *fatos* indicados tenham sido confirmados, parece-me que a atuação da SP Regula na apuração das irregularidades, inclusive mediante a instauração de autos de infração contratual e de aplicação de multa, deva ser considerada no âmbito deste processo, considerando-se *improcedente* a Representação – sem embargo de se avaliar, em autos próprios, se for o caso, a efetividade da regulação e da fiscalização contratual realizada pela SP Regula.

É como opinamos na espécie, submetendo ao crivo analítico de Vossa Senhoria.

São Paulo, 30 de abril de 2024 .

**Newton A. P. Bordin**  
Assessor de Controle Externo  
OAB/SP nº 307.149

NAPB/

---

<sup>16</sup> 2.1. Denúncias relativas à gratuidade.

<sup>17</sup> 2.2. Casos de notícias jornalísticas.