

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO

Ordem de Serviço	e-TCM	Período de abrangência	Período da realização
2023/01352	03153/2023	07.03.23 a 03.08.23	02.05.23 a 18.08.23

Área

Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo (SP Regula) / Serviço Funerário do Município de São Paulo (SFMSP).

Objeto

Inspeção para verificação dos aspectos no âmbito da execução dos Contratos de Concessão dos serviços cemiteriais, funerários e de cremação no Município de São Paulo (Contratos 53/SFMSP/2023, 54/SFMSP/2023, 55/SFMSP/2023 e 60/SFMSP/2023).

Valor do objeto de auditoria (em R\$)	Montante fiscalizado (em R\$)
Contrato 53/SFMSP/2022 – R\$ 2.241.636.000,33	Não se aplica
Contrato 54/SFMSP/2022 – R\$ 1.805.256.999,99	
Contrato 55/SFMSP/2022 – R\$ 1.784.583.000,00	
Contrato 60/SFMSP/2022 – R\$ 1.386.947.000,00	
Total - R\$ 7.218.423.000,32 (obs.: valores incluem os investimentos, despesas e custos operacionais, somados com valores de outorga, para o prazo de 25 anos da Concessão)	

Objetivo

Verificar o cumprimento dos contratos no que se referem aos aspectos elencados pelo Conselheiro Relator para Inspeção dos serviços prestados pelas Concessionárias do Serviço Funerário (memorando GAB-MF N° 19/2023), dentre os quais: a) regras de gratuidade; b) observância, pelas Concessionárias, dos valores das tarifas estabelecidas pela Concessão; c) preparo/treinamento dos funcionários das Concessionárias no atendimento e orientação dos usuários, em especial sobre os direitos à gratuidade, valores do funeral social (ou cremação) e sobre os canais de atendimento e reclamações; d) o cumprimento, até o momento, dos prazos de sepultamento e cremação previstos no contrato de concessão; e) quais ferramentas tecnológicas estão disponíveis, aos usuários, para acompanhamento dos

serviços; f) as ações de acompanhamento e fiscalização dos serviços do Serviço Funerário do Município nessa fase de transferência operacional; e g) política de comunicação com os usuários.

Equipe técnica

Fernando Correia Riserio do Bonfim	RF 20.216
Raphael Costa Carvalho	RF 20.276
Téo Do Coutto De Sá Alves	RF 20.272
Adriano Pinheiro Bezerra de Menezes (supervisor)	RF 20.290
Anselmo Fernandes Rizante (coordenador)	RF 20.269

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Treinamento Consolare	37
--	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Empresas Concessionárias	9
Quadro 2 – Falecidos elegíveis a gratuidade que sofreram cobrança da Consolare	22
Quadro 3 – Falecidos elegíveis a gratuidade com documentação comprobatória insuficiente	23
Quadro 4 – Falecidos elegíveis a gratuidade que sofreram cobrança da Maya	25
Quadro 5 – Falecidos elegíveis a gratuidade com documentação comprobatória insuficiente	25
Quadro 6 – Falecidos elegíveis a gratuidade que sofreram cobrança da Cortel	27
Quadro 7 – Falecidos elegíveis a gratuidade com documentação comprobatória insuficiente	28
Quadro 8 – Falecidos elegíveis a gratuidade que sofreram cobrança da Velar	29

LISTA DE SIGLAS

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

CEC – Caderno de Encargos da Concessionária

DOC – Diário Oficial da Cidade

DM – Decreto Municipal

FI/fls. – Folha/folhas

LF – Lei Federal

LM – Lei Municipal

NBASP – Normas Brasileiras de Auditoria aplicadas ao Setor Público

PPP – Parcerias Público Privada

SEDP – Secretaria Executiva de Desestatização e Parcerias

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SFMSP – Serviço Funerário do Município de São Paulo

SGM – Secretaria do Governo Municipal

SP Regula – Agência Reguladora de Serviços Públicos do Município de São Paulo

SPP – São Paulo Parcerias S.A.

RESUMO

A presente Inspeção foi realizada entre 02.05.23 e 18.08.23, com o período de abrangência de 07.03.23 a 03.08.23, no âmbito da Concessão dos Serviços Funerários Municipais, com o objetivo de verificar o atendimento aos requisitos estabelecidos pelo Conselheiro Relator (memorando GAB-MF Nº 19/2023) referentes a: a) regras de gratuidade; b) observância, pelas Concessionárias, dos valores das tarifas estabelecidas pela Concessão; c) preparo/treinamento dos funcionários das Concessionárias no atendimento e orientação dos usuários, em especial sobre os direitos à gratuidade, valores do funeral social (ou cremação) e sobre os canais de atendimento e reclamações; d) o cumprimento, até o momento, dos prazos de sepultamento e cremação previstos no contrato de concessão; e) quais ferramentas tecnológicas estão disponíveis, aos usuários, para acompanhamento dos serviços; f) as ações de acompanhamento e fiscalização dos serviços do Serviço Funerário do Município nessa fase de transferência operacional; e g) política de comunicação com os usuários.

Com base nos testes de auditoria realizados foram identificados: i) indícios de descumprimento da legislação relativa à gratuidade dos serviços cemiteriais e funerários; ii) indícios de desrespeito à política tarifária da concessão; iii) infringência na política de comunicação visual das agências funerárias (tabela de preços e informativo sobre gratuidade em desacordo com o item 17.2 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária); iv) ausência de planejamento adequado das ações de acompanhamento e fiscalização por parte do Poder Concedente.

Por outro lado, não foram constatadas impropriedades com relação: i) ao preparo/treinamento dos funcionários das Concessionárias; ii) aos canais de atendimento aos usuários; iii) as ferramentas tecnológicas disponíveis para acompanhamento dos serviços e iv) aos prazos de sepultamento e remoção.

Os testes de auditoria realizados, referentes à gratuidade, política tarifária e prazos de sepultamento e remoção, não foram conclusivos devido às limitações das informações e documentos fornecidos pelas Concessionárias por intermédio da SP Regula (item 2.3 “Limitações da Auditoria” do presente relatório).

Nesse sentido, durante os procedimentos de auditoria, foi constatada a dificuldade dos órgãos responsáveis (SFMSM e SP Regula) em prover, tempestivamente, as informações solicitadas pela Auditoria.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Destinatários	8
1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo	8
1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho	10
1.4. A Concessão do Serviço Funerário Municipal	10
2. METODOLOGIA	12
2.1. Critérios adotados	14
2.2. Métodos de coleta e análise dos dados	16
2.3. Limitações da Auditoria	17
3. ACHADOS DE AUDITORIA	21
3.1. Achados sobre as regras de gratuidade	21
3.2. Achados sobre a política tarifária da Concessão	30
3.3. Sobre o preparo/ treinamento dos funcionários das concessionárias no atendimento, ferramentas tecnológicas disponíveis e política de comunicação com os usuários	35
3.4. Sobre o cumprimento dos prazos de sepultamento e remoção previstos no contrato de concessão	41
3.5. As ações de acompanhamento e fiscalização do serviço funerário do município nessa fase de transferência operacional	43
4. COMENTÁRIOS DO GESTOR	44
5. CONCLUSÃO	45
6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO	46
7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	46
7.1. Propostas de determinação	46
7.2. Propostas de recomendação	47
7.3. Propostas de ciência	47

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de fiscalização, na modalidade Inspeção, destinada a verificar os requisitos determinados pelo Conselheiro Relator no memorando GAB-MF N° 19/2023 (peça 1).

O contexto dessa determinação é a transferência da execução dos serviços cemiteriais e funerários, além da operação do crematório existente no Município às quatro empresas Concessionárias, em 07.03.23, e as informações noticiadas pela mídia nesse período que indicariam a ocorrência de falhas na prestação dos serviços, sobretudo no que diz respeito à inobservância das regras de gratuidade e do valor máximo a ser cobrado pelos serviços (política tarifária).

Ademais, também foi destacado pelo Conselheiro Relator a situação e os papéis desempenhados pela SP Regula e pelo Serviço Funerário do Município em relação aos Contratos de Concessão, bem como as ferramentas tecnológicas disponibilizadas aos usuários e a política de comunicação das Concessionárias.

1.1. Destinatários

O destinatário direto do trabalho é o Conselheiro Relator que determinou sua realização e o Pleno deste Tribunal, responsável pelo julgamento, alcançando ainda as áreas fiscalizadas (SP Regula e SFMSP) e a sociedade paulistana.

1.2. Visão geral do objeto, objetivos e escopo

O **objeto do presente trabalho** de Inspeção é a verificação dos aspectos determinados pelo Conselheiro Relator no âmbito da execução dos Contratos de Concessão dos Serviços Cemiteriais, Funerários e de Cremação no Município de São Paulo.

Em 07.03.23 ocorreu a transferência da execução dos serviços cemiteriais, funerários e operação do crematório existente no Município às quatro empresas Concessionárias vencedoras da licitação e responsáveis pelos Contratos de Concessão, conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – Empresas Concessionárias

Concessionária	Bloco	Contrato
CONCESSIONÁRIA DE CEMITÉRIOS E SERVIÇOS FUNERÁRIOS SPE S/A (CONSOLARE)	I	53/SFMSP/2022
SPE CONSÓRCIO CORTEL SP S/A (CORTEL)	II	54/SFMSP/2022
CEMITÉRIOS E CREMATÓRIOS SÃO PAULO SPE S/A (GRUPO MAYA)	III	55/SFMSP/2022
CONCESSIONÁRIA PREVER ADMINISTRAÇÃO CEMITERIAL E SERVIÇOS FUNERÁRIOS S.A (VELAR)	IV	60/SFMSP/2022

Fonte: Processos SEI 9310.2023/0000188-5; 9310.2023/0000191-5; 9310.2023/0000193-1; 9310.2023/0000196-6

Logo após o início dos serviços pelas Concessionárias, foram noticiadas pela mídia fatos que indicariam a ocorrência de falhas na prestação dos serviços, sendo protocoladas Representações, por parte de Vereadores da CMSP, de Deputado Estadual e de Deputado Federal, junto a esta Corte de Contas (eTCM 002161/2023, 002364/2023, 003684/2023, 004388/2023, 007425/2023, 006830/2023, 003124/2023).

Na sequência, por Determinação do Conselheiro Relator, foi instaurada a presente fiscalização na modalidade Inspeção.

Os procedimentos de auditoria executados têm o **objetivo de verificação do determinado no memorando GAB-MF Nº 19/2023** (fl. 02, peça 1, eTCM 003153/2023), a saber:

- a) as regras de gratuidade;
- b) a observância, pelas Concessionárias, dos valores das tarifas estabelecidas pela Concessão;
- c) o preparo/treinamento dos funcionários das Concessionárias no atendimento e orientação dos usuários, em especial sobre os direitos à gratuidade, valores do funeral social (ou cremação) e sobre os canais de atendimento e reclamações;
- d) o cumprimento, até o momento, dos prazos de sepultamento e cremação previstos no contrato de concessão;
- e) as ferramentas tecnológicas disponíveis, aos usuários, para acompanhamento dos serviços;
- f) as ações de acompanhamento e fiscalização dos serviços do Serviço Funerário do Município nessa fase de transferência operacional; e
- g) política de comunicação com os usuários.

Cumprе salientar que no curso da instrução processual houve mudança da relatoria para o Conselheiro Roberto Braguim, conforme deliberação do Pleno na 3276ª Sessão Ordinária, o qual determinou a continuidade da instrução (peça 14).

Desse modo, o **escopo da fiscalização** é o determinado pelo Conselheiro Relator, tendo em vista os critérios legais aplicáveis.

1.3. Normas de auditoria aplicadas na realização do trabalho

Nos termos da INF. n.º 014/SFC/2021, a inspeção foi conduzida em conformidade com o Manual de Auditoria Governamental (MAG¹), que é consistente com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), desenvolvidas com base nos Princípios Fundamentais de Auditoria (ISSAI 100-199), integrante da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI. Foram consideradas, ainda, as premissas referenciais do Manual de Fiscalização ora vigente.

1.4. A Concessão do Serviço Funerário Municipal

Este tópico trata, resumidamente, de aspectos e características dos Contratos, relevantes para a presente Inspeção, conforme o planejamento e a estruturação da Concessão realizada pela PMSP.

A SP Parcerias foi a responsável pela estruturação de projeto de concessão dos serviços cemiteriais, envolvendo a gestão, operação, manutenção, exploração, revitalização e expansão dos 22 (vinte e dois) cemitérios e crematórios públicos e da prestação de serviços funerários no Município de São Paulo².

A nota técnica³ (peça 24) elaborada pela entidade, justifica que:

Além de favorecer a realização de investimentos nesses equipamentos, o modelo contratual é pautado pelo cumprimento de critérios mínimos de qualidade para oferta do serviço, promovendo a gestão eficiente das diversas atividades inerentes à gestão, operação, manutenção e revitalização de tais equipamentos.

[...] Nesse sentido, o modelo de concessão comum confere à Municipalidade as ferramentas necessárias para a melhoria na gestão e realização de investimentos, por meio de um contrato de longo prazo estruturado em métricas de desempenho⁴.

Ao tratar do Caderno de Encargos da Contratada (CEC), a SP Parcerias explicava na nota que:

Nesse contexto, o CEC define os principais critérios, diretrizes, encargos e parâmetros necessários à prestação dos serviços, sem, no entanto, desnaturar o conceito da própria concessão e retirar da concessionária a premissa de prestar o serviço concedido, por sua conta e risco e da melhor forma possível dentro de sua expertise.

Busca-se, portanto, a melhor e mais adequada prestação do serviço, o que, por sua vez, não combina com a descrição extremamente detalhada dos encargos de obra da concessionária e nem com o instituto da própria concessão.

¹ Conforme o item "1. Apresentação" do Manual de Auditoria Governamental – Princípios Gerais (MAG-SFC-01): "...dentre os procedimentos disciplinados na Resolução 06/2000, a **inspeção** e alguns tipos de análises e acompanhamentos, por constituírem-se fiscalizações às quais não se aplicam, de modo predominante, as diretrizes da NBASP 100, não serão tratadas neste manual de auditoria, mas no Manual de Fiscalização, incidindo sobre elas as regras deste manual subsidiariamente" (grifos nossos).

² Termo de Contrato n.º 014/2019-SGM celebrado entre a São Paulo Parcerias ("SPP") e a Secretaria do Governo Municipal da Prefeitura da Cidade de São Paulo ("SGM").

³ Doc. n.º 066000315, processo SEI 6011202100025221.

⁴ Pág. 14 (Doc. n.º 066000315, processo SEI 6011202100025221).

[...] No Capítulo IV – Parâmetros Gerais de Serviço e no Capítulo V – Encargos de Operação e Gestão, são apresentados os aspectos gerais e específicos relacionados aos serviços objeto da concessão, como os procedimentos relacionados à cobrança da tarifa de manutenção, **política de gratuidade atinente aos usuários hipossuficientes e doadores de órgãos**, manutenção da capacidade de sepultamento, mecanismo de incentivo às áreas verdes, descrição das obrigações administrativas, atendimento e orientação ao usuário, manutenção, segurança e bem estar, zeladoria e limpeza, e áreas verdes⁵. (grifos nossos)

No que se refere à comunicação visual informava que:

Destarte, a sinalização e a comunicação visual também foram elementos que guiaram a elaboração do CEC, a fim de promover o estabelecimento de uma identidade padronizada dos cemitérios, de modo que foram previstos mapas do interior dos equipamentos, divulgação de informações históricas e culturais dos equipamentos, **informativos acerca das condições relacionadas à política de gratuidades, bem como a afixação da tabela de preços dos serviços cemiteriais e funerários**, tanto para os cemitérios e crematórios públicos, quanto para os cemitérios particulares, caso estes manifestem interesse.

Salienta-se que a divulgação da tabela de preços dos serviços cemiteriais dos cemitérios privados está em linha com o disposto no § 3º do Art. 3º da Lei Municipal nº 17.180/2019, a qual estabelece que **o contrato de concessão deverá prever instrumentos que assegurem a livre escolha do usuário e evitem o direcionamento da oferta dos serviços cemiteriais**⁶. (grifos nossos)

No detalhamento da política de gratuidade destacava que:

Isto posto, o projeto traz, como encargo da concessionária, a obrigação de arcar com os custos das gratuidades a serem fornecidas aos usuários hipossuficientes e doadores de órgãos, conforme limites máximos e mínimos estabelecidos no Anexo II – Minuta do Contrato [...]

Dessa forma, em conformidade com as orientações presentes no Decreto em vigor, o Apêndice V – Requisitos Mínimos e Parâmetros definiu os padrões sob os quais deverão ser oferecidos os serviços e produtos previstos acima, de modo que, caso a concessionária não possua algum dos produtos e/ou serviços supracitados, essa deverá fornecer aqueles de categoria imediatamente superior. **Os beneficiários da política de gratuidade para hipossuficientes terão direito ao pacote de produtos e serviços representado pelo Funeral Social.**

[...] o contrato garante que todas as concessionárias deverão arcar com parte das gratuidades nos limites estabelecidos em contrato, e que deverão realizar o atendimento do beneficiário, mesmo que os sepultamentos ou cremações não sejam realizados em seus cemitérios ou crematórios.

[...] Para as gratuidades de doadores de órgãos, não há restrição para qual cemitério deverá ser realizado o sepultamento – desde que o cemitério selecionado pelo usuário possua capacidade para o recebimento de novas cessões de gaveta unitária a prazo fixo – de maneira que tais beneficiários terão direito ao pacote de produtos e serviços representado pelo Funeral Padrão, conforme parâmetros fixados no Apêndice IV – Requisitos Mínimos e Parâmetros.

[...] Cumpre salientar que os custos das gratuidades hipossuficientes e doadores de

⁵ Págs. 25 e 26 (Doc. nº 066000315, processo SEI 6011202100025221).

⁶ Pág. 36 (Doc. nº 066000315, processo SEI 6011202100025221).

órgãos deverão ser arcados pela concessionária adjudicatária do bloco em que se dará o sepultamento, ao passo que, para os beneficiários hipossuficientes, será facultado ao usuário a escolha de um dentre os 4 (quatro) cemitérios citados, de modo que a concessionária responsável pelo cemitério em que se dará o sepultamento também deverá arcar com os custos relativos à execução dos serviços funerários.

A verificação dos critérios para a concessão das gratuidades será feita pelas concessionárias, sujeita à fiscalização do poder concedente; é infração contratual, nos termos do Anexo XII – Infrações e Penalidades, deixar de conceder o benefício ao usuário que comprovadamente possuía esse direito no momento da solicitação, bem como deixar de oferecer quaisquer serviços ou produtos incluídos na gratuidade, nos termos da legislação. As concessionárias deverão submeter ao poder concedente, trimestralmente, relatório com o detalhamento das gratuidades concedidas e indeferidas, nos termos indicados no CEC.

Caso o usuário não comprove, no momento da solicitação, atender aos critérios legais para a concessão da gratuidade, o benefício será executado de modo imediato, devendo a concessionária emitir título de cobrança com prazo de 60 (sessenta) dias para o seu vencimento, conforme determinado pelo Decreto Municipal nº 59.196/2020, no valor de R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais)⁷. (grifos nossos)

A partir desses aspectos da estruturação da Concessão, foram elaborados e assinados os termos contratuais junto as Concessionárias.

Os aspectos pertinentes da legislação municipal sobre serviços funerários e cemiteriais, assim como os itens de maior relevo do Caderno de Encargos e Contrato da Concessão são analisados em maior detalhe no item “2.1. Critérios Adotados”.

2. METODOLOGIA

Conforme mencionado anteriormente, a presente inspeção teve seu **objetivo determinado no memorando GAB-MF Nº 19/2023** (peça 1), consistindo na análise e verificação do cumprimento dos seguintes itens:

- 1) as regras de gratuidade;
- 2) a observância, pelas Concessionárias, dos valores das tarifas estabelecidas pela Concessão;
- 3) o preparo/treinamento dos funcionários das Concessionárias no atendimento e orientação dos usuários, em especial sobre os direitos à gratuidade, valores do funeral social (ou cremação) e sobre os canais de atendimento e reclamações;
- 4) o cumprimento, até o momento, dos prazos de sepultamento e cremação previstos no contrato de concessão;
- 5) as ferramentas tecnológicas disponíveis, aos usuários, para acompanhamento

⁷ Pág. 46 a 48 (Doc. nº 066000315, processo SEI 6011202100025221).

dos serviços;

6) as ações de acompanhamento e fiscalização dos serviços do Serviço Funerário do Município nessa fase de transferência operacional; e

7) política de comunicação com os usuários.

Para sua consecução, a auditoria atuou em duas frentes.

A **primeira frente** tratou da verificação dos dois primeiros itens (regras de gratuidade e política tarifária) e, para tanto, foram idealizados testes de auditoria sobre as bases de dados fornecidas pelas Concessionárias.

No caso das regras de gratuidade, inicialmente, foi realizado um teste de consistência do sistema Hagape, que é a ferramenta desenvolvida pelo SFMSP para avaliar se o usuário tem direito à gratuidade.

Com esse intuito, foram comparadas as informações de entrada (ex.: bases de dados do Cadastro Único) e saída (relação de benefícios aprovados ou negados). A partir desse cotejamento foram encontradas inconsistências, as quais foram informadas ao SFMSP. Contudo, a lentidão do SFMSP em identificar a fonte do erro e corrigir a base de dados encaminhada para a Auditoria impossibilitou uma análise conclusiva sobre o funcionamento do Sistema Hagape (a ordem cronológica dos fatos está detalhada no item “2.3 Limitações da Auditoria”).

Na sequência dos testes, referentes à gratuidade, foram contrastadas a base de dados do Hagape e a base de dados das Concessionárias. Foram realizados filtros, por meio da linguagem de programação "R", para identificar se os clientes considerados elegíveis para o benefício efetivamente constavam como usuários da gratuidade nos sistemas de faturamento das Concessionárias.

A **segunda frente** objetivou responder às cinco questões remanescentes – acerca do (3) treinamento e preparo dos funcionários das concessionárias; (4) prazos de sepultamento; (5) ferramentas tecnológicas implementadas; (6) ações de acompanhamento e fiscalização dos serviços; e (7) política de comunicação dos usuários. Para tanto, a auditoria realizou diligências aos cemitérios e às agências funerárias das quatro concessionárias, para verificação do cumprimento das medidas exigidas pelo Anexo do Caderno de Encargos (CEC), bem como para avaliar o comportamento das concessionárias nesse momento de início da execução do contrato.

Portanto, o desenvolvimento de duas frentes de auditoria, por meio de metodologias distintas (testes para a análise de dados por programação computacional e verificação *in loco* de eventuais

descumprimentos dos termos do contrato), foi planejado de modo a buscar o atingimento do objetivo da inspeção de maneira mais abrangente e com mais significância.

2.1. Critérios adotados

Cabe destacar os principais aspectos da legislação municipal referentes aos serviços funerários e cemiteriais, que embasam as normas contratuais, em especial, a concessão de gratuidade aos usuários elegíveis.

A isenção de cobrança de preços públicos, taxas, emolumentos e tarifas tem como fundamento a Lei Municipal nº 11.083/1991, que autorizou o Poder Executivo a instituir, dentre outras hipóteses, a gratuidade do sepultamento para a população de baixa renda (hipossuficiente). A regulamentação da lei foi realizada pelo Decreto Municipal (DM) nº 59.196/20, o qual estabelece em seu art. 81:

Art. 81. Para os fins deste decreto, será concedida a gratuidade dos serviços referidos no seu artigo 80 ao munícipe que demonstrar:

I - ser membro da família do falecido, com renda mensal familiar "per capita" de até meio salário mínimo nacional, ou renda mensal familiar de até três salários mínimos nacionais, bem como possuir inscrição válida e atualizada no Cadastro Único – CadÚnico, instituído pelo Decreto Federal nº 6.135, de 26 de junho de 2007;

II – ter sido cadastrado no SISRUA - Sistema de Atendimento ao Cidadão em Situação de Rua nos últimos 12 (doze) meses.

Desse modo, a inscrição válida e atualizada no Cadastro Único é requisito legal para a concessão do benefício de gratuidade para a família hipossuficiente.

Já o art. 82 do DM 59.196/20 confere a possibilidade de contratação dos serviços, mesmo que o cadastro não esteja atualizado, com a emissão de boleto para pagamento futuro e prazo de 60 dias para o munícipe atualizar o Cadastro Único e cancelar a cobrança que seria realizada. Tal previsão está refletida no Caderno de Encargos - CEC (peça 25):

ANEXO III - CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA

24.30. A CONCESSIONÁRIA deverá emitir, para os USUÁRIOS que tiveram a GRATUIDADE indeferida no momento da solicitação, título de cobrança com prazo de 60 (sessenta) dias para o seu vencimento, conforme estipulado pelo Decreto Municipal nº 59.196/2020, no valor de R\$ 850,00 (oitocentos e cinquenta reais).

Ainda sobre a concessão de gratuidade, o Anexo III do CEC dispõe que:

[...] (c) A informação sobre os produtos e serviços aos quais os USUÁRIOS beneficiados pelas GRATUIDADES terão direito, a ser fixada em painel visível com no mínimo 1 m² (um metro quadrado), incluindo a indicação dos CEMITÉRIOS nos quais

poderão ser realizados os sepultamentos, no caso da GRATUIDADE SEPULTAMENTO HIPOSSUFICIENTES, e dos CREMATÓRIOS operantes nos quais poderão ser realizadas as cremações, no caso da GRATUIDADE CREMAÇÃO HIPOSSUFICIENTES E DOADORES;

(d) A legislação e demais normas que regem a política de GRATUIDADES;

[...] 24.25. A verificação dos critérios para a concessão de GRATUIDADES deverá ser realizada pela CONCESSIONÁRIA, a qual deverá manter registro próprio das GRATUIDADES deferidas e não deferidas, sempre instruídas com a motivação do ato.

[...] 24.27. Na hipótese de indeferimento da concessão da GRATUIDADE pela CONCESSIONÁRIA, o USUÁRIO poderá interpor recurso administrativo endereçado ao PODER CONCEDENTE, devendo instruí-lo com documentação que demonstre o atendimento aos critérios previstos no CONTRATO e seus ANEXOS e nas normas vigentes aplicáveis para a fruição das GRATUIDADES.

24.28. A CONCESSIONÁRIA deverá orientar o USUÁRIO sobre a possibilidade de interposição de recurso e dos procedimentos necessários para o seu correto encaminhamento ao PODER CONCEDENTE.

Nos Contratos da Concessão (peças 20, 21, 22 e 23) destaca-se:

Cláusula 13^a: 13.2. São obrigações da Concessionária, sem prejuízo das demais obrigações estabelecidas neste Contrato, em seus Anexos e na legislação pertinente:

[...] (zz) informar previamente aos USUÁRIOS sobre as tarifas e demais preços cobrados em decorrência da exploração dos SERVIÇOS CONCEDIDOS e SERVIÇOS COMPLEMENTARES;

[...] (ooo) realizar o atendimento do USUÁRIO das GRATUIDADES na AGÊNCIA FUNERÁRIA para a contratação dos serviços concedidos incluídos nas GRATUIDADES, independentemente do CEMITÉRIO de escolha do USUÁRIO, nos termos do anexo III – CADERNO DE ENCARGOS DA CONCESSIONÁRIA;

Cláusula 17^a:

[...] e) obtenção do benefício da GRATUIDADE para os SERVIÇOS CONCEDIDOS, desde que se enquadrem nos requisitos e cumpram com os procedimentos previstos na Lei Municipal nº 17.180/2019 e demais normas regulamentadores relativas à política de GRATUIDADE aplicável aos SERVIÇOS CEMITERIAIS e SERVIÇOS FUNERÁRIOS;

[...] (g) obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação dos serviços OBJETO deste CONTRATO.

Do exposto, cabe ressaltar que as Concessionárias têm a obrigação de verificar a elegibilidade ao benefício da gratuidade, mantendo registro próprio instruído com a motivação do ato (item 24.25 do CEC). Logo, apesar dos termos contratuais não detalharem a forma pela qual as Concessionárias deverão registrar o processo de concessão da gratuidade, existe a obrigação contratual de documentar as gratuidades concedidas e negadas aos usuários do serviço.

2.2. Métodos de coleta e análise dos dados

No caso da **primeira frente** da auditoria, a que utilizou testes de auditoria sobre as bases de dados fornecidas pelas Concessionárias, foram utilizados os seguintes métodos:

- Consultas aos Processos SEI 6011.2021/0002522-1, 9310.2023/0000188-5, 9310.2023/0000191-5, 9310.2023/0000193-1, 9310.2023/0000196-6;
- Requisição inicial de informações. Tratamento e análise das bases de dados recebidas para embasar requisições adicionais de informações. Todo o trâmite da coleta e análise de dados foi registrado pela SP-Regula nos Processos SEI 9310.2023/0000602-0 (92 atos); 9310.2023/0000756-5 (16 atos), 9310.2023/0000799-9 (30 atos) e 9310.2023/0000882-0 (23 atos), totalizando 161 atos processuais relacionados às requisições de informações efetuadas pela Auditoria;
- Os testes de auditoria, referentes ao cumprimento da política tarifária e gratuidades, foram realizados sobre as bases de dados fornecidas pelas Concessionárias, por meio da linguagem de programação R, e encaminhados para a SP Regula para comentários (os códigos de programação foram registrados nos Processos SEI 9310.2023/0000602-0 (Doc. 083662819, Doc. 083663237), 9310.2023/0000756-5 (Doc. 083927495, Doc. 083927650), 9310.2023/0000799-9 (Doc. 084219884, Doc. 084220168) e 9310.2023/0000882-0 (Doc. 085057934)).

A **segunda frente da auditoria**, além das consultas aos processos, contratos e requisição de informações, tais como os atestados de óbito e registros relacionados aos prazos de sepultamento, utilizou como método principal a execução de diligências para a verificação “in loco”, verificando questões como: i) a forma que o usuário é recepcionado e atendido, na atual fase de concessão do serviço funerário; ii) o preparo e treinamento dos funcionários das Concessionárias, por meio de entrevistas; iii) a política de comunicação com os usuários, mediante avaliação dos informativos disponibilizados nas agências funerárias.

Para tanto, em 08.05.2023, o Superintendente de Fiscalização da SP Regula, senhor Gilson Luiz da Costa, emitiu e-mail à SFMSP e às quatro concessionárias, comunicando-as da inspeção do TCM-SP e de possíveis visitas aos cemitérios e às agências funerárias, da seguinte maneira:

Cumpre-me comunicá-los que com a finalidade de cumprir com suas atribuições institucionais, a equipe de fiscalização do TCM, que este lê em cópia, visitará os cemitérios da Concessão, de forma aleatória e de inopino, visando medição da execução contratual.

Solicito orientar os vossos colaboradores a receber os agentes do TCM, fornecer as informações que eles solicitarem durante as visitas e colaborar com o serviço prestado.

No que se refere à análise documental, foi enviada à SP Regula e ao SFMSP, a Requisição de Documentos nº 3 (peça 26), no dia 23/05/2023, com os seguintes questionamentos:

- 1. Informar se foram realizados treinamentos com os funcionários com vista à preparação para o atendimento aos usuários; há certificados dos treinamentos?
- 2. Informar quais os canais de atendimento disponíveis aos usuários;
- 3. Informar as ferramentas tecnológicas disponíveis aos usuários para acompanhamento dos serviços;
- 4. Informar como estão sendo realizados o acompanhamento e fiscalização dos serviços por parte do Serviço Funerário nessa fase de transferência operacional;
- 5. Informar a política de comunicação com os usuários;
- 6. Cópias digitalizadas dos atestados de óbito, das declarações de óbito e do registro de sepultamento e cremação feitos desde o início das concessões até a data da presente requisição.

No dia 30.05.2023, a SP Regula, através da sua Diretora Carolina Rocha Malheiros (ponto focal da SP Regula para resposta das requisições e e-mails de esclarecimento); apresentou uma primeira resposta aos questionamentos, entretanto apenas com esclarecimentos prestados pela concessionária Consolare (peças 27 e 34).

Posteriormente, após novo questionamento da equipe de auditoria, a SP Regula forneceu, em 08.08.2023, as respostas com os esclarecimentos prestados pelas demais concessionárias (peças 35 e 36).

2.3. Limitações da Auditoria

Os procedimentos de auditoria sofreram limitações devido às inconsistências observadas nas informações fornecidas. As bases de dados obtidas pela SP Regula, junto as Concessionárias, apresentaram diversas discrepâncias, de modo que os testes não foram conclusivos, em especial no que se refere ao cumprimento da política tarifária da Concessão.

A seguir apresenta-se a ordem cronológica em que tais inconsistências foram informadas por e-mail à SP Regula:

- 22.05.23, referente às informações da Concessionária Consolare: a base de dados⁸

⁸ Arquivo "SPREGULA_RelatorioDetalhado_Consolare.xlsx", processo SEI 9310202300006020, documento "Relatório (082982674)". Cabe mencionar que a aba "CONSOLIDADO" apresenta apenas 9 linhas. Desse modo, para o teste foram utilizados os dados da aba "Base_Atual" com 31.729 linhas que aparentava ser a mais completa.

fornecida apresentava divergências entre suas abas. O principal problema, no entanto, é que em muitos casos a descrição dos produtos vendidos é diferente do previsto nas tabelas da política tarifária. São utilizados termos diferentes (exemplo: SEMI LUXO) e são apresentados conjuntos de serviços que podem ou não incluir produtos e serviços tabelados pela política tarifária, como por exemplo: "SERVICO CONJUNTO", "SERVICO VELORIO", "SERVICO COROA", "SERVICO VEU", etc. Contudo, cabe mencionar que os dados foram fornecidos de forma relativamente coesa na comparação com as demais Concessionárias.

- 26.05.23, referente às informações da Concessionária Maia: a base de dados⁹ foi fornecida com grande número de lacunas em variáveis (colunas) que são fundamentais para a análise de auditoria. São 4296 linhas sem a informação do tipo de serviço, 1489 sem a informação do pacote e 572 sem a informação do produto, o que prejudicou substancialmente os resultados dos testes. Além das lacunas de informação, na coluna "tipo de serviço" há a ocorrência de 2054 classificações "somente declaração de óbito", a qual não se relaciona como os demais tipos de serviços apresentados que se referem ao modo de cobrança ("atendimento particular", "contratação normal" e "gratuito"). Ademais, foram utilizados 48 termos diferentes na coluna "pacote", enquanto a política tarifária faz referência a apenas 9 tipos de pacote (Social, Popular, Padrão, Luxo, Israelita, Viagem Nac. 1, Viagem Nac. 2, Viagem Intern.1 e Viagem Intern. 2.). Dentre os termos utilizados, há palavras que se referem a produtos ao invés de pacotes como, por exemplo, "flor artificial".
- 01.06.23, referente às informações da Concessionária Cortel: a base de dados¹⁰ apresentou um número relevante de lacunas, 622 linhas sem a informação do tipo de serviço e 2.203 linhas sem a informação do pacote utilizado. Além de tais lacunas de informação, cabe destacar que foram apresentadas 224 descrições genéricas de produto ou serviço vendido, utilizando o termo "pacote serviços funerários", o que inviabiliza a verificação do cumprimento da política tarifária para estes casos.
- 19.06.23, sobre a Concessionária Velar: a base de dados¹¹ da concessionária foi apresentada fora do padrão das demais. Os dados estão separados em diferentes abas sem que haja uma chave única entre elas. Por exemplo: Na aba "Base-Atual", as linhas seguem a ordem da coluna/variável "NumOrdem", já na aba "Serviços" esta mesma coluna é chamada "Funeral" e consta uma segunda coluna identificada apenas com uma *hashtag* "#". Por sua vez, na aba "Itens" a única referência é o número da "OS", o qual corresponde

⁹ Arquivo "RelatorioDetalhado_MAIA_03_04_23.xls", processo SEI 9310202300006020, documento "Relatório (082982183)"

¹⁰ Arquivo "RelatorioDetalhado_CORTEL_040523.xlsx", processo SEI 9310202300006020, documento "Relatório (082981911)"

¹¹ Arquivo "RelatorioDetalhado_VELAR.xlsx", processo SEI 9310202300006020, documento "Relatório (082982505)"

ao valor da coluna “#” da aba anterior. Essa segregação das informações inviabilizou a aplicação adequada dos testes de auditoria. Além disso, foi constatada inconsistência nos dados da aba “Itens”, pois se observaram dezenas de itens com valores de cobrança para os quais foi utilizada, contraditoriamente, a classificação “gratuito”.

O longo trâmite das requisições de informação feitas pela Auditoria, documentadas nos processos (9310.2023/0000602-0, 9310.2023/0000756-5, 9310.2023/0000799-9, 9310.2023/0000882-0), mostra a dificuldade que a SP Regula teve em obter os dados das vendas de produtos e serviços realizados pelas Concessionárias. Durante as reuniões realizadas, os servidores da agência informaram que está em andamento um projeto do departamento de Tecnologia da Informação para automatizar o acesso pela SP Regula aos dados das Concessionárias.

Contudo, até que a solução tecnológica seja implementada, para que a SP Regula consiga cumprir adequadamente com suas obrigações de fiscalização do serviço, é fundamental que os dados sejam saneados e se tornem plenamente auditáveis, por meio da inclusão de variável(eis)/coluna(s) de modo a identificar o item e a tabela de referência da política tarifária, quando aplicável, permitindo a diferenciação inequívoca dos produtos/serviços tabelados daqueles que não precisam respeitar os limites da política tarifária.

Com relação ao SFMSP, também foram encontradas dificuldades para o cumprimento das requisições de informação, o que impactou no prazo e no escopo dos procedimentos de auditoria. O trâmite foi documentado no processo SEI 9310.2023/0000602-0 conforme abaixo:

- A primeira requisição foi entregue em 24.04.23 (Doc. “Requisição 082014555”);
- Em 27.04.23, após manifestação do departamento de TI do SFMSP, a Auditoria solicitou uma alteração para facilitar o atendimento da requisição, simplificando os dados a serem encaminhados (Doc. “Solicitação 082280782”);
- Uma parte dos dados foi encaminhada em 02.05.23 (Doc. “Encaminhamento 082526620”);
- A complementação das informações foi fornecida em 10.05.23 (Doc. “Encaminhamento 082987116”);
- Em 15.05.23, a Auditoria encaminhou um teste preliminar de consistência das informações produzidas pelo Sistema Hagape do SFMSP, para verificar se seria possível alguma falha do sistema que induzisse as Concessionárias a erro, ou seja, se o sistema poderia informar, equivocadamente, que o benefício da gratuidade não deveria ser concedido para uma pessoa que na verdade tinha direito ao benefício. O cruzamento dos dados de entrada e saída do Hagape apontou inconsistências que foram encaminhadas para análise do SFMSP (Doc. “Requisição 083177038”)

- A análise do SFMSP sobre as divergências identificadas pela Auditoria foi apresentada em 19.05.23. A Superintendência da Autarquia (Doc. “Ofício 083536582”) concluiu que:

[...] A extração do CadÚnico fornecida continha registros não elegíveis à gratuidade devido a um **erro na query utilizada para exportação de dados** diretamente do banco, sendo necessária uma nova extração. (grifos nossos)

[...] Para facilitar as verificações de consistência que serão realizadas pela Corte, entre a planilha de log de consultas e as extrações das bases de dados do CadÚnico e BPC/SisRua fornecidas, **esta autarquia realizará novas exportações contendo as colunas anteriormente omitidas** (grifos no original).

- Em 25.05.23 (Doc. “Encaminhamento 083859027”), a Assessoria e a Superintendência Jurídica informam a Presidência da SP Regula que o SFMSP havia complementado a requisição de informações que se encontrava pendente mencionando os documentos 083536582 (Ofício de 19.05.23 mencionado acima) e 083559680 (Manual de uso do Hagape).
- Em 05.06.23 é encaminhado, pela SP Regula, ofício ao TCMSP informando, equivocadamente, que a requisição de informações havia sido atendida (Doc. “Ofício 084443279”).
- A Auditoria encaminhou e-mail em 07.06.23 (Doc. “E-mail 084488119”) notificando que a requisição ainda estava pendente, pois não haviam sido encaminhados os dados que precisavam ser corrigidos, conforme reconhecido pelo SFMSP em 19.05.23.
- Na sequência, ainda em 07.06.23, a chefia de gabinete do SFMSP, por fim, encaminhou à Superintendência Jurídica os links para acesso aos dados corrigidos (Doc. “Encaminhamento 084494339”), os quais foram encaminhados para a Auditoria.

Assim, constata-se que a requisição de informações protocolada em 24.04.23 foi atendida apenas em 07.06.23, o que dificultou a execução de um teste de auditoria sobre o sistema Hagape.

De forma similar, a requisição de informações, protocolada junto à SP Regula, em 23.05.23, solicitando cópias digitalizadas dos atestados de óbito, das declarações de óbito e do registro de sepultamento e cremação realizados, foi respondida, com o posicionamento completo das Concessionárias, apenas em 08.08.23, o que impactou na execução dos testes de auditoria.

É importante destacar que, a despeito de a unidade auditada ser a SP Regula, as detentoras das informações são as Concessionárias, de modo que a lentidão nas respostas destas implica no atraso da Agência Reguladora em atender as solicitações da Auditoria.

Por todo o exposto neste item, verifica-se que a demora no atendimento das requisições e as inconsistências identificadas nas informações fornecidas prejudicaram o bom andamento dos

trabalhos de modo que os testes de auditoria, em boa parte, não foram conclusivos.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Achados sobre as regras de gratuidade

3.1.1. Gratuidade – Concessionária Consolare – Indícios de descumprimento ao direito de gratuidade dos usuários elegíveis ao benefício

Critério(s):

- Decreto Municipal (DM) nº 59.196/20, art. 81.

Situação encontrada:

Após a coleta inicial e análise dos dados da Concessionária Consolare¹², conforme item “2.2 Métodos de coleta e análise dos dados”, foi encaminhado e-mail, em 22.05.23, para os responsáveis na SP Regula com as constatações preliminares da Auditoria e requisição adicional de informações.

A primeira etapa do procedimento foi verificar quais dos falecidos foram consultados no sistema do SFMSP (Hagape¹³). Dentre os 199 nomes consultados, em uma análise com foco na identificação apenas pelo nome, o Hagape informou que 51 tinham direito à gratuidade. Porém apenas 30 usufruíram do benefício, de modo que numa análise inicial, aproximadamente, 40% das pessoas que tinham direito ao benefício acabaram pagando pelos serviços utilizados. Após análise das datas dos falecimentos de modo a excluir falecidos que tinham homônimos, restaram 22 falecidos para os quais o Hagape informou que havia direito à gratuidade, porém foi realizada cobrança.

Então, foi solicitado à Concessionária que apresentasse os documentos comprobatórios (por exemplo: formulário de entrevista, termo de ciência, nota de contratação etc.) mostrando que as pessoas foram informadas do seu direito e, por livre e espontânea vontade, desejaram renunciar ao benefício para, por exemplo, contratar pacotes mais completos ou mais adequados às suas necessidades.

A SP Regula encaminhou a resposta da Consolare¹⁴, contendo os documentos solicitados, sem, no entanto, realizar análise própria sobre a documentação enviada.

¹² Processo SEI 9310.2023/0000602-0, documento “Relatório (082982674)”.

¹³ O histórico do Hagape foi fornecido no arquivo “CONSULTAS_GRATUIDADE___07_03_23_A_25_04_23.xlsx” (Doc. Sei Planilha – 082199509, SEI 9310.2023/0000602-0)

¹⁴ Ofício nº 141/2023/SP-Regula e Doc. 083998974 (Processo SEI 9310.2023/0000602-0).

Evidências:

Cabe repisar que toda a análise sofreu as restrições elencadas no item “2.3 Limitações da Auditoria”. O teste de auditoria inicial sobre os dados resultou na lista a seguir com 22 nomes, contendo falecidos que foram consultados no sistema do SFMSP (Hagape), o qual retornou a informação de que o benefício estava aprovado, porém, mesmo assim, foi realizado algum tipo de cobrança, segundo as informações da base de dados da Consolare.

Quadro 2 – Falecidos elegíveis a gratuidade que sofreram cobrança da Consolare

Falecido	Cliente (Contratante)
VERA LUCIA BARBOSA BUENO	SIMONE DE CARVALHO BUENO
SUELI MARIA DE OLIVEIRA VAZ	CINTHIA VAZ MANENTTI
GERALDO BARBOSA DO NASCIMENTO	CLEBER APARECIDO DOS SANTOS
EDNA ALVES DOS SANTOS	DAIANE DA SILVA MARTINS
DALVA BUENO DE RAMOS	MONICA APARECIDA RAMOS
CLAUDENICE DE JESUS CRUZ	JEFFERSON JESUS FREITAS
MARIA DE FATIMA COSMO	MARIA ELAIDE DE SOUZA COSMO
CLAUDETE DA SILVA MARTINS	ROMILSON DA SILVA MARTINS
WILLIAMS LUIZ CANDIDO DE ANDRADE	RENATA CANDIDO DE ANDRADE
FLAVIA DE MANI GIANNETTI CAMBOIM	MAURICIO GIANNETTI CAMBOIM
JOSE CARLOS DA CRUZ	FERNANDO APARECIDO DA CRUZ
VAGNER CARVALHO DOS SANTOS	WILSON CARVALHO DOS SANTOS
JORGE LUIS CAMPOS	ANDREA APARECIDA FELIX CPSTA PEREIRA
ROBERTI CRUZ	DOUGLAS BONESSO CRUZ
MARIA DA SILVA SOUZA	RAFAELA OLIVEIRA BONO
MARIA DE JESUS SILVA	LUCILA DE JESUS YAMAMOTO
SANDOVAL JOSE DA SILVA	EDIVAL JOSE DA SILVA
CELIA REGINA RODRIGUES	JORGE ERCILIO SAMUEL RODRIGUES
VALDEMI MORAES ALVES	BRUNO MORAES ALVES
ANTONIO DIAS VIANA	JORGE DIAS VIANA
GENILDA MARIA CRUZ DE MERELES BENTO	KAREN CRISTINIE DE MERELES
INES DE JESUS DE ALMEIDA	JONAS FLORENTINO PEREIRA

Fonte: Própria

Na resposta encaminhada pela Consolare, após a requisição de informações da Auditoria, foram apresentados documentos comprobatórios (termo de ciência) para 8 casos, mostrando que o contratante preencheu termo de próprio punho optando pelo serviço particular (pago), com o intuito de contratar um produto/serviço superior ao gratuito.

Em outros 3 casos, a Concessionária mostrou que a cobrança efetuada foi apenas de serviços que não fazem parte do pacote gratuito, como, por exemplo, a tanatopraxia. Em um caso, não houve cobrança efetiva e o nome do falecido não deveria ter constado da lista.

Contudo, nos 10 casos restantes a documentação enviada foi insuficiente para comprovar que os

contratantes foram corretamente informados e, ainda assim, optaram pelo serviço particular ao invés do gratuito, conforme o quadro a seguir:

Quadro 3 – Falecidos elegíveis a gratuidade com documentação comprobatória insuficiente

Falecido	Valor Cobrado	Termo de Ciência	Observação
GERALDO BARBOSA DO NASCIMENTO	1843,44	ausente	NA
EDNA ALVES DOS SANTOS	566,04	ausente	NA
CLAUDENICE DE JESUS CRUZ	1236,93	ausente	NA
MARIA DE FATIMA COSMO	6159,6	ausente	NA
FLAVIA DE MANI GIANNETTI CAMBOIM	1342,39	ausente	NA
VAGNER CARVALHO DOS SANTOS	4520,17	ausente	NA
CELIA REGINA RODRIGUES	2614,79	ausente	NA
WILLIAMS LUIZ CANDIDO DE ANDRADE	1512,11	incompleto	Dados do contratante não estão preenchidos
MARIA DA SILVA SOUZA	3677,16	incompleto	Dados do contratante não estão preenchidos
VALDEMI MORAES ALVES	2450,24	incorreto	Termo preenchido de forma contraditória, assinalado o item de que não haveria direito à gratuidade, conjuntamente, com a opção por não exercer o direito de gratuidade concedido.

Fonte: Própria

Cabe destacar que o termo de ciência mencionado acima não é uma exigência explícita do Contrato da Concessão. Apesar de o Anexo III do CEC, item 24.25, obrigar as Concessionárias a manter registro próprio das gratuidades, instruído com a motivação do ato, o modo de realização desse registro não se encontra detalhado nos termos contratuais.

O termo de ciência, elaborado pela Consolare, é um formulário para preenchimento de próprio punho e assinatura do contratante, o qual, de fato, constitui um documento apto a comprovar que o beneficiário abdicou do direito à gratuidade. No entanto, a ausência do termo não é suficiente para caracterizar uma infração, dada a ausência de previsão contratual explícita para o preenchimento de tal termo.

Desse modo, o quadro anterior congrega somente indícios de descumprimento da legislação de gratuidade, os quais devem ser analisados e investigados em maior profundidade pela SP Regula, no atendimento de sua função fiscalizadora.

Ademais, constata-se a necessidade premente da emissão de uma Resolução ou outro ato normativo, por parte da Agência Reguladora, de modo a determinar a obrigação explícita de preenchimento de um termo de ciência ou documento equivalente, para possibilitar a adequada comprovação do cumprimento da legislação em todos os casos aplicáveis. Nesse sentido, inclusive, cabe a SP Regula avaliar a necessidade de realização de termo aditivo nos Contratos da Concessão, para permitir uma fiscalização mais efetiva da concessão das gratuidades e a respectiva aplicação de penalidades em caso de descumprimento.

Causas e efeitos:

As causas se relacionam à atuação dos funcionários das Concessionárias, em especial, o entendimento e aplicação do manual de uso do sistema HAGAPE do SFMSP (Manual de Referência – Concessionárias Contingência 2 - Pesquisa de Gratuidades¹⁵), assim como o correto processo de registro das gratuidades, arquivando todos os documentos comprobatórios necessários.

O efeito de possíveis erros na concessão da gratuidade, basicamente, reside na cobrança de valores indevidos aos usuários dos serviços cemiteriais e funerários, ocasionando o descumprimento da legislação aplicável, bem como traz efeitos econômico-financeiros aos contratos ao reduzir de forma não orgânica a concessão de gratuidades.

3.1.2. Gratuidade – Concessionária Maya – Indícios de descumprimento ao direito de gratuidade dos usuários elegíveis ao benefício

Critério(s):

- Decreto Municipal (DM) nº 59.196/20, art. 81.

Situação encontrada:

Após a coleta inicial e análise dos dados da Concessionária Maya¹⁶ foi encaminhado e-mail, em 26.05.23, para os responsáveis na SP Regula com a situação encontrada (constatações preliminares¹⁷) e requisição da documentação comprobatória das gratuidades que os usuários deixaram de utilizar. A SP Regula encaminhou a resposta da Maya¹⁸ em 02.06.23.

Evidências:

Na análise inicial, considerando as restrições elencadas no item “2.3 Limitações da Auditoria”, foram identificados 4 falecidos para os quais o Hagape informou que havia direito à gratuidade, porém foi realizada cobrança.

¹⁵ Processo SEI 9310.2023/0000602-0, doc. 083559680.

¹⁶ Processo SEI 9310.2023/0000602-0, doc. “Relatório 082982183”.

¹⁷ A primeira etapa do procedimento foi verificar quais dos falecidos foram consultados no sistema do SFMSP (Hagape). O histórico do Hagape foi fornecido no arquivo “CONSULTAS_GRATUIDADE__07_03_23_A_25_04_23.xlsx” (Doc. Sei Planilha – 082199509), sendo que os dados do Hagape compreendem o período até 25.04.23, enquanto que a base da Maia compreende as transações até 30.04.23. Para contextualizar o teste, observamos que foram consultados no Hagape 46 de um total de 1589 nomes de falecidos da base de dados até 25.04.23, o que equivale a um percentual de 2,9% (o percentual da Consolare foi maior de 6,3%). Cabe destacar que esse percentual se refere apenas a consultas pelo nome.

Nessa análise aproximada, dentre os 46 consultados, 17 nomes foram aprovados pelo Hagape para concessão da gratuidade. Dos 17 com direito à gratuidade, 12 usufruíram do benefício, o que corresponde a um aproveitamento de 70% (o percentual da Consolare foi menor 59%).

¹⁸ Ofício 149.2023 SP Regula.

Quadro 4 – Falecidos elegíveis a gratuidade que sofreram cobrança da Maya

Falecido	Cliente (Contratante)
FLAVIO NATALICIO DA SILVA	IAGO GOULART SILVA
VANIA BRANDÃO DE ANDRADE	JENIFER BRANDÃO DE ANDRADE SILVA
ZILMA BATISTA MESSIAS	DANIELA BATISTA ELERO
FERNANDO NUNES PEREIRA	LARISSA DE JESUS NUNES PEREIRA

Fonte: Própria

Após a análise da documentação encaminhada pela Maya, foi comprovado que no caso da falecida Vania Brandão de Andrada (contratante Jenifer Brandão de Andrade Silva) foram cobrados apenas serviços adicionais que não fazem parte do pacote de gratuidade (ex.: tanatopraxia). No entanto, para os demais casos a documentação apresentada foi insuficiente, conforme quadro a seguir.

Quadro 5 – Falecidos elegíveis a gratuidade com documentação comprobatória insuficiente

Falecido	Valor Cobrado	Termo de Ciência	Observação da Maya
FERNANDO NUNES PEREIRA	2789,82	ausente	Nesse caso, a contratante, Larissa de Jesus Nunes Pereira, solicitou que o sepultamento do falecido, Fernando Nunes Pereira – hipossuficiente – fosse realizado no Cemitério Campo Grande, e não no Cemitério Saudade, que é o indicado para atender sepultamentos destinados aos hipossuficientes.
FLAVIO NATALICIO DA SILVA	2943,88	ausente	Neste caso, o cliente Iago Goulart Silva, fez solicitação que o sepultamento de Flávio Natalício da Silva fosse realizado no Cemitério Campo Grande e não no Cemitério Saudade, que é o indicado para atender sepultamentos destinados aos hipossuficientes.
ZILMA BATISTA MESSIAS	1056,28	ausente	Este é um caso no qual o cadastrado foi consultado no sistema do CADUNICO, a respeito da falecida Zilma Batista Messias. A consulta foi realizada no dia 29/03, 1 dia após o atendimento e da emissão do boleto. O valor do carro remoção (R\$ 103,14) foi incluído no boleto indevidamente. Sendo assim, cumpre informar que o boleto não foi enviado a nenhuma instituição financeira, será cancelado e excluído de nosso sistema e nenhuma taxa será cobrada

Fonte: Própria

Nos dois primeiros casos, a Maya informou que os contratantes escolheram um cemitério diferente do qual seria o permitido para a utilização do benefício da gratuidade, o que implicou na renúncia a este direito. Contudo, não foi anexada nenhuma documentação que tenha registrado essa opção por parte do contratante. No terceiro caso, a concessionária reconhece que ocorreu um erro e a cobrança era indevida, informando que o boleto emitido foi cancelado e não será realizada a cobrança.

Cabe destacar que na manifestação encaminhada pela SP Regula (Ofício 149.2023 SP Regula,

peça 29), a Maya argumenta que não há obrigatoriedade de registro da renúncia ao direito da gratuidade por parte do usuário:

No que diz respeito à renúncia da gratuidade para hipossuficientes, essa Concessionária informa ao cessionário sobre o direito que lhe cabe, contudo, quando o munícipe renuncia a esse direito, é acatada a decisão do cliente. **Não é colhida nenhuma declaração, tendo em vista que não há previsão contratual que assim determine.** (grifos nossos)

Esse posicionamento reforça a necessidade, conforme explicado anteriormente, de a SP Regula, por meio do seu poder regulatório, publicar Resolução ou outro ato normativo, determinando a obrigação explícita de preenchimento de termo de ciência ou documento equivalente. Nesse sentido, caso necessário, cabe a Agência Reguladora realizar termo aditivo nos Contratos da Concessão para garantir a adequada comprovação do cumprimento da legislação em todos os casos aplicáveis e a respectiva aplicação de penalidades quando tal comprovação não for realizada.

Causas e efeitos:

A avaliação de causas e efeitos se mantém a mesma do item anterior.

3.1.3. Gratuidade – Concessionária Cortel – Índícios de descumprimento ao direito de gratuidade dos usuários elegíveis ao benefício

Critério(s):

- Decreto Municipal (DM) nº 59.196/20, art. 81.

Situação encontrada:

Após a coleta inicial e análise dos dados da Concessionária Cortel¹⁹ foi encaminhado e-mail, em 01.06.23, para os responsáveis na SP Regula com a situação encontrada (constatações preliminares²⁰) e requisição da documentação comprobatória das gratuidades que os usuários deixaram de utilizar. A SP Regula encaminhou a resposta da Cortel²¹ (Ofício 165.2023 SP Regula, peça 30) em 22.06.23.

¹⁹ Processo SEI 9310.2023/0000602-0, doc. "Relatório 082981911".

²⁰ Foram verificados quais dos falecidos haviam sido consultados no sistema do SFMSP. Identificamos que foram consultados no Hagape, um montante de 109 de um total de 2414 nomes de falecidos da base de dados até 25.04.23, o que equivale a um percentual de 4,5% (no caso da Maia havia sido 2,9% e no da Consolare 6,3%). Nessa análise, considerando apenas tais consultas pelo nome, observa-se que dentre os 109 consultados, 27 nomes foram aprovados pelo Hagape para concessão da gratuidade. Desses 27 com direito à gratuidade, apenas 10 usufruíram do benefício, o que corresponde a um aproveitamento de 37% (o aproveitamento da Maia havia sido 70%, enquanto o da Consolare 59%).

²¹ Ofício 165.2023 SP Regula.

Evidências:

Na análise inicial, considerando as restrições elencadas no item “2.3 Limitações da Auditoria”, foram identificados 14 falecidos para os quais o Hagape informou que havia direito à gratuidade, porém foi realizada cobrança.

Quadro 6 – Falecidos elegíveis a gratuidade que sofreram cobrança da Cortel

Falecido	Cliente (Contratante)
BENEDITO PEREIRA DOS SANTOS	SHEILA MARIA CHARLEAUX
GERALDO VIEIRA DE CARVALHO	TACIANE APARECIDA GOMES DE CARVALHO
PETRONIO BARBOSA DA CRUZ	KLEBER PEDRO DA CRUZ
CARLOS ALBERTO MOBARAC	SANDRA REGINA MOBARAC
CARLOS ALBERTO MOBARAC	EDUARDO JORGE MOBARAK
PALMIRO DA SILVA	OSVALDO DA SILVA
DAVI CAMARGO GIMENEZ	DAVI PARMESANO GIMENEZ
ADONIS DE SOUZA BOURY	VALDERES BOURY DA SILVA
MARIA DE FATIMA SILVA	SILVIA DE PAULA SANTOS
WILLIAMS LUIZ CANDIDO DE ANDRADE	RENATA CANDIDO DE ANDRADE
EDUARDO PEREIRA DOS SANTOS	GISLAINE DE JESUS SANTOS
JOSE CARLOS AGUIAR MENEZES	JOSE AUGUSTO AGUIAR MENESES
GENILDA MARIA CRUZ DE MERELES BENTO	KAREM CRISTINIE DE MERELES
LUZIA DA CONCEIÇÃO CAMPOS SILVA	ANDRE LUIZ DA SILVA

Fonte: Própria

Após a análise da documentação encaminhada pela Cortel, foi desconsiderada a segunda linha relacionada ao falecido Carlos Alberto Mobarac por se tratar de serviço de exumação faturado a parte do pacote contratado. Cabe destacar que a Concessionária não elabora um termo de ciência apartado como o que é feito pela Consolare. A Cortel apenas adiciona um comentário de rodapé à nota de contratação. A renúncia do direito à gratuidade é formalizada com o seguinte texto:

Declaro que tenho ciência do DECRETO Nº 59.196 DE 29 DE JANEIRO DE 2020 e do direito à gratuidade do CPF *** do falecido ou o CPF **** do declarante e, por livre e espontânea vontade, opto por não exercer o direito à gratuidade e por contratar os serviços aqui descritos.

Constata-se que a forma adotada pela Cortel é menos clara que o termo apartado da Consolare, o qual é preenchido de próprio punho pelo contratante com a seleção da forma de contratação. Entretanto, pode-se considerar que a nota de rodapé seria suficiente para comprovar a renúncia ao benefício de gratuidade.

Ocorre que a documentação enviada pela Concessionária contém os documentos eletrônicos das notas de contratação (modelo em pdf), ao invés de cópia do documento físico que foi efetivamente assinado pelo contratante.

Por conta disso, a documentação não assinada foi considerada insuficiente, assim como as notas de contratação nas quais não foi inserido o texto da renúncia a gratuidade, conforme a tabela a seguir:

Quadro 7 – Falecidos elegíveis a gratuidade com documentação comprobatória insuficiente

Falecido	Valor Cobrado	Nota de rodapé	Observação
BENEDITO PEREIRA DOS SANTOS	2699,01	ausente	NA
PALMIRO DA SILVA	2465,02	ausente	NA
DAVI CAMARGO GIMENEZ	5114	ausente	NA
WILLIAMS LUIZ CANDIDO DE ANDRADE	101,35	ausente	NA
GENILDA MARIA CRUZ DE MERELES BENTO	302,18	ausente	NA
GERALDO VIEIRA DE CARVALHO	2620,62	incompleto	falta assinatura
PETRONIO BARBOSA DA CRUZ	2558,18	incompleto	falta assinatura
CARLOS ALBERTO MOBARAC	999,02	incompleto	falta assinatura
ADONIS DE SOUZA BOURY	1709,74	incompleto	falta assinatura
MARIA DE FATIMA SILVA	3995	incompleto	falta assinatura
EDUARDO PEREIRA DOS SANTOS	1234,52	incompleto	falta assinatura
JOSE CARLOS AGUIAR MENEZES	2655	incompleto	falta assinatura
LUZIA DA CONCEIÇÃO CAMPOS SILVA	1709,74	incompleto	falta assinatura

Fonte: Própria

Causas e efeitos:

A avaliação de causas e efeitos se mantém a mesma dos itens anteriores.

3.1.4. Gratuidade – Concessionária Velar – Indícios de descumprimento ao direito de gratuidade dos usuários elegíveis ao benefício

Critério(s):

- Decreto Municipal (DM) nº 59.196/20, Art. 81.

Situação encontrada:

Após a coleta inicial e análise da situação encontrada (base de dados da Concessionária Velar²²) foi encaminhado e-mail, em 19.06.23, para os responsáveis na SP Regula com as constatações preliminares²³ e requisição da documentação comprobatória das gratuidades que os usuários

²² Processo SEI 9310.2023/0000602-0, doc. "Relatório 082982505".

²³ A despeito da baixa qualidade da base de dados encaminhada, foi feita uma tentativa para verificar a concessão de gratuidade aos usuários elegíveis mediante o mesmo procedimento adotado para as outras Concessionárias. A primeira etapa foi verificar quais dos falecidos foram consultados no sistema do SFMSP (Hagape), na sequência foram listados os nomes, consultados pela Velar, para os quais o Hagape havia retornado "SIM" aprovado. Então, foi feita a tentativa de checar se o benefício da gratuidade foi efetivamente concedido. Ocorre que na aba "Base_Atual" não há informação do preço cobrado e na coluna "tipo_serviço" são apresentadas diversas classificações, para as quais não é possível saber se o serviço foi cobrado ou não, tais como: "liberação", "sepultamento", "cremação", "outros" e "complementação", inviabilizando um teste de auditoria foi completo. Logo, na requisição de informações foram solicitados dados apenas para os falecidos, aprovados no Hagape, que constam com o tipo de serviço "particular", pois este não deixa dúvidas de que não é "gratuito".

deixaram de utilizar. A SP Regula encaminhou a resposta da Velar (Ofício 177.2023 SP Regula, peça 31) em 29.06.23 .

Evidências:

Os dados fornecidos apresentaram sérias deficiências, conforme detalhado no item “2.3 Limitações da Auditoria”, de modo que o teste de auditoria no caso da Velar foi realizado sobre apenas uma parte do total de vendas de produtos e serviços da concessionária. Ainda assim, foram identificados 03 casos em que poderia ter ocorrido uma cobrança indevida.

Quadro 8 – Falecidos elegíveis a gratuidade que sofreram cobrança da Velar

Falecido	Cliente (Contratante)
JOÃO GENEROSO DA SILVA	NÃO FOI POSSÍVEL IDENTIFICAR
JOSÉ LAELSON DA SILVA	NÃO FOI POSSÍVEL IDENTIFICAR
MARIA APARECIDA SOUZA TAVARES	NÃO FOI POSSÍVEL IDENTIFICAR

Fonte: Própria

A resposta da Velar, encaminhada pela Agência Reguladora no Ofício 177.2023 SP Regula (peça 31), não apresentou documentação comprobatória e se resumiu a seguinte resposta por e-mail:

Trata-se a Requisição n. 6 do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCM) de solicitação de documentos comprobatórios de que os contratantes dos funerais dos falecidos João Generoso da Silva, José Laelson da Silva e de Maria Aparecida Souza Tavares terem sido informados sobre o direito à gratuidade pela Concessionária Prever e de que esses abriram mão desse direito.

Informo, inicialmente, que embora conste registrado em nosso sistema o funeral do Sr. José Laelson da Silva como particular, foi averiguado que esse serviço de fato foi gratuito e executado pela Consolare, em virtude da escolha da família em sepultar no Cemitério Vila Formosa. Destaco, nesse sentido, disposição contratual segundo a qual o cemitério de destino define a Concessionária responsável pela prestação dos serviços funerários e cemiteriais gratuitos.

Em relação aos funerais do Sr. João Generoso da Silva e da Sra. Maria Aparecida Souza Tavares, esclareço que foi realizada a consulta no Hágape por nossos agentes, que confirmaram o direito à gratuidade e informaram os familiares a respeito de tal direito. Entretanto, como já é de conhecimento, as famílias optaram por contratar os nossos serviços, constando em nosso sistema informação de que tinham direito à gratuidade, mas optaram por contratar os serviços.

Assim, a Concessionária explica que o falecido José Laelson Da Silva não deveria ter constado da sua base de dados, pois o serviço foi efetivamente prestado pela Consolare. Com relação aos outros dois casos, a Velar afirma que os usuários foram informados a respeito do benefício de gratuidade e renunciaram a esse direito. Contudo, não é apresentada documentação que subsidie a afirmação da representante da Concessionária.

Causas e efeitos:

Além das causas mencionadas para as demais concessionárias, no caso específico da Velar, houve uma maior dificuldade para o atendimento das requisições de informação, o que poderia sugerir a necessidade de aprimoramento na sua gestão de bases de dados relativas a vendas de bens/serviços e no processo de registro da documentação respectiva.

3.2. Achados sobre a política tarifária da Concessão

3.2.1. Política Tarifária – Concessionária Consolare – Indícios de descumprimento da política tarifária da Concessão.

Critério(s):

- Anexo VI do Contrato - Política Tarifária (Doc. 065483593, Processo SEI 6011.2021/0002522-1, Peça 32).

Situação encontrada

Conforme descrito no item “2.3 Limitações da Auditoria”, a base de dados da Consolare foi disponibilizada de modo que inviabiliza um teste de auditoria completo sobre o cumprimento das regras tarifárias, uma vez que a descrição dos produtos na base é diferente do previsto nas tabelas da política tarifária.

Na análise da situação encontrada, a despeito de tais limitações, ainda foi possível identificar, em planilha (arquivo “xlsx” salvo em papéis de trabalho deste eTCM) serviços nos quais os preços que constam da base da Consolare aparentam estar divergentes dos limites estabelecidos na política tarifária.

Evidências:

Foram identificados 03 tipos de evidências com indícios de desrespeito a política tarifária, as quais foram encaminhadas por e-mail à SP Regula em 22.05.23. Cabe destacar que, em decorrência das restrições mencionadas anteriormente, o teste não é conclusivo, ou seja, não é possível afirmar de forma inequívoca que teria havido cobrança de valores indevidos. As evidências encontradas se referem aos seguintes serviços:

a) “Carro remoção”.

Na tabela 2 da política tarifária (Tarifas de Classe B) o valor máximo para “carro remoção” é de R\$

384,00. Na tabela 3 (Preços máximos por tipo de caixão adulto) o valor máximo para aquisição dentro do “pacote” é de R\$ 103,14 (pacote Popular), R\$ 360,10 (pacote Padrão) e R\$ 384,00 (pacote Luxo). Entretanto, conforme se observa na aba “carro_remocao” da planilha supracitada, foram identificados 26 serviços de carro remoção “SEMI LUXO” para pacotes classificados como “PADRAO” ou “POPULAR” em que foi cobrado R\$ 600,00, o que estaria acima do teto de R\$ 384,00 da política tarifária.

b) “Enfeite floral”.

Na tabela 2 da política (Tarifas de Classe B) o valor para “Venda de enfeite floral” é de R\$ 394,00. Na tabela 3 (Preços máximos por tipo de caixão adulto) o valor máximo para “Venda de enfeite floral” é de R\$ 83,41 (pacote Popular), R\$ 369,54 (pacote Padrão) e R\$ 394,00 (pacote Luxo). Entretanto, conforme se observa na aba “enfeite_floral” da planilha, foram identificados 7 produtos “ENFEITE FLORAL LUXO 2 - APATITA” para pacotes classificados como “PADRAO” em que foi cobrado R\$ 690,00, o que estaria acima do teto de R\$ 394,00 para o pacote mais caro (LUXO) na política tarifária. Também foi identificado um “ENFEITE FLORAL LUXO 3 – PEROLA” para um pacote classificado como “POPULAR” em que foi cobrado R\$ 1.500,00.

c) “Revestimento interno”.

Na tabela 2 da política (Tarifas de Classe B) o valor para “Revestimento interno padrão” é de R\$ 126,00. Na tabela 3 (Preços máximos por tipo de caixão adulto) o valor máximo para “Venda de revestimento interno para caixão padrão” é de R\$ 32,74 (pacote Popular), R\$ 117,72 (pacote Padrão) e R\$ 126,00 (pacote Luxo). Entretanto, conforme se observa na aba “revestimento_interno” da planilha, foram identificadas 19 “VENDA DE REVESTIMENTO INTERNO” para pacotes classificados como “PADRAO” ou “POPULAR” em que foi cobrado R\$ 240,00, o que está acima do teto de R\$ 126,00 para o pacote mais caro (LUXO) na política tarifária.

Na resposta encaminhada pela SP Regula, os indícios de descumprimento da política tarifária não foram tratados, nem pela Concessionária e nem pela SP Regula. Desse modo, faz-se necessário que a SP Regula analise e investigue tais indícios no âmbito da sua função fiscalizadora para assegurar se houve ou não descumprimento da política tarifária e, em caso positivo, aplicar as penalidades correspondentes.

Causas e efeitos:

Uma das possíveis causas para eventuais descumprimentos da política tarifária pode ser

localizada na falta de padronização da base de dados da Concessionária. Os sistemas internos de controle de vendas/faturamento/gestão da empresa devem estar parametrizados de modo que os bens e serviços tabelados nas regras tarifárias sejam identificados de forma inequívoca.

Nesse sentido, para que os dados sejam auditáveis é necessário que seja incluída na base de dados variáveis/colunas que identifiquem o item e a tabela de referência da política tarifária, quando aplicável, de modo a segregar os produtos/serviços tabelados daqueles que não precisam respeitar os limites da política tarifária.

O efeito da ausência de padronização dos dados é tornar inviável um teste de auditoria completo e aumentar o risco de cobrança de valores indevidos dos usuários do serviço.

3.2.2. Política Tarifária – Concessionária Maya – Indícios de descumprimento da política tarifária da Concessão.

Critério(s):

- Anexo VI do Contrato - Política Tarifária (Doc. 065483593, Processo SEI 6011.2021/0002522-1, peça 32).

Situação encontrada

Conforme descrito no item “2.3 Limitações da Auditoria”, a base de dados da Maya apresentou diversas inconsistências que prejudicaram os resultados da auditoria. Apesar da baixa qualidade dos dados fornecidos, a situação encontrada contém indícios de “venda de véu” acima do teto da política tarifária (arquivo “xlsx” salvo em papéis de trabalho deste eTCM).

Evidências:

Os indícios de descumprimento da política tarifária foram encaminhados por e-mail em 26.05.23. Na tabela 2 da política (Tarifas de Classe B) o valor para “Venda de véu” (item 3.24) é de R\$ 21,00 e na tabela 3 (Preços máximos por tipo de caixão adulto) o valor máximo para aquisição dentro do pacote “Luxo” também é de R\$ 21,00. Entretanto, conforme se observa na planilha supracitada, foram identificadas 06 vendas de “Véu Luxo” para pacotes classificados como “véu luxo” em que foi cobrado R\$ 75,00.

Na resposta encaminhada pelo Ofício 149.2023 SP Regula, dentre outros pontos, a Concessionária destacou que um dos benefícios da concessão, citados inclusive em audiência pública durante o processo licitatório, é o aumento da disponibilidade de produtos e serviços, de

modo que o Grupo Maya disponibiliza diferentes modelos de bens que se caracterizam como receitas acessórias de Classe B e não se sujeitam aos limites da política tarifária.

Especificamente sobre a questão dos véus, a Concessionária afirmou que:

Cumpre informar que o limite do valor para a política tarifária foi devidamente cumprido e que o valor das receitas acessórias, previstas em contrato e no Edital de Licitação, são definidas por cada Concessionária – caso do valor do véu luxo, nos termos do Anexo III, item 4.1. Segue nota fiscal nº 3.787 em anexo (Anexo V).

Logo, a Maya argumenta que, no caso utilizado como exemplo, o “véu luxo” foi uma aquisição realizada fora de um pacote, e, portanto, não se submete ao teto fixado pela política tarifária. Ou seja, não se trataria de um véu adquirido dentro do pacote LUXO, para o qual o limite de cobrança seria de R\$ 21,00.

Essa situação ilustra de forma clara como a falta de padronização da base de dados e, principalmente, a ausência de correspondência dos serviços vendidos listados na base de dados com os serviços descritos na política tarifária impede uma análise conclusiva sobre o cumprimento das regras tarifárias.

Causas e efeitos:

A análise dos dados da Maya reforça que a falta de padronização da base de dados da Concessionária pode, em tese, ser uma causa geradora de descumprimento da política tarifária.

Assim, enfatiza-se a necessidade de que os sistemas internos de controle de vendas da empresa devem estar parametrizados de modo que os bens e serviços sujeitos ao tabelamento das regras tarifárias sejam identificados de forma inequívoca na sua base de dados.

Conforme dito anteriormente, o efeito da ausência de padronização dos dados é tornar inviável um teste de auditoria conclusivo e aumentar o risco de cobrança de valores indevidos dos usuários do serviço.

3.2.3. Política Tarifária – Concessionária Cortel – Indícios de descumprimento da política tarifária da Concessão.

Critério(s):

- Anexo VI do Contrato - Política Tarifária (Doc. 065483593, Processo SEI 6011.2021/0002522-1, Peça 32).

Situação encontrada

A base de dados da Cortel, conforme descrito no item “2.3 Limitações da Auditoria”, apresenta 224 descrições genéricas de produto ou serviço vendido, utilizando o termo “pacote serviços funerários”, o que inviabiliza a verificação do cumprimento da política tarifária para estes casos. Apesar desse problema, a situação encontrada contém indícios de descumprimento da política tarifária (arquivo “xlsx” salvo em papéis de trabalho deste eTCM).

Evidências:

Os indícios de descumprimento da política tarifária foram encaminhados por e-mail em 01.06.23. A divergência mais importante se refere a cobrança pelo aluguel das salas de velório. A política tarifária impõe um teto máximo de R\$ 523,00 para o aluguel das salas enquanto uma série de condições pré-determinadas não forem atendidas (item 2.13 da política tarifária, peça 32):

2.13. A CONCESSIONÁRIA deverá adotar o preço constante no item 2.1 da Tabela 2 – Tarifas de Classe B para aluguel de sala de velório até a realização das seguintes condições: (a) Antes e durante o PROGRAMA DE INTERVENÇÃO; (b) Até a completa digitalização dos livros de registro; e (c) Até o completo recadastramento.

Logo, até o momento da Inspeção, a Cortel não poderia cobrar além dos R\$ 523,00. Entretanto, conforme se observa na aba “sala_velorio” da planilha supracitada foram identificadas 49 cobranças referentes a sala de velório, acima do teto permitido.

Um segundo problema são as cobranças referentes à cremação. Na tabela 3 (Preços máximos por tipo de caixão adulto), a política tarifária determina que para o pacote “popular” o preço da cremação é R\$ 850,00. Contudo foram identificadas 12 vendas do serviço para pacotes classificados como “popular” em que foram cobrados valores acima dos R\$ 850,00, em 10 casos a cobrança foi igual ou maior que R\$ 1.800,00.

Causas e efeitos:

As causas e efeitos são similares àquelas dos itens anteriores.

3.2.4. Política Tarifária – Concessionária Velar – Indícios de descumprimento da política tarifária da Concessão.

Critério(s):

- Anexo VI do Contrato - Política Tarifária (Doc. 065483593, Processo SEI

6011.2021/0002522-1, peça 32).

Situação encontrada

As deficiências da base de dados (item “2.3 Limitações da Auditoria”) inviabilizaram a aplicação adequada dos testes de auditoria e a análise da situação encontrada.

Evidências:

Para constatar a fragilidade dos dados encaminhados, filtrando a aba “Itens” da base de dados fornecida pela Velar (arquivo “xlsx” salvo em papéis de trabalho deste eTCM) pela classificação “gratuito”, observam-se dezenas de itens com valores de cobrança, ou seja, que não teriam sido gratuitos e, portanto, presume-se que não deveriam estar classificados como tal (SEI 9310.2023/0000882-0, doc. “Planilha 085057556”).

Causas e efeitos:

As causas e efeitos são similares àquelas dos itens anteriores.

3.3. Sobre o preparo/ treinamento dos funcionários das concessionárias no atendimento, ferramentas tecnológicas disponíveis e política de comunicação com os usuários.

3.3.1. Do preparo/treinamento dos funcionários das Concessionárias no atendimento e orientação dos usuários, em especial sobre os direitos à gratuidade, valores do funeral social (ou cremação) e sobre os canais de atendimento e reclamações

Critério(s):

- Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 25);

Situação encontrada

Conforme exposto nos itens 27.12. e 27.13 do Anexo III – Caderno de Encargos:

27.12. Caberá à CONCESSIONÁRIA ou suas subcontratadas a capacitação e treinamento de seus empregados.

27.13. Caberá à CONCESSIONÁRIA ou suas subcontratadas capacitar seus prepostos ou empregados para manter um relacionamento cordial e solícito com os USUÁRIOS.

Durante as diligências, os funcionários das concessionárias presentes nos cemitérios e agências funerárias foram arguidos pela auditoria sobre a realização de treinamentos para o atendimento ao

público e prestação de informações acerca da gratuidade, o que prontamente era respondido positivamente.

Em que pese a dificuldade da confirmação da resposta assertiva, os funcionários que se encontravam em especial no balcão das agências funerárias demonstravam, de fato, conhecimento sobre a consulta ao sistema CADÚNICO e Hagape, inclusive mostrando na tela dos computadores, como a consulta era feita, conforme demonstrado nas figuras 5 e 6 do Anexo I – Relatório Fotográfico (peça 39).

De acordo com as informações prestadas, todas as agências visitadas realizavam protocolarmente, através de consulta no sistema Hagape, verificação do direito à concessão de gratuidade para o usuário.

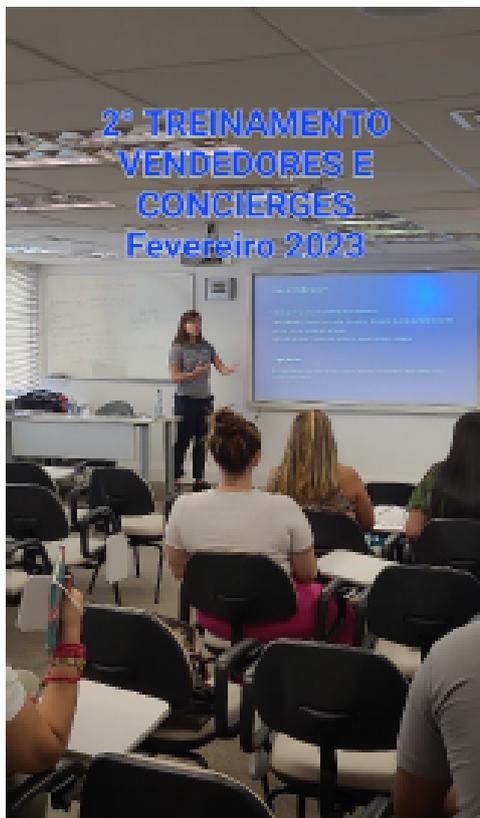
Além disso, foi informado pelos entrevistados que os atendentes responsáveis pelo atendimento ao público passaram por treinamento antes da assunção da gestão dos serviços funerários pelas concessionárias.

Sobre esse tema, ainda, o Relatório de Informações Gerais (peça 5, fl. 10 do eDoc 06551/2023) concluiu que em 19 de 20 agências visitadas foi informado que haviam sido realizados treinamentos para os funcionários responsáveis pelo atendimento ao público.

Nas respostas apresentadas pelas Concessionárias à Requisição de Documentos nº 3 (peça 27), a única concessionária que apresentou registro fotográfico do treinamento foi a Consolare (peça 34), conforme apresentado a seguir:

Figura 1 – Treinamento Consolare

Lista dos treinamentos efetuados anexo 1



Fonte: Ofício 288, fl 01, Processo SEI nº 9310.2023/0000602-0

Quanto às outras concessionárias, no Ofício nº 205/2023, a superintendência jurídica da SP-Regula, informa que:

As Concessionárias efetuaram esta resposta conforme solicitado pelo e-TCM 006551/2023 – Intimação 1032/2023, os seus treinamentos são internos sem emissão de nenhum certificado.

Dessa forma, na impossibilidade de verificação mais acurada, não se constatou impropriedade na prestação de treinamento para junto aos funcionários da Concessionária que lidam diretamente com o público.

3.3.2. As ferramentas tecnológicas disponíveis, aos usuários, para acompanhamento dos serviços;

Critério(s):

- Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 25);

A superintendência jurídica da SP-Regula, ao ser questionada, no Ofício nº 205/2023 (peça 36,

fl. 6), informa que os canais habilitados e a serem utilizados pelos Usuários são o 156 (via telefone) e Portal 156 (via Site).

Também informa que haverá ferramentas tecnológicas disponíveis aos usuários para acompanhamento dos serviços, mas que neste momento, por questão contratual, as empresas deverão implantar alguns tipos de acompanhamento, mas que o prazo está em curso.

Nas respostas encaminhadas pelas Concessionárias ainda são trazidas as seguintes informações:

a) Concessionária Consolare: “Para acompanhamento dos serviços disponibilizamos o 0800-0800190”. (peça 34, fl. 2)

b) Concessionária Velar:

Em cumprimento à obrigação prevista no item 20.7, do Anexo III - Caderno de Encargos da Concessionária do Contrato de Concessão, de rastrear e monitorar tanto os veículos funerários quanto os corpos cadavéricos, de modo a permitir que tanto as famílias quanto o Poder Concedente possam acompanhar o deslocamento do corpo, a Velar iniciou projeto para desenvolvimento, implantação, teste e capacitação dos colaboradores das ferramentas tecnológicas para monitoramento dos veículos funerários e corpos cadavéricos.

No âmbito da Carta 027/PR/2023, de 03 de abril p.p., foi apresentado o seguinte planejamento deste projeto:

Fase 01 – Desenvolvimento da tecnologia: Prazo: 01 a 04 meses - Análise do processo, desenho e estruturação das operações; - Cotação e levantamento de fornecedores e parceiros; - Desenvolvimento da tecnologia.

Fase 02 – Implantação parcial: Prazo: 01 a 02 meses - Treinamento com equipe para operação de testes; - Implantação em base para testes da operação; - Diagnóstico de falhas, correções e aprimoramentos necessários.

Fase 03 – Testes iniciais: Prazo: 02 meses - Ajustes do processo com base nos resultados obtidos nos testes realizados em campo.

Fase 04 – Capacitação do pessoal: Prazo: 02 meses - Treinamento e implementação em toda a base; - Retorno de toda base.

Fase 05 – Implantação total da tecnologia: Prazo: 02 meses - Ajustes minoritários finais.

Fase 06 – Conclusão do projeto - Entrega do projeto e disponibilização das tecnologias de monitoramento. (peça 35, fl. 6)

c) Concessionária Cortel:

Na forma prevista no item 20.7.2. do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária, a Cortel SP executa o rastreamento de corpos e veículos em tempo real, rastreados pelo sistema ROTAEXATA SOFTWARE, sendo disponibilizado ao usuário contratante dos serviços quando solicitado, via aplicativo de mensagens WhatsApp.

Inclusive, via aplicativo de mensagem WhatsApp o usuário obtém o atendimento instantâneo prestado pelo SAC da Concessionária. (peça 35, fl. 12)

d) Concessionária Grupo Maya:

6. Referente à disponibilização de ferramentas tecnológicas aos usuários para o acompanhamento de serviços, é importante lembrar o subitem 20.7.3.4, do Capítulo IV – Parâmetros Gerais de Serviço, do Anexo III – Caderno de Encargos,

do Edital, parte integrante do contrato de concessão nº 60/SFMS/2022, que determina:

20.7.3.4. O sistema de rastreamento e monitoramento de corpos em tempo real deverá ser implementado e estar em funcionamento até o término do Estágio 2 da Fase de Implementação.

7. A data de término do Estágio 2 da Fase de Implementação está estabelecido como sendo dia 05 de janeiro de 2024, portanto o Grupo Maya ainda não tem a obrigatoriedade de disponibilizar tais recursos aos usuários. Entretanto, informamos que estamos trabalhando para o cumprimento do prazo contratual. (peça 35, fl. 16)

Nesse sentido, destaca-se que a concessão tem prazo total de 25 anos e que, de acordo com o Caderno de Encargos da Concessionária (CEC), o contrato encontra-se, neste momento, na fase de implementação, em seu Estágio 2²⁴, o que, portanto, não confere descumprimento contratual quanto a este quesito analisado.

3.3.3. A Política de comunicação com os usuários;

Critério(s):

- art. 71 do Decreto Municipal nº 59196/2020;
- Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 25);
- Anexo IV do Contrato – Política Tarifária (peça 32).

Com vistas à verificar a atuação das concessionárias no que se refere ao primeiro atendimento ao usuário, quando estes chegam à agência para informações a respeito dos serviços oferecidos, bem como o direito à gratuidade, foram realizadas visitas *in loco* conforme descrito no item 3.6.

Nessas vistorias pode ser constatado pela auditoria, conforme exposto no **Anexo I – Relatório Fotográfico** (peça 39):

- a) As agências visitadas apresentavam fixadas nas paredes e/ou balcões de atendimento tabelas de preços referentes aos serviços prestados conforme disposto no Anexo VI –

²⁴ 4.1. A FASE DE IMPLEMENTAÇÃO consiste na etapa de transição inicial da CONCESSÃO, a qual se institui na DATA DA ORDEM DE INÍCIO e tem como finalidade a apresentação do PLANO DE ASSUNÇÃO DA CONCESSÃO e a assunção gradual dos bens e serviços do OBJETO pela CONCESSIONÁRIA.

4.1.1. Essa fase terá duração máxima de 12 (doze) meses e será composta por dois estágios distintos:

(a) Estágio 1 – Operação do PODER CONCEDENTE acompanhado pela CONCESSIONÁRIA e apresentação e análise do PLANO DE ASSUNÇÃO DA CONCESSÃO, com duração de 2 (dois) meses; e

(b) Estágio 2 – Operação da CONCESSIONÁRIA assistida pelo PODER CONCEDENTE, com duração de 10 (dez) meses.

[...]

6.1 No Estágio 2, a CONCESSIONÁRIA irá assumir as atividades funcionais relativas à operação dos SERVIÇOS CONCEDIDOS, ainda com o suporte do PODER CONCEDENTE, a fim de efetivamente iniciar a transição a partir do diagnóstico e planejamento realizado no estágio anterior. (Anexo IX – Plano de Transferência Operacional).

Política Tarifária. Entretanto, embora expostas nas agências, as tabelas foram impressas em tamanho que não facilitavam a fácil e rápida visualização por parte do usuário, em desacordo com o disposto no item 17.2 alínea j) do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária²⁵.

- b) As agências visitadas apresentavam fixadas nas paredes informativos a respeito dos produtos e serviços aos quais os usuários beneficiados pelas gratuidades terão direito. Entretanto, embora expostas nas agências, os informativos impressos não atendiam o disposto no item 17.2 alínea c) do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária²⁶, de maneira que não contribuía para uma fácil e rápida visualização por parte dos usuários.

Nesse sentido, corroborando com o observado pela equipe de auditoria em suas visitas, o Relatório de Informações Gerais²⁷, de 16.06.23, concluiu que em 7 de 20 agências visitadas a tabela de preços dos serviços afixada não estavam em conformidade com o disposto no Caderno de Encargos da Concessionária.

Da mesma forma, o Relatório citado também concluiu que em 16 de 20 agências visitadas as informações sobre gratuidade não estavam dentro das especificações constantes do Caderno de Encargos da Concessionária.

Portanto, de acordo com o exposto, **conclui-se que as informações expostas pelas Concessionárias em suas agências, tanto quanto aos preços praticados quanto às informações a respeito do benefício da gratuidade, não atendem ao disposto no item 17.2 alíneas c) e j) do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária (Proposta de Ciência 7.3.1).**

²⁵ 17.2 A CONCESSIONÁRIA deverá disponibilizar, por meio físico e on-line no website da CONCESSIONÁRIA, de forma visível e de fácil acesso aos USUÁRIOS, em todos os CEMITÉRIOS, CREMATÓRIOS e AGÊNCIAS FUNERÁRIAS, caso aplicável:

[...]
j) A tabela de preços vigentes naquele ano para os SERVIÇOS CEMITERIAIS, no caso dos CEMITÉRIOS e CREMATÓRIO, e para os SERVIÇOS FUNERÁRIOS, no caso das AGÊNCIAS FUNERÁRIAS.

²⁶ 17.2 A CONCESSIONÁRIA deverá disponibilizar, por meio físico e on-line no website da CONCESSIONÁRIA, de forma visível e de fácil acesso aos USUÁRIOS, em todos os CEMITÉRIOS, CREMATÓRIOS e AGÊNCIAS FUNERÁRIAS, caso aplicável:

[...].
c) A informação de que os produtos e serviços aos quais os USUÁRIOS beneficiados pelas GRATUIDADES terão direito, a ser fixada em painel visível com no mínimo 1m² (um metro quadrado), incluindo a indicação dos CEMITÉRIOS nos quais poderão ser realizados os sepultamentos, no caso da GRATUIDADE SEPULTAMENTO HIPOSSUFICIENTES, e dos CREMATÓRIOS operantes no quais poderão ser realizadas as cremações, no caso da GRATUIDADE CREMAÇÃO HIPOSSUFICIENTES E DOADORES;

²⁷ Peça 5, fl. 11 do eTCM 6551/2023

3.4. Sobre o cumprimento dos prazos de sepultamento e remoção previstos no contrato de concessão

Critério(s):

- Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 25);

De acordo com o disposto no Caderno de Encargos da Concessionaria:

21.3.10. O tempo entre a apresentação da Declaração ou Atestado do Óbito na AGÊNCIA FUNERÁRIA e liberação do corpo cadavérico pelas entidades e órgãos competentes até o sepultamento ou cremação dos corpos e partes do corpo deverá ser de, no máximo, 9 (nove) horas, descontado o tempo de duração do velório, guarda nas câmaras frigoríficas e o período para ornamentação do corpo (somatoconservação, formolização, tanatoestética ou necromaquiagem, tanatopraxia, embalsamamento etc.), estando a CONCESSIONÁRIA sujeita às penalidades cabíveis em caso de descumprimento.

21.3.11. A partir da apresentação da Declaração ou Atestado do Óbito na AGÊNCIA FUNERÁRIA e liberação do corpo cadavérico pelas entidades e órgãos competentes, a CONCESSIONÁRIA terá, no máximo, 6 (seis) horas para recolher o corpo e disponibilizá-lo para a cerimônia do velório ou despedida, descontado o período para ornamentação do corpo (somatoconservação, formolização, tanatoestética ou necromaquiagem, tanatopraxia, embalsamamento etc.) e guarda em câmara frigorífica.

21.3.12. Corpos necropsiados por SVO/IML poderão exceder o prazo dos subitens acima, observada a legislação aplicável.

21.3.13. Os limites de tempo previstos nos itens 21.3.10 e 21.3.11 não se aplicam nos seguintes casos:

- a) traslado do corpo além dos limites do Município de São Paulo;
- b) traslado aéreo;
- c) adiamento do velório ou sepultamento/cremação por pedido expresso do USUÁRIO;
- d) adiamento do sepultamento em razão do horário de funcionamento regular do CEMITÉRIO.

Para análise do cumprimento dos prazos de sepultamento e cremação, foi solicitado à SP Regula através da Requisição de Documentos nº 3 (peça 26) a apresentação das cópias digitalizadas dos atestados de óbito, das declarações de óbito e do registro de sepultamento e cremação feitos desde o início das concessões até a data de recebimento da referida requisição.

Em resposta, apenas a Concessionária Consolare apresentou documentação que possibilitasse a verificação do lapso entre a Declaração de Óbito e liberação do corpo pelas entidades e órgãos competentes e o seu sepultamento/cremação. Porém, nessa documentação não é possível conferir o horário de recolhimento e disponibilização do corpo para a cerimônia. Essa ausência de documentação com informações a respeito dos registros de horários dos ritos de sepultamento/cremação inviabilizou a análise do presente item de maneira mais abrangente.

A documentação disponibilizada pela Consolare apresenta o registro de cerca de 1500 sepultamentos realizados pela Concessionária no período entre os dias 20.03.23 e 05.04.23 (peça 34). Em análise por amostragem dessa documentação, pode-se constatar que, de maneira geral, os falecidos com declaração de óbito emitidos em um determinado dia tinham o seu sepultamento realizado no mesmo dia (caso a declaração tenha sido emitida no período da madrugada/manhã) ou no dia seguinte (caso a declaração tenha sido emitida no período da tarde/noite).

Como de acordo com os próprios itens transcritos do CEC, para a contagem do prazo de sepultamento e cremação são descontados o tempo de duração do velório, guarda nas câmaras frigoríficas e o período de ornamentação do corpo, não é possível concluir de maneira inequívoca que os prazos são cumpridos.

A SP Regula também apresentou argumentação sobre o tema, no sentido de que:

Nos documentos listados acima apresentamos os serviços executados, as digitalizadas estão demandando um pouco mais de tempo, e um trabalho mais efetivo está sendo realizado e já se comprometeram em nos apresentar.

A esse respeito, acrescenta-se o disposto no contrato, sendo que o prazo contratual limite para a digitalização dos documentos acima mencionados ainda não se esgotou:

23.1.6.A CONCESSIONÁRIA irá dispor do prazo de 42 (quarenta e dois) meses a partir da data da ORDEM DE INÍCIO para realizar a digitalização do livro de registros e a efetivação do recadastramento de cada um dos CEMITÉRIOS do respectivo BLOCO por ela adjudicado.

(...)

23.2. Até o final do Estágio 2 da FASE DE IMPLEMENTAÇÃO, a CONCESSIONÁRIA, individualmente ou em conjunto com as outras CONCESSIONÁRIAS dos SERVIÇOS CONCEDIDOS, publicará em, no mínimo, dois jornais de grande circulação na Capital, comunicado com o seguinte conteúdo:

(...) (d) o prazo previsto para o encerramento da etapa relativa à digitalização dos livros de registros, efetivação do recadastramento e conclusão do PROGRAMA DE INTERVENÇÃO; e (...).

Em que pese a SP Regula trazer que a Concessionária dispõe de prazo de 42 meses, a partir da Ordem de Início, para a digitalização do livro de registros, salienta-se que a solicitação feita referia-se apenas àqueles registros ocorridos após a assunção dos serviços funerários pela Concessionária.

Portanto, aponta-se as dificuldades na prestação das informações das concessionárias Maya, Cortel e Velar, nos controles e organização da documentação de sepultamento,

indicando a conferência deste item para um futuro acompanhamento de execução contratual (Proposta de Recomendação 7.2.1).

3.5. As ações de acompanhamento e fiscalização do serviço funerário do município nessa fase de transferência operacional

Critério(s):

- art. 88 do Decreto Municipal nº 59196/2020;
- art. 93 do Decreto Municipal nº 59196/2020;
- Anexo III do Contrato – Caderno de Encargos da Concessionária (peça 25)
- Anexo IX – Planos de Transferência Operacional (peça 37);

O Anexo IX – Planos de Transferência Operacional, em seu item 4.1.1., estabelece que a fase de implantação da concessão seja dividida em dois estágios, com duração total de 12 meses contados a partir da data da ordem de início, da seguinte forma:

(a) Estágio 1 – Operação do Poder Concedente acompanhado pela Concessionária e apresentação e análise do Plano de Assunção da Concessão, com duração de 2 meses.

(b) Estágio 2 – Operação da Concessionária assistida pelo Poder Concedente.

Conforme consta das Ordens de Início²⁸ dos contratos, para todas as Concessionárias a fase de implantação da Concessão teve início no dia 06.01.23. O estágio 2, o qual a Concessionária passa a assumir a responsabilidade pelas atividades funcionais de operação dos serviços concedidos teve início, também para todas as Concessionárias, no dia 07.03.23²⁹.

Compulsando os processos referentes aos Contratos de Concessão, até o momento da elaboração deste relatório, não haviam sido anexados quaisquer documentos relativos a procedimentos de acompanhamento e fiscalização por parte do Poder Concedente.

Dessa forma, com vistas a conhecer os procedimentos de acompanhamento e fiscalização da Concessionária durante esse estágio da concessão foi encaminhada à SP Regula a Requisição de Documentos nº 03 (Peça 26) solicitando:

4. Informar como estão sendo realizados o acompanhamento e fiscalização dos serviços por parte do Serviço Funerário nessa fase de transferência operacional;

²⁸ Documentos SEI 078586566; 078586869; 078587356; e 078587570.

²⁹ Documentos SEI 080978896;

Em resposta, o Serviço Funerário do Município de São Paulo respondeu que estão sendo realizadas reuniões periódicas, coordenadas pela Superintendência de Fiscalização da SP-Regula, com o objetivo de definir o cronograma de fiscalização a ser desempenhado pela Concedente. Também apresenta que os fiscais podem atuar de ofício quando verificarem eventuais falhas na prestação contratual.

Portanto, a resposta apresentada pelo Serviço Funerário, bem como a ausência de atuação dos documentos citados 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, a atuação de ofício dos fiscais quando tomam ciência de eventuais denúncias e irregularidades.

Assim, faz-se necessário que a SP Regula adote providências com vistas a implantar procedimentos sistematizados e planejados para o acompanhamento e fiscalização adequada dos serviços concedidos (**Proposta de Recomendação 7.2.1**).

4. COMENTÁRIOS DO GESTOR

Conforme mencionado nos itens anteriores (2.2 “Métodos de coleta e análise dos dados”, 3.1 “Achados sobre as regras de gratuidade” e 3.2. “Achados sobre a política tarifária da Concessão”) os testes de auditoria iniciais, referentes ao cumprimento da política tarifária e gratuidades, foram realizados sobre as bases de dados fornecidas e os primeiros resultados foram encaminhados para a SP Regula para análise e complementação das informações³⁰.

Com relação a cada uma das Concessionárias foram encaminhados e-mails³¹, com a mesma estrutura, abordando as inconsistências entre as informações do sistema Hagape e as bases de dados das Concessionárias (no caso das gratuidades) e a solicitação de documentação comprobatória adicional, além da análise das divergências entre os preços cobrados pelas Concessionárias em relação à política tarifária da Concessão.

A SP Regula encaminhou tais requisições de informações para cada Concessionária, porém as devolutivas para a Auditoria apenas repassaram os dados complementares enviados pelas Concessionárias sem que tenha havido uma avaliação própria por parte da Agência Reguladora. Desse modo, até o momento, ainda não há “comentários do gestor” da SP Regula sobre os

³⁰ Os códigos de programação foram registrados nos Processos SEI 9310.2023/0000602-0 (Doc. 083662819, Doc. 083663237), 9310.2023/0000756-5 (Doc. 083927495, Doc. 083927650), 9310.2023/0000799-9 (Doc. 084219884, Doc. 084220168) e 9310.2023/0000882-0 (Doc. 085057934).

³¹ Referente aos dados da Consolare em 22.05.23, Maya em 26.05.23, Cortel em 01.06.23 e Velar em 19.06.23

apontamentos relatados pela Auditoria.

Por fim, cabe destacar que no momento de execução da Inspeção ainda se encontrava em andamento o projeto de automatização do acesso, pela Agência Reguladora, aos dados das Concessionárias. Nesse contexto, enquanto a SP Regula não dispor de acesso integral e tempestivo a uma base completa e sem erros, com todas as informações de interesse do Poder Concedente, a própria capacidade de análise e fiscalização da Agência Reguladora sobre a Concessão restará comprometida.

5. CONCLUSÃO

Em síntese, a Auditoria apurou:

- i) indícios de descumprimento da legislação relativa à gratuidade dos serviços cemiteriais e funerários;
- ii) indícios de desrespeito à política tarifária da concessão;
- iii) infringência na política de comunicação visual das agências funerárias (tabela de preços e informativo sobre gratuidade em desacordo com o item 17.2 do Anexo III – Caderno de Encargos da Concessionária);
- iv) ausência de planejamento adequado das ações de acompanhamento e fiscalização por parte do Poder Concedente.

Por outro lado, não foram constatadas impropriedades com relação:

- i) ao preparo/treinamento dos funcionários das Concessionárias;
- ii) aos canais de atendimento aos usuários;
- iii) as ferramentas tecnológicas disponíveis para acompanhamento dos serviços e
- iv) aos prazos de sepultamento e remoção.

Cabe repisar que devido as inconsistências das bases de dados fornecidas (item 2.3 “Limitações da Auditoria”) os testes de auditoria, referentes as gratuidades e a política tarifária da Concessão, não foram conclusivos. Além disso, a ausência de normatização detalhada da forma de comprovação, quando o usuário renuncia ao direito de gratuidade, seja nos Contratos de Concessão ou em ato normativo da SP Regula, foi preponderante para que o teste relativo à

gratuidade fosse inconclusivo, ou seja, a ausência de critério legal específico impossibilitou a caracterização completa desses apontamentos como “achados de auditoria”.

De forma similar, a desestruturação na prestação das informações das concessionárias Maya, Cortel e Velar, nos controles e organização da documentação dos sepultamentos, dificultou a análise dos seus prazos.

Por fim, deve-se mencionar que as respostas apresentadas pelo Serviço Funerário corroboram a percepção de que não estavam sendo realizadas ações estruturadas de acompanhamento e fiscalização dos serviços concedidos, restringindo-se, neste momento, a atuação de ofício dos fiscais quando tomam ciência de eventuais denúncias e irregularidades.

6. ANÁLISE DOS ELEMENTOS DA RESPONSABILIZAÇÃO

Devido as restrições encontradas na realização dos testes de Auditoria (item 2.3 “Limitações da Auditoria”), não foi possível caracterizar de forma conclusiva parte dos apontamentos como “achado de auditoria” e, também, não se pôde identificar os agentes que lhe deram causa. Assim, consoante o disposto no art. 122 do Regimento Interno do TCMSP, o dirigente máximo da SP Regula (João Manoel da Costa Neto, Diretor-Presidente) poderá ser intimado para indicar os agentes responsáveis.

7. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Com base nas análises efetuadas, à luz dos critérios aplicáveis (item 3), são propostos os seguintes encaminhamentos à SP Regula:

7.1. Propostas de determinação

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. **(subitem 3.1.)**

7.1.2. 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. **(subitem 3.2.)**

7.2. Propostas de recomendação

7.2.1. 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, Corel 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. **(subitens 3.4 e 3.5)**

7.3. Propostas de ciência

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. **(Subitem 3.3.3)**

Em 18.08.23

TÉO DO COUTTO DE SÁ ALVES
Auditor de Controle Externo

RAPHAEL COSTA CARVALHO
Auditor de Controle Externo

FERNANDO CORREIA RISERIO DO BONFIM
Auditor de Controle Externo

De acordo.

ADRIANO PINHEIRO B. MENEZES
Supervisor de Controle Externo 9