



PROCESSO Nº: 21.440/2008 - C
APENSO Nº: 27.370/2007
JURISDICIONADAS: Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal – SEJUS
ASSUNTO: Auditoria de Regularidade
EMENTA: Auditoria requisitada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal com o objetivo de subsidiar a CPI dos cemitérios. Contrato de Concessão nº 01/2002 celebrado entre o Distrito Federal e a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. Irregularidades. Determinações à SEJUS e ao IBRAM. Interposição de pedido de reexame pela Empresa. Exame de mérito. Pelo provimento parcial (Decisão nº 6.201/14). Embargos de Declaração. Ausência de omissões, contradições ou obscuridades.

RELATÓRIO

Tratam os autos de auditoria de regularidade realizada no Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, no exercício de 2008, em atendimento à Decisão nº 4017/2008 (fl. 8), que determinou “a realização da auditoria requerida no expediente mencionado (Ofício nº 54/2008-fl. 1, procedente da CPI dos Cemitérios), na forma proposta pela ICE.”.

Na Sessão Ordinária nº 4.525, de 19 de julho de 2012, esta Corte prolatou a Decisão nº 3.654/2012 (fls. 534/536), nos seguintes termos:

“O Tribunal, pelo voto de desempate da Senhora Presidente, proferido com base no art. 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Conselheiro RENATO RAINHA, decidiu: I) tomar conhecimento: a) da Informação nº 10/2011 - 1ª ICE/AUDIT (fls. 420/456); b) das contrarrazões apresentadas pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal, fls. 322/324, e pela Secretaria de Fazenda do Distrito Federal, fls. 328/336, considerando satisfatórias as informações trazidas aos autos e as medidas adotadas pelas Secretarias, em cumprimento à Decisão nº 6371/2009, relevando os atrasos apontados na instrução; c) do Relatório Final conduzido pela Secretaria de Justiça, fls. 372/419; d) da documentação apresentada pela Concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda., consubstanciada nas contrarrazões de fls. 337/358, nos documentos de fls. 359/362 e dos constantes dos Anexos XII, XIII e XIV, para no mérito considerá-las improcedentes; II) considerar corretos os valores apurados e recolhidos, pela Concessionária, ao GDF, em



*cumprimento ao previsto no item 10.1.26 do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº 01/2002, no período de abril de 2002 a maio de 2008, exceto quanto aos meses de janeiro de 2005 e fevereiro de 2008, porém dispensável qualquer medida para recuperação da diferença verificada, em homenagem ao princípio da economicidade, em face da inexpressividade dos valores (item 1.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); III) autorizar a remessa de cópia das folhas referentes ao item 3.5 do Relatório de Auditoria nº 11/2008 ao Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal, com recomendação para a constituição de Grupo de Trabalho Intersecretarial, examinando, inclusive, a conveniência de contratação serviços de consultoria especializada, com vistas à elaboração de proposta visando: a) à revisão da legislação ambiental referente à aprovação de instalação de cemitérios; b) ao estabelecimento dos critérios físico-ambientais para seleção de áreas para implantação de cemitérios; c) à elaboração de fluxograma institucional para aprovação de área para localização de cemitérios; d) à transferência para a iniciativa privada da incumbência de implantação de novos cemitérios no Distrito Federal; e) à revisão da legislação vigente sobre cemitérios, com propostas para modernização e aperfeiçoamento desses serviços, de forma a promover ampla regulamentação desse setor, contemplando os seguintes temas: i. uso de cemitérios verticais e de crematórios; ii. direitos dos usuários dos serviços de cemitério, tais como pagamento parcelado dos serviços outorgados; iii. tabela de preços dos serviços cemiteriais, acompanhada de notas explicativas e descritivas, com proibição de cobrança de qualquer tipo de serviços ou adicionais não expressamente previstos (cf. item 1.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); iv. tabela de preços dos serviços na qual conste exclusivamente os serviços cemiteriais essenciais (cf. item 1.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); v. condições e requisitos técnicos de instalação, manutenção e operação de equipamentos de segurança, modalidades de vigilância e abrangência; vi. procedimentos para realização de exumações, com a finalidade de reaproveitamento de área de cemitérios, observando o cumprimento da obrigação prevista no item 2.4, f, Anexo III do Edital de Concorrência nº 010/2001 - ASCAL/PRES; vii. enterros gratuitos, eliminando a atual segregação entre sepultamentos onerosos e gratuitos, por ofensa à dignidade da pessoa e contrariar a LODF art. 25, preceituando que os serviços públicos constituem dever do Distrito Federal e serão prestados sem distinção de qualquer natureza; viii. previsão de sanção, inclusive com perda do direito ao uso de jazigo, para titulares de túmulos abandonados, sem realização de qualquer tipo de manutenção; IV) **determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas:** a) cobrança indevida dos serviços de Inumação em campa, Prestação de Serviço de Sepultamento Noturno e Taxa de exumação, em razão da inexistência de previsão de tais serviços no Edital e no Contrato de Concessão (item 1.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); b) estipulação de preços para concessões de uso de jazigos sem previsão contratual (cf. item 1.4.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a muros e cercas (cf. item 2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), construção e*



reforma das capelas (cf. item 2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), forma de execução de obras dos jazigos das áreas de sepultamento novas (cf. item 2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), serviços de vigilância efetiva para todas as áreas dos cemitérios (cf. item 2.2.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), serviços de ajardinamento e paisagismo (cf. item 2.2.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), serviços de limpeza e conservação de túmulos (item 2.2.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), pavimentação de vias internas (item 2.4.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), demarcação de vagas, sinalização de reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção e idosos, além da criação de rampas de acesso para cadeira de rodas (Item 2.4.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); d) falta de inventários analíticos dos bens reversíveis, incluindo obras e reformas de bens imóveis, contendo, entre outros elementos que entender úteis: número de registro (tombamento); valor (preço de aquisição, custo de produção, custo de benfeitorias, preço de avaliação, devidamente comprovado por meio idôneo à disposição da fiscalização); datas de ingresso e retirada do bem do patrimônio da Concessionária; estado de conservação (bom, ocioso ou inservível) e localização física, bem como outras medidas sugeridas no item 3.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008, atentando para os novos procedimentos de contabilização de concessões de serviços públicos (cf. item 3.7 da Informação nº __/2011 – 1ª ICE/AUDIT); e) colocação da tabela de preços com informações detalhadas a respeito da facultatividade da cobrança dos serviços de manutenção, a possibilidade de concessão de jazigo de uma gaveta etc. (cf. item 4 da Informação nº 10/2011 - 1ª ICE/AUDIT); f) realização de exumações em desacordo com o art. 44 e seguintes do Decreto nº 20.502/99, (cf. item 3.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); g) cobrança indevida de juros (cf. item 1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); h) funcionamento dos seis cemitérios do Distrito Federal em desconformidade com as exigências veiculadas pela Resolução CONAMA nº 335/2003 (cf. item 3.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); i) informações a respeito da rescisão do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº 01/2002 ou da decretação de caducidade da concessão, bem como sobre o desdobramento do processo administrativo disciplinar mandado instaurar, indicado na parte final do relatório da Secretaria, referente ao Processo nº 0400-001666/09; V) determinar, ainda, à SEJUS que adote procedimentos para apuração de fatos que possam dar ensejo à aplicação das sanções previstas no inciso IV do art. 87 e no inciso III do art. 88, todos da Lei nº 8.666/93, garantindo o contraditório e a ampla defesa; VI) determinar ao IBRAM que, em face da nulidade parcial da concessão da prestação dos serviços constantes do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº 01/2002, no tocante aos serviços de cremação de cadáveres (cf. item 3.5.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), suspenda a tramitação da solicitação de licença ambiental da Campo da Esperança Serviços Ltda. Para construção do crematório, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas; VII) autorizar a remessa de cópia das folhas referentes aos itens 1.2 e 3.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008 ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, por meio do Ministério Público junto à Corte, para avaliação e adoção das providências que entender adequadas, quanto: a) ao descrito no item 1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008, para exame e eventual



propositura de ação penal pela cobrança indevida de juros, nos termos da Lei nº 1.521/51; b) ao funcionamento dos seis cemitérios do Distrito Federal em desconformidade com as exigências veiculadas pela Resolução CONAMA nº 335/2003; VIII) reiterar a determinação ao IBRAM para que promova ação fiscalizatória nos cemitérios do Distrito Federal, com vistas à verificação do cumprimento das exigências previstas na legislação aplicável aos cemitérios existentes antes de 2003, bem como informar sobre a regulamentação exigida pela Resolução CONAMA nº 402/2008, devendo enviar a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, a comprovação das medidas aqui exigidas; IX) autorizar: a) o envio de cópia integral do Relatório de Auditoria nº 11/2008 e da Informação nº 10/2011 – 1ª ICE/AUDIT à Câmara Legislativa do Distrito Federal e ao Exmo. Governador; b) o envio de cópia das folhas referentes ao itens 3.4 e 3.5 do Relatório de Auditoria nº 11/2008 e da Informação nº 10/2011 – 1ª ICE/AUDIT à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Distrito Federal - SEMARH e ao Instituto Brasília Ambiental - IBRAM; c) o envio de cópia das folhas referentes ao item 1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008, bem como da Informação nº 10/2011 – 1ª ICE/AUDIT, ao PROCON; d) o retorno dos autos à Unidade Técnica, para os devidos fins.” (negritei)

Irresignada, a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. interpôs o Pedido de Reexame de fls. 569/594, com os anexos de fls. 595/626, o qual foi conhecido pelo Tribunal por meio da Decisão nº 5777/2012 (fls. 641).

Após análise de mérito, a Corte prolatou a Decisão nº 6.201/2014 (fls. 768), de seguinte teor:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, com o qual concorda a Revisora, Conselheira ANILCÉIA MACHADO, decidiu: I – considerar, no mérito, parcialmente provido o Pedido de Reexame interposto pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.; II – em consequência, efetuar os seguintes ajustes no teor da Decisão nº 3654/2012: a) tornar sem efeito os itens III-e-vii, IV-b, VI e IV-a, neste último caso apenas em relação ao Serviço de Sepultamento Noturno; b) substitua, no item IV-h, a Resolução CONAMA nº 335/2003 pela Resolução CONAMA nº 402/2008; III – autorizar: a) a ciência da recorrente, da SEJUS e do IBRAM sobre a apreciação do mérito do Pedido de Reexame interposto, com envio de cópia da informação a esses interessados; b) o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para as providências pertinentes.

Inconformada, a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. opôs os Embargos de Declaração de fls. 777/798.



Ao iniciar a peça recursal, a embargante ratifica integralmente as manifestações (fls. 595/626) rejeitadas pelo Tribunal via Decisão nº 6.201/2014, invocando o princípio da economia processual.

Além disso, são trazidos novos argumentos que, somados aos já apresentados, compõem a totalidade dos motivos pelos quais a recorrente solicita a reforma da Decisão retroindicada.

As alegações foram, em síntese, as seguintes:

Preliminarmente:

Nulidade da decisão por ausência de fundamentação para a rejeição da defesa

Argumentou que a decisão recorrida prestigiou a Informação nº 10/2011 – 1ª ICE/AUDIT, fls. 420/456, bem como o Parecer exarado pelo Ministério Público (fls. 459/470), sem que o Voto do Conselheiro Relator (fls. 475/481) declinasse os motivos pelos quais concordou com as referidas peças, em detrimento das contrarrazões apresentadas.

Alegou que houve falha na apreciação da peça de defesa e que o julgamento carece de fundamentação, sendo essa uma garantia constitucional.

Nulidade da decisão por ausência de assinalação de prazo para saneamento de irregularidades e de indicação dos dispositivos legais a serem observados.

Aduziu que o Tribunal deveria, tendo em vista o art. 45 da Lei Orgânica do TCDF, ter assinalado prazo para saneamento de irregularidades e indicado os dispositivos legais a serem observados pela concessionária antes que fosse determinado à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do DF - SEJUS que adotasse providências tendentes a coibir práticas tidas como ilegais.

Foi apresentado o entendimento de que a Decisão recorrida não embasou legal ou contratualmente a determinação, deixando de harmonizar seu entendimento com o contrato de concessão e com a decisão judicial prolatada nos autos da Ação Popular n 124880-5/01.

Quanto ao mérito, o embargante aduziu:

Prejudicialmente - do desequilíbrio econômico-financeiro e da aplicação do princípio da exceção do contrato não cumprido

Informou que não prospera o entendimento de que houve descumprimento do contrato de concessão por parte da empresa sem qualquer razão que impeça a imediata correção dos supostos vícios e a aplicação das sanções correspondentes.



Alegou que há descumprimento contratual por parte do poder concedente ao não homologar, desde 2007, conforme previa a cláusula 11.1.11 do contrato de concessão, os reajustes de tarifas devidos em face da oscilação inflacionária anual e que tal conduta do Estado causou verdadeiro desequilíbrio econômico à concessão, comprometendo a capacidade de investimentos da concessionária, além de influir negativamente na qualidade dos serviços.

Em seguida, informou que a questão foi submetida ao Poder Judiciário, conforme fls. 12/236 do Anexo XIII, estando pendente de julgamento e que o princípio da continuidade do serviço público impede a suspensão de serviço essencial, bem como autoriza a rescisão contratual apenas quando do trânsito em julgado do respectivo pleito, sendo desarrazoado impor penalidades à concessionária, alegando descumprimento contratual, quando é o poder concedente quem impede a fiel execução do pacto.

a embargante assevera que houve fato impeditivo do cumprimento contratual pela concessionária contradição na Decisão nº 3.654/2012.

Suposta cobrança indevida dos serviços de inumação em campa, prestação de serviço de sepultamento noturno e taxa de exumação, em razão da inexistência de previsão de tais serviços no edital e no contrato de concessão

Sustentou que o edital previu apenas os serviços mínimos a serem prestados pela vencedora do certame licitatório, sendo que a empresa poderia operar com serviços alternativos, adicionais, conforme dispôs o item 2.5 do edital de licitação. Diante disso, inferiu que o serviço de sepultamento noturno, realizado entre 18 h e 7 h é novo e proporciona maior comodidade aos usuários, motivo pelo qual merece ter uma tarifa diferenciada, na forma prevista na cláusula 10.1.5-e do contrato de concessão.

A recorrente afirma que os valores, relativamente à Inumação em Campa e à Taxa de Exumação, estão compreendidos no conceito de “Taxa de Cemitério”, conforme o art. 3º da Lei Complementar Distrital nº 264/1999; ainda, é dito que a mesma norma trouxe os valores das taxas incidentes.

Também entende que o contrato de concessão, em sua cláusula 10.4, traz a obrigação de a concessionária cobrar as taxas previstas na referida lei, o que torna a cobrança dos valores questionados lícita e irrepreensível. Busca-se esclarecer que a Inumação é cobrada por meio de taxa, enquanto o Serviço de Sepultamento é cobrado por tarifa. Fato similar ocorre na exumação: é incidente a Taxa de Cemitério sobre a exumação e a prestação do serviço homônimo é cobrada mediante tarifa.

Adiante, argumentou que a cobrança de taxa e tarifa sobre um mesmo serviço não é vedada pelo ordenamento jurídico, portanto deve ser admitida, o que legitima a cobrança; além disso, informa-se que a cobrança em duplicidade já era praticada pela administração estatal.

Reiterou que a cobrança tem amparo contratual (cláusulas 10.1.3 e 10.1.4) e editalício e que a cláusula sexta do contrato de concessão fixa o valor da



execução do serviço de exumação em R\$ 290,00 apenas para o Lote II, valor que, ao ser reajustado conforme a cláusula 6.3 do mesmo instrumento, em 14/06/2006 (data da nota fiscal nº 009869, que serviu de base para o Relatório de Auditoria), atinge a quantia de R\$ 497,00, fato ignorado pela Auditoria.

Após trazer extratos de julgados da Ação Popular nº 124880-5, buscou demonstrar o entendimento da obrigatoriedade de a concessionária praticar os preços vigentes antes da concessão dos serviços, e não os constantes da proposta vencedora. Assim, justificou que a concessionária simplesmente obedeceu a decisões judiciais e manteve a metodologia adotada anteriormente pelo Estado, que cobrava taxa e serviço.

Sustenta que houve omissão do TCDF em informar o modo como deve ser corrigido o problema.

Suposta inexecução ou pendências em obras e serviços, em particular as referentes a muros e cercas, construção e reforma das capelas, forma de execução de obras dos jazigos das áreas de sepultamento novas, serviços de vigilância efetiva para todas as áreas dos cemitérios, serviços de ajardinamento e paisagismo, serviços de limpeza e conservação de túmulos, pavimentação de vias internas, demarcação de vagas, sinalização de reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência, com dificuldade de locomoção e idosos, além da criação de rampas de acesso para cadeiras de roda

Defendeu que a aplicação das tarifas propostas na licitação permitiria à concessionária executar todas suas obras nos moldes e prazos previstos e manter a qualidade dos serviços nos níveis pretendidos e que, tendo em vista a desconsideração do equilíbrio econômico-financeiro e do art. 9º da Lei das Concessões pelo Poder Judiciário, tal aplicação de tarifas não ocorreu.

Asseverou que os preços praticados pelo GDF e posteriormente fixados pelo Judiciário não eram reajustados há mais de três anos, tendo sido corroídos em mais de 20% pela inflação. Além disso, o GDF teria deixado de homologar os reajustes previstos na cláusula 11.1.11 do Contrato, defasando os preços em mais de 21% e que *“a exigência com os investimentos a serem realizados pela concessionária deveria ser reduzida proporcionalmente aos seguidos prejuízos financeiros a que a empresa foi submetida pela já citada decisão judicial e pela presente decisão política do GDF de não homologar os reajustes devidos”*.

Alegou, também, que a avaliação da auditoria de que a ausência de reajustamento não tem relação com os investimentos e com a qualidade dos serviços demonstra desconhecimento da realidade, desconsideração indevida do desequilíbrio econômico-financeiro e olhar unilateral do contrato.

Reiterou a natureza contínua de manutenção de muros e cercas e que os cemitérios são usados como passagem de pedestres. Informou que as cercas ecológicas mostraram-se inviáveis em alguns cemitérios por atos de vandalismo e condições ambientais desfavoráveis, motivo pelo qual será solicitada à SEJUS sua substituição por muros de alvenaria, com amparo no art. 4º do Decreto Distrital nº 20502/1999.



Foi trazida a informação que as fitas, que isolavam as obras, foram substituídas por tapumes, em atenção à orientação da Auditoria e que as fotos das fls. 86, 91 e 92 tratam de material para construção de jazigos e não de rejeitos de obras.

Asseverou que existe vigilância 24 h/dia, o que não impede a ocorrência de delitos no interior dos cemitérios, tidos como insignificantes frente ao elevado tráfego de pessoas e que não é a presença ou a ausência de iluminação que leva um indivíduo a cometer delitos e que o efetivo de seguranças utilizado supera a média brasileira (fls. 130/131).

Reafirmou-se o cumprimento do plano de ação proposto para o tema, informando que antes da concessão não havia jardins, mas tão somente áreas verdes. Além disso, informa-se a respeito da inviabilidade da aplicação da irrigação computadorizada, tendo em vista a não concessão de outorga pela ADASA para utilização dos poços artesianos e o alto custo da água tratada pela CAESB.

Registrou que não é lícito intervir em sepultura, ainda que para mera limpeza, sem autorização dos detentores dos direitos patrimoniais. Nesse sentido, a concessionária coloca que se obriga à limpeza, manutenção e endereçamento das áreas comuns, porém, nos termos da Lei Distrital nº 2424/19 99, só realiza esses serviços em sepulturas individualmente quando contratada, autorizada e remunerada para tanto pelos titulares, por se tratarem de serviços facultativos.

A prestação do serviço de manutenção de sepulturas, alegou, sofre a concorrência direta e desleal de jardineiros autônomos, gerando inúmeros transtornos à concessionária e que os enterros sociais estão ocorrendo conforme disposição editalícia e a legislação vigente, sendo todos os sepultamentos realizados na horizontal, com os compartimentos das covas ocupados por um único corpo e com a delimitação entre um compartimento e outro sendo feita por placas de concreto.

No que se refere à pavimentação de vias internas, mostrou o entendimento que não há qualquer previsão contratual ou no plano de ação de ampliação das vias ou manutenção regular das já existentes, mas que estão sendo realizadas obras nesses dois sentidos.

Considerando que não existem irregularidades, o embargante alega obscuridade na determinação endereçada à SEJUS.

Sobre a suposta falta de inventário analítico dos bens reversíveis

Informou que o modo de apresentação de inventários analíticos de empresas concessionárias não se encontra pacificado nem dentro do próprio CFC, tanto assim que a Resolução CFC nº 1318/2010 veio esclarecer dúvidas quanto à aplicação da Resolução CFC 1261/2009. Por fim, foi dito que a aplicação do CTG 05, instituído pela Resolução CFC nº 1318/2010, requer razoabilidade e ponderação, pois seu próprio item 06 relativiza sua aplicação à presente concessão.

Sobre a obrigatoriedade de colocação de tabela de preços com informações



detalhadas a respeito da facultatividade da cobrança dos serviços de manutenção e da possibilidade da concessão de jazigo de uma gaveta

Argumentou que tal exigência não consta do Relatório de Auditoria nº 11/2008, figurando somente na Informação nº 10/2011 e também não foi feita no contrato de concessão e nem na literalidade das leis aplicáveis ao caso.

Sustentou, também, que a concessionária é favorável à adoção da prática sugerida, mas que em todos os cemitérios há banners com os preços de todos os produtos e serviços ofertados, constando de forma expressa e clara a oferta de jazigos de um compartimento.

Considerando que não existem irregularidades, o embargante alega obscuridade na determinação endereçada à SEJUS.

Sobre a suposta realização de exumações em desacordo com o Art. 44 e seguintes do Decreto Distrital nº 20502/99

Garantiu que não há obrigação legal de notificação dos interessados em exumações antes da publicação dos editais e que a interpretação sistemática do decreto demonstra que as exumações nas áreas sociais deveriam ser automáticas após o prazo regulamentar.

Assevera que, desde 2006, a concessionária não realizou novas exumações em áreas gratuitas, apesar de serem necessárias e legais.

Considerando que não existem irregularidades, o embargante alega obscuridade na determinação endereçada à SEJUS.

Sobre a suposta cobrança indevida de juros.

Informou que a tabela apresentada à fl. 106 não é mais praticada e que o cálculo de juros apresentado pela auditoria foi incorreto, o que importou percentuais muito superiores às taxas aplicadas.

Afirmou que as taxas de juros de financiamento praticadas pela concessionária estão de acordo com o mercado e dentro da legalidade.

Considerando que não existem irregularidades, o embargante alega obscuridade na determinação endereçada à SEJUS.

Sobre o suposto funcionamento dos seis cemitérios do DF em desconformidade com as exigências veiculadas pela resolução CONAMA nº 335/2003.

Esclareceu que a Resolução CONAMA 335/2003 foi alterada pela Resolução CONAMA nº 368/2006, que prorrogou o prazo de adequação em dois anos. Posteriormente, foi editada a Resolução CONAMA nº 402/2008, que condicionou a regularização dos cemitérios existentes anteriormente a abril de 2003 ao estabelecimento, pelos órgãos municipais e estaduais de meio ambiente, de critérios objetivos de adequação, que deveriam ser positivados até dezembro de 2010.

Asseverou que o funcionamento de cemitérios sem a correspondente licença ambiental, ocorrido entre os anos de 2003 e 2006 e em 2008, decorreu do atraso na publicação das normas que prorrogavam os prazos de adequação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL

GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

Fls.: 759

Proc.: 21440/08
Eduardo

Rubrica

Por fim, alega obscuridade na decisão que cobra o cumprimento de uma norma quando a condição para sua aplicação encontra-se pendente.

É o Relatório.



VOTO

Tratam os autos da análise de auditoria de regularidade realizada no Contrato de Concessão de Serviços Públicos Precedido de Obra Pública sobre o Imóvel do Distrito Federal nº 01/2002, no exercício de 2008, em atendimento à Decisão nº 4017/2008, que determinou “*a realização da auditoria requerida no expediente mencionado (Ofício nº 54/2008-fl. 1, procedente da CPI dos Cemitérios), na forma proposta pela ICE.*”

Nessa assentada examinam-se os Embargos de Declaração (fls. 777/798) oposto pela empresa Campo da Esperança.

As alegações da empresa Campo da Esperança foram as seguintes:

- **Nulidade da decisão por ausência de fundamentação para a rejeição da defesa;**
- **Nulidade da decisão por ausência de assinalação de prazo para saneamento de irregularidades e de indicação dos dispositivos legais a serem observados;**
- **Contradição do TCDF ao não reconhecer o desequilíbrio econômico-financeiro e a aplicação do princípio da exceção do contrato não cumprido;**
- **Omissão do TCDF em informar o modo como devem ser corrigidos os problemas relacionados à: Cobrança indevida dos serviços de inumação em campa, prestação de serviço de sepultamento noturno e taxa de exumação, em razão da inexistência de previsão de tais serviços no edital e no contrato de concessão;**
- **Obscuridade na Decisão nº 3.654/12 ante a inexistência das seguintes irregularidades: inexecução ou pendências em obras e serviços, em particular as referentes a muros e cercas, construção e reforma das capelas, forma de execução de obras dos jazigos das áreas de sepultamento novas, serviços de vigilância efetiva para todas as áreas dos cemitérios, serviços de ajardinamento e paisagismo, serviços de limpeza e conservação de túmulos, pavimentação de vias internas, demarcação de vagas, sinalização de reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência, com dificuldade de locomoção e**



idosos, além da criação de rampas de acesso para cadeiras de roda;

- **Obscuridade da Decisão nº 3.654/12 em relação ao inventário analítico dos bens reversíveis, uma vez que o modo de apresentação de inventários analíticos de empresas concessionárias não se encontra pacificado nem dentro do próprio CFC;**
- **Obscuridade da Decisão nº 3.654/12 ante a ausência de irregularidades relacionadas à obrigatoriedade de colocação de tabela de preços com informações detalhadas a respeito da facultatividade da cobrança dos serviços de manutenção e da possibilidade da concessão de jazigo de uma gaveta;**
- **Obscuridade da Decisão nº 3.654/12 ante a ausência de irregularidades relacionadas à realização de exumações em desacordo com o Art. 44 e seguintes do Decreto Distrital nº 20502/99;**
- **Obscuridade da Decisão nº 3.654/12 ante a ausência de irregularidades relacionadas à cobrança indevida de juros;**
- **Obscuridade na decisão que cobra o cumprimento de uma norma (Resolução CONAMA nº 335/2003), quando a condição para sua aplicação encontra-se pendente.**

Preliminarmente, a recorrente suscita a nulidade do processo pelas seguintes razões:

- **ausência de fundamentação para a rejeição da defesa;**
- **ausência de assinalação de prazo para saneamento de irregularidades e de indicação dos dispositivos legais a serem observados;**

Entendo que nenhuma das preliminares suscitadas merece prosperar.

No voto condutor da Decisão 6.201/2014, utilizei como razão de decidir os argumentos apresentados pela 1ª Divisão de Auditoria, por meio da Informação nº 10/13 (fls. 651/681).

Ressalte-se que a Informação nº 10/13 (fls. 651/681) foi redigida de maneira clara, organizada e precisa. Todas as conclusões apresentadas foram baseadas na legislação vigente e no Relatório de Auditoria (fls. 102/172).



Após minudente análise, a 1ª Divisão de Auditoria concluiu pelo provimento parcial do recurso e reforma da Decisão nº 3.654/2012, para tornar sem efeito os itens III-e-viii¹, IV-a² (apenas em relação ao Serviço de Sepultamento Noturno), IV-b³ e VI⁴, além de substituir, no item IV-h⁵, a Resolução CONAMA nº 335/2003 pela Resolução CONAMA nº 402/2008.

Em relação aos prazos, a Decisão nº 3.654/2012 estabelece que a SEJUS deve apresentar informações a esta Corte no prazo de 30 (trinta) dias. Ademais, devo ressaltar que, nos termos do artigo 45, § único, da LOTCDF, caso as decisões do Tribunal não fixem prazo, deve ser adotado o de trinta dias.

Quanto ao mérito, entendo que não há reparos a serem feitos na análise efetuada pela 1ª Divisão da SEAUD. Todos os argumentos apresentados pela empresa Campo da Esperança Ltda. foram devidamente examinados.

Verifica-se que as contradições, obscuridades e omissões alegadas pela empresa referem-se às determinações contantes do item IV da Decisão nº 3.654/2012 (fls. 534/536) direcionadas à SEJUS. Vejamos:

IV) determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das

¹ **III)** autorizar a remessa de cópia das folhas referentes ao item 3.5 do Relatório de Auditoria nº 11/2008 ao Exmo. Senhor Governador do Distrito Federal, com recomendação para a constituição de Grupo de Trabalho Intersecretarial, examinando, inclusive, a conveniência de contratação serviços de consultoria especializada, com vistas à elaboração de proposta visando: (...) **e)** à revisão da legislação vigente sobre cemitérios, com propostas para modernização e aperfeiçoamento desses serviços, de forma a promover ampla regulamentação desse setor, contemplando os seguintes temas: (...) **iii.** tabela de preços dos serviços cemiteriais, acompanhada de notas explicativas e descritivas, com proibição de cobrança de qualquer tipo de serviços ou adicionais não expressamente previstos (cf. item 1.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008);

² **IV)** determinar à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania - SEJUS que adote, desde já, providências para coibir a prática das seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: **a)** cobrança indevida dos serviços de Inumação em campa, Prestação de Serviço de Sepultamento Noturno e Taxa de exumação, em razão da inexistência de previsão de tais serviços no Edital e no Contrato de Concessão (item 1.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008);

³ **b)** estipulação de preços para concessões de uso de jazigos sem previsão contratual (cf. item 1.4.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008);

⁴ **VI)** determinar ao IBRAM que, em face da nulidade parcial da concessão da prestação dos serviços constantes do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº 01/2002, no tocante aos serviços de cremação de cadáveres (cf. item 3.5.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), suspenda a tramitação da solicitação de licença ambiental da Campo da Esperança Serviços Ltda. Para construção do crematório, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas;

⁵ **h)** funcionamento dos seis cemitérios do Distrito Federal em desconformidade com as exigências veiculadas pela Resolução CONAMA nº 335/2003 (cf. item 3.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008);



seguintes irregularidades, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas: a) cobrança indevida dos serviços de Inumação em campa, Prestação de Serviço de Sepultamento Noturno e Taxa de exumação, em razão da inexistência de previsão de tais serviços no Edital e no Contrato de Concessão (item 1.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); b) estipulação de preços para concessões de uso de jazigos sem previsão contratual (cf. item 1.4.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); c) inexecução de obras e serviços ou pendentes de regularização, em particular as referentes a muros e cercas (cf. item 2.1.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), construção e reforma das capelas (cf. item 2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), forma de execução de obras dos jazigos das áreas de sepultamento novas (cf. item 2.1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), serviços de vigilância efetiva para todas as áreas dos cemitérios (cf. item 2.2.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), serviços de ajardinamento e paisagismo (cf. item 2.2.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), serviços de limpeza e conservação de túmulos (item 2.2.3 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), pavimentação de vias internas (item 2.4.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), demarcação de vagas, sinalização de reserva de vagas para pessoas portadoras de deficiência com dificuldade de locomoção e idosos, além da criação de rampas de acesso para cadeira de rodas (Item 2.4.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); d) falta de inventários analíticos dos bens reversíveis, incluindo obras e reformas de bens imóveis, contendo, entre outros elementos que entender úteis: número de registro (tombamento); valor (preço de aquisição, custo de produção, custo de benfeitorias, preço de avaliação, devidamente comprovado por meio idôneo à disposição da fiscalização); datas de ingresso e retirada do bem do patrimônio da Concessionária; estado de conservação (bom, ocioso ou inservível) e localização física, bem como outras medidas sugeridas no item 3.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008, atentando para os novos procedimentos de contabilização de concessões de serviços públicos (cf. item 3.7 da Informação nº__10/2011 – 1ª ICE/AUDIT); e) colocação da tabela de preços com informações detalhadas a respeito da facultatividade da cobrança dos serviços de manutenção, a possibilidade de concessão de jazigo de uma gaveta etc. (cf. item 4 da Informação nº 10/2011 - 1ª ICE/AUDIT); f) realização de exumações em desacordo com o art. 44 e seguintes do Decreto nº 20.502/99, (cf. item 3.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); g) cobrança indevida de juros (cf. item 1.2 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); h) funcionamento dos seis cemitérios do Distrito Federal em desconformidade com as exigências veiculadas pela Resolução CONAMA nº 335/2003 (cf. item 3.4 do Relatório de Auditoria nº 11/2008); i) informações a respeito da rescisão do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº 01/2002 ou da decretação de caducidade da concessão, bem como sobre o desdobramento do processo administrativo disciplinar mandado instaurar, indicado na parte final do relatório da Secretaria, referente ao Processo nº 0400-001666/09; V) determinar, ainda, à SEJUS que adote procedimentos para apuração de fatos que possam dar ensejo à aplicação das sanções previstas no inciso IV do art. 87 e no inciso III do art. 88, todos da Lei nº 8.666/93, garantindo o contraditório e a ampla defesa; VI) determinar ao IBRAM que, em face da nulidade parcial da concessão da prestação dos serviços constantes do Contrato de Concessão de Serviços Públicos nº 01/2002, no tocante aos serviços de cremação de



cadáveres (cf. item 3.5.1 do Relatório de Auditoria nº 11/2008), suspenda a tramitação da solicitação de licença ambiental da Campo da Esperança Serviços Ltda. Para construção do crematório, informando ao TCDF, no prazo de trinta dias, a adoção das medidas;

A Corte determinou que a Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS adotasse providências para coibir a prática de irregularidades. Caso a SEJUS verifique, de fato, o devido cumprimento do contrato de concessão, não haverá ilegalidade ou irregularidade a coibir, devendo apenas a situação ser informada ao Tribunal, sem haver qualquer prejuízo à recorrente.

Pelo exposto, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento dos Embargos de Declaração oposto pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. (fls. 777/798), para, no mérito, negar-lhes provimento ante a inexistência de omissões, obscuridades e contradições;
- II. autorize
 - a. a ciência da recorrente;
 - b. o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para as providências pertinentes.

Sala das Sessões, 12 de março de 2015.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator