



## Informação nº 10/13 – 1ª Divisão/Secretaria de Auditoria

Brasília-DF, 25 de fevereiro de 2013.

**PROCESSO Nº:** 21.440/2008 (04 volumes e 14 anexos)

**APENSO Nº:** 27.370/2007 (01 volume)

**JURISDICIONADA:** 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.

Senhor Diretor,

Cuidam 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.”.

2. Ao apreciar o presente feito, 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\_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; 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 aos 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.” (grifo próprio)**

3. Inconformada, a empresa Campo da Esperança Serviços Ltda. interpôs o Pedido de Reexame constante das fls. 569/594, com os anexos de fls. 595/626, o qual foi conhecido pelo Tribunal na Sessão Ordinária nº 4554, de 30/10/2012, por meio da Decisão nº 5777/2012, fl. 641, conforme a seguir:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I - conhecer do Pedido de Reexame interposto pela concessionária Campo da Esperança Serviços Ltda., conferindo efeito suspensivo às deliberações contidas na Decisão nº 3.654/2012, no que diz respeito à recorrente, nos termos do art. 47 da Lei Complementar nº 01/1994, c/c a alínea*



*"a" do inciso II do art. 188 e art. 189, ambos do Regimento Interno do TCDF, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 10/2001, e art. 1º da Resolução nº 183/2007 - TCDF; II - dar ciência do teor desta decisão à recorrente e à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal, conforme estabelece o § 2º do artigo 4º da Resolução nº 183/2007, com o alerta de que ainda pende de análise o mérito do referido recurso; III - determinar o retorno dos autos à SEAUD para exame do mérito do recurso em apreço."*

4. Assim, nesse momento realiza-se o exame de mérito da aludida peça recursal, buscando dar cumprimento ao item III da deliberação supracitada.

## DO MÉRITO

5. Ao iniciar a peça recursal, a recorrente ratifica *"in totum"* as manifestações (fls. 337/358) rejeitadas pelo Tribunal via Decisão nº 3.654/2012 (fls. 534/536), invocando o princípio da economia processual.

6. 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.

### **a) Solicitação de nulidade da Decisão por ausência de fundamentação para a rejeição da defesa.**

#### **Argumentos da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.**

7. É trazido (fls. 571/573) que a decisão recorrida prestigiou a Informação nº 10/2011 – 1ª ICE/AUDIT, fls. 420/456, bem como o Parecer exarado pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, 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.

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

9. É afirmado que deve haver respeito às normas processuais e às garantias processuais das partes, conforme prescreve a Constituição Federal (CF) nos artigos 73, 75 e 96, inciso I-a. Nesse sentido, a autor da peça indica que *"ao estabelecer as garantias processuais dos jurisdicionados, a Lei Maior previu a imperiosa necessidade de fundamentação, prevendo no art. 93, IX:*

*todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados,*



*ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.”*

10. Assim, peticiona que a decisão recorrida seja considerada nula por haver desrespeito ao art. 93, IX, da CF/1988, que busca “evitar a arbitrariedade e a discricionariedade das decisões judiciais e de cortes de contas” e “garantir efetividade aos princípios de contraditório e da ampla defesa”

### **Análise**

11. Inicialmente, cabe salientar que a fundamentação de atos administrativos encontra, sim, albergue na Magna Carta, mas não no dispositivo mencionado pela recorrente. Cita-se, para ilustrar, o seguinte julgado<sup>1</sup>:

*"(...) 3. De acordo com a Lei n. 9.784/99, art. 50, "deverão ser motivados todos os atos administrativos que: neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses; imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções; decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública; dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório; **decidam recursos administrativos**; decorrem de reexame de ofício; deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de outro ato". 4. **A motivação dos atos administrativos é um princípio constitucional implícito, resultando do disposto no art. 93, X, da Constituição** (pois não é razoável a obrigatoriedade de motivação apenas das decisões administrativas dos Tribunais), do princípio democrático, uma vez que indispensável ao convencimento do cidadão e ao consenso em torno da atividade administrativa (Celso Antônio Bandeira de Mello), e da regra do devido processo legal. É, por isso, uma exigência inderrogável, de modo que não prevalece para o fim de dispensar motivação da revogação - como no caso aconteceu - a nota de "caráter precário". (...)" (Grifo próprio)*

12. Superados os aspectos teóricos, entende-se que não prospera a tese de que a Decisão nº 3654/2012 em tela não foi motivada. O Conselheiro Relator assim iniciou seu Voto (fl. 475):

*“Como bem observado pelo Órgão Ministerial, o signatário da Informação nº 10/2011 – 1ª ICE/AUD, às fls. 420/456, examinou circunstanciadamente cada um dos esclarecimentos prestados pelos jurisdicionados em atenção à Decisão nº 6.371/09, apresentando uma instrução clara, organizada e precisa, em que concluiu remanescerem as graves irregularidades constatadas anteriormente, constantes do relatório de auditoria, às fls. 102/172.”*

13. Portanto, resta evidente que o Conselheiro Relator examinou cada um dos fatos abordados pelo Corpo Técnico e pelo *Parquet* especializado, inclusive utilizando-os como razão de decidir.

<sup>1</sup> TRF 1ª Região - AMS processo 2001.38.00.025743-3 - 5ª Turma - unânime - 01/03/2007



14. Nesse sentido, uma vez que a Informação nº 10/2011 – 1ª ICE/AUDIT considerou todos os argumentos trazidos pela Empresa e o Conselheiro Relator anuiu, na essência, ao referido documento, no que foi acompanhado pelo egrégio Plenário, pelo voto de desempate da Presidente da Corte, entende-se que não houve prejuízo à fundamentação da Decisão recorrida, mas mera economia processual.

15. Do mesmo modo, ocorre com o ponto em que o Conselheiro Relator foi vencido, na medida em que há suficiente motivação na Declaração de Voto contida às fls. 533/534, em que prosperou o entendimento do *Parquet* especializado.

**b) Solicitação de nulidade da Decisão nº 3654/2012 por ausência de assinalação de prazo para saneamento de irregularidades e de indicação dos dispositivos legais a serem observados.**

**Argumentos da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.**

16. É colocado (fls. 573/575) 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.

17. A recorrente exemplifica a situação com a exigência de que a concessionária deixasse de cobrar juros indevidamente, trazida no item IV.g da Decisão em questão. Segundo o entendimento colocado, a Equipe de Auditoria referiu-se a cobrança abusiva, e não indevida, de juros, além de ter aplicado aos juros de financiamento a legislação referente a juros de mora.

18. Ainda com relação aos juros, é dito que a Corte, ao acatar o entendimento do Órgão Técnico, deveria ter definido a taxa de juros de financiamento a ser praticada, além de indicar, necessariamente, a base legal de tal exigência.

19. Em outro exemplo, ao tratar da determinação de interrupção de cobrança de Taxa de Exumação, reclama-se que não restou esclarecido como deveria ser feita a cobrança por esse serviço, uma vez que o contrato previu a cobrança de uma tarifa para a realização do serviço (cláusulas 6.1.02 e 6.2.02 do contrato de concessão) e a cobrança concomitante da citada taxa prevista na Lei Complementar Distrital nº 264/99 (cláusula 10.1.4 do contrato de concessão), enquanto decisão judicial, nos autos da Ação Popular nº 124880-5/01, determinou a manutenção da cobrança pelo serviço nos mesmos moldes e valores feitos pela administração estatal da necrópole que, por sua vez, também cobrava uma tarifa e uma taxa.



20. Assim, é 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 citada, ambos vigentes, nem explicou qual o valor deveria ser cobrado pela Taxa de Exumação, caso essa pudesse continuar a ser cobrada.

21. Por fim, pede-se a anulação da Decisão recorrida pela flagrante contradição dela com o art. 45 da LOTCDF e pela impossibilidade da retificação das supostas irregularidades que a ausência de determinações específicas, calcadas em bases legais, gera. Além disso, informa que a ausência de assinalação de prazo para correção das falhas alimenta indesejável insegurança jurídica.

### **Análise**

22. Inicialmente, cumpre ressaltar que, embora a concessionária seja parte interessada no processo, não há determinações dirigidas diretamente a ela na decisão recorrida, mas sim à Administração Pública, para que coíba as impropriedades apontadas.

23. Com relação à ausência de fixação de prazo, cabe colocar que uma leitura atenta da Decisão em tela mostra que foram estabelecidos, sim, prazos aos jurisdicionados. Em especial no tocante à Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania – SEJUS, no item IV da Decisão, que é afeto diretamente à atividade da recorrente, determinam-se ações imediatas, havendo prazo de 30 dias para apresentação de informações referentes às medidas adotadas pela citada pasta.

24. Ainda, conforme previsto no art. 45 da LOTCDF<sup>2</sup>, é interessante notar que à matéria se aplicam as disposições próprias contidas no Regimento Interno do TCDF - RITCDF. Nesse sentido, o RITCDF determina que:

*“Art. 205. O ato que ordenar diligência assinará prazo razoável para o seu cumprimento, findo o qual a matéria poderá ser apreciada, inclusive para a imposição de sanções legais.*

***Parágrafo único. À falta de fixação expressa, será de trinta dias o prazo para o cumprimento de diligência, ressalvada disposição especial para o caso.***” (Grifo Próprio)

25. Com relação à ausência de indicação dos dispositivos legais a serem observados pela concessionária, nota-se que o Relatório de Auditoria nº 11/2008 (fls. 102/172), no qual o Conselheiro Relator se amparou para proferir seu Voto, aponta da forma devida os dispositivos legais infringidos.

26. Por fim, deve-se destacar que as decisões deste Tribunal são lavradas com base em votos<sup>3</sup>, nos quais se verificam as motivações e os fundamentos legais

<sup>2</sup> Art. 45 da LOTCDF: Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.



adotados. Assim, ao analisar o Voto do Relator, não foram verificadas as impropriedades mencionadas pela recorrente, uma vez que é possível notar nele a devida motivação legal para todos os itens da decisão em tela.

**c. Solicitação de nulidade parcial do processo por identidade de objeto com processo anterior.**

**Argumentos da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.**

27. A requerente informa (fl. 575) que a determinação de suspensão da concessão de licença ambiental para o crematório a ser instalado pela concessionária, prevista no item VI da decisão recorrida, além de extrapolar o objeto inicial do presente Processo, uma vez que versou sobre o processo licitatório e não sobre o cumprimento do contrato em si, invadiu o objeto do Processo nº 1457/2001 (que trata de representação quanto ao procedimento licitatório nº 10/2001-ASCAL/PRES, realizado pela NOVACAP).

28. Dessa forma, requer a extinção dos presentes autos no que tange à análise acerca da legalidade da concessão dos serviços de crematório, de modo a evitar decisões conflitantes versando sobre o mesmo tema.

**Análise**

29. De fato, há uma aparente identidade entre o presente Processo e o de nº 1457/2001 no que tange à questão da concessão do serviço de crematório. No entanto, o mencionado Processo encontra-se sobrestado, conforme a Decisão nº 5378/2012<sup>4</sup>.

30. Ainda, o Conselheiro Relator se manifestou da seguinte forma no Voto que, na essência, motivou a Decisão supracitada:

*“...entendo que esta Corte deva sobrestar a análise de mérito do feito, até o deslinde do Recurso Extraordinário nº 639653, que tramita no Supremo Tribunal Federal, **momento no qual as informações prestadas no curso do Processo nº 21.440/08 poderão trazer elementos novos que possibilitem uma análise pormenorizada da representação ora em exame.**”* (Grifo próprio)

31. Portanto, uma vez que os elementos tratados no presente processo serão, conforme o excerto acima, oportunamente considerados no Processo nº

<sup>33</sup> Art. 82 do RITCDF: As Decisões serão lavradas e subscritas nos autos pelos Secretário das Sessões e assinadas pelo Presidente, com base no voto ou proposta de decisão do Relator, ou, ainda, em manifestação apresentada na forma do parágrafo único do artigo anterior.

<sup>4</sup> O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I) tomar conhecimento: a) das Informações nºs 43/11 (fls. 1.153/1.203) e 36/12 (fls. 1.252/1.258); b) dos Pareceres nºs 412/12 – DA (fls. 1.208/1.217) e 1.263/12 – DA (fls. 1.260/1.261); II) **sobrestar a análise de mérito do feito, até o deslinde do Recurso Extraordinário nº 639653, que tramita no Supremo Tribunal Federal**; III) autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para os devidos fins. Parcialmente vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, nos termos de sua declaração de voto, apresentada em conformidade com o art. 71 do RITCDF. (Grifo próprio)



1457/2001, não há risco de haver deliberações conflitantes sobre o tema. Não há, pois, óbices para que a situação seja enfrentada nos presentes autos.

**d. Solicitação de nulidade do processo por ausência de comunicação de indeferimento da defesa.**

**Argumentos da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.**

32. Nesse ponto (fls. 575/576), invoca-se o art. 23 da LOTCDF para arguir a cassação da Decisão em tela por não ter havido comunicação expressa à concessionária acerca do indeferimento de suas contrarrazões.

33. Informa-se, também, que a empresa tomou conhecimento da Decisão por meio de terceiros e que essa não é a modalidade de comunicação prevista na legislação.

**Análise**

34. De fato, o parágrafo único do art. 23 da LOTCDF prevê que a rejeição dos fundamentos da defesa ou das razões de justificativa deva ser comunicada através de ciência ao responsável, nos termos do RITCDF, ou via correio, mediante carta registrada, com aviso de recebimento, ou por edital publicado no Diário Oficial do DF, quando seu destinatário não for localizado.

35. No entanto, é possível verificar nos autos que essa situação já foi saneada, inclusive a pedido da própria recorrente, como restará claro a seguir.

36. Em 11 de setembro de 2012 a concessionária informou ao Tribunal não ter sido comunicada do indeferimento de sua defesa, oportunidade na qual solicitou cópia integral do Processo (fl. 557). Por meio do Despacho Singular nº 703/2012 – CRR, de 13 de setembro de 2012 (fls. 559/560), o Conselheiro Relator deferiu o pleito citado. A cópia do inteiro teor do Despacho foi encaminhada ao Diretor Administrativo da Campo da Esperança Serviços Ltda. no dia 17 de setembro de 2012 e recebida pelo preposto da empresa, Sr. Erivalter Ferreira da Silva, no dia 18 de setembro de 2012 (fl. 561).

37. Em correspondência datada de 13 de setembro de 2012 (fls. 562/563), a recorrente reitera o pedido de cópias anteriormente feito e solicita prorrogação de prazo para apresentação de pedido de reexame pelo período de 30 dias. Por meio do Despacho Singular nº 723/2012 – CRR, de 19 de setembro de 2012 (fls. 566/567), o Conselheiro Relator decidiu por conceder o prazo solicitado, a contar da data do Despacho, havendo encaminhamento à interessada via carta registrada com aviso de recebimento (fl. 568).

38. Tendo em vista que o prazo originário para interposição de pedido de reexame é de 30 dias, conforme o art. 189 do RITCDF, e que foi concedida prorrogação de prazo para interposição do mesmo por igual período após arguida a



falha processual pela recorrente, entende-se aqui que não houve prejuízo ao contraditório e à ampla defesa da concessionária. Assim, e tendo em vista o princípio do formalismo moderado implícito nos incisos VIII e IX do Parágrafo Único do art. 2º da Lei nº 9784/99, o argumento em exame deve ser rejeitado.

**e. Pedido de reconhecimento do desequilíbrio econômico-financeiro e da aplicação do princípio da exceção do contrato não cumprido.**

**Argumentos da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.**

39. Informa-se (fls. 576/579) 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.

40. É dito 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.

41. Justifica-se que esse desequilíbrio comprometeu a capacidade de investimentos da concessionária, além de influir negativamente na qualidade dos serviços e que a omissão estatal representa verdadeira determinação de que, para a administração dos mesmos empreendimentos e serviços, em um mesmo padrão de qualidade, fosse a concessionária, em termos econômicos, menos remunerada.

42. O autor do recurso traz entendimentos doutrinários e jurisprudenciais que exemplificam a aplicação do art. 78, XV e XVI, da Lei de Licitações e Contratos, que trata do tema da exceção de contrato não cumprido em matéria administrativa. Após isso, requer que seja aplicado esse princípio ao contrato, reformando-se a decisão ora recorrida e retirando-se a determinação contida no item IV-c, diante do fundamental descumprimento contratual por parte do Estado, bem como do nexo de causalidade entre tal descumprimento e a deterioração da qualidade dos serviços e atribuições da concessionária.

43. Por fim, noticia-se que a situação já foi levada 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.



## Análise

44. Inicialmente, salienta-se que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos é garantia com fundamento constitucional, conforme prevê o inc. XXI do art. 37 da Carta Magna. Não obstante, a solicitação de reequilíbrio econômico-financeiro, a ser feita pela parte interessada, deve apresentar os pressupostos elencados na letra d do inc. II do art. 65 da Lei nº 8666/1993<sup>5</sup>.

45. Fica claro, pois, que o desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor das empresas contratadas ocorre quando os encargos não são remunerados pela Administração nas medidas inicialmente pactuadas.

46. Não parece ser o que ocorre no caso concreto em análise, uma vez que a empresa contratada, ao não fornecer vários serviços pactuados e escolher quais serão prestados, busca manter ao seu modo e de forma prévia o equilíbrio da equação financeira do ajuste.

47. Assim, não basta que se alegue uma redução de receitas previstas, como foi feito; é necessário que se apresente um balanço financeiro demonstrando que as expectativas de lucro previstas em todo o contrato foram frustradas por situações imprevisíveis ou de força maior.

48. Sem entrar no mérito da solicitação de majoração de preços apresentada pela empresa, uma vez que a matéria encontra-se judicializada e pendente de julgamento, deve-se ainda acrescentar que, conforme consta no Processo 1457/2001, fls. 930/931, em apenas 6 anos de vigência do Contrato a recorrente obteve 75,7% do faturamento previsto para os 30 anos da concessão.

49. Assim, não existem evidências que apontem no sentido de haver desfavorecimento da Concessionária em relação à equação econômico-financeira do Contrato, não devendo ser acatada essa alegação.

50. Com relação ao princípio da exceção do contrato não cumprido, seria desarrazoado reconhecer sua aplicação ao caso em tela, visto que sequer restou comprovado o desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da recorrente.

---

<sup>5</sup> Art. 65 da Lei 8666/93: Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

...

II - por acordo das partes:

...

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.



51. Por fim, entende-se que é ilegítima a afirmação de que o princípio da continuidade dos serviços públicos autoriza a rescisão do contrato apenas após o trânsito em julgado do pleito judicial: não existe relação patente entre o pedido judicial, que é de reajuste de tarifas, e o motivo que ensejaria eventual rescisão contratual, que é a inexecução do contrato por parte da concessionária.

52. Portanto, sugere-se que, com relação a esse tema, seja negado o pleito da recorrente.

**f. Sobre os serviços de inumação em campa, prestação de serviço de sepultamento noturno e taxa de exumação.**

**Argumentos da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.**

53. Nas Contrarrazões, fls. 340/341, informa-se que o edital apenas previu 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.

54. Assim, foi dito que o serviço de sepultamento noturno, realizado entre as 18 h e as 7 h, é novo, diferenciado 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.

55. Com relação aos valores relativos à Inumação em Campa e à Taxa de Exumação, a recorrente esclarece em suas Contrarrazões, fls. 340/341, que ambos os valores 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.

56. É também colocado o entendimento 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.

57. 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.

58. Finalizam-se as Contrarrazões a respeito do tema com a informação de 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.



59. Já tratando do Pedido de Reexame (fls. 579/583) da recorrente, é colocado nessa peça que na Informação nº 10/2011-1ª ICE/AUDIT, fls. 426/428, a equipe técnica aborda o conceito de taxa e serviços sem atacar o cerne da questão.

60. Reitera-se que a cobrança tem amparo contratual (cláusulas 10.1.3 e 10.1.4) e editalício e se esclarece 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.

61. Traz-se novamente à baila que a cobrança de valores menores que os previstos contratualmente afetou o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e que tal atitude foi motivada por decisão judicial que transitou em julgado em 21/07/2010, mas que já possuía efeitos liminares desde 16/04/2002 (fls. 02/04 do Anexo XIII).

62. Após trazer extratos de julgados da Ação Popular nº 124880-5, o autor da peça recursal busca mostrar que ficou pacificado o entendimento da obrigatoriedade de a concessionária praticar os preços vigentes antes da concessão dos serviços, e não os constantes da proposta vencedora. Assim, justifica que a concessionária simplesmente obedeceu a decisões judiciais e manteve a metodologia adotada anteriormente pelo Estado, que cobrava taxa e serviço.

63. Por fim, retoma-se a questão do sepultamento noturno, informando-se que as decisões judiciais exaradas são no sentido de autorizar os serviços não essenciais, desde que os preços sejam bem fiscalizados pelo Estado e obedecendo à equação econômico-financeira pactuada e que, nesse caso, houve aprovação do poder público competente, conforme fls. 64/129 do Anexo XIII.

64. Assim, solicita-se a reforma da decisão recorrida por não haver ilicitude na conduta da concessionária, excluindo-se as determinações feitas à SEJUS sobre esse tópico.

### **Análise**

65. Tratando-se inicialmente da prestação do serviço de sepultamento noturno, entende-se que ele se enquadra no item 10.1.5-e<sup>6</sup> do Contrato de Concessão, uma vez que é um serviço diferenciado e proporciona maior comodidade aos usuários.

66. Além disso, deve-se considerar que o custo da mão de obra noturna é maior, parecendo razoável que o sepultamento nesse período tenha tarifa diferenciada do diurno, cabendo à SEJUS a verificação da manutenção da equação econômico-financeira pactuada.

---

<sup>6</sup> Criar variações dos próprios serviços e produtos, diferenciados em função do grau de conforto, qualidade, comodidade e requinte oferecidos ao usuário, cobrando preços igualmente diferenciados dos serviços básicos pelas referidas variações.



67. Já com relação à suposta cobrança de taxas indevidas, de fato o Contrato de Concessão, em sua cláusula 10.1.4, autoriza a concessionária a observar e praticar os valores das taxas estabelecidas no art. 4º da Lei Complementar nº 264, de 14 de dezembro de 1999. No dispositivo legal citado há previsão de taxa para inumação, exumação, entre outros.

68. No entanto, entende-se aqui que a cláusula contratual supracitada deve ser revista, conforme será apresentado a seguir.

69. As taxas, que se originam do art.145<sup>7</sup>, inc. II, da Lei Maior, são modalidades de tributos, que por sua vez devem sempre ser recolhidos ao Estado, tendo em vista o art. 3º do Código Tributário Nacional<sup>8</sup>. Ainda, não deve haver confusão entre taxa e o regime tarifário previsto no inc. III do parágrafo único do art. 175 da Carta Magna, como se busca ilustrar a seguir:

*“Em hipótese similar, no julgamento do RE 140.278 DJU de 22/11/96, a jurisprudência do STF firmou-se no sentido de que só o exercício efetivo, por órgão administrativo, do poder de polícia, ou a prestação de serviço, efetiva ou potencial, pelo Poder Público, ao contribuinte, é que legitima a cobrança de taxas”<sup>9</sup>*

*“Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu.”<sup>10</sup>*

70. Assim, opina-se aqui pela ilegalidade da cobrança de qualquer tipo de taxa pela Concessionária, não havendo motivos para reforma da decisão recorrida no tocante a esse tema. Entende-se, pois, que a recorrente apenas tem autorização legal para fazer cobrança de tarifas.

71. Ainda, é interessante salientar que a comparação com práticas anteriores do GDF não deve prosperar, visto que o Estado e a concessionária possuem naturezas jurídicas e objetivos diferentes. Também, não se entende aqui que as decisões judiciais são no sentido de autorizar a cobrança de taxas, mas tão somente de fixar um limite monetário superior às cobranças efetuadas.

<sup>7</sup> Art. 145 da CF: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

<sup>8</sup> Art. 3º do CTN: Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

<sup>9</sup> Despacho do Min. Sydney Sanches no AI 204.031-1 RJ, DJU de 30/06/99, p. 19

<sup>10</sup> Súmula 545 do STF



**g. Sobre a estipulação de preços para concessão de uso de jazigos sem previsão contratual.**

**Argumentos da empresa Campo da Esperança Serviços Ltda.**

72. Nas Contrarrazões, fl. 341, informa-se que o Relatório de Auditoria mencionou equivocadamente que “o Edital de Concorrência só exigiu a cotação de preço para sepultamento em campa com uma gaveta” (fl. 112), pois conforme o Anexo I, fls. 41, 56 e 80, houve cotação de jazigo de um lóculo e não de campa.

73. É dito que apenas foi prevista a venda obrigatória de jazigos de um lóculo, sendo que a venda de campas, com qualquer número de gavetas, e a de jazigos com mais de uma gaveta são opcionais. Dessa forma, a venda de jazigos de duas e três gavetas estaria amparada pelo item 2.5 do Edital e pela cláusula 10.1.5 do Contrato de Concessão, sendo *“lícita e importantíssima para a ampliação da vida útil dos cemitérios”*.

74. Ainda, a peça recursal traz o fato de que o preço, por gaveta, de jazigos de duas gavetas é inferior ao de uma gaveta; da mesma forma, o preço, por gaveta, de jazigos de três gavetas é inferior ao de duas gavetas.

75. Já no Pedido de Reexame, fls. 583/584, coloca-se que a Informação nº 10/2011 – 1ª ICE/AUDIT, fl. 428, não atacou o cerne da questão, que seria sobre a existência dos produtos anteriormente à concessão e que os preços cobrados pela concessionária são os mesmos outrora praticados pela administração pública.

76. Ao reiterar as Contrarrazões e apresentar a necessidade de observação de decisões judiciais anteriormente trazidas, a peça recursal concorda com o Relatório de Auditoria ao informar que carneiros e jazigos perfazem a mesma definição, diferenciando-se apenas quanto aos aspectos construtivos. Nesse sentido, tal entendimento *“leva à ideia acertada de que a cessão de uso de jazigos já era feita anteriormente à concessão dos serviços cemiteriais, devendo, por obediência às decisões judiciais, manter os mesmos preços praticados durante a gestão estatal das necrópoles”*.

77. É informado que a empresa sempre atuou conforme a recomendação da Auditoria ao cobrar por sepultamentos em jazigos os preços cobrados para sepultamento em carneiro, de acordo com a tabela em vigor antes da concessão (Anexo II, fls. 119/122 e Anexo III, fls. 30/39), com a devida correção monetária. Dessa forma, as conclusões constantes da Tabela 3, fl. 115, estariam equivocadas por comparar a construção de jazigos acrescidos do título de cessão perpétua com a simples construção de jazigos.

78. Ainda com relação ao mesmo tema, informam-se os valores então atualizados de R\$ 386,00, R\$ 747,00 e R\$ 995,48 para a simples construção de campas ou jazigos de uma, duas ou três gavetas, respectivamente. Com o valor



atualizado da concessão de sepultura perpétua externa, de R\$ 716,00, a recorrente informa que se chegam aos valores levantados pela Auditoria.

79. Por fim, busca-se esclarecer que a cessão perpétua não é obrigatória, podendo o jazigo ser adquirido acompanhado de título de arrendamento, que há valores diferentes para perpetuidade externa e interna (Anexo VII, fl. 27) e que não houve fixação livre de preços pela concessionária.

### **Análise**

80. Com relação a esse tema, parece razoável a cotação apenas de jazigos de uma gaveta, visto que são eles os estritamente necessários à execução dos serviços.

81. Com relação aos jazigos com mais de uma gaveta, entende-se que são ações da concessionária no sentido de garantir um dos itens do objeto contratado: *“adoção de medidas administrativas e operacionais para ampliação da vida útil dos pertencentes ao GDF, nos 06 cemitérios em questão, por no mínimo 10 anos,...”*

82. Também nesse sentido, verifica-se que a prática está amparada pelo item 10.1.5-d do Contrato de Concessão, visto que são ações no sentido de expandir os serviços (fls. 157/158 do Anexo I).

83. No entanto, é necessário que a Administração garanta a observância da modicidade das tarifas, bem como o equilíbrio econômico-financeiro do Contrato, considerando as economias de escala obtidas ao se construírem jazigos com mais de uma gaveta.

84. Assim, sugere-se que a decisão seja revista quanto a esse item no sentido de possibilitar a prática em questão.

**h. Sobre a 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.**

85. Nas Contrarrazões (fls. 341/347), informa-se que apenas 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. É dito 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.

86. Informa-se, ainda, 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%.

87. Ainda segundo a mesma peça recursal, *“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”*.

88. No Pedido de Reexame, fls. 585/588, citam-se matéria do Jornal Correio Braziliense e levantamentos da movimentação financeira das necrópoles à época da administração distrital com objetivo de mostrar um montante de prejuízo mensal da ordem de R\$ 500.000,00 nos serviços então prestados pelo GDF. Feito isso, a Concessionária afirma que presta os mesmos serviços, com preços similares, e que a arrecadação relativa a eles representa cerca de 70% do faturamento da concessionária.

89. Reiteram-se as afirmações no tocante aos preços praticados e homologação de reajustes trazendo-se, ainda, que *“a incidência de novos encargos sobre os serviços cemiteriais, tais como taxa de concessão de 5%, ISS, PIS, CONFINS (sic), IRPJ e CSLL, acabam por também estrangular a capacidade de investimentos da concessionária”*.

90. Por fim, informa-se 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.

91. Com relação aos muros e cercas, as Contrarrazões afirmam que a proposta da empresa foi de recuperar esses elementos e introduzir o conceito de cercas ecológicas, não se responsabilizando por ampliar e reformar. Além disso, informa-se que todos os cemitérios estão convenientemente murados e que há manutenção adequada e que as cercas ecológicas foram introduzidas, mas não em todos cemitérios, e que a isso não se obrigou o consórcio vencedor.

92. No Pedido de Reexame, reitera-se a natureza contínua de manutenção de muros e cercas e é dito que os cemitérios são usados como passagem de pedestres. Com relação às cercas ecológicas, informa-se que ela se mostrou inviável 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.

93. Com relação à construção e reforma de capelas, as Contrarrrazões informam que houve aprovação dos projetos pelo GDF, bem como ateste de recebimento de todas as obras previstas. É ressaltado que as capelas construídas possuem sala de descanso e instalações sanitárias e que algumas das reformadas não possuem tais elementos, pois sua inserção implicaria prejuízo à área de vigília ou demais áreas do cemitério; o Pedido de Reexame não traz informações novas sobre o tema, salvo que foi executado número de capelas superior ao previsto.

94. Quanto à forma de execução de obras de jazigos, as Contrarrrazões informam que as obras são isoladas com fitas, acompanhadas por profissional capacitado e que nunca houve acidente nas mesmas. Além disso, coloca-se que as sobras de material são prontamente retiradas ao fim das constantes obras.

95. No Pedido de Reexame, é trazida a informação que as fitas foram substituídas por tapumes, em atenção à orientação da Auditoria e que as fotos das fls. 86, 91 e 92 se tratam de material para construção de jazigos e não de rejeitos de obras.

96. Com relação aos serviços de vigilância, as Contrarrrazões afirmam que há 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. Também, afirma-se 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).

97. No Pedido de Reexame, além da reiteração das informações prestadas, é dito que houve queda no número de ocorrências policiais no interior dos cemitérios. Além disso, informa-se que há áreas monitoradas por câmeras, sendo que não é possível o monitoramento integral tendo em vista a arborização das áreas.

98. Quanto aos serviços de ajardinamento e paisagismo, as Contrarrrazões esclarecem que a visita da equipe de auditoria ocorreu na época mais seca do ano em Brasília, o que importou na verificação de raras áreas com grama ressecada, apesar da regular e constante irrigação durante todo ano. Também, é dito que houve ênfase ao paisagismo nos locais próximos à administração por haver ali maior concentração de visitantes.

99. No Pedido de Reexame, reafirma-se o cumprimento do plano de ação proposto para o tema, informando-se 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.



100. Quanto ao serviço de limpeza e conservação de túmulos, as Contrarrrazões e o Pedido de Reexame trazem informações de mesmo teor: registra-se 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.

101. Ainda com relação ao mesmo tema, é colocado que a prestação do serviço de manutenção de sepulturas sofre a concorrência direta e desleal de jardineiros autônomos, gerando inúmeros transtornos à concessionária. Os enterros sociais, afirma-se, 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.

102. O tema pavimentação de vias internas também foi tratado da mesma forma nas duas peças em análise, sendo que se 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.

103. Por fim tem-se o tema estacionamentos e acessibilidade: as Contrarrrazões informam que não é encargo da concessionária ampliar vagas no estacionamento e que isso não é prioridade, pois tendo em vista a escassez de áreas livres, deve-se preferir a construção de jazigos. Ambas as manifestações em análise informam o inteiro cumprimento da legislação referente à acessibilidade.

### **Análise**

104. A situação do desequilíbrio econômico-financeiro arguido já foi tratada no item “e” dessa Informação, não merecendo prosperar pelos motivos ali expostos. Assim, como já colocado, o não auferimento de uma receita não é motivo suficiente para alegar prejuízo ou para descumprir cláusulas contratuais. Deve-se salientar, como já exposto, que a Concessionária, em apenas 6 anos, recolheu 75,7% da receita prevista para os 30 anos de concessão.

105. Com relação às comparações com a administração anterior, do GDF, deve-se colocar que não fazem sentido algum: em primeiro lugar, a concessionária e o Governo têm naturezas jurídicas e objetivos distintos, que são o lucro e o interesse público, respectivamente. Assim, não é razoável afirmar que os custos arcados pelo Governo com um serviço público representam prejuízo.

106. Em segundo lugar, é interessante notar que o motivo provável de se conceder o serviço é a dificuldade na gestão e a expectativa de melhorias nos



serviços. Caso o objetivo fosse apenas manter os serviços como estavam, não haveria necessidade do instrumento da concessão.

107. A afirmação que *“a incidência de novos encargos sobre os serviços cemiteriais, tais como taxa de concessão de 5%, ISS, PIS, CONFINS (sic), IRPJ e CSLL, acabam por também estrangular a capacidade de investimentos da concessionária”* soa sobremaneira desarrazoada: inicialmente, IRPJ e CSLL têm característica personalíssima, inerentes à empresa, não sendo incidentes sobre os serviços e não devendo ser arcados pela Administração ou pelos usuários.

108. Além disso, a taxa de concessão de 5% tem previsão contratual e o ISS, PIS e COFINS são inerentes aos serviços prestados, não foram instituídos posteriormente à concessão, o que autorizaria o reajuste contratual, e não cabe a um prestador de serviços alegar o desconhecimento desses encargos.

109. Com relação aos muros e cercas, de fato a proposta da empresa é vaga e apenas se propõe introduzir o conceito de cerca ecológica. Assim, uma vez que a situação foi aceita no processo licitatório, não é razoável se exigir da empresa mais que o pactuado.

110. No tocante à situação da segurança, entende-se aqui de forma contrária da recorrente, uma vez que é patente que a boa iluminação favorece a segurança e impede a ação de marginais e vândalos. Também, com relação ao efetivo de seguranças, a média nacional parece não ser um bom parâmetro para se auferir a qualidade do serviço: ela deve ser medida através da sensação de segurança e da segurança efetiva dos usuários, até porque o parâmetro estatístico comporta a prestação de baixa qualidade.

111. A atuação dos jardineiros, conforme informado, é prejudicial ao bom funcionamento dos cemitérios, tendo em vista a falta de controle sobre a atividade. No entanto, a cláusula 10.1.8 do Contrato de Concessão coloca como obrigação da concessionária *“criar mecanismo de controle para que não seja permitido a realização de quaisquer serviço no interior dos cemitérios sob sua concessão sem a apresentação da respectiva Nota Fiscal”*. Assim, nota-se que a empresa busca justificar uma falha contratual com outra.

112. Quanto à questão da manutenção da pavimentação, causa estranheza e preocupação o argumento trazido pela concessionária de que não há previsão contratual para que ela ocorra. Ora, o direito de uso das áreas e instalações dos cemitérios do DF é acompanhado pela obrigação da devida manutenção de todas as estruturas.

113. Por fim, salienta-se que os demais argumentos são informações do devido cumprimento do Contrato, motivo pelo qual não há razões para que a decisão seja alterada. Caso a SEJUS verifique, de fato, o devido cumprimento do ajuste, não



haverá ilegalidade a coibir, devendo apenas a situação ser informada ao Tribunal, sem haver qualquer prejuízo à recorrente.

**i. Sobre o inventário analítico dos bens reversíveis.**

114. O conteúdo das Contrarrazões, fl.348, informa que não há qualquer irregularidade nos inventários, não havendo manifestações negativas quanto a eles por parte do poder concedente. Nesse sentido, é dito que as afirmações da auditoria não têm embasamento jurídico.

115. O Pedido de Reexame, fls. 588/589, além de reiterar a peça defensiva anterior, ressalta que as resoluções do Conselho Federal de Contabilidade - CFC apresentadas na Informação nº 10/2011-1ª ICE/AUDIT são posteriores inclusive ao Relatório de Auditoria nº 11/2008, *“sendo óbvio que não teria como a concessionária adotar o modelo exigido pelo órgão de auditoria quando as normas que estabelecem os modelos escolhidos sequer tinham sido editadas”*.

116. Busca-se ainda esclarecer 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, é 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.

**Análise**

117. Inicialmente, deve-se perceber que é exatamente a falta de manifestações negativas por parte do poder concedente com relação ao tema o motivo do achado de auditoria, razão pela qual a determinação é dirigida à SEJUS, e não à Concessionária.

118. Independente de haver normativos disciplinando o tema, o Tribunal, ao exercer sua função fiscalizadora, entendeu que os inventários em questão não se adequam ao princípio da eficácia. Nesse sentido, determinaram-se elementos mínimos que devem compor os inventários de bens reversíveis para que eles possam cumprir sua finalidade. Deve-se notar que a decisão ora recorrida não faz menção a nenhum normativo, mas a requisitos técnicos.

119. No tocante aos normativos, a cláusula 10.1.7<sup>11</sup> do Contrato de Concessão vincula a concessionária ao cumprimento das normas baixadas pela autoridade competente que, em matérias contábeis, é o CFC. O item 06 do CTG 05<sup>12</sup>, trazido

<sup>11</sup> 10.1.7. cumprir e fazer cumprir a legislação pertinente as cláusulas contratuais da concessão e as normas baixadas pela autoridade competente.

<sup>12</sup> 6. Este Comunicado Técnico está sendo direcionado para as concessões de rodovia, ferrovia e energia elétrica, mas os aspectos aqui abordados devem ser utilizados por similaridade ou analogia, no que for cabível e



pela recorrente, não a exclui do cumprimento do normativo, uma vez que a concessão em tela se enquadra, por analogia e similaridade, aos exemplos colocados.

120. Opina-se, pois, pelo não provimento aos argumentos apresentados no tocante ao assunto em análise.

**j. 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.**

121. O Pedido de Reexame coloca que essa 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.

122. Informa-se também que a concessionária é favorável à adoção da prática sugerida, mas que em todos os cemitérios há banners com os preços de todos produtos e serviços ofertados, constando de forma expressa e clara a oferta de jazigos de um compartimento. Além disso, é dito que nos contratos de cessão de uso de jazigo utilizados pela concessionária, cujos modelos foram definidos em acordo com a Promotoria de Justiça de Defesa dos Direitos do Consumidor – PRODECON/MPDFT, consta de forma expressa e clara que a contratação do serviço de manutenção é opcional.

### **Análise**

123. Segue a literalidade do Código de Defesa do Consumidor, que é dispositivo legal aplicável ao caso:

*“Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*

*...*

*III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;*

*...”*

---

considerando as características de cada contrato, para as demais indústrias ou atividades reguladas, a saber: água e saneamento, telecomunicações, distribuição de gás, portos, aeroportos, hospitais, pontes, túneis, prisões, estádios de futebol e demais atividades correlatas, inclusive com contratos de parcerias público-privadas.



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

*I - preço do produto ou serviço em moeda corrente nacional;*

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

*III - acréscimos legalmente previstos;*

*IV - número e periodicidade das prestações;*

*V - soma total a pagar, com e sem financiamento.”*

124. Portanto, nota-se que a exigência tem base legal. Com relação à verificação do cumprimento da lei, entende-se que tal tarefa cabe à SEJUS, na figura de gestora do contrato, motivo pelo qual não se verificam razões para reforma da decisão. Nesse ponto, se a determinação do TCDF é no sentido de coibir práticas irregulares com relação ao tema e houver regularidade, tal situação será informada, pela SEJUS, ao Tribunal.

125. Assim, sugere-se que seja mantido o teor da decisão em tela.

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

126. Nas Contrarrazões, fls. 348/350, informa-se que a análise da questão pela equipe de auditoria partiu de premissas erradas e sem sustentação jurídica e que não há diploma legal que obrigue comunicação por edital aos interessados nas exumações, sendo tal medida tomada após entendimento entre o poder concedente e a concessionária.

127. Segundo a peça recursal, não há obrigação legal de notificação dos interessados em exumações antes da publicação dos editais e uma interpretação sistemática do decreto em tela demonstra que as exumações nas áreas sociais deveriam ser automáticas após o prazo regulamentar. Dessa forma, seria impedido o enriquecimento indevido por parte dos familiares do sepultado ao utilizarem bem público, para além do prazo legal, sem qualquer ressarcimento ao erário.

128. Também, é colocado que não há possibilidade de oneração de sepultura gratuita e que a administração estatal praticou erroneamente tal atividade. Ainda, postula-se que o interesse público, residente na necessidade de reutilização de determinada área para que seja melhor aproveitada, deve se sobrepor ao interesse individual de eventual titular de oneração sobre sepultura.

129. Já no Pedido de Reexame, fls. 589/590, a recorrente traz que a Informação nº 10/2011 – 1ª ICE/AUDIT reconhece que eventuais problemas verificados decorreram da ausência de regulamentação que detalhasse o



procedimento de exumações. Ao reiterar as alegações das Contrarrazões, busca-se esclarecer que grande parte dos problemas ocorridos durante as exumações têm origem na concessão ilegal de títulos onerosos sobre sepulturas gratuitas.

130. Por fim, é colocado que as operações citadas afrontam o princípio da legalidade administrativa e o art. 49, §3º, do Decreto Distrital nº 20502/1999, que serviu de base legal para a realização das exumações e que, desde 2006, a concessionária não realizou novas exumações em áreas gratuitas, apesar de serem necessárias e legais, e está disposta a auxiliar na regulamentação do assunto.

### **Análise**

131. Com relação a esse tema, entende-se que, embora seja de bom alvitre o aviso prévio aos interessados nas exumações, não existe, de fato, dispositivo legal que obrigue a concessionária a tal atitude. Ainda, concorda-se com a recorrente no sentido de que a interpretação do Decreto Distrital nº 20502/1999<sup>13</sup> leva ao entendimento de que as exumações de sepulturas gratuitas, findado o prazo concedido, devem se processar automaticamente.

---

<sup>13</sup> Art. 44º - Só será permitida a reabertura de sepultura e a exumação de cadáver ou de despojos mortais nos seguintes casos:

I - ao término dos prazos previstos no Art.49 § 1º e Art. 51, parágrafo único, para que os despojos sejam retirados e transportados para o ossário onde serão depositados, mantendo-se a respectiva identificação constante da Guia de Sepultamento.

II - antes de decorridos os prazos a que alude o Inciso I deste artigo, mediante determinação policial ou judicial, através do documento legal correspondente.

III - apenas mediante determinação judicial ou policial quando se tratar de pessoa falecida por moléstia Infecto-contagiosa.

§ 1º - A exumação só será feita depois de tomadas as precauções sanitárias julgadas necessárias pelas autoridades competentes.

§ 2º - A exumação requisitada por autoridade policial ou através de mandado judicial ocorrerá em data e hora previamente estabelecidas e na presença de autoridade policial e do Administrador do Cemitério.

§ 3º - Quando a exumação determinada judicialmente decorrer de requerimento da parte, esta pagará as taxas de exumação.

§ 4º - Nos casos específicos de exumação para transladações, não decorridos o prazo legal, mas de acordo com o previsto neste artigo, será obrigatória a utilização de uma especial, confeccionada com as normas técnicas aprovadas pelas autoridades sanitárias.

Art. 45 - As exumações serão sempre assistidas e registradas em livro próprio do Cemitério.

§ 1º - A Administração do Cemitério fornecerá autorização de exumação com todas as Indicações necessárias à identificação dos restos mortais, tanto para a remoção dos mesmos para ossário como para translades, quando for o caso.

§ 2º - O ressepultamento deverá ser registrado em livro próprio, pela Administração do Cemitério.

Art.49º - As sepulturas gratuitas destinar-se-ão ao sepultamento de pessoas economicamente carentes, cujo estudo de caso seja diagnosticado por Assistente Social designado(a) pela Secretaria da Criança e Assistência Social do Distrito Federal.

§ 1º - As sepulturas gratuitas serão concedidas pelo prazo de cinco (5) anos para adultos e 3 (três) anos para infantes, até treze anos de idade.

§ 2º - Decorrido o prazo a que alude o S 1º deste artigo e não havendo fato impeditivo, os despojos mortais serão exumados e recolhidos em ossário, devidamente registrados e em conformidade com as prescrições sanitárias.

§ 3º - Havendo interesse dos familiares do falecido, após decorrido o prazo a que alude o § 1º deste artigo, e não havendo fato impeditivo, os despojos mortais das sepulturas gratuitas poderão ser exumados e transferidos para sepulturas oneradas, mediante pagamento de taxas.



132. No tocante à separação entre áreas oneradas e gratuitas, não se verificam problemas na situação, visto que se trata de procedimento operacional, não ficando patente a situação de segregação social.

133. No entanto, embora se concorde com os argumentos trazidos, não há motivos para reforma da decisão quanto a esse item, uma vez que, se de fato a legislação está sendo respeitada, caberá à SEJUS informar a situação ao Tribunal, sem prejuízo à recorrente.

134. Por fim, sugere-se, tendo em vista os motivos expostos, a retirada do item III-e-vii da decisão em tela, que versa sobre a eliminação da segregação entre sepultamentos onerosos e gratuitos.

#### **I. Sobre a cobrança indevida de juros.**

135. Nas Contrarrazões, fls. 351/352, informa-se 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.

136. Com relação ao cálculo, assim busca esclarecer a peça recursal: *“peguemos o parcelamento em 3 prestações, constantes na tabela à fl. 106. O valor total dos juros sobre a venda é de R\$ 93,00. Desse modo o percentual total de juros deve ser calculado pela razão entre o valor pago a título de juros sobre o valor principal da venda, portanto, deve-se dividir R\$ 93,00 por R\$ 1517,00, obtendo-se o resultado de uma taxa de juros total de 6,13%. Dividindo-se a taxa pela quantidade de meses, 3, temos que a taxa nominal mensal é de 2,04%. Descontando-se o efeito inflacionário, apurado, em média no patamar de 0,5% ao mês, teremos uma taxa efetiva inferior a 1,5% ao mês, pois a taxa de inflação tem efeito cumulativo, enquanto a taxa de juros não”.*

137. É colocado que a taxa de juros de 1% ao mês, mencionada pelo Relatório de Auditoria como aplicada pela jurisprudência, refere-se aos juros de mora, e não aos juros de financiamento, que obedecem às leis de mercado. Também, é apresentada a tabela de financiamento praticada à época (Anexo XII, fls. 126/128) que, segundo a peça, opera com juros reais inferiores a 1,5%. Ademais, informa-se que a concessionária não possui reclamações perante o PROCON neste sentido.

138. O Pedido de Reexame, fl. 590, reitera as alegações supracitadas, informando que as taxas de juros estão de acordo com o mercado e dentro da legalidade, e acrescenta que o pagamento parcelado é uma inovação da concessão.

#### **Análise**

139. Tratando inicialmente dos cálculos efetuados no Relatório de Auditoria (fl. 106), não são verificados erros nas taxas de juros apresentadas: os resultados estão de acordo com os gerados pela aplicação da Tabela Price, que é o método



adequado para o cálculo de juros compostos com amortizações em parcelas de mesmo valor.

140. Com relação ao método de cálculo proposto pela recorrente, há erros patentes, carecendo o mesmo de conceitos básicos de matemática financeira: uma vez que há entrada de 50%, o valor financiado não é o total da compra como afirmado, mas o valor total subtraído da entrada; a taxa de juros mensal não é obtida dividindo-se a taxa acumulada pelo número de meses pois, diferentemente do informado, os juros atuantes em todo sistema financeiro, indistintamente, são compostos, sendo que a metodologia adequada foi informada no parágrafo acima.

141. Com relação à taxa de inflação, não faz sentido subtraí-la da taxa efetiva de juros, uma vez que o efeito inflacionário é fenômeno inerente à economia como um todo. Ou seja, tanto os investimentos da concessionária como os do consumidor estão sujeitos à inflação, independente de haver ou não a compra. Assim, não deve a recorrente recompor suas perdas inflacionárias às custas do consumidor.

142. Tendo em vista o exposto, entende-se que a cobrança praticada é indevida por ser abusiva.

143. Com relação aos juros praticados nas tabelas acostadas às fls. 126/128 do Anexo XII, nota-se que é falsa a afirmativa de que os juros praticados são inferiores a 1,5% ao mês: a aplicação da metodologia da Tabela Price mostra que os financiamentos apresentados têm taxa variável entre 3,5% e 4,0% ao mês, valor superior a qualquer taxa de juros de mercado praticada entre 2005, ano em que as tabelas passaram a vigorar, e os dias atuais<sup>14</sup>.

144. Deve-se concordar, no entanto, que a possibilidade de financiamento é uma inovação da concessão, que proporciona facilidades aos usuários. Nesse sentido, há que se ponderar que, se por um lado a concessionária não é instituição financeira para auferir rendimentos com juros, por outro lado não haverá interesse em prestar o serviço se forem fixados juros de investimentos extremamente seguros, como a poupança, tendo em vista os riscos envolvidos na operação.

145. Por fim, sugere-se a manutenção do teor da decisão recorrida, uma vez que os juros são devidos, mas não nas proporções praticadas.

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

146. Nas Contrarrazões, fls. 353/354, buscou-se esclarecer 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

<sup>14</sup> Os juros de mercado são aferidos com base na taxa SELIC.



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.

147. O Pedido de Reexame, fl. 591, reitera as alegações supracitadas e busca esclarecer 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.

### **Análise**

148. O argumento que a não conformidade é oriunda de um atraso na regulamentação que viria a prorrogar o prazo é impróprio. Ora, a expectativa de edição de um novo normativo não pode servir de razão para o descumprimento do normativo vigente.

149. Nesse sentido, entende-se que não deve prosperar a tese da recorrente, devendo ser mantida a determinação à SEJUS para que proceda ações com objetivo de coibir as irregularidades quanto ao tema. No entanto, sugere-se que o dispositivo legal a ser observado seja alterado, da Resolução CONAMA nº 335/2003 para a Resolução CONAMA nº 402/2008.

### **n. Sobre a determinação ao IBRAM de suspensão da tramitação da solicitação de licença ambiental para construção de crematório.**

150. No Pedido de Reexame, fls. 591/593, reitera-se que a verificação da legalidade da concessão do serviço de crematório é objeto do Processo nº 1457/2001, e não do presente feito. As demais informações são em consonância com as Contrarrazões apresentadas.

151. É colocado que o edital previu a mera possibilidade de exploração do serviço de cremação, não estabelecendo tal serviço como obrigatório, ficando caracterizada a obtenção de receita alternativa. Ainda nesse sentido, o fato de a legislação de referência reputar o serviço como cemiterial também não significaria obrigatoriedade de prestá-lo.

152. Também, é trazido que o edital, em sua cláusula 2.6 do Anexo III (Anexo I, fls. 58/59), previu expressamente a possibilidade de instalação do crematório, devendo a tarifa ser calculada após os estudos de viabilidade e aprovação dos projetos e com base no custo do serviço acrescido de, no máximo, a mesma margem de rentabilidade demonstrada para o restante da proposta vencedora da licitação.

153. Assim, informa-se que, devido às exigências do edital, a concessionária não pode livremente arbitrar o preço do serviço e que a suposta falta de cotação



prévia da tarifa do serviço em tela não traz qualquer prejuízo à concessão, uma vez que a empresa foi licitante única e as decisões judiciais são unânimes em atribuí-la a estipulação dos preços dos serviços, devendo o poder concedente zelar pela modicidade das tarifas.

### **Análise**

154. Quanto à identidade de objeto com o Processo nº 1457/2001, acredita-se que o item “c” dessa Informação esgotou o tema, razão pela qual torna-se desnecessária nova abordagem.

155. Com relação à obrigatoriedade de se construir e operar o crematório, cabe trazer à baila o objeto do contrato de concessão (fl. 151 do Anexo I):

“Constitui objeto do presente Contrato a Concessão de Serviços Públicos precedida de Obra Pública, incluindo uso das áreas e das instalações dos cemitérios com destinação à Secretaria de Ação Social, visando a recuperação e modernização das instalações físicas, construção de ossuários, cinzários, **crematório** e adoção de medidas administrativas e operacionais...” (Grifo próprio)

156. Assim, é estranho que se trate um item do objeto contratado como elemento acessório. Além disso, a Administração não pode criar procedimentos licitatórios para se contratar objetos que não são de seu interesse estrito, sob pena de ferir aos princípios do interesse público, da eficiência, da moralidade, da razoabilidade, dentre outros.

157. Nesse sentido, entende-se que a concessionária se vincula ao objeto contratado, não gozando de discricionariedade para decidir quanto a instalar ou não o crematório. Ademais, é patente o interesse público na construção desse item, uma vez que a numerosa população de Brasília não conta com nenhuma estrutura para cremar, quando desejar, seus mortos.

158. Na mesma esteira, uma vez que o crematório é objeto da licitação, deveria sua concessão ter sido fornecida mediante, no mínimo, prévia cotação de preços de um projeto básico em conformidade com o inc. IX do art. 6º da Lei nº 8666/1993.

159. No entanto, de fato o edital, em seu item 2.6 citado pela recorrente<sup>15</sup>, traz a instalação do crematório como mera liberalidade da concessionária vencedora, situação que soa desarrazoada frente aos motivos já colocados anteriormente.

160. Apesar do exposto, deve-se ter em mente que a demanda atual pelo serviço de crematório, considerando a cultura do povo brasileiro, tende a ser consideravelmente menor que a demanda pelos enterros tradicionais. Nesse

<sup>15</sup> É permitido à Concessionária instalar crematório em qualquer dos cemitérios, após a realização de todos os estudos de viabilidade técnica, os projetos aprovados nas autoridades competentes e a definição da tarifa, devidamente justificada com a composição de custo, mantendo, no máximo, a mesma margem de rentabilidade demonstrada para o restante do contrato na proposta da licitante vencedora.



sentido, tendo em vista a relevância financeira dos enterros frente ao crematório e o interesse público, entende-se que a mácula existente no processo licitatório possa ser saneada pelo correto acompanhamento da implantação desse item pela Administração, que deve zelar pelo bom préstimo dos serviços e pela modicidade das tarifas.

161. Ainda, parece razoável a metodologia estipulada no edital para precificação dos serviços, motivo pelo qual opina-se aqui pela continuidade do processo de implantação do crematório. Assim, entende-se que deve o IBRAM continuar o processo de licença ambiental do empreendimento.

**o. Sobre a Decisão nº 3125/2012 desconsiderar as decisões judiciais.**

162. No Pedido de Reexame, fl. 593, é colocado que o Relatório de Auditoria não levou em conta as decisões judiciais sobre o tema, havendo desarmonia, no tocante a disposições sobre tarifas, entre a Decisão em tela e as emanadas pelo Poder Judiciário.

**Análise**

163. O entendimento dessa situação já foi apresentado no Parágrafo 71 da presente Informação. Nota-se, novamente, confusão entre os conceitos de preço, taxa e tarifa e não se verificou a desarmonia arguida, uma vez que o Poder Judiciário não decidiu de forma exclusiva sobre as taxas que, cabe repetir, não devem ser cobradas por pessoa jurídica de direito privado.

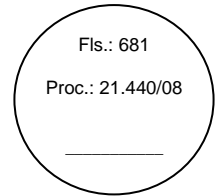
**SUGESTÕES**

Diante do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário:

- 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. substituir, no item IV-h, a Resolução CONAMA nº 335/2003 pela Resolução CONAMA nº 402/2008;



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SECRETARIA DE AUDITORIA  
1ª DIVISÃO DE AUDITORIA



III. autorizar:

- a. a ciência do recorrente, da SEJUS e do IBRAM sobre a apreciação do mérito do Pedido de Reexame interposto, com envio de cópia desta informação a esses interessados;
- b. o retorno dos autos à Secretaria de Auditoria, para as providências pertinentes.

Marcelo Bálbio Moraes

ACE – 1416-8