



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E CIDADANIA DO DISTRITO FEDERAL
Comissão Especial de Licitação, Modalidade Concorrência, para Outorga de Permissão de Serviços Funerários no DF

Resposta - SEJUS/GAB/COMISSÃO P. 155/2018

Em resposta ao pedido de esclarecimento apresentado pela Associação das Funerárias do Distrito Federal ao Edital de Concorrência nº 01/2019 – SEJUS/DF, que tem por objeto a outorga de permissão para exploração de serviços funerários no Distrito Federal, esta Comissão o faz nos seguinte termos:

1. Vieram os presentes autos eletrônicos para análise da impugnação apresentada pela interessada, com o intuito de ver alterados os itens que aponta.

ANÁLISE

2. Da tempestividade

2.1 Protocolado o documento de impugnação no prazo fixado pelo art. 41 da Lei de Licitações, impõe-se seu conhecimento.

3. Da competência para impugnar

3.1 Insurge-se a impugnante contra a exigência contida no item 16.5. do Edital, que reza:

16.5. Não serão conhecidas as impugnações apresentadas após o respectivo prazo legal ou, no caso de empresas que estejam inscritas por representante não habilitado legalmente ou não identificado no processo para responder pela proponente.

3.1.1. Assevera que "... não há clareza sobre a extensão do termo Habilitação Legal utilizado..."

3.1.2. Trata-se de questão relativa à legitimidade dos interessados e à representação das partes, tratada, no âmbito do processo administrativo, sendo oportuna a transcrição dos arts. 9º e 10 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999:

Art. 9º São legitimados como interessados no processo administrativo:

I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações representadas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - as pessoas ou as associações legalmente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 10. São capazes, para fins de processo administrativo, os maiores de dezoito anos, ressalvada previsão especial em ato normativo próprio.

3.1.3. No caso específico dos processos licitatórios, estende a legislação de regência a legitimação para a impugnação ao edital respectivo a "Qualquer cidadão", expressão, aliás, limitadora, porquanto, em seu conceito jurídico próprio, cidadão é aquele que está em gozo de todos os seus direitos políticos, sendo que o espírito da lei foi exatamente conferir a qualquer pessoa tal possibilidade.

3.1.4. Ocorre que, no caso de pessoas jurídicas, sua representação há de dar-se por documento comprobatório desta qualidade (contrato social, ata de assembleia, procuração, etc.).

3.1.5. Assim, caso o impugnante seja pessoa física, bastará comprovar sua identidade por meio de documento oficial.

3.1.6. In casu, entretanto, trata-se de impugnação apresentada por pessoa jurídica de direito privado (associação), o que remete à obrigatoriedade de comprovação da qualidade de representante daquele que a subscreve, porquanto a própria Constituição Federal, ao estabelecer a possibilidade de representação judicial ou extrajudicial por meio de entidades associativas, o fez mediante exigência de autorização expressa dos associados:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXI - as entidades associadas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente; (...)

3.1.7. A questão relativa ao alcance da autorização legal exigida foi dirimida pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do recurso extraordinário cuja ementa abaixo se transcreve, reconhecida a existência de repercussão geral, *verbis*:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 573.232 SANTA CATARINA RELATOR: MIN. RICARDO LEWANDOWSKI REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. MARCO AURÉLIO RECTE. (S) :UNIÃO ADV.(A/S) :ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO RECD.(A/S) :FABRÍCIO NUNES E OUTRO(A/S) ADV.(A/S) :ANDRÉ MELLO FILHO E OUTRO(A/S) REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados.

TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial.

3.1.8. Nesse contexto, não há como reconhecer a Associação das Funerárias do Distrito Federal como representante legal de seus associados no presente processo.

3.1.9. Não obstante, em observância ao princípio do informalismo moderado no processo administrativo, que privilegia a adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados, de modo que o conteúdo deve prevalecer sobre o formalismo extremo, respeitadas as formalidades essenciais (art. 2º, parágrafo único, incisos IX e VIII, da já mencionada Lei federal nº 9.784, de 1999) e considerando que, nos termos do inciso XIII do art. 2º do mesmo diploma legal, a interpretação da norma administrativa observará a forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se destina, tem-se por admissível o conhecimento da impugnação apresentada por TÂNIA BATISTA DA SILVA, sua subscritora, na qualidade de pessoa física, cujo documento de identificação instruiu o petítório.

3.1.10. Aliás, registre-se que o próprio documento de impugnação traz em seu bojo a hipótese de reconhecimento da incapacidade postulatória da Associação.

3.1.11. Nesse diapasão, esta Comissão conhece da impugnação firmada por Tânia Basta da Silva, em sua condição de pessoa física, a cidadã a que se refere a lei de licitações.

4. Prossegue a interessada requerendo "... que a liberdade postulatória seja estendida para qualquer cidadão e para qualquer empresa... independente de habilitação legal...", que "... Haja publicidade de todas as impugnações e respostas ofertadas, de modo que o Edital deverá mencionar o local e data em que essas informações estarão disponíveis." e "3. Considerando os recursos tecnológicos disponíveis, requer que os atos sejam publicados em meio eletrônico."

4.1. Quanto ao que denomina liberdade postulatória, está ela adstrita aos ditames legais, e, como já dito, no caso da impugnação, estende-se a todo cidadão, desde que identificado. Já quanto a pessoas jurídicas, não há como se conhecer de qualquer postulação em seus nomes, sem que os signatários efetivamente detenham poderes para representá-las, quer por serem proprietários, quer representantes.

4.2. No que concerne à solicitação de que haja publicidade de todos os questionamentos, requerimentos e impugnações, por meio de publicação em meio eletrônico, não há o que se deferir, porquanto tais informações e as respectivas respostas se encontram disponíveis no sítio eletrônico desta Secretaria: sejus.df.gov.br, bastando para o acesso (que é público) clicar na aba "Editais e Publicações".

4.2.1. Consigne-se, apenas por oportuno, que os atos licitatórios de publicação obrigatória na imprensa oficial são os previstos expressamente na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

5. O item III. A do requerimento, refere-se ao objeto da licitação, nos seguintes aspectos:

"... o objeto do edital é composto da mescla de duas normas vigentes, o art. 7º da Lei na 2424/99, dos arts. 2º e 4º do Decreto nº 28.606/2007, que são normas antigas e carecem de atualização, para se tornarem compatíveis com o ordenamento vigente.

Atualmente, a Lei Federal nº 13.261/2016 regulamenta o oferecimento de Planos Funerários, objeto do presente certame, (vide item 1.3.4), exigindo para a sua comercialização apenas o cumprimento de requisitos legais, sem a necessidade de que sejam licitados. Dessa forma, de plano já se verifica a incompatibilidade da legislação do Distrito Federal com o regramento federal vigente, sendo irrelevante a licitação de serviços permitidos a qualquer empresário por Lei Federal."

5.1. Efetivamente, a Lei federal nº 13.261, de 22 de março de 2016, cuida da normatização, fiscalização e comercialização de planos de assistência funerária.

5.1.1. Ocorre que a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 15, inciso XVIII, estabelece competir privativamente ao Distrito Federal dispor sobre serviços funerários e administração dos cemitérios.

5.1.1.1. Foi no uso dessa competência, que se expediu a Lei nº 2.424, de 14 de julho de 1999, a qual, em seu art. 7º, inciso IX, assim dispôs:

Art. 7º Os serviços funerários constituem-se por:

(...)

IX - disponibilização de planos de assistência funerária...

5.1.1.2. Referida disposição foi reproduzida pelo art. 4º, inciso III, do Decreto nº 28.606, de 20 de dezembro de 2007, que regulamentou a referida Lei nº 2.424, de 1999.

5.1.1.3. Nesse contexto, no âmbito do Distrito Federal, a disponibilização de plano de assistência funerária é considerada como serviço funerário de fornecimento optativo, ou seja, a permissionária poderá prestá-lo ou não.

5.1.1.4. O fato serem consideradas pela impugnante "... normas antigas e carecem de atualização, para se tornarem compatíveis com o ordenamento vigente." não autoriza a Administração Pública a negar-lhes vigência, sob pena de malferimento do princípio da legalidade.

5.2. Segundo a interessada, *"... não parece razoável licitar serviços que o próprio usuário pode obter diretamente, como no item 1.2, que trata expressamente de serviços que podem ser obtidos diretamente pelo usuário, ou seja, por qualquer pessoa, independente de licitação. Da mesma forma, no item 1.3.2 está sendo licitada a "representação da família", ora, é possível enumerar diversos institutos que conflitam com o presente item do objeto, inclusive o Estatuto da Advocacia, igualmente estatuidos em Lei Federal. Assim, arguimos que o objeto do certame não está claro e bem definido, em que pese seja a transcrição literal do Decreto nº 28.606/07 e esteja completamente de acordo com a Lei nº 2424/99."*

5.2.1. Com o devido acatamento, ao licitar um serviço, o que a Administração Pública faz, é permitir que terceiros pratiquem atos que seriam de competência do Estado e, nesse sentido, autoriza as permissionárias de serviços funerários a retirar certidões de óbito e guias de sepultamento, recolher taxas de cemitério relativas ao sepultamento e obter, encaminhar e retirar determinados documentos.

5.2.2. Autoriza, entretanto não obriga, e possibilita à família fazê-lo às suas expensas, sem ter que pagar por esse serviço, ou optar por contratá-lo, em face do peculiar momento por que passa.

5.2.3. O mesmo se aplica à questão da representação da família no que tange à liberação do cadáver e remoção nacional ou internacional.

5.2.4. Não são indicados os *"... diversos institutos que conflitam com o presente item do objeto..."*, a não ser quanto ao Estatuto da Advocacia, o que possibilita apenas a abordagem deste último e de forma geral, eis que não informados quais os dispositivos estariam em conflito com o edital.

5.2.4.1. A representação da família nesses casos é serviço que pode ou não ser contratado com o estabelecimento funerário, sem prejuízo da possibilidade de ser ela representada perante os órgãos necessários por advogado devidamente munido de instrumento procuratório, não se vislumbrando, dessa forma, qualquer desrespeito às normas que constituem aquele Estatuto.

5.2.4.2. Trata-se de serviço facultativo que as funerárias estão autorizadas a prestar, sem obrigatoriedade, porque assim previsto na legislação de regência.

5.2.5. Considera-se, pois, devidamente claro e bem definido o objeto do edital e, como reconhecido pela própria impugnante, *"... completamente de acordo com a Lei nº 2.424/99."*

5.3. O próximo ponto abordado no petição diz respeito à inclusão, no objeto do edital, dos serviços prestados de forma gratuita pelo Distrito Federal, os chamados sepultamentos sociais, *in verbis*:

A licitação também não inclui os serviços prestados de forma gratuita pelo Distrito Federal, (vide item 1.3.5) fonte de inúmeras reclamações da população sobre maus serviços prestados.

5.3.1. Tratam-se a concessão e a permissão de serviços públicos de atos discricionários do Estado, a depender exclusivamente da conveniência e oportunidade da delegação da execução a outrem.

5.3.1.1. Tanto é fato, que o Poder Concedente pode, a qualquer momento, encampar o serviço concedido, desde que assim o recomende o interesse público e que haja lei autorizativa para tal, não se desconsiderando, é claro, as indenizações porventura devidas.

5.3.1.2. Esse é o teor do art. 37 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e é da natureza própria das concessões, não estando este ente federado obrigado a licitar (em detrimento do interesse público) esse ou aquele serviço, de que são exemplos os serviços de sepultamento gratuito, ainda que o estivesse prestando de forma insatisfatória. Por não estar em discussão a qualidade do serviço de assistência social, deixa-se de abordar os posicionamentos da impugnante a esse respeito.

5.3.1.3. Entende esta Comissão não haver qualquer esteio para a afirmação de que *"É vergonhosa a declaração reiterada a SEJUS-DF no sentido de que as suas funções administrativas são separadas da SEDES-DF e por isso seria justo prosseguir com o presente certame, mesmo tendo conhecimento sobre os serviços*

prestados ali sem o mínimo de segurança, qualidade e dignidade para os atendidos.”

5.3.1.4. Trata-se não de declaração da SEJUS/DF, mas tão somente de regras de competência legalmente firmadas, que fazem recair os serviços sociais sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (dentre eles o auxílio por morte) e sobre a Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania a supervisão e fiscalização dos serviços funerários prestados por terceiros.

5.4. Prossegue a interessada asseverando que as disposições do item 1.3.6, continuam em conflito com o parágrafo único do art. 4º do Decreto nº 28.606/07, segundo o qual é necessária autorização expressa para a prestação de qualquer outro serviço ou fornecimento além dos relacionados nos arts. 1º, 2º, 3º e 4º do mesmo Decreto.

5.4.1. Contudo, não se vislumbra o conflito apontado, porquanto embora esteja prevista a operação, pelas permissionárias, de serviços optativos adicionais, igualmente está prevista a necessidade de autorização para que tal ocorra.

5.4.1.1. Desse modo, qualquer outro serviço optativo que a permissionária deseje prestar obrigatoriamente dependerá de autorização do Poder Concedente, fundamentadamente.

5.4.1.2. Por fim, se já houvesse a possibilidade de definição dos serviços que poderiam vir a ser oferecidos opcionalmente pelas permissionárias, já constariam do edital vergastado.

6. Questiona a impugnante:

6.1. A - **QUANTO AO OBJETO DA LICITAÇÃO.** “O EDITAL DE CONCORRÊNCIA N° 01/2019 - SUAF/SEJUS publicado em 2020 teve como objeto, conforme item 1 do Edital a seleção de 51 empresas, enquanto o mesmo Edital republicado em 2021 prevê a seleção de 49 empresas. Houve redução de 3 empresas no quantitativo total de empresas a serem selecionadas. A redução de três empresas no espaço de menos de um ano demonstra que os estudos utilizados como base para o lançamento do edital não são confiáveis... Nesse sentido, se faz necessário que a SEJUS-DF esclareça os critérios para a quantificação do número de outorgas.”

6.1.1. A diminuição do número de outorgas no edital que rege a presente licitação em relação à primeira versão do edital publicado foi causada por requerimento da própria ASFUN, na impugnação disponível em http://www.sejus.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/01/ASFUN_DF.pdf, no sentido de que:

O item trata de que para que seja sustentável a concessão, no final do período licitado, cada empresa tenha pelo menos um atendimento por dia. Entretanto, esse cálculo não exclui os serviços gratuitos, para os quais a presente licitação não se aplica, **de modo que o total absoluto de sepultamentos sociais deverão ser descontados dos óbitos diários.** (sem negrito no original)

6.1.2. A impugnação foi deferida e novos cálculos foram elaborados, excluindo os sepultamentos sociais. Em consequência, o número de óbitos a serem atendidos pelas empresas diminuiu e, do mesmo modo, menor foi o número de funerárias necessárias.

6.1.3. A metodologia utilizada para a fixação do número de outorgas necessário para a prestação de adequado serviço pelas funerárias foi pormenorizadamente descrita no Projeto Básico, do qual se extrai o seguinte excerto:

“10.4.1. Foi extraído do sítio eletrônico <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> o quantitativo populacional e de óbitos projetados para o período de 2020 até o ano de 2030 (termo final do contrato), ao final do qual serão **3.402.180** habitantes neste ente federado, e **18.780** óbitos.

10.4.1.1. Não se pode desconsiderar, entretanto, que deste total de óbitos, há que se subtrair, nos cálculos, o número de sepultamentos sociais, ou seja, aqueles gratuitamente efetuados pelo Distrito Federal, que não gerarão qualquer receita para as permissionárias.

10.4.1.1.1. Segundo dados fornecidos pela empresa **Campo da Esperança Serviços Ltda.**, entre os anos de 2014 e 2019, foram realizados sepultamentos sociais nos seguintes quantitativos neste ente federado:

Ano	Número de sepultamentos sociais
2014	1046
2015	1003
2016	977
2017	1074
2018	1047
2019	1055

10.4.1.1.2. Calculando a média de crescimento dos sepultamentos sociais, chega-se ao percentual de **1,47%**, sendo certo que o número relativo ao ano de 2014 foi utilizado apenas para estabelecer o percentual de crescimento do ano de 2015.

10.4.1.1.3. O número total de sepultamentos sociais entre 2015 e 2019 foi de **5.156**.

10.4.1.1.3.1. Contudo, compulsando a relação nominal encaminhada pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., verificou-se que desse total, **868** sepultados tinham endereço incompleto (e sem possibilidade de localização) ou desconhecido e **333** residiam fora do Distrito Federal.

10.4.1.1.4. Por questão de equidade, vez que não há como se verificar de qual das Localidades licitadas deveriam ser subtraídos esses enterros gratuitos (com endereços incompletos e residentes fora deste ente federado), houve-se por bem considerar apenas o número daqueles que residiam em local conhecido, no total de **3.955 (três mil, novecentos e cinquenta e cinco)**, cujos números e percentuais encontram-se discriminados em cada Localidade a ser licitada, na respectiva planilha de cálculos.

10.1.1.4.1. Registre-se que o percentual de enterros sociais também foi calculado para cada Localidade, ano a ano.

10.4.1.1.5. Assim como o IBGE projetou a população e o número de óbitos por ano no Distrito Federal entre 2019 e 2030, foi projetado o número de enterros sociais, nesse mesmo período, calculado sobre a média de 1031,2 ao ano (média de sepultamentos sociais entre 2015 e 2019) ao qual foi aplicado o **percentual médio de crescimento nos últimos cinco anos**, qual seja **1,47%** ao ano, também discriminado na memória de cálculos.

Ano	População	Óbitos totais por ano	Perc
2020	3.052.546	13.706	4,49

2021	3.091.667	14.098	4,56
2022	3.130.014	14.523	4,64
2023	3.167.502	14.951	4,72
2024	3.204.070	15.412	4,81
2025	3.239.675	15.939	4,92
2026	3.274.291	16.437	5,02
2027	3.307.883	17.003	5,14
2028	3.340.408	17.571	5,26
2029	3.371.845	18.141	5,38
2030	3.402.180	18.780	5,32

Verifica-se, pois, que no ano de 2030 ocorrerão 18.780 óbitos no Distrito Federal, dos quais 929 serão sepultamentos sociais, restando a ser utilizado nos cálculos o número de 18.780 – 929 = **17.851**.

10.4.5. Tais projeções propiciam o estabelecimento do número de empresas necessárias, na forma da tabela que retratará a separação das outorgas por grupos de localidades, de modo a estimular a competitividade entre as Permissionárias e prevenir eventuais interrupções de atividade, garantindo que cada uma delas tenha a possibilidade de executar, pelo menos, 01 (um) serviço diário ao final do prazo de validade das permissões.

6.1.3.1. Os dados utilizados, pois, não poderiam ser mais fidedignos, devidamente publicados por órgãos oficiais e à disposição de qualquer pessoa em seus sítios eletrônicos, afastada, desse modo, a hipótese de necessidade de nova licitação nos próximos dez anos.

6.1.3.2. Prossegue a impugnante solicitando que se esclareça "... de modo específico, o motivo pelo qual os serviços gratuitos não são licitados, para que se possa ofertar maior qualidade à população carente, como ocorre em quase totalidade dos municípios onde os serviços funerários foram licitados, haja vista a existência de muitas opções para melhoria dos serviços prestados."

6.1.3.3. Essa foi, repise-se, decisão do Distrito Federal na organização de sua estrutura administrativa, que optou por prestar **diretamente** esse serviço, limitando-se a matéria ao campo da discricionariedade, em face da competência privava do Chefe do Poder Executivo na organização e funcionamento da administração local, nos termos do art. 100, inciso X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, *in verbis*:

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal: (...)

X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;

6.1.3.4. Importa ressaltar que está a administração do Distrito Federal sob a fiscalização de todos os órgãos de controle, sede própria para a discussão da qualidade dos serviços públicos e responsabilização administrativa, se o caso.

"O EDITAL DE CONCORRÊNCIA N° 01/2019 - SUAF/SEJUS publicado em 2020 teve como objeto, conforme item 1 do Edital a seleção de 51 empresas, enquanto o mesmo Edital republicado em 2021 prevê a seleção de 49 empresas. Houve redução de 3 empresas no quantitativo total de empresas a serem selecionadas. A redução de três empresas no espaço de menos de um ano demonstra que os estudos utilizados como base para o lançamento do edital não são confiáveis... Nesse sentido, se faz necessário que a SEJUS-DF esclareça os critérios para a quantificação do número de outorgas."

6.2. A diminuição do número de outorgas no edital que rege a presente licitação em relação à primeira versão do edital publicado foi causada por requerimento da própria ASFUN, na impugnação disponível em http://www.sejus.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/01/ASFUN_DF.pdf, no sentido de que:

O item trata de que para que seja sustentável a concessão, no final do período licitado, cada empresa tenha pelo menos um atendimento por dia. Entretanto, esse cálculo não exclui os serviços gratuitos, para os quais a presente licitação não se aplica, **de modo que o total absoluto de sepultamentos sociais deverão ser descontados dos óbitos diários.** (sem negrito no original)

6.2.1. A impugnação foi deferida e novos cálculos foram elaborados, excluindo os sepultamentos sociais. Em consequência, o número de óbitos a serem atendidos pelas empresas diminuiu e, do mesmo modo, menor foi o número de funerárias necessárias.

6.3. A metodologia utilizada para a fixação do número de outorgas necessário para a prestação de adequado serviço pelas funerárias foi pormenorizadamente descrita no Projeto Básico, do qual se extrai o seguinte excerto:

"10.4.1. Foi extraído do sítio eletrônico <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/> o quantitativo populacional e de óbitos **projetados** para o período de **2020** até o ano de **2030** (termo final do contrato), ao final do qual serão **3.402.180** habitantes neste ente federado, e **18.780** óbitos.

10.4.1.1. Não se pode desconsiderar, entretanto, que deste total de óbitos, há que se subtrair, nos cálculos, o número de sepultamentos sociais, ou seja, aqueles gratuitamente efetuados pelo Distrito Federal, que não gerarão qualquer receita para as permissionárias.

10.4.1.1.1. Segundo dados fornecidos pela empresa **Campo da Esperança Serviços Ltda.**, entre os anos de **2014** e **2019**, foram realizados sepultamentos sociais nos seguintes quantitativos neste ente federado:

Ano	Número de sepultamentos sociais
2014	1046
2015	1003
2016	977
2017	1074
2018	1047

2019

1055

10.4.1.1.2. Calculando a média de crescimento dos sepultamentos sociais, chega-se ao percentual de **1,47%**, sendo certo que o número relativo ao ano de 2014 foi utilizado apenas para estabelecer o percentual de crescimento do ano de 2015.

10.4.1.1.3. O número total de sepultamentos sociais entre 2015 e 2019 foi de **5.156**.

10.4.1.1.3.1. Contudo, compulsando a relação nominal encaminhada pela empresa Campo da Esperança Serviços Ltda., verificou-se que desse total, **868** sepultados tinham endereço incompleto (e sem possibilidade de localização) ou desconhecido e **333** residiam fora do Distrito Federal.

10.4.1.1.4. Por questão de equidade, vez que não há como se verificar de qual das Localidades licitadas deveriam ser subtraídos esses enterros gratuitos (com endereços incompletos e residentes fora deste ente federado), houve-se por bem considerar apenas o número daqueles que residiam em local conhecido, no total de **3.955 (três mil, novecentos e cinquenta e cinco)**, cujos números e percentuais encontram-se discriminados em cada Localidade a ser licitada, na respectiva planilha de cálculos.

10.1.1.1.4.1. Registre-se que o percentual de enterros sociais também foi calculado para cada Localidade, ano a ano.

10.4.1.1.5. Assim como o IBGE projetou a população e o número de óbitos por ano no Distrito Federal entre 2019 e 2030, foi projetado o número de enterros sociais, nesse mesmo período, calculado sobre a média de 1031,2 ao ano (média de sepultamentos sociais entre 2015 e 2019) ao qual foi aplicado o **percentual médio de crescimento nos últimos cinco anos**, qual seja **1,47%** ao ano, também discriminado na memória de cálculos.

Ano	População	Óbitos totais por ano	Percentual de Cresc
2020	3.052.546	13.706	4,49 %
2021	3.091.667	14.098	4,56%
2022	3.130.014	14.523	4,64%
2023	3.167.502	14.951	4,72%
2024	3.204.070	15.412	4,81%
2025	3.239.675	15.939	4,92%
2026	3.274.291	16.437	5,02%
2027	3.307.883	17.003	5,14%
2028	3.340.408	17.571	5,26%
2029	3.371.845	18.141	5,38%
2030	3.402.180	18.780	5,32%

Verifica-se, pois, que no ano de 2030 ocorrerão 18.780 óbitos no Distrito Federal, dos quais 929 serão sepultamentos sociais, restando a ser utilizado nos cálculos o número de $18.780 - 929 = 17.851$.

10.4.5. Tais projeções propiciam o estabelecimento do número de empresas necessárias, na forma da tabela que retratará a separação das outorgas por grupos de localidades, de modo a estimular a competitividade entre as Permissionárias e prevenir eventuais interrupções de atividade, garantindo que cada uma delas tenha a possibilidade de executar, pelo menos, 01 (um) serviço diário ao final do prazo de validade das permissões.

6.4. Os dados utilizados, pois, não poderiam ser mais fidedignos, devidamente publicados por órgãos oficiais e à disposição de qualquer pessoa em seus sítios eletrônicos, afastada, desse modo, a hipótese de necessidade de nova licitação nos próximos dez anos.

6.5. Já o **item B (QUANTO À META)**, contém a seguinte exposição: "A meta proposta de modo genérico e abstrato, fere os novos parâmetros de transparência. Não houve mensuração de riscos, definição de indicadores, pesquisas de qualidade, nenhuma métrica capaz de auferir o cumprimento da meta."

6.5.1. Há que se considerar que os itens do Edital e do Projeto Básico e as cláusulas contratuais que instruem os autos devem ser analisados de forma sistemática, quer entre si, quer em relação aos demais documentos que os instruem.

6.5.2. Com efeito, a meta constante do item 2 do Edital há que ser atrelada à adequabilidade do serviço constante do item 5.5 (pleno atendimento dos usuários, que satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas).

6.5.3. A definição de indicadores e pesquisas de qualidade necessários à aferição da adequabilidade dos serviços prestados encontra-se minuciosamente descrita na Cláusula Décima Sétima da minuta de contrato anexa ao Edital, deixando-se de transcrevê-la em face de sua extensão. Não há, pois, o que se deferir a respeito.

6.5.4. O Mapa de Riscos encontra-se juntado aos autos do Processo 00400-00034420/2019-22, que instrui a licitação, sob o nº 55529374.

6.6. No que se refere ao item "C - QUANTO AO PRAZO (ITEM 3)", insurge-se a interessada contra a exigência do requerimento de prorrogação da permissão no prazo de no mínimo 01 (um) ano de antecedência, argumentando que "A criação da regra diferenciada pressupõe a explicação sobre o que acontecerá caso a empresa deixe de fazer o requerimento no prazo previsto. É bem possível que, após dez anos de contrato essa regra deixe de ser observada, sendo oportuno, que a sua aplicação seja clara, de modo a não ensejar dúvidas."

6.6.1. Ao aproximar-se o termo final do contrato, há três hipóteses possíveis:

6.6.1.1. a prorrogação da permissão;

6.6.1.2. as providências necessárias a instruir novo procedimento licitatório;

6.6.1.3. a encampação dos serviços por parte do poder público.

6.6.2. Qualquer que seja a hipótese, exigir-se-á da Administração atos preparatórios para que não haja solução de continuidade na prestação dos serviços, até por sua própria natureza.

6.6.2.1 Para tanto, imprescindível que, em tempo razoável, saiba-se se haverá ou não interesse da permissionária na prorrogação do contrato, tendo-se estabelecido, por isso mesmo, o prazo mínimo de 01 (um) ano.

6.6.2.2. Não se reputa necessária qualquer cláusula relativa às consequências da não manifestação da Permissionária no prazo fixado, frise-se, em contrato. Descumprida a cláusula, tacitamente manifestado está o desinteresse na prorrogação.

6.6.2.3. Por óbvio trata-se de presunção juris tantum, que admite prova em contrário, a ser analisada pela Administração, como por exemplo casos de doença, morte ou qualquer outro fato impeditivo da manifestação do interesse.

6.6.2.4. Em outra vertente, inadmissível o raciocínio de que, com o passar dos anos, deixe de ser observada qualquer cláusula contratual.

6.6.2.5. Não há, pois, o que se deferir nesse aspecto.

6.7. O item **"D - DA QUANTIDADE DE PERMISSÕES (ITEM 6)"** (fl. 12) destina-se a contestar, mais uma vez, a metodologia dos cálculos para definição do número de outorgas de permissão.

6.7.1. O primeiro parágrafo estabelece premissa equivocada, diante da qual a explanação em sequência resta prejudicada: "O Edital define a outorga de 49 permissões. Entretanto, verificando-se a metodologia empregada nos cálculos, o **Distrito Federal apenas terá um óbito por dia daqui a dez anos...**" (sem negritos no original)

6.7.1.1. Em verdade, pelos cálculos elaborados, ao final do contrato, estima-se que cada permissionária **fará pelo menos 01 (um) serviço diário.**

6.7.2. A interessada afirma que a declaração de que o número de habitantes não tem relação com o número de óbitos instaura "situação de profunda insegurança jurídica." entretanto, não justifica sua afirmação, não possibilitando pronunciamento a respeito.

6.7.2.1. Esclarece-se, ainda assim, que realmente o **número de habitantes de determinada região não tem relação direta com o número de óbitos**, na medida que região com pequeno número de habitantes pode apresentar índice de óbitos superiores a outras com maior número de habitantes.

6.7.3. Prossegue (fl. 12) consignando: 1. *"Em linhas gerais, a Secretaria de Justiça está admitindo que os números estão além da expectativa e que não há qualquer garantia de que haverá um óbito por dia, para assegurar o mínimo de um atendimento por permissionário."*

6.7.3.1. O primeiro ponto a ser ressaltado é que os cálculos para definição do número de outorgas de permissão foram elaborados com base em ESTIMATIVAS, tanto quanto o são os dados disponibilizados pelo IBGE.

6.7.3.2. Não há como garantir que haverá, em 2030, um óbito por dia para ser atendido por cada permissionária.

6.7.3.3. Todavia, ante a imprescindibilidade de parâmetros, deles há que se utilizar a Administração para estimar, ou seja, estabelecer um prognóstico das situações futuras, razão pela qual se utilizou dos dados estatísticos elaborados pelo IBGE, que estimou o número de mortes, no Distrito Federal, em 18.870 por ano, em 2030, o que perfaz a indicação de 49 óbitos diários.

6.7.4. Segue a impugnante: *"Mais uma vez, o número de outorgas estimado na licitação de 2018 havia sido estimado em 39. Foram calculadas doze permissões a mais na licitação de 2020, chegando a 51 previsões de outorga e agora, em 2021, o número estimado caiu para 49. Os números de 2018, 2020 e 2021 também foram estimados com base em dados do IBGE, com variações muito grandes, sem qualquer justificativa para tais modificações."*

6.7.4.1. Equivocada é a afirmação de que o número de outorgas objeto do edital de licitação lançado em 2018 (e cancelado posteriormente) embasou-se em dados de óbitos projetados pelo IBGE, o que se constata de simples leitura do item 8.1., alínea "a", do Projeto Básico que instruiu o Edital nº 01/2018 (Processo nº 00400-000497/2012), que abaixo se transcreve:

Foi extraído do Anuário Estatístico do Distrito Federal, base 2016-CODEPLAN o quantitativo populacional, relativo aos anos de 2011 a 2015, com média de crescimento populacional de 2,7% ao ano e do Ofício IBGE/EU/DF nº 295/2017 constante do Processo SEI nº 00400-000497/2012, volume 02, folha 439 e 440 (7800811) o quantitativo de óbitos relativos aos anos de 2012 a 2015, com média de crescimento de 1,29% ao ano.

6.7.4.2. Os elaboradores daqueles cálculos se utilizaram de uma média de percentual de crescimento de óbitos (1,29% ao ano) calculada sobre dados de apenas cinco anos, que era o que dispunham, tendo, ao final, chegado ao número de 39 concessões.

6.7.4.3. Já o número de projeção de óbitos observado como parâmetro para a presente licitação foi o calculado pelo próprio Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 6.4.4.3.1. Não se vê, pois, justificativa para a alegação de que a divergência entre um e outro Projeto Básico ocorreu por falta de acurácia na análise. Muito pelo contrário, o que se fez foi exatamente aperfeiçoar os cálculos embasando-os em dados oficiais, apenas passou-se a utilizar parâmetros antes não disponíveis ou não observados.

6.7.4.4. Como o IBGE não disponibilizou estatística relava aos óbitos com o corte por região, mas apenas o número total no Distrito Federal e tendo em vista a necessidade de se fixar o número necessário de estabelecimentos funerários em cada local específico, buscou-se os dados relativos a óbitos de que dispõe a Secretaria de Estado de Saúde do DF disponível para consulta no sítio eletrônico <https://salasit.saude.df.gov.br/sim/#>.

6.7.4.5. A Memória de Cálculo (27952168) constante do processo licitatório registra a projeção feita para o período de 2020 até 2030, de acordo com a média de óbitos ocorrida entre 2014 e 2018, o que permitiu chegar à estimativa do número de óbitos que deverão ocorrer em cada uma das regiões administrativas ou de seus componentes (Asa Sul, Lago Norte, etc.) e, assim, calcular o número de concessões.

6.7.4.5.1. Não procede, pois, a afirmava de que "Os cálculos realizados foram simplistas e de plano já se verifica que a divisão do número bruto de óbitos não garante o mínimo existencial às empresas licitantes."

6.7.4.5.2. Aliás, a própria interessada se encarrega de infirmar que os cálculos feitos não garantem o mínimo necessário à existência das empresas, quando textualmente informa que: "... até início do ano de 2019 o Distrito Federal contava com mais de 60 empresas prestadoras de serviços, que se mantinham no mercado de forma não predatória, até que algumas dessas empresas fossem cassadas por motivos meramente burocráticos e o número total de empresas em atividade ficou menor que 50."

6.7.4.5.3. Se, com o número de óbitos ocorridos em 2019, mais de sessenta funerárias conseguiram se manter no mercado, e isso é fato, com quanto mais razão será possível se manterem 49 com o número de óbitos projetados para os próximos dez anos?

6.7.5. Também são atacados os cálculos apresentados por não contemplarem a população do Sol Nascente e Pôr do Sol, entretanto o Projeto Básico foi solar:

"10.5.1.2. Acrescente-se que as **Regiões Administrativas do Sol Nascente e Pôr do Sol não foram objetos dos cálculos individualizados**, por haverem sido sua criação anunciada pela imprensa local em 15 de agosto de 2019, não se dispondo, assim, de dados estatísticos específicos. **Não obstante, são contempladas nos grupos de Regiões Administrativas de que faziam parte.**

6.7.5.1. O mesmo se aplica à Região Administrativa de Arniquireiras (criada pela Lei nº 6.391, de 30 de setembro de 2019), não se tendo conhecimento da criação legal da Região Administrativa de Arapoanga.

6.7.6. Todas as regiões administrativas constantes do Edital e do Projeto Básico serão contempladas com a presente licitação, o que atende a todos os setores que as compõem. Se não há como individualizar, **por inexistência de dados** determinadas regiões administrativas, serão elas devidamente atendidas por estabelecimentos funerários instalados nas regiões de que faziam parte.

6.7.7. Na sequência do documento impugnatório, afirma-se:

Mais uma vez referimos que o critério populacional não está bem definido e precisa ser revisto sob pena de macular todo o certame.

01 - Falta de referência clara dos dados dos óbitos por região, haja vista que os sites mencionados não apresentam estimativa de óbitos até 2030.

02 - Avaliação sobre a possibilidade de escoamento de serviços do Distrito Federal para o entorno, que tem serviços mais baratos e menos burocráticos, por terem regras mais bem trabalhadas.

6.7.7.1. O sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal especifica, por localidade (as mesmas que formaram os diferentes grupos), o número de óbitos ocorridos nos últimos anos. Não se presta a fazer estimativa de óbitos até 2030, o que foi feito pelos responsáveis pelo Projeto Básico ao, utilizando-se da média do percentual de óbitos em cada localidade, pôde estabelecer a estimativa para os próximos anos.

6.7.7.2. No que tange ao escoamento de serviços do Distrito Federal para municípios do entorno, em face de regulação mais simples por parte do Estado de Goiás, a alegação não merece acolhida vez que, em sendo os serviços funerários objeto de legislação municipal (in casu distrital, em face do disposto no art. 32, § 1º, da Constituição Federal), não se pode pretender vincular o ordenamento jurídico deste ente federativo ao de qualquer outro estado ou município.

6.7.8. À fl. 13, assevera a impugnante falha nas planilhas de cálculos, em face do uso de sites da internet para coleta de informações, sem análise de dados por profissional especializado.

6.7.8.1. Não obstante, a obtenção de dados estatísticos em órgãos oficiais, neste caso IBGE e Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, não pode ser contestada, porquanto acessíveis a qualquer pessoa, o que possibilita sua confirmação ou impugnação.

6.7.8.2. Em outro giro, a análise dos dados colhidos foi explicitada detalhadamente no Projeto Básico e suas peças instrutórias, especialmente nas planilhas de cálculo, onde foram feitas as projeções de número de óbitos para cada um dos componentes dos Grupos a serem licitados, tendo sido utilizado o aplicativo Microsoft Excel.

6.8. No item **"E - DA SEPARAÇÃO DE OUTORGAS POR GRUPOS DE REGIÕES (ITEM 7) e DO VALOR DA LICITAÇÃO, DOS VALORES DE CADA CONTRATO E CADA OUTORGA"**, afirma a impugnante:

6.8.1. *"De forma objetiva, consta no Item 10.5.1.1 que se considerou o equilíbrio econômico por região, sem que fosse especificado o critério utilizado. Grandes Regiões Administrativas recém criadas, como o Pôr-do-sol e o Sol Nascente, Arapoanga e Arniqueiras não foram incluídas, conforme consta do Item 10.5."*

6.8.1.1. Desnecessário qualquer esclarecimento acerca da garantia de equilíbrio econômico de uma região com a instalação de serviços, de acordo com suas necessidades, criação de empregos diretos, indiretos, etc., valendo ainda ressaltar que não aponta a impugnante o prejuízo da ausência de esclarecimento.

6.8.1.2. Quanto à não inclusão específica no edital das Regiões Administrativas do Pôr do Sol, Sol Nascente, Arapoanga e Arniqueiras, o que já foi objeto de análise.

6.8.2. Que *"Não se utilizou critério de proporcionalidade para a definição do preço da outorga, embora haja reconhecimento de que algumas cidades são de baixo interesse."* e que *"... as regiões mais pobres terão menor incidência de pessoas que compram serviços de padrão superior. Posto isso, entendemos que o valor mínimo para a outorga deveria considerar o potencial financeiro de cada região a ser explorada de forma proporcional."*

6.8.2.1. Consoante esclarecido no Projeto Básico, o valor mínimo estabelecido para outorga foi calculado com base no preço mínimo que o Estado receberia se prestasse diretamente o serviço no prazo de 10 (dez) anos, dividido pela número de permissões que se pretende outorgar.

6.8.2.2. O faturamento bruto mínimo que uma funerária poderá alcançar (ou seja, aquela que menos lucrar) ao longo da permissão e sobre esse valor (mínimo) foi estabelecido o preço mínimo para outorga.

6.8.2.3. O "potencial financeiro" de cada região deverá ser analisado e levado em consideração pelo licitante, que oferecerá seu lance de acordo com suas possibilidades. Não há que se confundir a renda per capita de uma região com sua capacidade de propiciar lucro a um estabelecimento funerário, porquanto o Lago Norte, por exemplo, ostenta alto "potencial financeiro", entretanto tem projetada uma taxa de menos de um óbito por dia em 2030. Já Planaltina, apresenta previsão de 3,30 óbitos por dia em 2030 (já excluídos os atendidos pela assistência social). Em outra quadra, a interessada não apresenta quais seriam os parâmetros para o cálculo que levasse em conta esse "potencial financeiro."

6.8.3. Que *"O Item 8, que trata do valor da licitação e valores mínimos de cada contrato foi escrito como se todos os grupos fossem homogêneos."*

6.8.3.1. Importante estabelecer, preliminarmente, que valor de cada contrato é mera estimativa. É o valor mínimo de cada contrato e vai depender exatamente da proposta que for apresentada por cada concorrente.

6.8.3.2. Da forma com que colocado, é como se todos os licitantes fossem oferecer a mesma proposta e pagar o mesmo valor de outorga independentemente do grupo a que concorressem.

6.8.3.3. As empresas não vão "faturar de modo equivalente" e nem poderiam.

6.8.3.4. Aquela que apresentar a maior oferta arcará com o ônus de um valor maior pela outorga e contará, em tese, com o bônus de um faturamento maior.

6.8.3.5. Aliás, é a própria interessada que, mais uma vez, lança luz sobre seus argumentos, quando assevera que **"Quando aprofundarmos a análise para as questões relacionadas à renda essa discrepância é ainda mais complexa de se analisar, considerando que há dados que não estão disponíveis."** (destacou-se)

6.8.3.6. As licitações não se destinam a propiciar lucro equivalente para as concorrentes e sim alcançar a melhor solução para o interesse público, não se justificando a irresignação assim expressada:

"Argumentando especificamente sobre a questão do preço mínimo para as outorgas, temos empresas que faturam menos de R\$ 300.000,00 por ano, enquanto outras faturam milhares de reais. A diferença de faturamento pode se dar pela qualidade dos serviços prestados, mas o que se vê com frequência é que o local onde a empresa está instalada é o grande vetor que define a média de faturamento. O preço mínimo a ser suportado pelas empresas que faturam ou tem expectativa de faturar muito ou pouco será o mesmo."

Pelo exposto, entendemos que o preço por grupo deve ser diferenciado, levando em consideração também a proporcionalidade com a expectativa de faturamento."

6.8.3.7. Essa mesma questão que envolve a localização das funerárias, a comparação dos lucros que umas e outras obterão, o poder aquisitivo da população em cada região, a garantia de um óbito por dia para cada permissionária, é repisada em vários pontos, recomendando a interessada estudos relativos ao tema, porque *"... aproveitamento de editais passados, que foram anulados exatamente pela existência de muitos vícios."* 6.5.3.7.1. Não obstante, essas razões não são consideradas aptas a infirmar a correção dos cálculos, quer do número de concessões, quer do valor mínimo de cada uma delas, sob essa ótica.

6.8.3.7.1. Ademais, se por um lado, em determinada região, a população de maior renda certamente contratará serviços de maior preço, também é intuitivo que o investimento para instalação e custos de manutenção do estabelecimento também serão maiores.

6.8.3.7.2. Por essas razões, não se entende factível “... adequar as localidades pontuando-as uma a uma, ou modificar os grupos, fazendo-os coincidir de fato com as Regiões do Distrito Federal, equacionando também, a expectativa de óbitos por permissionário, reduzindo as discrepâncias numéricas apresentadas, ou compensando-as com a modificação do valor mínimo do lance.”, inclusive porque a impugnante, no decorrer de todo este longo processo licitatório, apesar de acompanhá-lo desde a primeira publicação do edital, não indicou qualquer maneira de se alcançar tal equacionamento.

6.8.4. No segundo parágrafo da fl. 17, consigna-se que a “... Procuradoria Geral do Distrito Federal, em pareceres dados em outros certames, questionou o percentual mínimo de 5% para as outorgas. Entendemos que tal questionamento deve ser esclarecido para que sejam evitadas futuras demandas pela anulação do certame, não somente por parte das empresas, mas pelos órgãos de controle.”, entretanto não se fornecendo qualquer dado que possibilite a consulta junto àquela Casa Jurídica (número de processo ou parecer) e que dê suporte a uma resposta conclusiva.

6.8.4.1. Embora pareça tratar-se da questão relava à garantia contratual, não há como se tirar conclusão a esse respeito.

6.8.4.2. No que concerne ainda à fixação dos valores da outorga, a interessada esclarece que os custos para a montagem de uma funerária de pequeno porte apresentados no Projeto Básico não cobrem todos os reais custos.

6.8.4.2.1. Consoante consignado no Projeto Básico, a pesquisa de investimentos e custos (item 13) foi efetuada dentro de parâmetros fornecidos pelo SEBRAE e traz valores estimativos, não se prestando a quantificar com exatidão todos os valores necessários à abertura de uma funerária, que vai depender de decisão e disponibilidade financeira de seu proprietário.

6.8.4.2.2. Ademais, o próprio concorrente é quem deve fazer os cálculos do custo/benefício de sua participação no certame, partindo de sua condição específica. 6.8.4.2.2.1. Em outro giro, não há como afirmar que o faturamento das permissionárias está superestimado, porquanto trata-se de projeção de faturamento BRUTO (calculado, como já exaustivamente repetido, em dados oficiais, de forma clara e objetiva), ficando a margem de lucro aumentada ou reduzida de acordo com os custos que cada permissionária arcar.

6.8.4.3. Consigne-se que os alegados custos adicionais não são comprovados por qualquer meio, não havendo como, pois, de forma abalizada, analisar a questão e que, visando exatamente se efetuar os cálculos com dados o mais fidedignos possíveis, nos autos do Processo nº 00600.00002417/2020-91, a Subsecretaria de Assuntos Funerários solicitou, em 08/06/2020, a todas as funerárias do Distrito Federal e à ASFUN que apresentassem suas respectivas planilhas de custos (Ofício nº 77/2020-SEJUS/SUAF), para cálculo dos valores de outorga, não tendo recebido uma sequer. A própria ASFUN solicitou prorrogação do prazo de trinta dias estabelecido, entretanto, nenhuma planilha sua foi juntada até a presente data.

6.8.4.3.1. Não se concebe que as empresas interessadas no certame deixem de apresentar informações que reflitam a realidade de seus custos (inclusive as relativas ao custo de supervisão da formolização mencionada à fl. 18) e, a seguir, insurgir-se contra a utilização dos parâmetros que estão disponíveis ao Poder Público.

6.8.4.4. Outro ponto de inconformismo repousa na tabela de preços dos serviços constantes do item 15 do Projeto Básico, que estariam “... em desacordo com as práticas atuais...” e ainda por não registrar o preço de traslado para sepultamentos infantis.

6.8.4.4.1. Contudo, os valores constantes da tabela mencionada foram estabelecidos após ampla consulta de preços elaborada no autos do Processo nº 00600-00002417/2020-91, não havendo qualquer reparo a ser feito, inclusive no que se refere aos custos dos procedimentos de preservação dos restos mortais.

6.8.4.4.2. Quanto ao traslado para sepultamentos infantis, realmente não há essa distinção na tabela de preço das tarifas, entretanto, também não veio aos autos qualquer indício (a não ser a informação da interessada), no sentido de que essa situação cause prejuízo às funerárias.

6.8.4.4.3. No que concerne aos preços máximo dos serviço básico considerado para pessoa adulta, importante esclarecer que sua utilização proporcionou o estabelecimento do preço mínimo possível para outorga, o que, por sua vez, viabilizará a participação do maior número possível de empresas, especialmente as micro e pequenas, que é outro desiderato do procedimento licitatório.

6.8.4.4.4. Por sua vez, afirma a impugnante (fl. 19) desconhecer a metodologia e os índices aplicados para atualização dos preços de tarifa dos serviços funerário, embora tenha buscado acesso. Contudo, consta da própria tabela disponível no site sejus.df.gov.br, que a atualização se deu “Nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei nº 2424/99, combinado com o disposto nos artigos 5º e 10º (sic), ambos do Decreto nº 28.606/2007...”, valendo transcrição o § 7º do referido art. 10:

Art. 10. ...

§ 7º A tabela de preços máximos será reajustada anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor – IPC, ou outro índice que vier a sucedê-lo, podendo ser revista a cada três anos.

6.8.4.5. Às fls. 19/20, aduz a ASFUN/DF:

Percebe-se também a possibilidade de justos questionamentos dos órgãos de controle, pois haverá a impressão de que o governo favoreceu os permissionários ofertando os serviços a preços menores que os praticados pelo mercado até mesmo em Estados e Municípios da Federação onde o custo de vida é menor, ensejando riscos jurídicos, ainda que a tabela tenha sido republicada recentemente.

Ainda em referência a este tópico, a Decisão 1917/2020 do Tribunal de Contas do Distrito Federal determinou que se atualizasse a tabela de preços, definindo preços máximos também para outras modalidades de modo a regular de forma mais efetiva a comercialização de produtos: a) promova a atualização dos valores de preços máximos a serem cobrados no Distrito Federal, fixados na Tabela de Preços dos Serviços Funerários da Portaria SEJUS nº 63/2015, pelos serviços funerários, incorporando-a ao edital do certame, e efetivando as necessárias alterações no referido instrumento;

b) inclua no edital a fixação de preços máximos para outras modalidades e serviços funerários além dos mínimos, de modo a regular de forma mais efetiva a comercialização desses produtos, disponibilizar opções para os usuários e coibir a prática de eventuais abusos no setor.

Na ocasião da manifestação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, ficou determinado que os cálculos deveriam ser apresentados com indicação das metodologias aplicadas para a apuração dos valores. Aparentemente, a SEJUS-DF apresentou um protocolo ao TCDF e na mesma semana publicou o novo edital da licitação, impedindo que o Tribunal de Contas e mesmo esta manifestante tivessem oportunidade de ter vistas adequadas dos documentos que compõe o estudo que levou à publicação da tabela.

6.8.4.5.1. As determinações contidas na Decisão nº 1917/2020-TCDF foram cumpridas, em sua totalidade, após a pesquisa de preços realizada no bojo do Processo nº 00600-00002417/2020-91, tendo a tabela resultante sido inserida no Projeto Básico, o que é de conhecimento daquela Casa de Contas. Não há reparo cabível ao procedimento.

6.8.4.6. Dessa forma, não impõe-se o indeferimento do solicitado nos itens 01 a 04 de fl. 20.

6.9. “OUTROS PONTOS QUE MERECEM REVISÃO”

6.9.1. “Item 11.3 - Parte do pressuposto que os preços dos serviços são pré-fixados e os encargos pela outorga são definidos previamente. Neste ponto, necessário se faz ponderar que apenas os serviços básicos tem preços pré-fixados. Sendo assim, o certame admitiria a utilização de critério misto, combinando-se os

incisos da Lei 8.897/1995, para que a concorrência observasse não apenas o maior lance, mas também a qualidade dos serviços ofertados, haja vista que participarão quase que integralmente pequenas empresas que poderiam entregar propostas diferenciadas caso pudesse combinar opções de técnica em conjunto com o preço."

6.9.1.1. A modalidade e tipo de licitação, especificamente para os serviços funerários, já foram objeto de pronunciamento da Procuradoria Geral do Distrito Federal no bojo do Parecer nº 58/2014- PROCAD/PGDF.

6.9.1.1.1. Na mesma quadra, o art. 46 da Lei de Licitações prevê que:

"Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior.

6.9.2. Item 11.4.1.1.2.1. Trata da questão relava às clínicas de somatoconservação, indicando a impugnante a necessidade de alteração da legislação acerca da matéria, a fim de que se permita a existência de clínicas dessa natureza desvinculada dos serviços funerários.

6.9.2.1. Ocorre que a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade, sujeita à legislação que compõe o ordenamento jurídico quando da prática do ato administrativo. Assim, em tendo o Distrito Federal adotado o serviço de somatoconservação como de natureza funerária, há que ser prestado por esse tipo de estabelecimento, o que leva à obrigatoriedade de que, as funerárias que não prestarem tal serviço diretamente, demonstrem a assinatura de contrato com outras que o façam.

6.9.2.2. Em outro giro, não há falar em "... credenciamento dessas clínicas e se as clínicas existentes funcionarão de forma precária até que o tema seja devidamente regulado. O cumprimento deste item tem implicação direta na apresentação de qualificação técnico-operacional.", porquanto as clínicas de somatoconservação não serão credenciadas, mas serão, sim, parte da empresa funerária vencedora de licitação, já existindo normas próprias que regem sua instalação e funcionamento, de que são exemplos o art. 163 da Lei distrital nº 5.321, de 6 de março de 2014, e arts. 3º e 18, inciso IV, do Decreto nº 28.606, de 2007. Destarte, não se vislumbra qualquer razão que impeça a qualificação técnico-operacional de licitante em face dos serviços de somatoconservação.

6.9.3. Item 11.4.1.1.3.1.5. Irresigna-se a impugnante quanto ao fato de terem as licitantes que apresentar memorial descritivo das instalações físicas, o que levaria à obrigatoriedade de já existirem os estabelecimentos anteriormente à licitação, o que impediria que empresas novas no mercado do Distrito Federal participassem do certame.

6.9.3.1. Equivocada também a alegação, tendo em vista que o memorial descritivo das instalações deverá ser apresentado pelas concorrentes que ainda não atuem no ramo no Distrito Federal, situação expressamente prevista no Edital:

6.7. As Permissionárias de outras unidades da federação não instaladas no Distrito Federal, deverão apresentar, juntamente com as propostas, declaração de que disporão de sede ou filial no Distrito Federal, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de assinatura do contrato, sob pena de desclassificação.

6.9.3.2. Não há como se instalar no Distrito Federal sem a apresentação do projeto do memorial descritivo, em face das exigências contidas no art. 18 do Decreto nº 28.606, de 2007.

6.9.4. "Item 12.1.14. Exige que as empresas façam relatórios mensais sobre de atividades desenvolvidas. Considerando que o efeito da exigência será a reprodução das mesmas atividades de forma contínua, a exigência parece desmedida, portanto, solicita-se exclusão do referido texto."

6.9.4.1. Equivocado o entendimento da finalidade dessa exigência. Não se trata de se relatar as mesmas atividades. Importa ao Poder Público, para efeito de fiscalização e orientação, saber exatamente quantos serviços estão sendo prestados por cada permissionária, seus valores, se tais serviços estão devidamente registrados, se está havendo cobrança em preço superior ao máximo de tabela, se não está ocorrendo descontinuidade dos serviços, a existência ou não de atividade não objeto da permissão, enfim, tudo o que possibilite o conhecimento das atividades objeto da licitação. Trata-se de exigência absolutamente razoável.

6.9.5. No item 12.2., aborda-se o tema do "... cancelamento da permissão de modo unilateral pela administração, mediante ação judicial. Não ficou claro o movo pelo qual o processo administrativo foi suprimido."

6.9.5.1. Vislumbra-se equivocada, neste ponto, a impugnação, vez que o item 21.1.3.8. do Projeto Básico prevê a "... rescisão por iniciava da **Permissionária**, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente tentada para esse fim, nos termos do art. 39 da Lei federal nº 8.987, de 1995." e não por parte do Permitente.

6.9.6. O item 13.1.10. levanta-se contra a previsão de revogação unilateral da permissão sem garantia de cumprimento ao contraditório e à ampla defesa, "... por ser arbitrário e unilateral."

6.9.6.1. Com efeito, o item 19.1.10. do Projeto Básico prevê a possibilidade de a Concedente "... revogar unilateralmente a permissão a qualquer tempo, motivadamente, quer em decorrência de superveniência de falta de interesse público, quer por transgressão às normas legais ou em decorrência de descumprimento do contrato;"

6.9.6.1.1. Ocorre que essa causa de extinção da permissão (de caráter precário por natureza) é expressamente objeto do art. 37 da Lei de Concessões, nos moldes e nos limites ali estabelecidos. Não há o que se deferir.

6.9.7. O item 13.1.12. destina-se a impugnar a intervenção direta do Concedente nos serviços, o que encontra óbice na previsão do art. 29 da mesma Lei de Concessões, que estabelece a exatamente a competência do Concedente para fazê-lo.

6.9.8. Destina-se o item 19.1.10. (fl.22) da impugnação a atacar o valor da multa mínima a ser aplicada em caso de descumprimento infrações contratuais por parte da Permissionária, "... haja vista que o Distrito Federal tem Decreto próprio acerca do tema, que limita o valor máximo das penalidades aplicadas."

6.9.8.1. Improcedente a alegação, porquanto, no âmbito do Distrito Federal, o Decreto nº 28.606, de 20 de dezembro de 2007, é que regula a matéria e estabelece o valor da multa mínima aplicável, nos seguintes termos:

Art. 30. Serão aplicadas as seguintes penalidades, em caso de reincidência:

I – Multa em dobro, se já ver sido aplicada advertência por qualquer razão;

II – Multa em dobro e suspensão por 30 (trinta) dias, se já ver sido aplicada multa; III – Multa em triplo e suspensão por 60 (sessenta) dias, se já ver sido aplicada suspensão por 30 (trinta) dias;

IV – Cassação da permissão e multa em quádruplo, se já ver sido aplicada suspensão por 60 (sessenta) dias.

Parágrafo único – A aplicação de penalidade não libera a permissionária dos deveres de sanar a falha na forma e prazo assinalados e indenizar eventuais prejuízos.

Art. 31. A multa mínima aplicável será de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), será atualizada anualmente em 1º de janeiro, pelo IPC ou outro índice oficial que o substituir. (sem negritos no original)

6.9.9. Ao final da fl. 22, aponta a impugnante irregularidade da previsão do item 20.1.6.1. do Edital, que prevê o chamamento de empresa classificada na licitação para firmar contrato, caso a vencedora tenha declarada a caducidade da permissão, conquanto as propostas são válidas apenas pelo prazo de 60 (sessenta) dias.

6.9.9.1. O prazo de validade das propostas é fixado em benefício do próprio licitante, que não é obrigado a mantê-las indefinidamente.

6.9.9.2. Trata-se o chamamento da segunda colocada de questão de interesse público e, acaso a empresa concorde em manter os preços por ela indicados, poderá, sem qualquer impedimento, assumir as obrigações contratuais.

6.9.9.3. Em outra quadra, sendo toda a licitação documentada em processo próprio, de natureza digital, não encontra amparo a afirmação de que "Neste caso, devido ao lapso temporal, provavelmente não haverá lista de segundos colocados aptos a substituir qualquer prestador de serviços." Iguamente, no que tange à necessidade de "... especificar os procedimentos necessários à viabilização da penalização sem que a população fique desassistida e sem que ocorram arbitrariedades na cassação de permissões.", é de foro constitucional a garantia de que "Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;", regra expressa no art. 5º, inciso LV, da Carta da República vigente.

6.9.9.3.1. Na mesma esteira, é direito de todo aquele que se julgar prejudicado por ato da Administração Pública que repute arbitrário, o devido processo legal, quer na própria esfera administrativa, quer na judicial.

6.9.10. Item 23 DA GARANTIA. Assevera a interessada (fl. 23), que a exigência de garantia não se aplica ao presente certame.

6.9.10.1. Infundada a impugnação nesse particular aspecto. A Lei nº 8.666, de 1993, aplicável subsidiariamente às disposições da Lei de Concessões, fixa a possibilidade dessa exigência.

6.9.10.2. A legalidade da exigência de garantia já foi objeto do Parecer Jurídico SEI-GDF nº 677/2018-PGDF/GAB/PRCON, desmerecendo, pois, a matéria, outras considerações.

6.9.10.3. Consigna a impugnante pouco mais à frente que "Utilizamos sempre como exemplo, os serviços de saúde, pois ainda que o dever de os prestar seja do Estado, não se priva os particulares de abrir suas clínicas e hospitais particulares.", isso para defender a prestação dos serviços funerários tanto pelo Estado como pelo particular, sem a necessidade de licitações.

6.9.10.3.1. Ocorre que a hipótese de prestação de serviços de educação, por força do que dispõe a Constituição Federal em seu art. 209, é de livre iniciativa, *verbis*:

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

6.9.10.3.2. Idêntica autorização é conferida aos serviços de saúde, pelo art. 197 do mesmo diploma legal.

6.9.10.3.3. Entretanto, diferentemente, tal não ocorreu com os serviços funerários, mesmo rumo tomado pelo Distrito Federal, não havendo, pois, como dar tratamento diverso do que está sendo adotado com o processo licitatório.

DECISÃO

7. Ante o exposto, analisados todos os questionamentos ofertados pela impugnante, julgo improcedentes os argumentos apresentados, mantendo o edital publicado em todos os seus termos.

PERCIVAL BISPO BIZERRA

Presidente



Documento assinado eletronicamente por **PERCIVAL BISPO BIZERRA - Matr.0247369-0**, Presidente da Comissão Especial de Licitação para Permissão de Serviços Funerários, em 29/04/2021, às 18:59, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
[http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0&verificador=60864749)
verificador= 60864749 código CRC= 24F9C83D.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Estação Rodoferroviária - Ala Norte - Gabinete - Bairro SAIN - CEP 70631-900 - DF

61-2104.4255