



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Fis. nº 644
Proc. 2103 2019

PARECER FINAL

Ref.: Comissão Processante nº 01/2019

Denunciante: Renato Granito Dias

Denunciado: Felipe Niero Naufel, Prefeito

A presente Comissão Processante, instituída em 12 de novembro de 2019 pelo Ato nº 350/2019, com o objetivo de apurar a prática de infração político-administrativa do Prefeito do Município de Mococa/SP, baseada em denúncia subscrita pelo cidadão supracitado, protocolizada no dia 8 de novembro de 2019 sob o número 2.103 e recebida pelo Plenário desta Casa Legislativa no dia 11 de novembro de 2019, data da 36ª Sessão Ordinária da 17ª Legislatura, nos termos do artigo 5º, inciso V do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, aqui relata suas CONCLUSÕES, com supedâneo nas diversas peças e depoimentos carreados aos autos, elencados a seguir:

- denúncia do cidadão Renato Granito Dias (fls. 1-20);
- publicações referentes a contratos emergenciais (fls. 21-27);
- cópia do Projeto de Lei Complementar nº 05/2017, referente à concessão do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros (fls. 37-72);
- cópias de peças da Ação Direta de Inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 495/2017, oriunda do PLC acima citado (fls. 73-98);
- defesa prévia (fls. 134-150);
- documentação juntada pela defesa do denunciado (fls. 151-448);
- manifestação do Procurador Jurídico (fl. 452);
- cópia de peça de Mandado de Segurança impetrado pelo denunciado (fls. 538-548).

[Handwritten signature and initials]



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

- depoimento da testemunha GUILHERME DE SOUZA GOMES (fls. 573-580);
- depoimento da testemunha MÁRCIO CURVELO CHAVES (fls. 581-590);
- depoimento da testemunha/denunciante RENATO GRANITO DIAS (fls. 591-598);
- depoimento da testemunha RENER DA SILVA AMÂNCIO (fls. 599-604);
- depoimento da testemunha AMÉRICO FERRAZ DIAS FILHO (fls. 605-606);
- depoimento da testemunha JOSÉ ROBERTO COSTI NETO (fls. 607-610);
- alegações finais do denunciado (fls. 617-648).

Tecido este breve índice, de modo a facilitar o acesso às principais peças, passemos à análise das mesmas:

I – DOS FATOS NARRADOS NA DENÚNCIA

Aduz o denunciante que o Sr. Prefeito teria praticado atos ilegais em relação à formalização de contrato de concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros com a empresa **Montano Express Transporte, Turismo e Locadora de Veículos Ltda**, mediante dispensa de licitação autuada no Processo Administrativo nº 255/19, nos termos do artigo 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93.

Segundo o autor da denúncia, ao contrário da justificativa apresentada pelo Chefe do Poder Executivo, não estaria caracterizada a situação de emergência apta a justificar a dispensa do certame licitatório, uma vez que o Município – desde 2009, quando aditou o contrato de concessão então vigente por mais 10 (dez) anos – teve tempo mais do que suficiente de preparar e providenciar um novo certame, principalmente a atual Administração, já que esta assumiu o governo em maio de 2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Argumenta, fazendo um comparativo com caso parecido ocorrido no serviço de transporte escolar de alunos neste mesmo Município, cujo serviço também foi adjudicado sem licitação, que o Sr. Prefeito e seus assessores estariam “fabricando situações emergenciais” de modo a burlar a lei, entendimento perfilhado pelo Ministério Público na respectiva ação civil pública que foi ajuizada.

No caso, o denunciado – que assumiu definitivamente a Prefeitura em outubro de 2018 após renúncia do então Prefeito Wanderley Fernandes – teve praticamente um ano inteiro para providenciar a necessária licitação, o que não ocorreu.

Outrossim, esclarece que, em 2016, a então Prefeita Maria Edna, atendendo uma recomendação do próprio Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, encaminhou para esta Casa de Leis um projeto de lei visando a autorização para realização de licitação para concessão do serviço público de transporte coletivo de passageiros, que não chegou a ir a Plenário.

Em abril de 2017, a então Prefeita Interina, Vereadora Elisângela, reapresentou o projeto anterior, que resultou na **Lei Complementar nº 495/2017**, que autorizava o Poder Executivo a realizar a concessão do referido serviço público, bastando apenas realizar a licitação na modalidade concorrência, conforme exigência legal.

Entretanto, em julho de 2018, o **Sindicato das Empresas de Transporte Coletivo Urbano de Ribeirão Preto – S. TRANSPASS-URB** ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (**Processo nº 2137671-07.2018.8.26.0000**), que foi julgada parcialmente procedente, declarando inconstitucionais (e interpretando conforme) alguns dispositivos da LC nº 495/2017: e.g. a exigência da empresa concessionária manter escritório físico na região central da cidade de Mococa.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Apesar do acórdão não invalidar a referida norma em sua integralidade, o denunciado resolveu encaminhar, em 27 de maio de 2019, outro projeto para autorizar a concessão do mesmo serviço, que já estava autorizado desde a publicação da Lei Complementar nº 495/2017.

Conforme consta na justificativa desse novo projeto (posteriormente aprovado e sancionado), o Sr. Prefeito tinha ciência da urgência em realizar a nova concorrência em vista da iminência do prazo final do contrato com a então concessionária, a empresa **TRANSCOM**. Ainda, alega que o denunciado teria se omitido no sentido de, antes mesmo da aprovação do projeto, deixar de elaborar um Termo de Referência mínimo para que fosse viabilizada a regular continuidade do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros.

Esclarece que, mesmo com a manifestação pública do **Conselho Municipal de Usuários do Transporte Coletivo de Mococa – COMUTRANS**, o Sr. Prefeito em momento algum consultou este órgão, contrariando o disposto no Decreto Municipal nº 5.021/16. Este órgão também não foi informado de qualquer estudo visando a contratação direta da empresa Montano Express, que se deu de forma nebulosa (com pouca publicidade), até mesmo porque a Administração não informava aquele colegiado de suas intenções.

Lembra, ainda, que o 3º Termo de Prorrogação e Alteração do Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Público Coletivo decorrente da Concorrência Pública nº 04/93, assinado pelo então Prefeito Antônio Naufel, advinha de um contrato considerado irregular pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TC-001417/010/06).

Por fim, complementando seus argumentos, o denunciante afirma que a atual Administração, ao realizar diversos contratos emergenciais, estaria transformando a exceção em regra, o que poderia estar causando grande prejuízo aos cofres públicos.

mm

A

Quind



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

II – DO PEDIDO DE CASSAÇÃO DO PREFEITO

O denunciante afirma que o Sr. Prefeito, ao deixar de cumprir diversas exigências legais, teria incidido nas infrações político-administrativas previstas no artigo 4º, incisos VII e X do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, *in verbis*:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Cita ainda a Lei Municipal nº 2.972, de 05 de fevereiro de 2009, que praticamente reproduz o texto da norma federal.

Os dispositivos legais supostamente violados seriam:

Lei Orgânica do Município de Mococa

Art. 85 – Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos:



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

§ 3º. A concessão de serviço público, estabelecida mediante contrato, dependerá:

I – autorização legislativa;

II – licitação.

Constituição Federal

Art. 175 – Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. (reproduzido na LOM)

Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995

Art. 14 – Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

Assim, cabe a esta Comissão aferir o grau de culpabilidade em relação ao descumprimento do dever de licitar, bem como se o caso apontado, de fato, se enquadraria na excepcional hipótese de dispensa de licitação baseada na suposta situação emergencial.

III – DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

A Constituição da República de 1988 estabelece em seu artigo 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais:

Handwritten signatures and initials in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

LV - 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;

Com efeito, esta Comissão Processante tomou todas as cautelas necessárias para garantir a efetivação do devido processo legal, sempre dando ciência de todos os atos praticados, com a publicidade e transparência necessárias, fundamentando suas decisões e cuidando para que seja mantida a ordem processual, uma vez que o próprio exercício do direito de defesa também encontra limites no Direito, exigindo boa-fé e lealdade de todos os sujeitos processuais.

Nesse sentido, os alemães falam nos “limites dos limites” (*Schranken-Schranken*), significando que os direitos em geral são passíveis de limitação, desde que se resguarde o núcleo essencial deles, a fim de que a limitação não os esvazie nem suprima.

Em outras palavras, o direito à ampla defesa, que contém o direito ao contraditório, também é limitado no Brasil, como em todos os países. Aliás, isso se dá até no Processo Penal, em que a relevância desse direito tem maior destaque, para proteção da liberdade e dos bens do cidadão.

Logo, a lei pode restringir o direito de defesa, em certa medida. Exercer ampla defesa não dispensa o réu de cumprir prazos e outros requisitos processuais; não lhe permite recorrer indefinidamente nem praticar manobras procrastinatórias (ou seja, de atraso deliberado do processo); não o autoriza a produzir provas ilícitas ou inúteis ao esclarecimento dos fatos; não lhe dá a prerrogativa de ter todos os pleitos acatados pelo juiz; não admite manobras ilegais ou imorais (como a preparação maliciosa de testemunhas destinadas a ludibriar a justiça). Alguns abusos do direito de defesa podem até ser criminosos, como a coação de testemunhas ou peritos e a fraude durante o processo para forjar provas.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Entendo pertinente trazer tais colocações, uma vez que a análise do mérito será pautada por elas.

IV – DA DEFESA DO DENUNCIADO

O denunciado argui diversas nulidades e questões incidentais, às quais passaremos a apreciar. Vejamos:

Em relação à tese de **NULIDADE 01** (INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ART. 357, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL), esta Comissão Processante já teria entendido que a mesma não procede, conforme exposto em sua manifestação de fls. 469/470, uma vez que a condição de eleitor do denunciante, em pleno gozo de seus direitos políticos, veio a ser confirmada durante a instrução processual (fls. 453/455) e também nos autos do **Mandado de Segurança** impetrado pelo denunciado (**Processo nº 1003383-92.2019.8.26.0000**), nos quais o **MM. Juiz Djalma Moreira Gomes Júnior** proferiu a seguinte decisão:

É o breve relatório. DECIDO. Primeiramente, por estar cumulando o cargo de Juiz Eleitoral desta Comarca, realizei consultajunto à referida serventia, constatando que Renato Granito Dias é eleitor nesta Zona Eleitoral, com título nº 3436536201-16.

Inconformado com a mesma, o denunciado manejou o recurso de **Agravo de Instrumento** (**Processo nº 2266723-22.2019.8.26.0000**), tendo sido negado o pedido de liminar e mantendo-se a decisão.

Em que pese os argumentos do denunciado, a demonstração de legitimidade, entendida como a capacidade processual de ser autor ou réu em determinada relação jurídica, pode ser postergada sem qualquer prejuízo para a defesa, até porque a atual sistemática processual permite às partes envolvidas corrigir seus atos dentro do processo, a exemplo da juntada posterior de procuração.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Assim, ratificando o entendimento anterior desta Comissão Processante, rejeita-se a tese acima citada, não havendo se falar em falta de legitimidade.

No tocante à tese de **NULIDADE 02** (INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ARTIGO 357, INCISO II, DO REGIMENTO INTERNO), na qual o denunciado busca tumultuar o processo, igualmente não lhe assiste razão.

E digo tumultuar por que, ao invés de se ater aos fatos narrados na denúncia, a defesa do Sr. Prefeito tenta se colocar na posição de acusação, misturando assuntos sem qualquer relação com o objeto desta Comissão Processante, a exemplo da notícia-crime feita pelo Sr. Márcio Curvelo Chaves, também testemunha neste processo.

Atribuir crime de falsidade ideológica (!?) a um simples procedimento de ordem interna (protocolo da denúncia), no afã de subverter todo um procedimento, nos parece conduta de quem não litiga de boa-fé, devendo ser rejeitada.

Ao contrário do que alega o denunciante, a Vereadora Elisângela não é autora da denúncia e tampouco está impedida de apreciá-la. A questão de quem ou quando foi feito o protocolo não guarda pertinência com a finalidade desta Comissão Processante, qual seja: a apuração de infração-político administrativa por parte do Prefeito. Irrefutável, entretanto, que a denúncia foi acatada em Plenário e está sendo apurada.

Prosseguindo, quanto à tese de **NULIDADE 03** (INOBSERVÂNCIA DO DISPOSTO NO ARTIGO 5º, INCISOS LIV, LV E XXXV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL; DO DISPOSTO NO ARTIGO 5º, INCISO IV DO DECRETO-LEI 201/67; DO ARTIGO 357, INCISO VIII, LETRA “H” DO REGIMENTO INTERNO E DO ARTIGO 1º, INCISO II DA LEI MUNICIPAL Nº 2972/99), melhor sorte não ampara o denunciado.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Em flagrante abuso do direito de defesa, o denunciado arrolou dois Vereadores (Elisas e Elisângela) que, eventualmente, irão julgar o mérito da denúncia e também um Membro do Ministério Público (Dr. Gabriel), que detém prerrogativa funcional (que o impede de testemunhar em procedimentos que possa vir a investigar/fiscalizar).

Ainda assim, esta Comissão Processante, que poderia indeferi-las liminarmente, realizou as respectivas intimações/convocações, para que não fosse alegado cerceamento da defesa e os mesmos pudessem arguir seus impedimentos, os quais inclusive foram confirmados pelo MM. Juiz Sansão Ferreira Barreto nos autos do **Mandado de Segurança nº 1003628-06.2019.8.26.0360**, também impetrado pelo denunciado. Vejamos o que ponderou aquele julgador, cuja decisão equilibrada e didática reproduzimos a seguir:

Como cediço, a comissão processante é o órgão colegiado, que constitui uma projeção orgânica do Poder Legislativo, destinado, nos parâmetros da Constituição Federal e das Leis, a investigar fatos determinados que impliquem atos de improbidade administrativa.

Fato determinado é o acontecimento pelo qual se torna possível a realização de investigações relacionadas a pessoas ou entidades envolvidas na consumação daquilo que provavelmente aconteceu.

A determinabilidade fática é ponto culminante da consagração constitucional das comissões parlamentares, que não têm poderes ilimitados de investigação. Portanto, as comissões parlamentares existem para investigar fatos determinados que, supostamente, tenham ferido o dever de agir honestamente, tal como exigido pela Constituição da República e pelas leis do País.

Tal prerrogativa decorre do poder investigatório outorgado ao Parlamento. Por outras palavras, o poder de investigar é imanente ao próprio poder de legislar e de fiscalizar. Do contrário, o Legislativo estaria podado de uma das mais expressivas tarefas que lhe incumbe praticar: o mister de fiscalização e contro dos atos supostamente eivados de improbidade.

Por fim, o fato determinado deve ser certo, inconcusso, indiscutível, de evidente constatação. No caso em apreço, a comissão instalada tem por objetivo averiguar as condições da contratação direta de empresa de ônibus para operar o transporte municipal, ou seja, sem o prévio procedimento licitatório.

Não cabe à comissão a investigação de notícia crime de falsificação de documento público cujo ato não tem ligação causal com o procedimento que resultou na contratação direta objeto da averiguação parlamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Fls. nº 054
Proc. 2103/2019

Por esse simples motivo, não se verifica, ao meu sentir, que tenha havido ilegalidade no indeferimento de perguntas sobre esse evento, pois é sabido que cabe ao presidente da instrução indeferir as perguntas protelatórias e impertinentes, sem que tal configure cerceamento de defesa ou violação do contraditório.

Acrescente-se que nos autos não há, por ora, qualquer evidência probatória que demonstre, de forma inequívoca, como se requer nas ações mandamentais, de que tal alegação tenha, de fato, ocorrido. Não se juntou qualquer documento de eventual inquérito policial que tenha apurado a ocorrência dessa alegação.

Como também não há qualquer elemento de prova de que a vereadora nominada tenha participado da elaboração e protocolização da denúncia que deu azo à instauração da comissão processante. A alegação de que fora vista no setor de protocolo da Câmara de Vereadores no dia da apresentação da denúncia é deveras pueril, já que não se demonstrou que, de fato, estivesse na posse da denúncia e que a tivesse apresentado para protocolo, o que seria facilmente demonstrável mediante a oitiva do funcionário do setor.

Por fim, também não verifico eventual nulidade pela não oitiva dos vereadores listados como testemunhas pelo impetrante. Isso porque dispõe o art. 447 do Código de Processo Civil que não pode servir como testemunhas as pessoas que, por lei, são impedidas.

E no caso em questão, há impedimento legal de que os vereadores, que deverão participar do julgamento do relatório da comissão processante, venham a participar desse mesmo procedimento como testemunhas.

É comezinho em Direito que o julgador não pode ser testemunha do fato! Admitir tal expediente seria o mesmo que permitir à parte a causação de impedimento dos parlamentares que têm o poder-dever de realizar a fiscalização dos atos emanados do Poder Executivo, podendo-lhes de suas funções essenciais.

Assim, como bem dito pelo douto Juízo da 1ª Vara Cível desta Comarca, devendo esta Comissão Processante se ater apenas aos fatos narrados na denúncia, por óbvio que indeferiu todas as questões inúteis e meramente protelatórias que a defesa formulou, uma vez que em nada iriam contribuir para a apuração dos fatos.

Tanto que, mais uma vez, o denunciado teve seu pedido de liminar (visando acabar com os trabalhos desta Comissão) negado (**Agravo de Instrumento nº 2000970-68.2020.8.26.000**), o que só corrobora a fragilidade de seus argumentos.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Entretanto, se a Justiça determinar que esta Comissão Processante tenha cometido qualquer irregularidade, certamente faremos o possível para corrigi-la, pois estamos atuando com seriedade.

Ademais, o denunciado olvida que esta Comissão Processante está apurando possível **infração político-administrativa**, de modo que não faz sentido dizer que o processo está permeado por “nefasta influência política, a turvar a legitimidade de eventual ato de cassação de mandato”, para usar os dizeres da defesa (fl. 624).

Para que não paire mais dúvidas, vejamos o magistério de TITO COSTA¹:

Tanto a cassação como a extinção constituem formas de perda do mandato eletivo; são institutos diversos, diversamente tratados pela lei.

Poderá ocorrer a concomitância de infrações penais e político-administrativas, cometidas pelo Prefeito. Em tal hipótese, sujeitar-se-á ele a duplo processo: o criminal, perante o Poder judiciário, e o de cassação, perante a Câmara.

O que não se admite é que o Judiciário casse mandato de Prefeito, ou que a Câmara o processe por delito de responsabilidade. As competências são estanques e bem definidas em lei. O que o Judiciário pode é apreciar a legalidade do processo de cassação, verificando os seus aspectos formais; mas a decisão sobre o mérito pertence exclusivamente à Câmara. As

¹ COSTA, Tito. Responsabilidade de prefeitos e vereadores – 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, pág. 167.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

medidas políticas, já o disse o Supremo Tribunal, sujeitas à descrição de um dos poderes, não podem ser censuradas pelo Judiciário, salvo quando tomadas com preterição formal.

Prossegue o doutrinador:

O ato de cassação de mandato, pela Câmara, é um ato político-administrativo, da natureza dos interna corporis, sujeito, como outro qualquer, à obediência aos estritos ditames da lei, especialmente quanto às formalidades essenciais à sua validade.

Ora, também não cabe ao Poder Judiciário manifestar-se a respeito de decisões relativas à condução do processo (mormente se proferidas com base em interpretação de dispositivos do regimento interno), tais como, por exemplo, o indeferimento de prova reputada protelatória² ou a manutenção de prova acoimada de ilícita. E a razão é evidente. Se tais decisões dizem respeito à instrução do processo, somente podem ser tomadas pelo juiz da causa, que como já demonstrado é a Câmara Municipal e não o Poder Judiciário.

Em elucidativo artigo científico de Eduardo Yoshikawa³ publicado no site www.jus.com.br, argumenta o autor:

No caso específico do indeferimento de prova, sequer é possível ao Poder Judiciário aquilatar se a prova que deixou (ou deixará) de ser produzida influiria (ou influirá) ou não no resultado do julgamento, eis que não se trata de processo técnico-jurídico, mas político-jurídico, a que os magistrados não se encontram afeitos. É nesse sentido que se deve compreender o voto

² Cf. Voto do Ministro Sydney Sanches no MS nº 21.360-DF.

³ YOSHIKAWA, Eduardo Henrique de Oliveira. Controle jurisdicional do processo de cassação de mandato parlamentar por falta de decoro. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 864, 14 nov. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7596>. Acesso em: 25 jan. 2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

proferido pelo Chief Justice de Grey, do King's Bench, no julgamento do caso Brass Crosby (95 Eng. Rep. 1005, 1771), em que se discutia a revisão judicial de decisão proferida pelo Parlamento inglês no exercício do seu poder disciplinar: "...este Tribunal não pode conhecer de uma decisão da Câmara dos Comuns, porque não pode julgar pela mesma lei; pois a lei com base na qual os Comuns julgam as suas prerrogativas nos é desconhecida... a lei parlamentar é conhecida apenas pelos membros do Parlamento, pela experiência vivida na Câmara..."

Assim, não houve qualquer ofensa aos dispositivos citados pelo denunciante em sua tese de nulidade 03, uma vez que a formulação de perguntas e requerimentos que for de interesse da defesa deve obedecer aos limites traçados pelo próprio Direito, em especial quanto à necessidade, razoabilidade e boa-fé.

Superadas as questões “preliminares e incidentais”, passemos à análise da alegação de ausência de justa causa para a instauração da presente Comissão Processante. Vejamos, pois:

Aduz o denunciado que a contratação emergencial formalizada com a empresa Montano Express Transporte, Turismo e Locadora de Veículos Rodoviários Ltda, segundo o depoimento da testemunha/denunciante Renato Granito Dias, não gerou prejuízo ao Erário.

Também argui que não há correlação entre os fatos descritos na denúncia e a existência de Ação Civil Pública relacionada ao transporte escolar. Ainda argumenta que a tramitação no Projeto de Lei Complementar nº 15/2019, posteriormente convertido na Lei Complementar nº 528/2019, bem como a ausência do Plano de Mobilidade Urbana para o Município de Mococa, teriam inviabilizado a realização de certame licitatório para concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, que a contratação emergencial baseou-se em pareceres técnicos e que o serviço vem sendo prestado a contento.

Handwritten signatures and initials in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Fls. n° 656
Proc. 2103/2019

Inobstante os argumentos da aguerrida defesa, esta Comissão Processante está convencida de que o Sr. Prefeito, ora denunciado, de fato cometeu infração político-administrativa, sancionável com a cassação do mandato eletivo, havendo sim justa causa, conforme exposição a seguir.

V – DAS RAZÕES DE PRÁTICA DE INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Inicialmente, nos valendo novamente das lições de TITO COSTA⁴, necessário se faz tecer um conceito ou definição do que vem a ser infração político-administrativa, para que fique bem claro aos nobres Vereadores e Julgadores:

Infrações político-administrativas são as que resultam de procedimento contrário à lei, praticadas por agente político, ou quem lhe faça legitimamente as vezes, e relativas a específicos assuntos de administração. O Prefeito, tanto quanto o Governador ou o Presidente da República, é um agente político; desempenha múnus público, sem qualquer ligação profissional ou de emprego em relação ao Município.

(...)

Como agente político, sujeita-se o Prefeito a ver sua responsabilidade político-administrativa examinada e julgada pelo Legislativo local. Além de agente político, o chefe do Executivo local é também administrador, disso resultando a simbiose traduzida na expressão “responsabilidade político-administrativa” que será apurada com vistas às definições da lei.

Com efeito, ao deixar de realizar o necessário procedimento licitatório para a concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de

⁴ Op. cit., pág. 167.

Handwritten signatures and initials in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

passageiros, o Sr. Prefeito, ora denunciado, desrespeitou diversas normas que exigiam tal formalidade, uma vez as contratações do Poder Público devem ser pautadas, dentre outros valores e princípios, pela impessoalidade, economicidade e igualdade de oportunidades a todos os administrados, evitando-se direcionamentos e outras práticas escusas.

Como é de conhecimento, a atual Administração, permanecendo inerte em seu poder-dever de agir e de se fiscalizar (autotutela), seja por inépcia ou falta de planejamento, não tem acompanhado a execução dos diversos contratos que mantém, deixando para tomar medidas de continuidade dos diversos serviços públicos praticamente quando expirados todos os prazos legais e contratuais, daí se falar em “emergências fabricadas”.

E o caso objeto da denúncia talvez seja o mais gritante, considerando o longo tempo da concessão. Senhores Vereadores, desde 2009 todos os gestores municipais sabiam da necessidade de uma nova licitação quando se encerrasse o contrato até então vigente (com a empresa TRANSCOM). E esta licitação deveria ter sido realizada na Administração atual – seja do Prefeito que renunciou (Wanderley) quanto do seu Vice que assumiu (o denunciado).

Tergiversar que não tiveram tempo e/ou que a Câmara Municipal que ficou procrastinando a aprovação do projeto que autorizaria a concessão simplesmente não convence e vou dizer o porquê.

Desde 2017, com a aprovação do projeto encaminhado pela então Prefeita Interina, Vereadora Elisângela, o Chefe do Poder Executivo já tinha autorização legal (Lei Complementar nº 495/2017) para realizar a licitação para concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros.

Logo, não dá para culpar o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (Processo nº 2137671-07.2018.8.26.0000) em face da referida lei



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

complementar, uma vez que apenas alguns dispositivos estavam sendo questionados, conforme ficou assentado no julgamento definitivo ocorrido em agosto de 2019.

Inobstante, em maio de 2019, o denunciado encaminhou um novo projeto de lei complementar visando uma nova autorização, que veio a ser aprovado e positivado na Lei Complementar nº 528, de 11 de setembro de 2019.

Ora, desde o julgamento definitivo da ADIn da LC nº 495/2017 (agora revogada), o denunciado já poderia ter deixado a licitação encaminhada, uma vez que o contrato de concessão com a TRANSCOM venceria no dia 25 de outubro de 2019. A Lei de Licitações, após publicação do edital de concorrência pública, exige pelo menos 30 (trinta) dias para apresentação de propostas.

Falando em prazos, se o edital fosse publicado no dia da aprovação da LC nº 528/2019, ainda daria tempo de ter propostas válidas em condições de celebrar o novo contrato de concessão, sem precisar fazer uma contratação emergencial nitidamente irregular, uma vez que não preenchia os requisitos legais para excepcionar a regra da licitação.

Bastaria ter seguido as lições de HELY LOPES MEIRELLES, que todo administrador público deveria saber de cor:

“Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”

Nesse sentido, vejamos o que restou apurado com o depoimento das testemunhas arroladas pela defesa do denunciado.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

A testemunha GUILHERME GOMES (fls. 773-580) tinha conhecimento da proximidade do término do contrato com a TRANSCOM (em 25 de outubro de 2019), inclusive tendo solicitado a realização de licitação. Disse ter assumido a direção do Departamento de Trânsito em julho de 2019. É estranho que saiba da contratação emergencial e não da dispensa de licitação que deu origem à mesma. Também é estranho que, tendo solicitado a licitação, nenhuma providência tenha sido tomada após o julgamento da ADIn da LC nº 495/2017 em agosto de 2019.

Ao contrário do que diz esta testemunha, o Município não depende de Plano de Mobilidade Urbana para garantir a continuidade e regularidade do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, bastando apenas realizar a licitação previamente autorizada por lei específica, da qual já dispunhamos.

De acordo com o artigo 24 da **Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**, que institui as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, o Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de sua efetivação e, dentre outros aspectos, observará:

§ 1º Em Municípios com mais de vinte mil habitantes e em todos aqueles que integrem regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a um milhão de habitantes, deverá ser elaborado e aprovado o Plano de Mobilidade Urbana, integrado e compatível com os seus planos diretores e, quando couber, com os planos de desenvolvimento urbano integrado e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana. (Redação dada pela Medida Provisória nº 906, de 2019)

§ 4º O Plano de Mobilidade Urbana deverá ser elaborado e aprovado até 12 de abril de 2021. (Redação dada pela Medida Provisória nº 906, de 2019)

Ora, Senhores Vereadores, desde 2012 sabíamos que mais cedo ou mais tarde o Município de Mococa teria que implementar seu Plano de Mobilidade

[Handwritten signature]



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Fls. nº 658
Proc. 2103 2019

Urbana, independentemente do que já estivesse definido na lei regulamentadora da concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, não se justificando a alegação de que uma coisa (a realização de licitação) dependesse de outra completamente alheia (Plano Municipal de Mobilidade Urbana).

De fato, o referido Plano demanda investimentos e diversas adequações, mas não é impeditivo para que tenhamos um serviço público essencial à população devidamente licitado e transparente.

E voltando ao cerne da questão, me chama a atenção a seguinte informação apresentada pela testemunha GUILHERME GOMES (fl. 576):

“Então, nós aguardamos a legislação, né, que é a base de qualquer, do processo licitatório. Então até que não tinha saído a lei pela Câmara, não foi tomado nenhuma atitude. (...) Assim, não que não tenha sido tomada providência, mas, por exemplo, chegamos até ir conversar com o Promotor sobre essa situação, né, preocupados, inclusive com o tempo que ia restar pra gente poder fazer a licitação.”

Então a defesa, na pessoa do advogado Cláudio Nava, indagou:

“Mas o senhor não tentou acordo com o Ministério Público? Pra manter o mesmo.”

Ao que respondeu:

“Tentamos, tentamos. A lei, como eu disse, parece que ela foi votada no final do mês de agosto. No dia 16 de agosto eu estive com o Dr. Gabriel Marson, lá no Ministério Público. Nós estávamos preocupados com relação ao tempo que, residual, né,

Handwritten signatures and initials in blue ink.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

do contrato, é, e o contrato que estava findando, a data já estava aproximando o fim do contrato. (...) e propondo para ele uma, um termo de ajuste de conduta com o município. Na ocasião eu pedi um termo, um prazo de cento e vinte dias. Aí ele disse que não iria fazer. Pedi por noventa dias, ele não aceitou. E pedi por sessenta dias, também não foi aceitado. Então nós távamos preocupados, mas, tipo assim, nós estávamos com as mãos atadas, porque não tinha a legislação específica.”

Pois bem, Senhores Vereadores, sabem por que o Ministério Público não aceitou celebrar um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta com o Município?

Como fiscal da lei, o Promotor reconhecia a necessidade da realização de licitação, uma vez que a situação descrita pelo denunciado não configurava hipótese emergencial apta a justificar a contratação direta. Como operador do Direito, o representante do *Parquet* certamente não estava convencido da impossibilidade de se preparar uma concorrência pública em trinta dias, conforme prescrição da Lei nº 8.666/93.

Mas sabem o que é pior? A alegação da testemunha poderia até convencer se outro fosse o contexto, se este fosse apenas um caso isolado. Entretanto, o histórico de contratações emergenciais ocorridos na atual Administração obriga a uma severa fiscalização, pois estamos falando de dinheiro público nobres colegas.

Assim, falar que não houve prejuízo, que o custo é “zero”, que o serviço está sendo prestado a contento não justificam que o Município se exima de cumprir as regras legais, sob pena de chancelarmos o desvio de finalidade, as “cartas marcadas” e os “privilégios para os amigos do rei”.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Fls. nº 654
Proc. 2103/2019

Adiante, a testemunha MÁRCIO CHAVES (fls. 581-590), cuja conduta ao longo deste processo primou por tumultuar os trabalhos desta Comissão Processante, não havia lei que autorizasse a concessão (fl. 585) e que a Câmara Municipal teria feito forte pressão política para se manter o então vigente contrato com a TRANSCOM, o que não condiz com a verdade: desde 2017, com a aprovação da Lei Complementar nº 495/2017, o Prefeito poderia ter feito a licitação

Ora, se a intenção do Prefeito na época (realizar um novo contrato) só dependia de um mero ato administrativo (realização da licitação) privativo do Chefe do Poder Executivo, como a Câmara Municipal poderia interferir nesta reserva de Administração?

Em suma, nada acrescenta ao esclarecimento dos fatos descritos na denúncia.

Quanto à testemunha RENATO GRANITO (fls. 591-598, que também é o autor da denúncia, este tocou na questão do Plano de Mobilidade Urbana, no sentido de que não é possível fazer a concessão do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros.

Bem, como a própria testemunha enfatiza não ser da área jurídica, nos parece que se trata apenas de uma opinião, pois na prática, em verdade, não há impeditivos ou condicionantes legais, tanto que o prazo para implementação do referido Plano de Mobilidade Urbana para os Municípios obrigados foi alterado diversas vezes, uma vez que a maioria destes entes federativos não teria condições financeiras para tal.

No mais, nos pareceu evidente a estratégia da defesa de colocar em descrédito os fatos objetivos e documentados, valendo-se de razões pouco convincentes, propositadamente olvidando que o rigor formal deve ser temperado a luz do princípio de instrumentalidade das formas (do Direito Processual), contanto que cumpra objetivos previamente definidos (demonstração das alegações).



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Com efeito, todas as questões que não dizem respeito diretamente à elucidação de fatos ligados à realização da contratação direta da empresa Montano Express, nitidamente inúteis e protelatórias, foram indeferidas, por flagrante abuso no direito de defesa, como evidenciado no depoimento das testemunhas RENER AMÂNCIO (fls. 599-604); AMÉRICO FERRAZ (fls. 605-606) e JOSÉ ROBERTO (fls. 607/610).

Ademais, ainda que o não-comparecimento do denunciado ao interrogatório (fl. 612) deva ser relevado à luz do brocardo “nemo tenetur se detegere”, que é o direito de não produzir prova contra si mesmo, sua ausência apenas corrobora a existência de justa causa para a instauração da presente Comissão Processante.

E o que viria a ser a justa causa?

Nas palavras de TITO COSTA⁵, “*esta nada mais é do que o motivo considerado justo, pela lei, para o processo e a consequente imposição da sanção cabível. Dir-se-á que a perquirição sobre a existência de justa causa para o processo de cassação de mandato eletivo municipal adentraria terreno perigosamente subjetivo; ou, ao contrario, obrigaria ao exame objetivo dos fatos e da prova. Neste caso, pensam uns que isto seria vedado ao Judiciário, posto que o ato de cassação é privativo da Câmara, nele não podendo intervir qualquer outro poder, ou órgão, ou juízo, para o exame de seu mérito. De nossa parte, não participamos de tal entendimento pois, para detectar-se a existência de justa causa, há necessidade imperiosa de exame dos fatos e de sua adequação à letra da lei.*”

Esta Comissão Processante assim também pauta sua conduta: examina os fatos e verifica se os mesmos se enquadram nas exigências da lei.

⁵ Op. cit., pág. 169.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

A contratação direta, dispensando-se a licitação em razão de uma situação tida por emergencial, conforme artigo, 24, inciso IV da Lei nº 8.666/93, não prescinde de motivação.

Em nosso entender, o Sr. Prefeito, ora denunciado, não demonstrou a legalidade e os motivos ensejadores de exceção à regra licitatória, conforme ficou evidente na publicação oficial (fl 27), acarretando vício de ilegalidade no contrato administrativo nº 054/2019 (fls. 303/321).

A justificativa e o pedido para realização da contratação emergencial apresentados pelo Diretor de Trânsito (fls. 325/326), nos parecem insuficientes para deixar de realizar uma licitação normal, até porque a Prefeitura já dispunha de um Termo de Referência que poderia ser utilizado (fls. 327/331) e prazo suficiente para publicar o edital, considerando que a Lei Complementar nº 495/2017 voltou a produzir efeitos em agosto de 2019, ou seja, antes da aprovação da Lei Complementar nº 528/2019 (que a revogou).

Outro ponto importante é que, como dito alhures, a implementação do Plano de Mobilidade Urbana, embora importante, nunca foi e não é *conditio sine qua non* (condição sem a qual) para a realização da licitação para concessão do serviço de transporte coletivo, de modo que entendemos que o Departamento Jurídico da Prefeitura possa ter sido induzido a erro (pelo Departamento de Trânsito) ao atestar a legalidade da dispensa de licitação (fls. 428/431).

Se assim o fosse, provavelmente o Ministério Público teria considerado razoável a celebração de um eventual Termo de Ajustamento de Conduta, até porque teve todo um trabalho técnico feito por ele (fls. 340/405) atestando a necessidade de diversas adequações na prestação do serviço público.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Nesse sentido, a própria Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que traça as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, também teria sido descumprida, uma vez que diz:

Art. 9º O regime econômico e financeiro da concessão e o da permissão do **serviço de transporte público coletivo serão estabelecidos no respectivo edital de licitação**, sendo a tarifa de remuneração da prestação de serviço de transporte público coletivo resultante do processo licitatório da outorga do poder público. (...)

Art. 10. A **contratação dos serviços de transporte público coletivo será precedida de licitação** e deverá observar as seguintes diretrizes: (...)

Ora, ao deixar de realizar a necessária licitação para concessão do serviço de transporte coletivo, dispensando-se indevidamente esta formalidade, o denunciado realmente praticou ato contrário à lei, incorrendo em infração político-administrativa. Se pudéssemos ainda aferir a existência do elemento subjetivo (dolo), talvez fosse possível cogitar-se até mesmo a prática de prevaricação, conforme **artigo 319 do Código Penal**:

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:

Entretanto, essa análise exorbita do objetivo desta Comissão Processante.

De qualquer modo, se mostra incontestável a irregularidade na contratação direta da empresa Montano Express que, a par de ser um ato de improbidade, também é uma infração político-administrativa, considerando as distintas esferas de responsabilização.



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

Fls. nº 663
Proc. 2103 2019

VI - CONCLUSÃO

Assim, nos termos do artigo 5º, inciso V do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, esta Comissão Processante **OPINA PELA PROCEDÊNCIA DA DENÚNCIA** apresentada em face do Prefeito Felipe Niero Naufel pela prática de infração político-administrativa, posição que esperamos seja ratificada pelo nobre Plenário desta Casa.

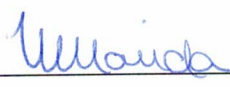

Este é o voto que submeto à apreciação dos nobres colegas da presente Comissão Processante. Havendo aquiescência, solicita-se ao Presidente da Câmara Municipal de Mococa a designação, até o dia 09 de fevereiro de 2020 (prazo final desta Comissão Processante), de sessão para julgamento da denúncia apresentada.

Por fim, publique-se o presente relatório e intime-se a defesa com antecedência razoável.

Mococa, 27 de janeiro de 2020.


EDUARDO RIBEIRO BARISON

Vereador Relator

Acompanha o voto do Relator	Oferece voto em separado
	
DANIEL GIRATTO - 	



CÂMARA MUNICIPAL DE MOCOCA

PODER LEGISLATIVO

--	--

EM BRANCO

Rh
Rosa C. Negrini da Costa
Analista Legislativo