



PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 004/2017

PROCESSO Nº 375/2017

(S) COMISSÃO(S) DE: _____

03 / 08 / 2017

PRESIDENTE

Dispõe sobre aprovação do Relatório Final da Comissão Especial de Inquérito constituída pelo Decreto Legislativo nº 002, de 06 de abril de 2017, que visa apurar possíveis irregularidades na contratação da empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma pela Prefeitura Municipal de Diadema.

A Mesa da Câmara Municipal de Diadema, nos termos da alínea “j” do § 2º do artigo 173 do Regimento Interno, apresenta para apreciação Plenária, o seguinte PROJETO DE RESOLUÇÃO:

ARTIGO 1º - Fica aprovado o Relatório Final da Comissão Especial de Inquérito constituída pelo Decreto Legislativo nº 002, de 06 de abril de 2017, com a finalidade de apurar denúncia constante do jornal Diário do Grande ABC, edições nºs 16.807 e 16.809, complementadas por reportagem veiculada na edição de 10 de março de 2017 sobre o mesmo assunto, qual seja, apurar possíveis irregularidades atentatórias aos princípios constitucionais constantes no “caput” do art. 37 da CF/88, relativas às obras realizadas em escolas municipais pela construtora Mendonça e Silva Construção e Reforma, notadamente no que respeita a possível fracionamento das despesas, pagamentos e fiscalização das obras, bem como apuração da existência legal da empresa contratada.

ARTIGO 2º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação.

Diadema, 03 de agosto de 2017.

Ver. ANTONIO MARCOS ZAROS MICHELS
Presidente

Ver. REVELINO TEIXEIRA DE ALMEIDA
1º Secretário

Ver. AUDAIR LEONEL
2º Secretário



FLS.	03
	375/2017
Protocolo	

RELATÓRIO FINAL

COMISSÃO ESPECIAL DE INQUÉRITO - CEI

FINALIDADE:

APURAR DENÚNCIA CONSTANTE DO JORNAL DIÁRIO DO GRANDE ABC, EDIÇÕES NºS 16.807 E 16.809, COMPLEMENTADAS POR REPORTAGEM VEICULADA NA EDIÇÃO DE 10 DE MARÇO DE 2017 SOBRE O MESMO ASSUNTO, QUAL SEJA, APURAR POSSÍVEIS IRREGULARIDADES ATENTATÓRIAS AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS CONSTANTES NO "CAPUT" DO ART.37 DA CF/88, RELATIVAS ÀS OBRAS REALIZADAS EM ESCOLAS MUNICIPAIS, PELA CONSTRUTORA MENDONÇA E SILVA; CONSTRUÇÃO E REFORMA, NOTADAMENTE NO QUE RESPEITA A POSSÍVEL FRACIONAMENTO DAS DESPESAS; PAGAMENTOS E FISCALIZAÇÃO DAS OBRAS, BEM COMO APURAÇÃO DA EXISTÊNCIA LEGAL DA EMPRESA CONTRATADA.

MEMBROS:

PRESIDENTE: SÉRGIO RAMOS DA SILVA
RELATOR: JOSA QUEIROZ
MEMBROS: RODRIGO CAPEL
RICARDO YOSHIO
CÉLIO LUCAS DE ALMEIDA



DIADEMA, 01 DE AGOSTO DE 2017.

INTRODUÇÃO

Excelentíssimo Senhor Presidente desta Comissão,
Vereador Sérgio Ramos da Silva, Companheiro Sérgio.

Excelentíssimos Senhores Parlamentares que compõem
a presente CEI, Vereadores: Rodrigo Capel, Dr. Ricardo Yoshio e Célio Lucas de Almeida, Célio
Boi.

Por iniciativa dos Vereadores Sérgio Ramos da Silva,
Josa Queiroz, Orlando Vitoriano, Ronaldo Lacerda, Salek Aparecido Almeida, Revelino Teixeira
de Almeida (Pretinho), Audair Leonel, Jeocaz Coelho Machado (Boquinha), Cicero Antônio da
Silva (Cicinho), Dr. Ricardo Yoshio, Pastor João Gomes e Luiz Paulo Salgado, foi apresentada a
esta Casa de Leis, em 19 de março de 2017, Requerimento protocolo n.º 000502, solicitando a
criação de Comissão Especial de Inquérito, com a finalidade de investigar denúncia apresentada
pelo Jornal "Diário do Grande ABC", relacionadas às obras realizadas em escolas municipais,
pela construtora Mendonça e Silva Construção e Reforma.

Neste sentido, amparado no inciso VIII, do artigo 18 e
pelo artigo 41, da Lei Orgânica Municipal de Diadema, cumulada com o inciso II, do artigo 69 e
71, do Regimento Interno da Câmara Municipal, a presente CEI foi instalada pelo Decreto
Legislativo n.º 002, de 06 de abril de 2017, tendo como autoria a Mesa da Câmara de Diadema,
publicado no Jornal Diário Regional em 12/04/2017.

Na condição de Relator desta CEI, venho apresentar a
Vossas Excelências o relatório final dos trabalhos desta Comissão instaurada com a finalidade
de apurar denúncia constante do jornal Diário do Grande ABC, edições nºs 16.807 e 16.809,
complementadas por reportagem veiculada na edição de 10 de março de 2017 sobre o mesmo
assunto, qual seja, apurar possíveis irregularidades atentatórias aos princípios constitucionais
constantes no "caput" do art.37 da CF/88, relativas às obras realizadas em escolas municipais
pela construtora Mendonça e Silva Construção e Reforma, notadamente no que respeita a
possível fracionamento das despesas, pagamentos e fiscalização das obras, bem como
apuração da existência legal da empresa contratada.

Inicialmente devemos nos ater que a função fiscalizadora
dos Vereadores é uma das principais atribuições do Legislativo, junto com a elaboração de leis.
Neste sentido, essa função fiscalização é feita com diferentes instrumentos, entre eles a
Comissão Especial de Inquérito - CEI que, a nível federal também é conhecida por Comissão
Parlamentar de Inquérito - CPI. Neste sentido, se consolidou o posicionamento que esse
trabalho de fiscalização se complementado em duas frentes. A primeira, preventiva, é feita
usualmente com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, a outra é a investigação de eventos



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 05
375/2017
Protocolo

pontuais, normalmente surgidos a partir de denúncias, onde a CEI e/ou CPI é o instrumento mais conhecido. Uma forma de medir a efetividade dos instrumentos de fiscalização seria a frequência com que eles são utilizados, os impactos e as conclusões dessas investigações.

Em geral as comissões de investigação (CEI e/ou CPI) constituem um dos mais importantes instrumentos de que o Poder Legislativo dispõe para exercer sua competência. Podemos afirmar que a CEI é um instrumento jurídico do Poder Legislativo, legalmente constituído para buscar informações, efetuar diligências, colher depoimentos e outros mecanismos para apurar fatos que estejam contra o interesse público, voltada à apuração de denúncias para que sejam resguardados os valores da sociedade.

Pelo que denotamos no transcorrer dos trabalhos desta CEI, os nobres Vereadores membros procuraram agir com a finalidade única de apurar os fatos, com foco na obrigação do administrador em zelar pela coisa pública, com base nos princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade, legalidade e eficiência, valendo-se de todos os instrumentos legais cabíveis, dentro dos limites impostos pelo estado democrático de direito.

O objetivo aqui é apresentar uma síntese das atividades empreendidas pela CEI em apreço, selecionando os aspectos mais importantes das diligências efetivadas, em especial, na análise dos documentos solicitados e enviados pela Municipalidade, depoimentos vários, visitas nos locais das obras objeto das denúncias e demais elementos de prova coligidos, culminando com apresentação das conclusões acerca do objeto da Comissão.

O presente relatório tem por objetivo principal, expor as atividades e procedimentos adotados pela CEI, desde a sua criação, apontando os limites constitucionais de atuação, o objeto e finalidade propostos, bem como a conclusão, resultados e encaminhamentos, esclarecendo a sociedade e todos os abrangidos pelo interesse público, sobre o cumprimento da função parlamentar fiscalizadora. A metodologia adotada para elaboração deste Relatório foi seguir, na medida do possível, a cronologia das reuniões e atos praticados, com a análise dos documentos juntados e, de posse de tais dados, confrontá-los com as denúncias que deram origem ao Requerimento de instalação da CEI, a fim de permitir exata compreensão do trabalho investigativo realizado e, em seguida, chegar às conclusões com base nos fatos alegados e devidamente provados.

Para a elaboração do presente relatório procurei abster-me de posicionamentos políticos partidários em detrimento da valorização do princípio da verdade real, sendo que as disputas ideológicas não foram levadas em questão, de modo a formar meu entendimento à base de um racional convencimento diante do que foi colhido e demonstrado nos autos da CEI. Aqui, deixa-se de dar ênfase à verdade formal e passa-se a admitir apenas a verdade real como princípio que deverá nortear e fundamentar este relatório final. Assim, o elemento de convicção foi elo essencial no contexto do trabalho produzido.

Cumprir frisar, por oportuno, que a missão da CEI não se limita apenas à fiscalização; vai além e transcende à própria fiscalização para sugerir, indicar rumos, abrir caminhos para aprimorar processos e corrigir falhas eventualmente encontradas. Neste sentido, devemos ponderar que o presente relatório não se trata e/ou constitui obra individualizada deste Relator, mas, sim, traz sucintamente tudo o que foi discutido, analisado, debatido e condensado no interregno dos trabalhos da CEI, não havendo nenhuma espécie de



proselitismo e/ou exacerbações político-partidárias de qualquer ordem, havendo, sim, o legítimo interesse da consecução dos objetivos da Comissão.

Ainda, não poderia quedar-me inerte em destacar que todos os Parlamentares que participaram dos trabalhos da CEI, sem exceção, olvidaram as siglas de suas respectivas agremiações partidárias e agiram, simplesmente, como cidadãos republicanos. Os Parlamentares desta Comissão não trabalharam com arroubos e valentias fúteis, mas com a imprescindível coragem cívica para enfrentar aspectos polêmicos. Neste sentido, cabe ponderar que a CEI chegou ao fim deste trabalho com a certeza de se haver desincumbido de sua missão constitucional e com a consciência tranquila do dever cumprido.

Impõe-se, entretanto registrar que este resultado não poderia ter sido alcançado sem a colaboração indispensável do corpo técnico desta Casa Legislativa. Faço, pois, questão de consignar os devidos agradecimentos, a todos que colaboraram independente do cargo ou função exercida, que foi indispensável ao êxito dos trabalhos, bem como, a todos os Parlamentares que integraram esta Comissão.

Oportuno se presta destacar o excelente desempenho do Presidente desta Comissão Parlamentar, Vereador **SÉRGIO RAMOS DA SILVA**, o Companheiro Sérgio, que abraçou seu mister com uma vocação exemplar de homem público, comandando as ações de forma altiva, isenta, corajosa e competente, numa harmonia indispensável ao cumprimento do elevado objetivo de servir a cidade.

SUSCINTAS PONDERAÇÕES ACERCA DA NATUREZA JURÍDICA DAS COMISSÕES ESPECIAIS DE INQUÉRITO.

Devemos ter em mente que além de fiscalizar, o objetivo principal da CEI é, com a conclusão de seu trabalho, apontar soluções e propor modificações administrativas. As irregularidades que impliquem em responsabilização do agente público deverão ser remetidas ao Ministério Público para as providências legais cabíveis. Para compreender o "poder de investigar" do Parlamento, é preciso discorrer acerca do princípio constitucional da separação dos poderes e sobre as funções típicas atribuídas ao Poder Legislativo. No atual estágio da civilização, determinados princípios surgem como indispensáveis à manutenção do Estado, enquanto sociedade soberana organizada.

Dentre estes, a "Separação de Poderes" é ponto fulcral, erigido à condição de dogma pelos revolucionários franceses, a ponto de o artigo 16, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamar que não tem Constituição o Estado que não assegurar a sua observância.

Postas estas premissas, é necessário perquirir quais funções foram atribuídas especialmente ao Parlamento, sem nos preocuparmos com eventuais funções residuais que lhe sejam carreadas.

São funções típicas do Legislativo a) legislar; b) representar; c) fiscalizar. Sem dúvida, cabe ao Parlamento legislar, isto é, inovar originariamente a ordem jurídica. Em suma, cabe ao Parlamento "editar a lei". A função representativa decorre



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 07
375/2017
Protocolo

do sistema de democracia indireta adotado, como regra, por nosso ordenamento jurídico-constitucional, pelo qual o Povo escolhe representantes para falar e legislar em seu nome. A função fiscalizadora decorre das anteriores, uma vez que o Povo, na qualidade de titular, é o principal interessado em fiscalizar os negócios do Estado e comumente, o faz através de seus representantes eleitos.

Destarte, a função fiscalizadora é uma atividade inerente ao poder de legislar, conferido constitucionalmente ao Parlamento, inserindo-se na órbita da "Separação de Poderes"; expondo de modo mais claro, o "Poder de Investigar" não agride o princípio constitucional da "Separação de Poderes". Ao contrário, o confirma desde que seu exercício permaneça nos lindes constitucionais.

A fiscalização parlamentar pode ser exercida sob dois aspectos: financeiro-orçamentário e/ou político-administrativo. A CEI e/ou CPI é um dos instrumentos pelos quais o Parlamento exerce sua função fiscalizadora, no plano político-administrativo, mediante uma atividade investigativa, acerca de fato determinado e por prazo certo.

As Comissões de Inquérito tiveram sua origem na Inglaterra, país onde a instituição parlamentar primeiro se solidificou, remontando ao ano de 1307, ainda no reinado de Eduardo II. As colônias inglesas adotaram o inquérito parlamentar, por influência da matriz, chegando a instituição das Comissões Parlamentares às treze colônias norte-americanas, que, posteriormente, se transformariam nos Estados Unidos da América, país onde a investigação parlamentar alcançou seu ápice.

A propósito, a primeira Comissão Parlamentar instalada nos Estados Unidos, segundo os historiadores, data de 1792 e teve como objeto a investigação acerca das reais causas da derrota do General Arthur St. Clair no combate contra os índios. Merece um breve registro a atuação do Subcomitê Permanente de Investigação do Senado Americano que, na década de 50, sob o comando do senador Joseph Raymond Mccarthy, promoveu uma verdadeira "inquisição política", que lançou os Estados Unidos numa caça desenfreada a pretensos comunistas, impondo que se repusesse o instituto do inquérito parlamentar, a fim de corrigir os excessos e abusos cometidos contra as liberdades individuais.

Em nosso País, há quem veja no artigo 15, IV, da Constituição Imperial como início da investigação parlamentar, pois estatuiu que a Assembleia-Geral deveria, "na morte do Imperador ou vacância do trono, instituir exame da administração que acabou e reformar os abusos nela introduzidos". Contudo, a rigor, as Comissões de Inquérito surgiram no ordenamento constitucional brasileiro em 1943 e, hoje, têm sede constitucional (artigo 58, § 3.º, da CF). São instauradas por requisição de terça parte da Casa Legislativa, para apuração de fatos determinados, a fim de propor, ao final, medidas administrativas, políticas e legislativas para resolver os problemas detectados, encaminhando as peças ao Ministério Público, se for o caso. A CPI não absolve nem condena. Sua função não é julgar, cabendo-lhe colher informações necessárias à atuação do Parlamento, sem prejuízo de que pessoas venham a ser, posteriormente, processadas.

Portanto, a investigação parlamentar existe como instrumento de fiscalização e meio para obtenção de informação para o exercício da atividade



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 08
375/2017
Protocolo

legislativa; enfim, o Legislativo investiga para apurar responsabilidades e para melhor legislar. Releva salientar que a CEI não é mero órgão do Legislativo. É uma emanção deste; é dizer, no exercício de sua competência originária: a CEI não representa o Parlamento, ela é o Parlamento.

De tudo posto até aqui, extrai-se que a Comissão não é um fim em si mesma, mas meio preparatório para medidas a serem tomadas; que a Comissão tem limites constitucionais; que a atividade de indagação probatória está limitada pelas imposições constitucionais e legais, especialmente pelo dever de fundamentar; e que a Comissão possui os mesmos poderes de investigação e fiscalização do Parlamento.

As Comissões de Inquérito têm um papel de grande importância no que tange à fiscalização de atividades de interesse público. Essas Comissões foram adotadas na Câmara dos Deputados, a partir da Constituição de 1934, com a aplicação subsidiária do Processo Penal Comum. Posteriormente, também foi instituída no Senado Federal. O objetivo das CPIs é investigar fatos determinados, diante do que se afigura inviável a criação de CPI para investigar a prática de delitos, em substituição à investigação policial, ou para processar e julgar agentes de crimes.

As Comissões Parlamentares de Inquérito estão previstas no art. 58, § 3º, da Constituição Federal, que dispõe: "As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinados e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores."

Em Diadema, as Comissões de Investigações estão previstas em dois dispositivos distintos, a saber: LOM - Artigo 18, inciso VIII, "*criar comissões especiais de inquérito sobre fato determinado que se inclua na competência municipal, sempre que o requerer, pelo menos, um terço de seus membros*" (grifo do subscritor); e Artigo 41, "*as comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no regimento da Casa, serão criadas pela Câmara mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores*" (grifo do subscritor).

DAS DENÚNCIAS QUE DERAM ORIGEM À PRESENTE CEI - AS IRREGULARIDADES APONTADAS NO REQUERIMENTO DA CEI

Antes de adentrarmos ao mérito da questão posta em discussão no objeto da presente CEI, é importante destacar que as denúncias que deram origem ao requerimento de CEI foram as reportagens do jornal "Diário do Grande ABC", edições nºs 16.807 e 16.809, complementadas por reportagem veiculada na edição de 10 de março de 2017 sobre o mesmo assunto, qual seja, irregularidades, relativas às obras realizadas em escolas municipais pela construtora Mendonça e Silva Construção e Reforma.



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 09
375/2017
Protocolo

Nas matérias jornalísticas citadas, a primeira denúncia publicada em 02/03/2017, edição de n.º 16.807, com o título "Empresa de fundo de quintal só fecha obras com Diadema", é explicitado que a construtora Mendonça e Silva Construção e Reforma tem sede improvisada e foi criada um ano antes de assinar contrato com a Municipalidade de Diadema.

A matéria jornalística, ainda, pondera que a empresa foi "convidada" para reformar escolas municipais, sendo o Poder Público seu único cliente e não possuía *know-how* necessário para ser convidada a executar uma obra pública, revelando que o governo municipal fracionou os acordos com a construtora e que, se somados os pagamentos das obras realizadas, o total dos repasses extrapola o limite estabelecido para a adoção da modalidade "carta-convite", e que após a primeira obra em 2014, a construtora foi contratada nos dois anos seguintes para reparos em telhados em diversas escolas municipais, sendo que o Governo Municipal pagou para a empresa cerca de R\$ 961.000,00 com recursos do Tesouro Municipal, por meio do Programa Trato na Escola, da Secretaria Municipal de Educação.

DOS CONTRATOS REALIZADOS QUE DERAM ORIGEM À MATÉRIA JORNALISITCA

Os contratos objeto da presente investigação foram firmados entre a Prefeitura Municipal de Diadema e a empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma, nos seguintes termos:

1. PROCESSO DE COMPRAS n.º 401/14. CONVITE n.º 15/14. Objeto: Obras de melhorias nas escolas municipais: Creuza Aparecida de Lima Pinho e Henrique de Souza Filho. Valor unitário: R\$ 149.910,7900. Foram convidadas as empresas: MENDONÇA E SILVA CONSTRUÇÃO E REFORMA LTDA - ME; AZYAL CONSTRUÇÕES CIVIS LTDA - ME e DICASSA ENGENHARIA LTDA – ME. Os preços propostos foram: MENDONÇA E SILVA, no valor total de R\$ 148.622,79; AZYAL no valor total de R\$ 148.885,49; DICASSA, no valor total de R\$ 149.910,79. Vencedora do certame a empresa: MENDONÇA E SILVA CONSTRUÇÃO E REFORMA LTDA, no valor total de R\$148.622,79.
1. Observação: O Processo de Compras n.º 401/14, Convite n.º 15/14, foi aditado em R\$ 34.935,85 por solicitação da empresa contratada e autorizada por meio da Nota de Empenho n.º 788/2014, valor este equivalente a 23,50% do valor inicial do contrato.
2. PROCESSO DE COMPRAS n.º 154/15. CONVITE NO 01/15: Objeto: Adequação predial para implantação da Secretaria de Educação. Valor Unitário: R\$ 150.000,00. Foram convidadas as empresas: ECG ENGENHARIA CONSTRUÇOES E GEQTECNIA LTDA; MENDONÇA E SILVA CONSTRUÇÃO E REFORMA e JKS LOCUÇÕES E CONSTRUÇÕES LTDA. Os preços propostos foram: MENDONÇA E SALVA, no valor total de R\$148.099,98E; ECG ENGENHARIA no valor total de R\$148.321,54J; KS LOCAÇÕES no valor total de R\$150.000,00. Vencedora do certame a empresa: MENDONÇA E SILVO CONSTRUÇÃO E REFORMA LTDA-ME, no valor total de R\$148.099,98.



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. <u>11</u>
<u>375/2017</u>
Protocolo

abril de 2017, compareceram espontaneamente e a eles foi garantido o direito de permanecer em silêncio.

Neste sentido, foram colhidos pela CEI os seguintes depoimentos:

1. Dia 05/05/2017, depoimento do Senhor Orisvaldo José da Silva, proprietário da empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma;
2. Dia 12/05/2017, depoimento da Senhora Tatiana Ramos, Secretária de Educação da Prefeitura de Diadema;
3. Dia 12/05/2017, depoimento do senhor José Marcelo Ferreira Marques, Secretário de Serviços e Obras da Prefeitura de Diadema;
4. Dia 02/06/2017, novo depoimento do Senhor Orisvaldo José da Silva, proprietário da empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma;
5. Dia 02/06/2017, depoimento do Senhor Edson José da Cruz, engenheiro responsável da empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma;
6. Dia 23/06/2017, depoimento do Senhor Rosalvo Santos França, sogro do Senhor Orisvaldo José da Silva, proprietário da empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma;
7. Dia 23/06/2017, depoimento dos senhores Roberto Araújo e Daniel Gonçalves, contadores da empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma.

Os depoimentos que foram colhidos pela CEI, acima identificados, mostram algumas situações que gostaríamos de destacar, neste momento, em especial nos depoimentos do senhor Orisvaldo José da Silva, proprietário da empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma e da Senhora Tatiana Ramos, Secretária de Educação da Prefeitura de Diadema, senão vejamos.

No depoimento do senhor Orisvaldo José da Silva, proprietário da empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma, o mesmo ponderou que abriu sua empresa por influencia de seu sogro que tem uma grande experiência na área; que não quis falar o nome do seu sogro; que nunca trabalhou em nenhuma obra grande antes de ser contratado pela prefeitura; que não tem conhecimento da Lei 8.666 (lei de licitações) e dos procedimentos de licitação; que não conseguiu precisar as quantidades de contratos que realizou com a Prefeitura; que não se recordou das datas que prestou o serviço para a Prefeitura; que antes de ser contratado pela Prefeitura de Diadema, nunca prestou serviço para nenhum órgão público; que não soube precisar quantos contratos tiveram aditamentos de valores; que não soube informar o que é "BDI" (BDI – Bonificações e Despesas Indiretas da obra), e não soube precisar qual a porcentagem do "BDI".

No depoimento Senhora Tatiana Ramos, Secretária de Educação da Prefeitura de Diadema, a mesma ponderou que a Prefeitura não dispõe de um



processo maior (tipo guarda chuva) que abrigasse todas as necessidades dos equipamentos escolares da cidade; que preocupada com a questão do fracionamento de obras há alguns anos vem buscando tratativas e tentativas de realizar um procedimento que garantisse um suporte a rede de 62 próprios municipais, mas que esse processo não correu adiante com ata que abrigasse as necessidades da rede; que em 2013 foi feito levantamento pela pasta e percorrido toda rede de ensino (com diagnóstico de todas as unidades) e elegeram as prioridades das escolas municipais; que têm aplicado mais de 25% na educação; que do início da atual gestão passou de quatro (04) para onze (11) funcionários que cuidam da manutenção das escolas; que entende que a carta-convite não é a melhor modalidade no caso, mas que na emergência se precisa recorrer a ela; que está ansiosa enquanto pasta, para que possa sair esse planejamento maior e dar suporte a rede como um todo e que isso possa ser feito neste ano antes do período de chuvas.

DILIGÊNCIAS EXTERNAS

A CEI realizou diversas diligências externas que consistiam basicamente em verificar "in loco" as obras que foram realizadas pela empresa Mendonça e Silva Construção e Reforma nas diversas escolas municipais, onde foi possível cada um dos membros presentes constatar detalhes das obras realizadas.

Entretanto tais diligências restaram-se prejudicadas em função de que, na ocasião, a Municipalidade de Diadema não tinha encaminhado inúmeros documentos até então solicitados pela CEI, não obstante tal solicitação ter sido efetuada com antecedência de mais de 30 dias, referidos documentos somente foram encaminhados em 14/07/2017, após o recesso parlamentar, fato este que prejudicou totalmente as diligências e vistorias, pois os membros da CEI não tinham como confrontar, através das medições realizadas pela Prefeitura, as obras que realmente foram realizadas ou não.

DAS IRREGULARIDADES VERIFICADAS NO DECORRER DOS TRABALHOS DA CEI

DA FALTA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Inicialmente cumpre destacar que no decorrer dos trabalhos ficou latente a falta de planejamento da Administração Municipal relacionada às obras de conservação dos equipamentos da educação municipal. A falta de ferramentas/mecanismos de planejamento aliados à falta da correta avaliação das necessidades prementes dos próprios municipais conduzem à situações de caos e a má gestão dos recursos públicos. Sem dúvida, os responsáveis pela administração dos bens municipais quedaram-se inertes frente à obrigação de preservá-los e melhorá-los, fato este iniciado no governo anterior (2013/2016, perdurando atualmente).

Assim, compete à Administração Municipal detectar, no âmbito dos bens e próprios a ela subordinados, a necessidade de conservação e manutenção dos mesmos. A manutenção e conservação de prédios, instalações e equipamentos municipais dependem não só de uma rotina eficiente elaborada no âmbito de cada Secretaria que detecte as necessidades de cada unidade, de um cronograma que possibilite a execução dos serviços de forma constante de modo a impedir o crescimento desordenado das necessidades, mas,



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 13
375/2017
Protocolo

também, da existência de recursos para tanto, fato que deve ser considerado desde a elaboração e aprovação da peça orçamentária.

Os depoimentos prestados a esta CEI confirmaram as suspeitas iniciais desta Comissão no sentido de que não existe uma estrutura centralizada, montada especialmente para planejar, gerenciar e fiscalizar a manutenção dos próprios municipais como um todo. Assim, o que se vê são reparos pontuais, realizados descentralizadamente, consoante requerimento das próprias unidades. Desta forma, podemos constatar que não existe um programa planejado de manutenção, somente havendo providências de reforma quando a situação se torna crítica e, portanto, mais onerosa.

A própria Secretária de Educação ponderou perante esta CEI que recursos existem, pois, hoje, segundo ela, são gastos mais de 25% do orçamento municipal na educação, assim como em quase todas as peças orçamentárias nos últimos anos (LOM, PPA e LDO) foram consignados valores necessários para suportar a manutenção dos prédios da educação municipal, entretanto, os prédios escolares continuam a ter sérios problemas de manutenção, o que deixa claro a falta de planejamento municipal.

O planejamento adequado das ações municipais, com certeza, é ferramenta para determinar diretrizes necessárias para uma boa execução do erário público, não havendo planejamento, como no caso em tela, haverá prejuízo ao erário público. Com um planejamento adequado, busca-se a **eficiência** na gestão pública, um dos princípios constitucionais administrativos estipulados no artigo 37, da Constituição Federal.

A Carta Magna de 1988, ao tratar do tema amplo do objeto da questão que ora se expõe, trouxe, expressamente no caput do artigo 37, os princípios constitucionais regentes da Administração Pública, quais sejam os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e, mais recentemente com o advento da Emenda constitucional n.º 19/98, o **princípio da eficiência**. Aqui, em função deste princípio, o administrador público tem o dever de fazer uma boa gestão. De fato, a eficiência pressupõe a realização das atribuições com máxima presteza (rapidez e prontidão), com qualidade perfeita e de forma proficiente. A eficiência deve ser compreendida tanto qualitativa como quantitativamente. A eficiência diz respeito tanto à otimização dos meios quanto à qualidade do agir final, onde o administrador público está compelido a agir tendo como parâmetro o melhor resultado.

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, para obtenção de resultados positivos para o serviço público e atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. A eficácia resulta da relação entre metas alcançadas versus metas pretendidas e a eficiência significa fazer mais com menos recursos. A eficiência e eficácia na gestão pública são duas ferramentas que devem ser utilizadas para uma melhor produtividade na gestão pública.

Em brilhante, exposição sobre o **princípio da eficiência** Alexandre de Moraes, hoje ministro do STF, assim alinhava: "Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente,



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS.

14

375/2017

Protocolo

participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum". (MORAES, Alexandre. Direito Constitucional Administrativo. 6ª ed. São Paulo, Atlas, 1999).

Devemos lembrar aqui que o artigo 11, da Lei n.º 8.429/92, que estipula crimes de responsabilidade, é claro a dispor que "constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os **princípios da Administração Pública** qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições".

A Lei de Responsabilidade Fiscal, lei 101/00, prevê no seu artigo 1º, § 1º, a responsabilidade de se buscar transparência na gestão pública, como foco para promover uma gestão fiscal e orçamentária responsável, senão vejamos: "*A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o compromisso de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar*".

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio fazer com que haja mais responsabilidade por parte do Administrador Público Municipal. A partir daí, espera-se mais profissionalismo e responsabilidade ao lidar com coisa pública. Com esse intuito a lei criou metas para controle de receitas e despesas. Isso inibe os gastos desnecessários e irresponsáveis, pois para efetuar uma nova despesa o governante deverá indicar a fonte de recurso, ou de onde conseguirá a receita necessária para fazer os gastos.

No caso em tela, a falta de planejamento adequado para a manutenção das escolas municipais, vem propiciando ações fragmentadas que tem causado prejuízo a toda coletividade.

Neste sentido, é inadmissível que ao longo dos últimos anos a atual administração pública não fosse capaz de realizar um processo licitatório amplo que pudesse dar conta da manutenção permanente dos próprios da educação, retratando verdadeira falta de responsabilidade na gestão fiscal municipal, principalmente, ante a falta de planejamento das ações de conservação dos próprios municipais da educação.

Faltou à Administração Municipal prezar pela eficiência na gestão pública, pois a mesma tinha condições financeiras e orçamentárias para tal mister, todavia, quedou-se inerte. Desta forma, não resta alternativa plausível no caso em exame, a não ser a responsabilização dos gestores públicos municipais por tal situação.



FLS. 15
375/2017
Protocolo

DO FRACIONAMENTO DAS CARTAS-CONVITES EM ANÁLISE

Pela análise dos documentos juntados ao processo administrativo 178/2017, minimamente, podemos denotar que houver fracionamento das cartas-convites que foram realizadas no ano de 2015, nas quais sagrou-se vencedora a empresa MENDONÇA E SILVA CONSTRUÇÃO E REFORMA LTDA, processo de compras n.º 154/15, processo de compras n.º 168/15 e processo de compras n.º 289/15, pois o fracionamento se caracteriza quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa. Dessa forma, é vedada a utilização de modalidade inferior de licitação quando o somatório do valor a ser licitado caracterizar modalidade superior.

A Administração, quando da elaboração do planejamento de suas contratações, deve prever a totalidade dos recursos, dos valores, que serão gastos no decorrer do exercício financeiro. Em se tratando de objetos da mesma natureza, é obrigatório efetuar o somatório dos valores que serão gastos durante todo exercício financeiro. Assim ocorrerá o fracionamento ilegal quando o administrador não adotar a modalidade correspondente ao somatório dos valores gastos durante todo o exercício financeiro para os objetos da mesma natureza, dividindo a despesa e adotando modalidades menos amplas para cada compra/contratação, ou ainda, utilizando de contratação direta de pequeno valor (art. 24, I e II, Lei n.º 8.666/93) para cada compra/contratação.

Em outras palavras, ocorre fracionamento ilegal de despesa quando a administração pública deixa de licitar a totalidade de objetos da mesma natureza, semelhança ou afinidade, que constem no respectivo orçamento anual. Assim, o fracionamento de despesa consiste em fuga à modalidade licitatória cabível, em função do valor da contratação, com a utilização de modalidade menos ampla ou com a não realização de processo de licitação. A prática do fracionamento é condenável e arduamente combatida pelos Tribunais de Contas, gerando multas aos gestores que nela incorrerem, podendo ser caracterizado como crime consoante dos artigos 89 e 93 do Estatuto Nacional das Licitações (Lei n.º 8.666/93).

Não há como negar a mácula, por afrontar diretamente o propugnado no § 5.º do artigo 23 da Lei 8666/93, *in verbis*: Art. 23. Omissis [...] § 5.º É vedada a utilização da modalidade "convite" ou "tomada de preços", conforme o caso, para parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, sempre que o somatório de seus valores caracterizarem o caso de "tomada de preços" ou "concorrência", respectivamente, nos termos deste artigo, exceto para as parcelas de natureza específica que possam ser executadas por pessoas ou empresas de especialidade diversa daquela do executor da obra ou serviço.

O fracionamento se caracteriza toda vez em que, havendo a possibilidade de aquisição de um objeto em uma licitação, este é parcelado em mais de um procedimento. Foi o que ocorreu *in casu*, já que foram realizados vários convites para objetos semelhantes. É dever do administrador velar pelo dinheiro público sempre atendendo aos princípios da eficiência e da economicidade. Observe-se a lição de Régis Fernandes de Oliveira sobre o dever de economicidade: "Diz respeito a se saber se foi obtida a melhor



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 16
375/2017
Protocolo

proposta para a efetuação da despesa pública, isto é, se o caminho perseguido foi o melhor e mais amplo, para chegar-se à despesa e se ela fez-se com modicidade, dentro da equação custo-benefício". (OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão; TAMBASCO, Teresa Cristina Castrucci. Manual de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 94).

No caso em análise, a autoridade não buscou atender a estes princípios constitucionais, uma vez que, não obstante os objetos licitados serem idênticos (conservação de próprios da educação), intencionalmente burlou a lei, realizando várias licitações em série, quando o coerente, lógico, racional, eficiente e legal, seria processar tão somente uma licitação para garantir a conservação de todos os próprios municipais da educação que careciam de reparos, *in casu*, uma tomada de preços seria a modalidade correta para a aquisição pretendida pelo Município.

O fracionamento indevido da licitação é conduta há muito rechaçada pela jurisprudência dos Tribunais Superiores e enquadrada como prática de ato de improbidade. Nesses casos, entende-se que o prejuízo à Administração Pública é "in re ipsa", porquanto notoriamente, ao conduzir-se irregularmente uma licitação, frustrando a competição que lhe é inerente, impossibilitando a contratação da proposta mais vantajosa ao Erário.

Nota-se no caso concreto que o Município de Diadema deu início a três procedimentos simultâneos de licitação na modalidade carta-convite, com valores aproximados de R\$ 150.000,00, sendo que todas continham objetos semelhantes. Neste sentido, nenhum dos processos de licitação possuía qualquer diferença em seus respectivos objetos que forçasse a realização das licitações em procedimentos distintos, não restando alternativa a não ser a responsabilização dos gestores públicos municipais por tal situação.

DA FALTA DE EXPERIÊNCIA DA EMPRESA CONTRATADA.

Na decorrer das apurações contidas na presente CEI foi constatado que a empresa vitoriosa nas cartas-convites objeto de análise desta Comissão, não possui nenhuma experiência anterior à execução de obras públicas. Aqui, minimamente, deveria ter sido exigida da empresa vencedora atestados de experiência anterior, medida pelo histórico de suas atuações em outros contratos, e pela existência de aparelhamento e pessoal adequados para a execução do objeto da licitação.

Oportuna é a lição de Luiz Alberto Blanchet, in Licitação - O Edital à luz da nova lei, 1ª Ed., Juruá, 1993, p. 199, que ao comentar a exigência da aptidão para o desempenho da atividade necessária para cumprir a finalidade da licitação, assim se manifestou: "Esta condição diz respeito à capacidade da empresa (considerada em seu todo) para desempenho de atividade pertinente e compatível, em características, quantidades e prazos, com o objeto da licitação (nos termos da própria lei). Não se confunde esta exigência, com a capacitação técnico-profissional, a qual se refere aos profissionais e não à empresa em seu conjunto".

Para Carlos Pinto Coelho Motta, in Eficácia nas Licitações e Contratos, 1994, p. 149, para reforçar a sua interpretação do art. 30, cita na íntegra as seguintes conclusões do Prof. Antônio Carlos Cintra do Amaral, no seu parecer intitulado "Qualificação Técnica da empresa na nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos", separata da Revista Trimestral de Direito Público, nº 5, Malheiros Editores: "1. Para efeito de



qualificação técnica de empresas licitantes, a Administração deve, com base na Lei 8.666/93, exigir atestados referentes à sua capacitação técnica, com vistas à comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação" (art. 30, II). Além da aptidão da empresa, comprovável em função de sua experiência, a Administração deve exigir comprovação da 'capacitação técnico-profissional', nos termos do § 1º do mesmo art. 30. Essas comprovações podem ser dispensadas no caso de obras licitadas mediante a modalidade "Convite" (§ 1º do art. 37). "2. A Lei 8.666/93 não estabelece limites para exigências quanto à capacitação técnico-operacional de empresas licitantes, devendo tais limites, portanto, ser estabelecidos em cada caso, levando-se em conta a pertinência e compatibilidade a que se refere o inciso II do art. 30, bem como a noção de indispensabilidade, contida no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal. Quanto à 'capacitação técnico-profissional', a lei estabelece limites para exigências referentes às características ('parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação') e veda exigências referentes a quantidades mínimas ou prazos máximos (§ 1º do art. 30)".

A qualificação técnica da empresa, também chamada de capacidade técnico-operacional, encontra previsão legal na primeira parte do inciso II do art. 30 da Lei de Licitações. Assim, o edital pode prever a necessidade de apresentação de atestados para a "comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento". Na definição de Marçal Justen Filho, "A expressão "qualificação técnica" tem grande amplitude e significado. Em termos sumários, consiste no domínio de conhecimento e habilidades teóricas e práticas para execução do objeto a ser contratado." (Comentários à Lei de Licitações e Contratos. São Paulo: Dialética, 2004, p.383).

No caso em tela deveria, minimamente, a bem da boa prestação do serviço contratado, ter sido exigida qualificação técnica anterior, que fosse capaz e suficiente para demonstrar que o licitante detém conhecimentos técnicos e práticos para a execução, a contento, do objeto a ser executado. Nem mais, nem menos. Aqui não se trata de exigências restritivas ao caráter competitivo da licitação, mas, sim, de garantir que às obras públicas uma qualidade técnica de quem já tinha experiência na execução de obras, e não como aconteceu no caso em debate, onde a empresa contratada não tinha qualquer experiência, nunca havia executado nenhuma espécie de obra, tampouco, reformar para pessoas públicas e/ou privadas.

Assim sendo, quando tratamos de experiência mínima, devemos considerar que os requisitos devem ser especificamente atrelados ao objeto da contratação, de maneira a atender plenamente a necessidade da Administração. A qualificação técnica e/ou experiência mínima tem a finalidade de aferir a aptidão técnica do licitante, conferindo segurança à Administração Pública de que o mesmo possui pleno conhecimento técnico para a execução do contrato, caso se sagre vencedor do certame.

Neste sentido, Joel de Menezes Niebuhr descreve que a "Administração Pública, ao avaliar a qualificação técnica dos licitantes, pretende aferir se eles dispõem dos conhecimentos, da experiência e do aparato operacional suficiente para satisfazer o contrato administrativo." (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. Curitiba: Zenite, 2008, p. 233)



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 18
375/2017
Protocolo

No caso em debate, a exigência de experiência mínima tem a finalidade de comprovar para a Administração Pública, por intermédio de um documento subscrito por terceiro alheio à disputa licitatória, de que o licitante já executou o objeto licitado em outra oportunidade e a referida execução foi a contento, o que faz gerar confiança e segurança à Administração licitadora de o aludido licitante possuir expertise técnica.

Marçal Justen Filho enaltece a relevância do atestado ao discorrer que “em todo o tipo de contratação pode cogitar-se da exigência de experiência anterior do licitante como requisito de segurança para a contratação administrativa. Aliás, até se pode afirmar que em muitos casos a capacitação técnica operacional se evidencia como a única manifestação de experiência anterior relevante e pertinente”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 332).

Voltamos a insistir, aqui não se trata de exigências restritivas ao caráter competitivo da licitação, mas, acima de tudo, o agente público tem que ser cauteloso e primar pela finalidade precípua da exigência, qual seja: a demonstração de que os licitantes possuem condições técnicas para executar o objeto pretendido pela Administração.

Até porque, excluindo-se a empresa vencedora dos certames, que não tinha experiência, todas as demais que foram convidadas são conhecidas e reconhecidas como empresas de grande porte com vasta expediência em obras públicas.

Neste sentido, a exigência de experiência anterior visa comprovar que os licitantes já executaram, anteriormente, objetos compatíveis em características com aquele definido e almejado na licitação. Tal situação é bem peculiar e clara: resguardar o interesse da Administração - a perfeita execução do objeto da licitação -, procurando-se, com a exigência de demonstração de capacidade, preservar a competição entre aqueles que reúnam condições de executar objeto similar ao licitado.

Para o caso em tela (obras conservação de prédios escolares), deveria ter sido exigida experiência anterior, com esteio nos princípios, dentre outros, da razoabilidade, proporcionalidade, segurança jurídica e do formalismo moderado. Neste prisma, os documentos apresentados no envelope de habilitação deverão ser apreciados e interpretados sempre preconizando a teleologia (finalidade) do documento para a consecução do interesse público.

OBRAS DISTINTAS COM LIMITES DE VALORES PROXIMOS AO LIMITE MÁXIMO PERMITIDO.

Por fim, situação estranha constatada no decorrer desta CEI diz respeito aos valores ofertados pelos proponentes nos processos de compras relacionados à presente Comissão, os quais muito se aproximaram do limite máximo imposto para a modalidade carta-convite, transparecendo acordo prévio entre licitantes, visando restringir ou eliminar a concorrência do certame.

Como já visto, o artigo 37, *caput*, da CRFB, impõe à Administração Pública a observância aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 19

375/2017

Protocolo

moralidade, da publicidade e da eficiência, sendo, ainda, apontados pela doutrina outros princípios que estariam implicitamente incluídos nesse rol, tais como a finalidade, a motivação, a proporcionalidade, a auto executoriedade e a autotutela, a presunção de veracidade e a continuidade das atividades administrativas.

Por sua vez, o artigo 3º da Lei de Licitações preconiza que a licitação deve transcorrer segundo os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos demais princípios que lhes são correlatos – dentre os quais a doutrina inclui o princípio da competitividade ou da concorrência. Neste sentido, a doutrina aponta que a competição é da própria índole da licitação, sendo pressuposto dela.

Neste sentido, a licitação na modalidade carta-convite, utilizada nos casos em análise, é uma das modalidades de licitação a mais simples, destinada às contratações de pequeno valor, proposta no mínimo por três interessados do ramo, com valor limítrofe até o máximo de R\$ 150.000,00, como preceitua a alínea "a", do artigo 23 da Lei 8.666/93.

Por um simples passar d'olhos pelos processos de compras, poderemos detectar que os valores propostos pelas empresas e o valor vencedor da proposta são extremamente próximos ao limite de R\$ 150.000,00, mesmo levando-se em consideração que os objetos são distintos entre si, causando estranheza, senão vejamos.

No processo de compras n.º 401/14, cujo objeto era obras de melhorias nas escolas municipais Creuza Aparecida de Lima Pinho e Henrique de Souza Filho, as empresas ofertaram os seguintes valores: MENDONÇA E SILVA: R\$ 148.622,79; AZYA: R\$ 148.885,49 e DICASSA: R\$ 149.910,79.

No processo de compra n.º 154/15, cujo objeto foi adequação predial para implantação da Secretaria de Educação, as empresas ofertaram os seguintes valores: MENDONÇA E SALVA: R\$148.099,98; ECG ENGENHARIA: R\$148.321,54 e JKS LOCAÇÕES: R\$150.000,00.

No processo de compra n.º 168/15, cujo objeto era a reforma do Telhado da EMEB Professora Fabíola de Lama Goyano, as empresas ofertaram os seguintes valores: MENDOÇA: R\$148.249,78; ROCHEDO: R\$149.281,691 e JLA: R\$149.998,78.

No processo de compras n.º 289/15, cujo objeto era a contratação das Obras de Reparo nos Telhados das Escolas Municipais (c/ 10 escolas), as empresas ofertaram os seguintes valores: MENDONÇA & SILVA: R\$149.229,14; ECG ENGENHARIA: R\$149.891,36 e NETO CONSTRUTORA: R\$149.891,36.

No processo de compras n.º 131/16, cujo objeto foi a contratação das Obras de Reparos na EMEB -- Escola Municipal de Educação Básica Devanir José de Carvalho, as empresas ofertaram os seguintes valores: MENDONÇA: R\$146.194,44; JLA: R\$147.822,87 e ECG: R\$149.942,87.



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 20
375/2017
Protocolo

Veja a situação no seguinte quadro resumo:

Processo	Empresa	Valor
401/2014	MENDONÇA E SILVA	R\$ 148.622,79
	AZYA	R\$ 148.885,49
	DICASSA	R\$ 149.910,79
154/2015	MENDONÇA E SILVA	R\$ 148.099,98
	ECG ENGENHARIA:	R\$ 148.321,54
	KS LOCAÇÕES	R\$ 150.000,00
168/2015	MENDONÇA E SILVA	R\$ 148.249,78
	ROCHEDO	R\$ 149.281,69
	JLA	R\$ 149.998,78
289/2015	MENDONÇA E SILVA	R\$ 149.229,14
	ECG ENGENHARIA	R\$ 149.891,36
	NETO CONSTRUTORA	R\$ 149.891,36
131/2016	MENDONÇA E SILVA	R\$ 146.194,44
	JLA	R\$ 147.822,87
	ECG	R\$ 149.942,87

Pela análise das informações acima, podemos considerar estranha referida situação, pois em que pese os objetos semelhantes existem inúmeros aspectos diferenciados nas planilhas que compõem cada uma das licitações, todos os valores propostos se aproximam muito entre si e quase no valor limítrofe de R\$ 150.000,00, como preceitua a alínea "a", do artigo 23 da Lei 8.666/93.

Aqui parece que as empresas acordaram entre si para fixação do preço da prestação dos serviços, o que macula o processo licitatório, uma vez que tais acordos visam maximização de suas margens de lucro e/ou empresas apenas encaminharam propostas "pro forma", de cortesia, figurativas ou simbólicas, para que apenas houvesse um vencedor, principalmente e com intuito de conferirem um caráter aparente de competitividade ao certame licitatório.

Assim, os preços ofertados pelas empresas participantes do certame objeto da análise desta CEI levam a crer que as mesmas se relacionam no estabelecimento de um valor mínimo das propostas, ou seja, os concorrentes ficam impedidos de elaborar uma proposta abaixo de um "preço base". É uma prática ilegal, mas bastante comum, muitas vezes subjacente à elaboração das propostas fictícias anteriormente analisadas. Nesta situação, os preços ofertados e muito próximos do limite legal é conduta anticompetitiva dos participantes do certame e que pode macular a licitação.

A existência de eventual acordo entre empresas na padronização, combinação e ajustes de preços, além de ter um impacto negativo sobre os preços dos serviços envolvidos no ajuste, prejudica a competitividade e contribui para a seleção da proposta menos vantajosa para a coletividade.



FLS. 21
375/2017
Protocolo

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) ressalta que os efeitos nocivos dos cartéis formados em licitações são ainda mais perigosos do que aqueles provocados por cartéis que atuam no setor privado, “na medida em que prejudicam a prestação do serviço público e representam desvios de dinheiro público, lesando todos os contribuintes”. (BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08012.008821/2008-22.) A jurisprudência daquele órgão de defesa da concorrência, nesse sentido, destaca:

“No caso de cartéis em licitações o incremento de preços acontece às custas dos cofres públicos, o que reduz a possibilidade de o poder público prestar maior volume de serviços ou reduzir o custo dos disponibilizados. Através de acordos prévios e variadas estratégias, os cartéis acabam por impedir que a Administração adquira seus produtos e serviços ao menor preço e nas melhores condições possíveis”. (BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Processo Administrativo nº 08012.000030/2011-50).

O cartel é entendido como acordo implícito ou explícito entre concorrentes, com o intuito de fixar preços ou quotas de produção, repartir carteira de clientes ou mercados onde atuam, visando, por intermédio de pactos ilícitos, eliminar a concorrência, aumentando assim a margem de lucro. A formação de cartel em licitação pública se dá através de acordo prévio entre licitantes, cuja finalidade é restringir ou eliminar a concorrência do certame, aumentando, assim, o lucro e trazendo prejuízo ao administrado, que acaba, no mais das vezes, suportando preços superiores àqueles praticados no mercado.

Neste sentido há prejuízo para todos. No que tange à Administração Pública, o prejuízo faz-se presente no aumento do preço, no prejuízo causado ao erário, na redução de inovação, na variedade e na qualidade dos produtos e serviços, ou seja, na transferência ilegítima de recursos públicos para empresas participantes de cartel. Quanto ao administrado, este é prejudicado por ter reduzida a qualidade do serviço público, a quantidade de bens e serviços oferecidos pela Administração e a redução dos investimentos em infraestrutura e obras. A extensão do prejuízo pode ser imensurável, uma vez que, ainda que indiretamente, prejudica toda a sociedade contribuinte.

Com o intuito de vedar tal prática, a Lei nº 12.529/2011, em seu artigo 36, § 3º, inciso I, letra d, dispõe expressamente que acordar, combinar, manipular ou ajustar com concorrentes, preços, condições, vantagens ou abstenção em licitação pública configura infração autônoma à ordem econômica, demonstrando a dimensão do problema.

Pelo aduzido, devemos ter por convicção que as práticas de concluiu devem ser combatidas de todas as maneiras possíveis, e investigadas a fundo pelas autoridades constituídas, pois só assim é que se alcançará a contratação inequivocamente vantajosa ao interesse público pela administração.

CONCLUSÃO

Assim sendo, diante das situações encontradas nos tópicos: “DA FALTA DE PLANEJAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL”, “DO



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 22
375/2017
Protocolo

FRACIONAMENTO DAS CARTAS-CONVITES EM ANÁLISE”, “DA FALTA DE EXPERIÊNCIA DA EMPRESA CONTRATADA NA MODALIDADE CARTA-CONVITE” e “OBRAS DISTINTAS COM LIMITES DE VALORES PROXIMOS AO LIMITE MÁXIMO PERMITIDO”, concluo o presente relatório pela existência de fortes indícios de ilícitos administrativos e conclusão de empresas participantes de licitações.

Registre-se nossa disposição, enquanto Relator, de promover uma investigação isenta, capaz de propiciar não só o pleno esclarecimento desses episódios como, também, e, principalmente, eventuais procedimentos administrativos e/ ou jurídicos, caso venha a ser este o entendimento das instâncias pertinentes.

Ainda, cabe esclarecer que este Relator optou pela elaboração do presente Relatório, na forma mais objetiva e sucinta possível, com o intuito de não tecer considerações de cunho pessoal que viessem a interferir ou influenciar na análise imparcial dos fatos apurados pelos seus pares. Além do que, entende este Relator, que mais importante do que salientar as provas reunidas nos autos da CEI, é o encaminhamento deste Relatório às entidades abaixo referidas para as quais deve ser disponibilizada a integralidade dos documentos e provas reunidas, na medida em que os representantes dos órgãos destinatários venham a entender necessário o conhecimento do processado, para exame integral e parcial, que lhes faculte a consecução de suas tarefas.

Independentemente da decisão a ser aprovada e executada pelo julgamento parlamentar da presente investigação, acredita-se que os dados aqui reunidos podem servir de fonte de informação para diversos órgãos, setores e segmentos da sociedade, interessados em analisar a conduta de todos os integrantes dos atos e fatos investigados e fases que integralizaram o procedimento cujo alvo foi a publicidade externa desta Casa de Leis, vinculada à CEI.

Da análise de tudo que consta nos autos, o presente relatório procurou discriminar e apontar o que se constatou de cada ponto investigado, restando evidenciada a existência de irregularidades que podem ser verificadas desde a falta de planejamento das ações municipais para a conservação dos próprios municipais, processo de contratação, bem como na respectiva execução dos contratos.

Diante de todas as irregularidades constatadas é, antes de tudo, um dever dos membros desta CEI, dar a devida resposta, não só para os demais Vereadores desta Instituição, como para toda sociedade, preservando, acima de qualquer coisa, a imparcialidade de ordem política ou partidária.

Ciente do compromisso desta CPI, bem como dos limites que lhe são impostos por lei, e consideradas as evidências das irregularidades apontadas neste relatório, os Vereadores membros se resguardam no direito de:

1 – Encaminhamento de cópia do presente relatório para o Ministério Público do Município de Diadema, para ciência das conclusões alcançadas e como instrumento de auxílio na instrução de medidas já propostas, a fim de que, após as devidas apurações, sejam aplicadas as sanções pelo órgão competente do Poder Judiciário, se for o caso;



Câmara Municipal de Diadema

Estado de São Paulo

FLS. 23
375/2017
Protocolo

2 – Encaminhamento de cópia do presente relatório ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, para ciência das diligências realizadas por esta CEI, colocando, desde já, os documentos que instruíram o processo, à disposição daquele Tribunal, sem prejuízo das medidas cabíveis;

3 – O envio de cópia integral deste relatório ao Senhor Prefeito Municipal, para que seja efetivada sindicância visando apurar responsabilidades em eventuais irregularidades cometidas por agentes públicos que se relacionaram aos casos analisados por esta CEI.

Diadema, 01 de agosto de 2017.


Ver. JOSA QUEIROZ
Relator