

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

“Piçarramento da estrada que liga a sede do Município de Madalena à Casa de Pedra”

RELATÓRIO

Presidente: Vereador PAULO CÉZAR ROCHA CARNEIRO

Relator: Vereador RAIMUNDO DARLAN CASSIANO DA SILVA

Membro: Vereador FRANCISCO ERIVALDO PAULINO DE OLIVEIRA

Madalena-Ce, 10 de Março de 2020.

RECEBI
10/03/2020 Horas
CÂMARA MUNICIPAL DE MADALENA
Raimundo Cassiano



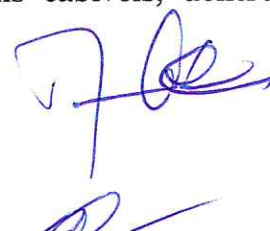
1. INTRODUÇÃO

Amparado pelo § 3º do art. 58 da Constituição Federal, em consonância com a Lei Federal nº 1.579/52, combinado com o art. 25 § 4º da Lei Orgânica Municipal e art. 67 do Regimento Interno desta Casa de Leis, foi constituída a presente Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar aplicação de recursos oriundos do Ministério da Integração Nacional da ordem de mais de R\$ 1.900.000,00 (Hum milhão e novecentos mil reais), por via de convênio com a Prefeitura Municipal de Madalena, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Obras e Serviços Urbanos, em virtude da obra de piçarramento da estrada vicinal que liga a sede do município à Casa de Pedra, parque turístico do município e apurar denúncias da população de possíveis irregularidades na execução dos contratos celebrados entre o Município de Madalena e a empresa Borges Carneiro Ltda, com o objetivo de verificar se houve superfaturamento e má execução da obra.

A Lei Orgânica do município de Madalena prevê a função de fiscalização e controle do Poder Legislativo, a qual, com alicerce na própria Constituição, prevê a competência privativa da Câmara Municipal em criar Comissões de Inquérito sobre fatos determinados e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros.

Desta forma, para cumprir uma das suas principais atribuições, em respeito ao exercício do Poder Legislativo de fiscalizar os atos que possam causar prejuízos à Administração Pública afetando direta ou indiretamente o interesse público, foi criada e instalada a presente Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

Ausente de recuo ou estremecimento de qualquer ordem, a CPI ora em comento, procurou agir, desde o início, com a finalidade única de apurar os fatos, com foco na obrigação do administrador em zelar pela coisa pública, com base nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, valendo-se de todos os instrumentos legais cabíveis, dentro dos limites impostos pelo estado democrático de direito.



É com base nesse contexto que apresentamos o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito – **CPI nº 001/2019: “Piçarramento da estrada vicinal que liga a sede do Município à Casa de Pedra”** sob a ótica da execução dos contratos celebrados entre o Município e a empresa Borges Carneiro Ltda, inscrita no CNPJ sob o nº 01.590.549/0001-46, emitindo, ao final, as conclusões, resultados e encaminhamentos necessários à eficácia dos trabalhos realizados pela Comissão.

1.1. O PAPEL DA CÂMARA MUNICIPAL DE MADALENA

Ao lado da função precípua de legislar, a Câmara Municipal de Madalena tem a competência essencial constituída pela sua autonomia: a fiscalização extensa de todos os assuntos e temas as quais a Constituição da República a confere.

É incontestável que o poder de investigar constitui uma das mais expressivas funções institucionais do Legislativo. A importância da prerrogativa de fiscalizar se traduz, na dimensão em que se projetam as múltiplas competências constitucionais do Legislativo, como atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) representa um dos mais importantes instrumentos de fiscalização e, porque não dizer, controle da atividade administrativa das autoridades públicas, que, inexoravelmente, envolvem a acepção ampla do interesse público.

Em um preâmbulo objetivo e necessário, tem-se que o Poder Legislativo Municipal tem basicamente três funções:

- a) Representativa - Representar o povo, em defesa dos seus interesses na construção de uma sociedade igualitária e justa;
- b) Legislativa - Elaborar as Leis de modo a contemplar a sociedade com um ordenamento jurídico que garanta a defesa de toda a coletividade;
- c) Fiscalizadora - Fiscalizar todos os atos da Administração Pública, de modo a buscar e zelar por todos os interesses da comunidade.

Apoiada nesta última função, juntamente com outros procedimentos

legislativos, está a competência do Poder Legislativo de fiscalizar as atividades dos administradores e/ou daqueles que giram em torno do interesse público, mediante o instrumento legal qual seja a Comissão Parlamentar de Inquérito.

1.2. DA CPI

Como já vimos, as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) tem previsão constitucional e se constituem em uma das formas de controle da Administração Pública exercida pelo Poder Legislativo. Regulamentada pela Lei n.º 1579/52, as CPIs adquirem maior importância no cenário político nacional, a partir da promulgação da Constituição da República de 1988.

Pode-se afirmar que a CPI 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.

Antes de mais nada, é preciso ressaltar “o que” a sociedade Madalenense pode e deve esperar de uma CPI, que possui limites traçados pela Carta Magna que regem o Estado Democrático de Direito, nos moldes estabelecidos pelo § 3º do art. 58, que dispõe:

“As Comissões Parlamentares de Inquérito, terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, e serão criadas para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhado ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores” (Art. 58, CR/88).

Como se vê, a Constituição da República conferiu aos legisladores responsáveis pela condução das CPIs poderes de investigação de autoridade judicial, bem como outros existentes no Regimento Interno, a fim de possibilitar o cumprimento de todos os seus objetivos e tarefas.



Há que se atentar que a concessão constitucional dos poderes de autoridade, muitas vezes, acaba por confundir a sociedade e a própria mídia que cobra de seus membros, um êxito do resultado pela quantidade de autoridades, agentes políticos e cidadãos que, por meio delas venham a ser punidos, o que não é o critério correto a ser adotado na avaliação dos trabalhos de uma CPI.

A CPI pode colher depoimentos, ouvir indiciados, interrogar testemunhas, requisitar documentos, levantar meios de prova legalmente admitidos e realizar buscas e apreensões, sem, contudo, lhes atribuírem poderes ilimitados, estando seus trabalhos sujeitos ao controle judicial, limitados pela própria Constituição Federal.

No âmbito Municipal, a Comissão Parlamentar de Inquérito é regulamentada pela Lei Orgânica do Município de Madalena, que assim dispõe:

Art. 25- A Câmara terá Comissões permanentes e especiais.

[...]

***Parágrafo 4º-** As Comissões Parlamentares de Inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, serão criadas pela Câmara Municipal, mediante requerimento de um terço de seus membros, para 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.*



Parágrafo 5º - Na formação das Comissões, assegurar-se-á, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou dos blocos parlamentares existentes na Câmara

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Madalena regulamenta a criação, instalação e procedimentos das Comissões de Inquérito no artigo 67 e parágrafos, prevendo nestes, a forma do relatório final.

Mediante o que propõem as Leis Municipais, Federais e a Constituição da República, o presente relatório tem por objetivo principal expor as atividades e procedimentos adotados pela CPI, 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 alcançados pelo interesse público, sobre o cumprimento da função parlamentar fiscalizadora.

1.3. DOS LIMITES DA CPI

Além de fiscalizar, o objetivo principal da CPI é, com a conclusão de seus trabalhos, apontar soluções e propor modificações administrativas. As irregularidades que impliquem responsabilização do agente público deverão ser remetidas ao Ministério Público para as providências legais cabíveis.

Como se vê, a Comissão Parlamentar de Inquérito tem limites. As normas que criaram e/ou regulamentaram a CPI não podem contrariar a Constituição da República e seus princípios, por mais que sejam dotados de certa autonomia.

Melhor esclarecendo, se a Constituição da República atribuiu à CPI poderes de investigação próprios de autoridades judiciais, há que considerar que, durante todo o processo investigativo, torna-se exigível o respeito ao direito do indiciado de participar alegando o que quiser em sua defesa.

A CPI NÃO CONDENA, apenas colhe informações sobre o objeto investigado, para posteriormente, apresentar dados concretos ao Ministério Público, para o oferecimento de denúncia formal ou instauração de processo de responsabilidade civil, sendo também um importante instrumento de apoio na

instrução de tais procedimentos caso já existam quando da conclusão dos trabalhos.

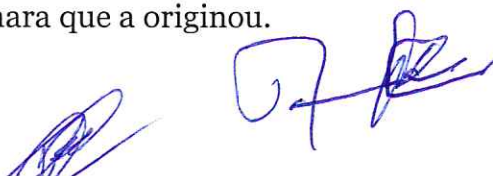
Outro limite imposto é o de que a Câmara Municipal, por intermédio da CPI, não poder invadir a competência de outros órgãos constitucionais como o Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas do Estado. Da mesma forma, as providências que tenham caráter investigatório e impliquem restrição direta a direitos individuais também estão protegidas pelo próprio texto constitucional e, portanto, somente podem emanar de juiz, e não de terceiros, mesmo aqueles a quem foram atribuídos “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais”.

A CPI deve dispor de todos os meios necessários e para atingir seus objetivos, na condução do procedimento investigatório.

Todavia, há que haver o entendimento geral de que os poderes de instrução probatória e de investigação ou pesquisa dos fatos determinados que motivaram a instauração do inquérito parlamentar sofrem, como já mencionado, limitações de ordem jurídico-constitucional que a restringem, em consequência, a capacidade de atuação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Por fim, pode-se afirmar que as limitações da CPI consistem, basicamente em:

- a) **A CPI NÃO TEM FUNÇÃO PUNITIVA, mas, sim, meramente investigativa.** Pode abrir inquéritos, sem criar processos ou procedimentos que invadam a atribuição do Judiciário. Não tem poder de obrigar a presença de testemunhas faltosas, nem tampouco de punilas pela omissão da verdade, salvaguardando ao depoente o direito de não responder as perguntas que julgar impertinentes;
- b) **A CPI NÃO TEM CARÁTER JUDICIÁRIO** – A CPI não forma culpa nem pode proferir julgamento em torno de qualquer irregularidade mesmo aquelas supostamente criminosas, possuindo, por fim, as mesmas limitações impostas à Câmara que a originou.



1.4. DA FINALIDADE DA CPI

Por se tratarem de questões que envolvem diretamente a política, o desvio da finalidade pública é, não raras vezes, constatado pela utilização deste instrumento jurídico como forma de condução do poder sem a obediência à apuração, investigação e encaminhamentos justos.

A prova cabal do desvio da finalidade dos trabalhos da CPI resta facilmente constatada quando o relatório final se apresenta de forma desproporcional e oposto às provas colhidas nos autos, submetendo todo o processo à nulidade de pleno direito.

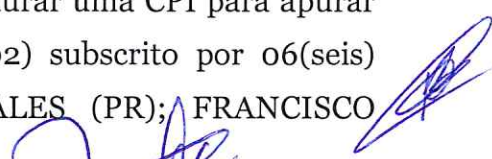
Deste modo, para que os trabalhos da CPI em pauta sejam preservados e rigorosamente relatados com base na apuração dos fatos, o presente relatório se sustenta nos princípios constitucionais da moralidade, legalidade, impessoalidade e proporcionalidade, atendendo os requisitos fundamentais inerentes a sua efetividade quais sejam a Competência, a Finalidade, a Forma, o Motivo e o Objeto.

Da análise de todo o processo, bem como das provas obtidas, conclui-se, quanto à CPI em si, que não houve finalidade alheia ao interesse público nem tampouco se constata finalidade alheia à categoria do ato ou objeto que lhe deu origem, podendo-se afirmar que a finalidade principal foi atingida, qual seja, a de apurar os possíveis casos de desvio de função na Administração Pública Municipal.

2. DA INSTALAÇÃO E DOS PROCEDIMENTOS

Os Vereadores do município de Madalena receberam inúmeras denúncias sobre situações comprovadas de irregularidades no piçarramento da estrada que liga a sede do município de Madalena à Casa de Pedra, por parte da empresa Construtora Borges Carneiro Ltda., bem como da suposta subempreitada.

Diante da gravidade das denúncias, inclusive documental, (fls. 03/36 e 59/78), houveram por bem no dia 02/04/2019, instaurar uma CPI para apurar a sua veracidade, mediante requerimento (fl. 01/02) subscrito por 06(seis) Vereadores: ANTÔNIO GILVAN INÁCIO DE SALES (PR); FRANCISCO



EDNALDO DE SOUSA ALMEIDA (PDT); FRANCISCO ERIVALDO PAULINO DE OLIVEIRA (MDB); JOÃO SOARES UCHÔA (PV); PAULO CÉZAR ROCHA CARNEIRO (PSD) e RAIMUNDO DARLAN CASSIANO DA SILVA (PMB).

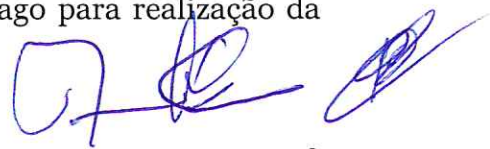
Desta feita, no dia 04 de abril de 2019, o requerimento de pedido de instalação da CPI foi lido na 8ª sessão ordinária com registro na respectiva ata (fls. 37/46). Instalada a CPI através da Resolução nº 001/2019, de 14 de abril de 2019 (fls. 47/48); citação da investigada (fls. 79/80); defesa da investigada (fls. 83/85);

3. DAS PROVAS:

Iniciaram-se os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar possíveis irregularidades na recuperação da estrada vicinal que liga a sede do município à Casa de Pedra, com finalidade a verificar se houve, ou não, má conduta da gestora municipal e da empresa vencedora do certame licitatório.

A Comissão, no exercício de suas competências, com propósito de apurar os fatos acima narrados, buscou levantar as seguintes informações:

- ✓ Obtenção de cópias dos instrumentos: convênio celebrado pelo Executivo Municipal com o Ministério da Integração Nacional e contrato firmado entre o município através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Obras e Serviços Urbanos e a empresa Borges Carneiro Ltda;
- ✓ Instrução do procedimento com o depoimento de várias testemunhas;
- ✓ Levantamento do material usado na obra, a quantidade de bueiros especificados no projeto e os efetivamente construídos;
- ✓ Informações sobre o galpão da obra, um exigência legal;
- ✓ Informações sobre a espessura do material utilizado no piçarramento, de onde foram retirados e se houve pagamento por esse material;
- ✓ Informações sobre as máquinas utilizadas na obra;
- ✓ Esclarecimentos sobre o valor licitado e o valor pago para realização da obra e se houve subempreitada.



No decorrer do trâmite procedimental, entendendo a Comissão a necessidade de prorrogação, foi Pedido de prorrogação dos trabalhos da CPI (fls. 86), aprovado pelo plenário por maioria absoluta na 17ª sessão, conforme ata (fls. 87/89); Pedido de Destituição do Presidente José Nunes Carneiro (fls. 90/91), aprovado por maioria absoluta, conforme ata (fls. 92/97); nomeação do novo Presidente da Comissão PAULO CÉZAR ROCHA CARNEIRO, conforme Portaria 013/2019 (fls. 98); Nova prorrogação (fls. 146) conforme ata da 19ª sessão (fls 147);

3.1 DOCUMENTOS DE INSTRUÇÃO DA CPI

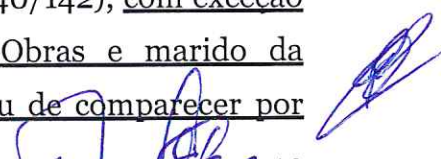
Dentre imagens e documentos coletados pela Comissão Parlamentar de Inquérito encontram-se todos os contratos e convênios, processos licitatórios, todos requisitados mediante ofícios da CPI, devidamente juntados como anexo.

3.2 – DAS PROVAS TESTEMUNHAIS DA CPI

Foram arroladas como testemunhas as seguintes pessoas para deporem na CPI:

- José Benoaldo da Silva Carneiro, servidor designado pelo Município para acompanhamento da Obra;
- Pedro Adriano Cruz Costa, ex-Secretário de Obras do município;
- José Daldécio Rocha da Silva, ex-Secretário de Obras do município, nos últimos dois meses da execução da obra;
- Galba Carvalho Carneiro, representante da Construtora Borges Carneiro Ltda;
- Fábio Severo de Oliveira;
- Rodrigues Linhares da Costa, encarregado da Obra por parte da Construtora.

Todos os depoimentos se encontram gravados em mídia digital, e degravados nas atas respectivas (fls. 111 a 116, 129/133 e 140/142), com exceção do Sr. Pedro Adriano Cruz Costa, (ex-Secretário de Obras e marido da investigada), que apesar de devidamente intimado deixou de comparecer por



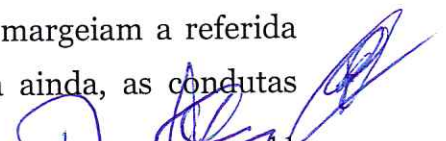
duas vezes, se furtando de prestar informações à CPI, o que sugere a esta COMISSÃO uma moção de repúdio desta Egrégia Casa Legislativa pelo desrespeito e desprezo que demonstrou para com este Parlamento e pela CPI, sem embargo de outras medidas legais.

4 - DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS

A despeito dos percalços enfrentados na presente investigação, após as provas colhidas (documental e testemunhal) no decorrer da investigação, foram identificadas as seguintes irregularidades:

- a) Material utilizado na obra de péssima qualidade, causando severos transtornos à população no período de inverno;
- b) Jazidas utilizadas em desacordo com o projeto de construção;
- c) Bueiros construídos fora das especificações e em menor número do que o descrito no projeto;
- d) Ausência de construção do acampamento ou depósito de materiais;
- e) Indícios de subempreitada para o Sr. Rodrigo por valor bem aquém do licitado, eis que o responsável pela empresa vencedora do certame, Sr. Galba, raras vezes comparecia no canteiro da obra e não praticava atos condizentes com quem era o executor da obra. De outro lado, o Sr. Rodrigo nega em seu depoimento ser o subempreiteiro e nega também ser o responsável pela empresa, mas praticava todos os atos de gestão da obra, como: abastecimento, comida, pagamentos e etc;
- f) Indícios de conivência da gestora municipal, visto que, o engenheiro do Município chegou a embargar a obra e segundo se constatou dos depoimentos, a Prefeita determinou a continuação da obra, gerando inclusive o desligamento do engenheiro.

Desta forma, tendo em vista os prejuízos suportados pelos munícipes de Madalena, em especial os residentes nas localidades que margeiam a referida estrada e por ela transitam diariamente, tendo em vista ainda, as condutas



comissivas pela Construtora Borges Carneiro e omissiva pelo Executivo Municipal, o presente procedimento se justifica e demanda a comunicação das autoridades competentes, em virtude de a conduta do Executivo municipal poder ser caracterizada como improbidade administrativa.

5 - CONCLUSÃO

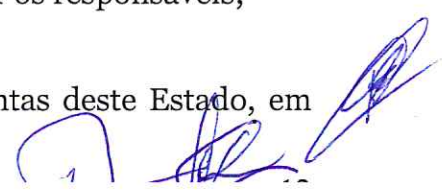
Diante do exposto, concluímos que os trabalhos da presente CPI, a qual chega a seu termo, dentro das limitações e obstáculos enfrentados alcançou seu objetivo inicial, que era o de apurar a irregularidades na obra de piçarramento da estrada vicinal que liga a sede do município à Casa de Pedra.

Verificou-se que há elementos suficientes para afirmarmos que a administração foi omissa e leniente em seu dever de fiscalizar os serviços por ela contratados com a empresa Borges Carneiro Ltda, permitindo, com isso, uma obra de péssima qualidade, com material inapropriado, com dispêndio indevido de dinheiro público, o que pode ensejar a responsabilização civil, administrativa e criminal da gestora responsável por tais atos e da empresa realizadora da referida obra, no caso, a Construtora Borges Carneiro Ltda

5.1 - RESULTADOS RECOMENDAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS FINAIS:

Considerando o conjunto probatório que instruiu o presente relatório, devidamente aprovado pelos membros da CPI, recomendamos o seguinte:

- I. Seja protocolado o presente RELATORIO na secretaria da Câmara Municipal de Madalena, acompanhado das demais peças do processo para ser lido em plenário independentemente de apreciação, na forma do § 14 do art. 67 do Regimento Interno, devendo o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Madalena dar-lhe o seguinte encaminhamento;
- II. Remessa do presente relatório ao Ministério Público Federal, vez que o convênio foi realizado com a União, para adoção das medidas legais cabíveis destinadas a apurar e, eventualmente punir os responsáveis;
- III. Remessa do presente relatório ao Tribunal de Contas deste Estado, em



cumprimento às disposições Regimentais;

- IV. Remessa do presente relatório ao Ministério da Integração Nacional para as providências legais cabíveis;
- V. Remessa do presente relatório ao Executivo Municipal e à Construtora Borges Carneiro Ltda., para conhecimento e providências sanadoras;
- VI. Recomenda por fim, a responsabilização da atual gestora municipal MARIA SÔNIA DE OLIVEIRA COSTA pela prática de atos de improbidade administrativa, atos estes consubstanciados na negligência com o dinheiro público, pela conivência e falta de fiscalização dos serviços prestados pela empresa realizadora da obra, e esta responsabilizada solidariamente pela má execução da obra.

Este é o Relatório

Madalena/CE, 10 de Março de 2020.


Raimundo **Darlan Cassiano** da Silva

Relator


Paulo César Rocha Carneiro

Presidente: a favor / () contra o RELATÓRIO


Francisco **Erivaldo** Paulino de Oliveira

Membro: a favor / () contra o RELATÓRIO

Registre-se e

Publique-se.