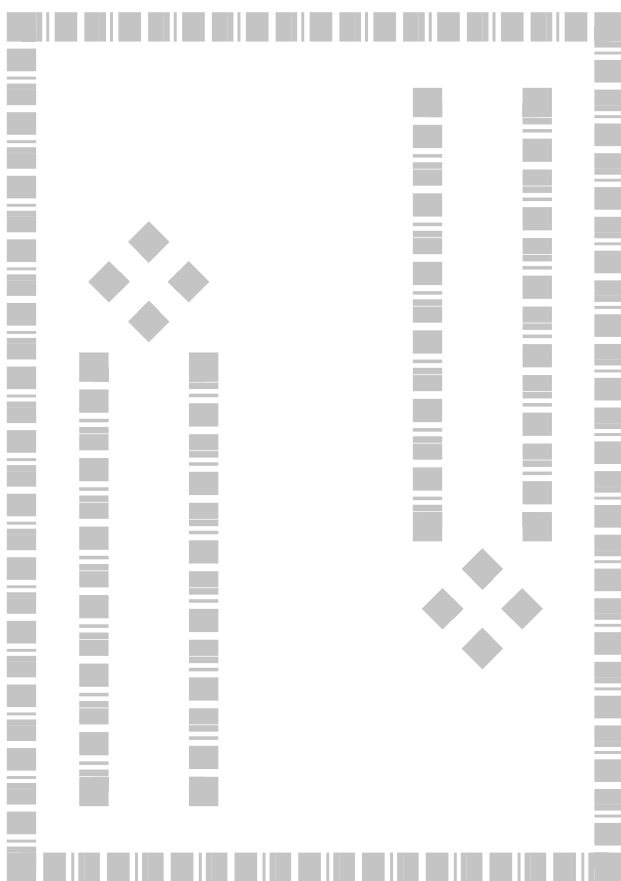


A necessidade de ações integradas dos Tribunais de Contas e do Ministério Público no combate à corrupção nas obras públicas

Carnot Leal Nogueira



Carnot Leal Nogueira é servidor do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Pernambuco, mestre e doutor em Estruturas pela Universidade do Colorado em Boulder, EUA, e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública, em suas três esferas, federal, estadual e municipal, aloca considerável parte de seus recursos na execução de tarefas relacionadas a obras públicas. Tais recursos são, assim, empregados na contratação de estudos, projetos e obras de construção civil. A existência de vultosos recursos, aliada à **frouxidão** da forma como os ilícitos relacionados às obras públicas são tratados, sempre conduziu e ainda conduz a uma série – aparentemente infindável – de escândalos de reverberação nacional, envolvendo cifras milionárias. Em menor escala, mas não de menor importância face à grande quantidade, são as ilicitudes também perpetradas em obras públicas de menor envergadura; cujas contratações são **diluídas** em grandes áreas geográficas, normalmente envolvendo inúmeras pequenas obras.

O que há de comum a **praticamente todas** as obras públicas realizadas no Brasil é a **facilidade** com que podem ser usadas para atos de corrupção e a **quase absoluta certeza** da impunidade caso os atos de corrupção sejam perpetrados. Assim, o Brasil perde, **a cada obra pública onde há corrupção**, não somente uma oportunidade de construir as obras necessárias para seu desenvolvimento, mas também, os recursos empregados na obra, bem como aqueles necessários para o pagamento dos danos decorrentes das obras não executadas, executadas parcialmente, ou executadas sem a devida qualidade.



Corrupção, no sentido empregado no presente artigo, não está adstrito unicamente aos significados previstos nos tipos dos arts. 317 e 333 do Código Penal, i.e., corrupção passiva e corrupção ativa, respectivamente. Vez que as **obras públicas nacionais se constituem ubérrimo solo para os mais variados ilícitos**; lembrando que as partes intervenientes em obras públicas (construtores, projetistas, consultores etc.), enquanto **ligados à construção da obra pública**, desempenham **papel na estrutura do Estado**, adota-se, aqui, o vocábulo **corrupção** como o “comportamento ilegal de quem desempenha um papel na estrutura estatal” (BOBBIO et. al., 2004:291). Assim, **corrupto** é o construtor que se locupleta com o superfaturamento da obra; **corrupto** é o fiscal do órgão contratante que autoriza os pagamentos de serviços não executados; **corrupto** é o engenheiro projetista que concebe o projeto básico sem a quantificação correta dos itens, permitindo, assim, que o construtor se beneficie com o aumento nos quantitativos nos itens cujos preços lhe são mais favoráveis; **corrupto** é o consultor que, mancomunado com o construtor, aquiesce com dilações injustificáveis no prazo para a execução da obra; e **corrupto** é o funcionário público do órgão contratante que concorda com a dilação injustificável. Também é **corrupto** o membro do Tribunal de Contas que, verificando a existência de crimes nos documentos que conhecer, deixa de remeter ao *Parquet* os documentos para o oferecimento da denúncia (Lei nº 8.666, art. 102); bem como é **corrupto** o membro do MP que, recebendo os documentos do membro do TC, injustificadamente, não apresenta a denúncia pertinente.

2. FORMAS DE ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em 25 de janeiro de 2005, por volta das 23 horas, a ponte da represa do Rio Capivari, no sentido Curitiba-São Paulo da BR-116, desabou, provocando a morte de um caminhoneiro e ferindo mais 3 pessoas.¹ Com um fluxo médio diário de quinze mil veículos, o trecho onde se deu a queda ficou interditado parcialmente, provocando grandes prejuízos ao transporte de pessoas e cargas. O Ministério Público Federal impetrou **ação de improbidade administrativa** contra os funcionários do DNIT

responsáveis pela administração do trecho. Assim, com fundamento na alegação de que teria havido omissão, negligência e imperícia, o *Parquet* requereu que os funcionários da autarquia fossem punidos como ímprobos e, também, que fossem decretadas as perdas das funções públicas que ainda exerciam; requereu-se, ainda, a perda dos direitos políticos por cinco anos. Segundo o Ministério Público, houve “absoluta falta da necessária manutenção” dos dutos de escoamento da água da chuva que vinha se acumulando no aterro de aproximação. A queda poderia, ainda segundo o *Parquet*, ter sido perfeitamente evitada caso tivesse havido manutenção.

Na Região Metropolitana do Recife, foram construídos, nas últimas décadas, cerca de seis mil **prédios caixaão**, cada um deles usualmente com quatro andares e quatro pequenos apartamentos por andar (OLIVEIRA et al., 2008). Ocorre que grande parte dessas obras, após cerca de quinze anos do término da construção, começaram a apresentar problemas estruturais graves e, após diversos estudos, restou provado que a concepção usada era inviável, inadequada, errada (ITEP, 2001). Vários prédios desabaram e centenas de outros apresentaram indícios de instabilidades estruturais, tendo sido, portanto, desocupadas. O problema trouxe graves implicações sociais, uma vez que levou à desocupação de dezenas e dezenas de prédios, e desalojou centenas de famílias dos estratos sociais menos economicamente afortunados. Em face do grave problema, o Ministério Público Federal e o Ministério Público Estadual de Pernambuco, trabalhando conjuntamente, ajuizaram, na Justiça Federal de Pernambuco, **ação civil pública** contra a Caixa Econômica Federal e contra os diversos municípios da RMR onde foram construídos prédios caixaão;² a ação visou ao levantamento de dados sobre as edificações existentes, à realização de estudos técnicos para a solução do problema, e, ainda, à suspensão da concessão de licenças para a construção daquele tipo de obra. Como desdobramentos da ação, foram realizados estudos, dados existentes sobre os prédios foram compilados e não mais foi permitida a construção de prédios com as deficiências daqueles anteriormente erigidos.



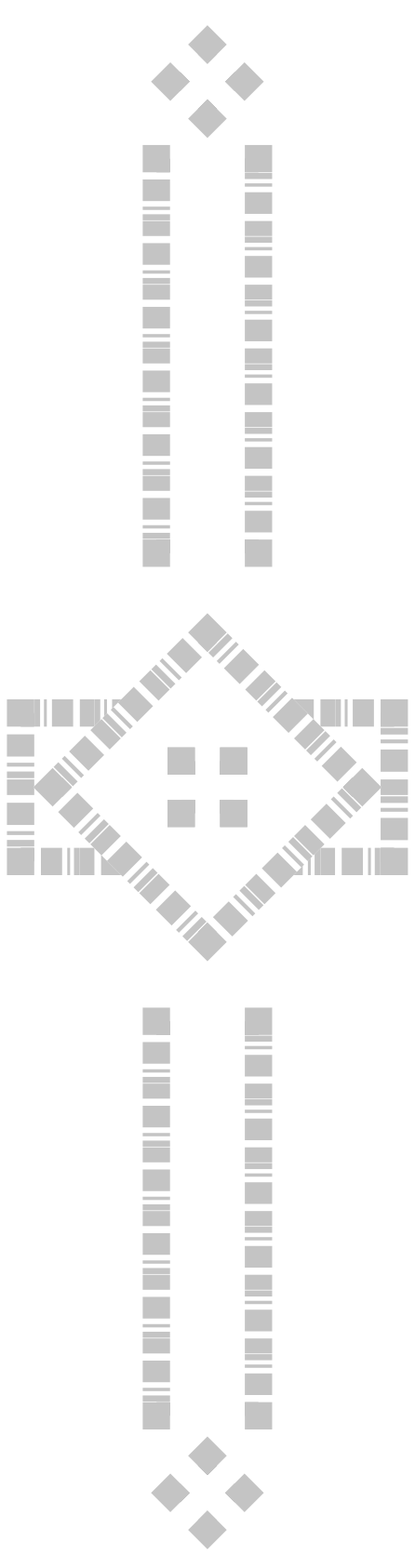
Em 17 de junho de 2004, a Barragem de Camará, em Alagoa Nova, interior da Paraíba, rompeu-se.³ Obra pública, na construção foram investidos quase vinte milhões de reais e o rompimento deu-se apenas alguns anos após a conclusão. O acidente provocou a morte de cinco pessoas; nos municípios a jusante da obra – Alagoa Nova, Alagoa Grande, Alagoinha, Mulungu, Araçagi e Mamanguape – mais de mil casas foram destruídas juntamente com pontes, escolas, muros e estabelecimentos comerciais. Mesmo nas casas que não foram destruídas, a água, que ultrapassou o nível de dois metros, destruiu os bens de milhares de pessoas. A causa da ruptura foi a execução malfeita da fundação da ombreira esquerda, que foi construída sobre rochas fraturadas. A ruptura deu-se quando ainda faltavam cerca de cinco a seis metros para o sangramento. Em decorrência do acidente, o Ministério Público Federal moveu, até o presente, um total de cinco medidas judiciais: duas **ações de improbidade administrativa**, uma **ação civil pública**, uma **ação civil pública ambiental** e uma **quebra de sigilo bancário**; o Ministério Público Estadual apresentou **uma denúncia criminal**.

Conhecida como Ponte Forte-Redinha, a **Ponte de Todos Newton Navarro**, com quase dois quilômetros de vão sobre o Rio Potengi, no Rio Grande do Norte, foi inaugurada em novembro de 2007.⁴ Face às suspeitas de superfaturamento na obra, o Ministério Público Federal instaurou procedimento administrativo; as investigações – inclusive auditorias do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União – indicaram uma série de irregularidades, além daquelas inicialmente objeto de investigação. Dentre as principais irregularidades, constatou-se que o projeto básico não contemplou serviços necessários à obra, houve um item relevante de serviço que sofreu aumento de 45%, as soluções previstas no projeto básico para as fundações foram descartadas; assim, as alterações de projeto ocorridas ao longo da construção, aliadas a superfaturamentos, levaram a um aumento de quase R\$ 40 milhões de reais no orçamento inicial. Face a tais irregularidades, o *Parquet* federal ajuizou **ação civil pública por ato de improbidade administrativa** contra as empresas construtoras, seus sócios, e diversos funcionários ligados à contratação e condução das obras.

Os quatro exemplos de atuação do *Parquet* acima referidos ilustram as amplas possibilidades de sua atuação no combate à corrupção nas obras públicas. Os exemplos também mostram a inexorável, inafastável, intensa e evidente relação entre obras públicas (ou, em alguns casos, obras privadas⁵) e o **interesse público**, os **interesses difusos** de toda a sociedade. O interesse não está unicamente relacionado ao fato de as **obras públicas** serem construídas com **recursos públicos**; o interesse é mais intenso que o pecuniário: obras públicas podem causar malefícios intensos à população (e.g., ruptura da barragem, queda da ponte), além disso, as obras públicas de um país constituem grande parte de sua riqueza; uma represa bem construída é um patrimônio de grande valia para toda a sociedade; uma estrada, uma escola estadual, as instalações civis de uma universidade pública, são todos bens de grande valor. Não podem, assim, as obras públicas serem degradadas, degeneradas, depravadas em meios sofisticados – **aliás, eficientes meios** – de perpetração de ilícitos.

Com a Constituição Federal de 1988, ao Ministério Público **foi imposto o dever** (e outorgados os devidos poderes) de atuar como defensor dos interesses da sociedade.⁶ Além da privativa titularidade da ação penal pública, ao *Parquet*, na esfera cível, foram disponibilizados instrumentos versáteis e poderosos para a defesa do patrimônio material e moral da sociedade, bem como para a defesa de qualquer interesse coletivo ou difuso.^{7,8} Todas as medidas judiciais e administrativas citadas nos exemplos acima podem ser usadas para o combate à corrupção nas obras públicas, seja na fase de licitação, seja durante a construção, ou mesmo, após o término da obra, na verificação da sua qualidade, sua durabilidade e funcionalidade. Assim, com vistas a combater a corrupção nas obras públicas, os termos de compromisso (ou ajuste) de conduta, os inquéritos civis, as ações civis públicas, as ações de improbidade e ainda as ações criminais, são todas medidas que podem e devem ser aplicadas visando à punição das construtoras, dos seus funcionários, e dos funcionários públicos envolvidos.





Infelizmente, as ações do *Parquet*, no que concerne à corrupção que livremente grassa nas obras públicas brasileiras, têm se dado através de ações isoladas, em algumas obras de grande porte, ou quando da ocorrência de eventos catastróficos (e.g., queda de ponte, desabamento de prédios, rompimento de barragem). Mais adequada, eficiente e produtora seria uma atuação sistemática, juntamente com os Tribunais de Contas, quando da verificação de qualquer irregularidade relacionada à corrupção nas obras públicas. Deve-se ter em mente que, mais importante que o combate à corrupção em si, mais relevante que o combate ao **fato corrupção**, é a punição dos responsáveis, sejam eles as empresas, os funcionários das empresas ou os funcionários dos órgãos que contratam as obras públicas, e o **ressarcimento do erário**. Infelizmente as ações dos TCs muito frequentemente se concentram **unicamente na punição dos gestores relacionados aos ilícitos**; de forma que os recursos do erário nunca são recuperados, pois as condenações em valores imputados aos gestores – valores estes com os quais as **empresas** se locupletam – implica uma dívida **insolvável** contra aqueles gestores, pessoas físicas. As empresas, por sua vez, seguem livres, libertas, com o proveito dos crimes e ilicitudes.

No que se segue, são expostas possíveis linhas de ação do *Parquet* no que concerne ao combate à corrupção nas obras públicas.

3. CORRUPÇÃO NAS OBRAS PÚBLICAS E MEDIDAS JUDICIAIS CABÍVEIS

Antes de adentrar na correlação **aproximada** entre as ilicitudes perpetradas em obras públicas e as possíveis ações a serem movidas pelo *Parquet*, convém destacar os **motivos de fato e de direito** que impõem a necessidade de integração TCs-MP. Pergunta-se, assim, o que impõe a integração de ações TCs-MP? A resposta é relativamente simples: os TCs dispõem de corpos técnicos que têm por função a realização de auditorias de obras onde são – **ainda que muitas vezes os auditores não disso** saibam – caracterizadas inúmeras ilicitudes. Assim, mês após mês, os TCs nacionais realizam auditorias onde restam caracterizados, provados ou evidenciados vários ilícitos. Entretanto, no âmbito dos próprios TCs, os processos com as ilicitudes são muitas vezes processados, julgados e arquivados sem que se proceda à comunicação dos ilícitos ao *Parquet* (contrariando o art. 102 da Lei nº 8.666/93). O MP, dessa forma, exceto em casos excepcionalíssimos, não tem acesso, não toma contato com os processos que correm no âmbito dos TCs. Nesse sentido, vale destacar a independência das instâncias administrativa (TCs) e criminal ou civil (no bojo das ações normalmente intentadas pelo MP). Nesse sentido (sem destaques no original):

EMENTA. HABEAS CORPUS. DENÚNCIA. INÉPCIA. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. IMPOSSIBILIDADE.

(...)

A conclusão do Tribunal de Contas da União pela inexistência de irregularidades administrativas na operação financeira em apreço não constitui óbice intransponível à persecução penal. A uma porque as **instâncias administrativa e criminal são autônomas e independentes**. A duas porque **o julgamento realizado pelo TCU diz respeito apenas à regularidade formal da operação, não se perquirindo, nessa sede, as circunstâncias que qualificam o fato como crime**. (STJ, HC no 12.236-GO, Min. José Arnaldo da Fonseca., 13 de março de 2001).

EMENTA. CRIMINAL. HC. PREFEITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA NÃO EVIDENCIADA DE PLANO. (...)

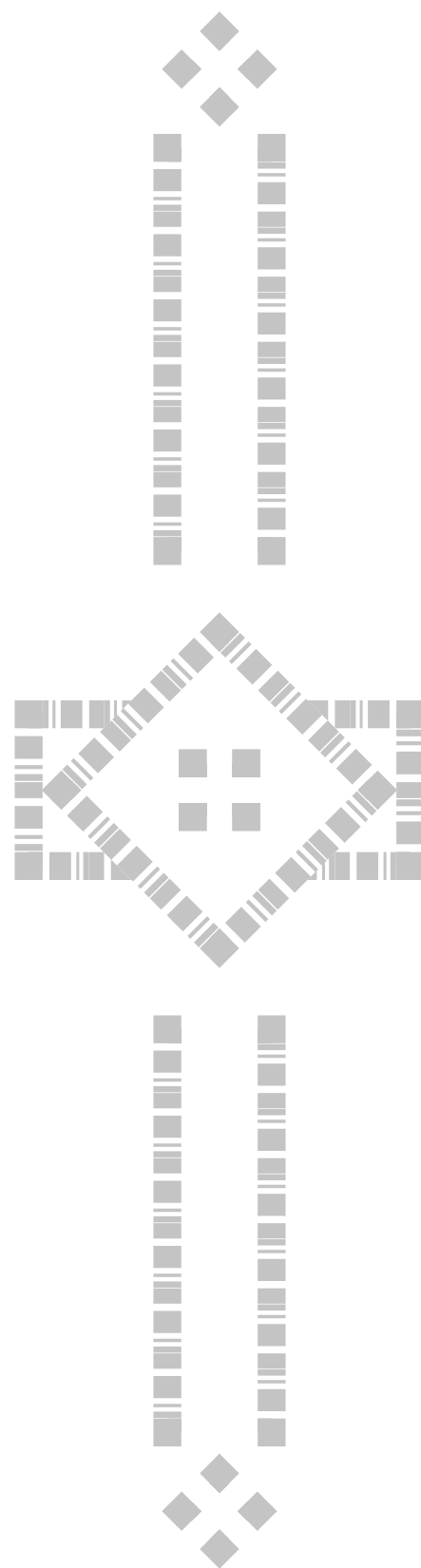
(...)

IV. A suspensão dos efeitos de atos proferidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, relacionados a irregularidades administrativas que envolviam o paciente, **não invalidam a sustentação fática da denúncia, que se reporta a irregularidades públicas**, além do pagamento de credores sem emissão de nota fiscal. (...) (STJ, HC no 16.518-CE, Min. Gilson Dipp., 28 de agosto de 2001).

As decisões acima, **que, aliás, são duas das poucas decisões do STJ em julgamentos de gestores públicos por crimes apurados por TCs**, destacando a independência entre as esferas de atuação dos TCs e do MP, deixam clara a necessidade de que os fatos apurados nas auditorias sejam levados ao *Parquet*, para a eventual oferecimento de denúncia ou ajuizamento da ação cível cabível.

A própria Lei de Licitações e Contratos com a Administração Pública, Lei no 8.666/93, em seu art. 102, impõe a remessa de documentos ao *Parquet*, quando constatado haver crime na licitação ou contratação de obra pública:

Art. 102. Quando em autos ou documentos de que conhecerem, os magistrados, os membros dos Tribunais ou Conselhos de Contas ou os titulares dos órgãos integrantes do sistema de controle interno de qualquer dos Poderes verificarem a existência dos crimes definidos nesta Lei, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.



A norma acima, no que concerne aos TCs, deve ser interpretada com a maior flexibilidade possível, **de modo a sempre se proceder à remessa dos documentos ao MP e permitir o oferecimento da denúncia**. Ora, a princípio, qualquer conta de gestor público não aprovada nos julgamentos dos TCs permite inferir que houve crime ou outra ilicitude. O mesmo se aplica a qualquer conta aprovada com ressalvas. Por fim, ainda que as contas sejam aprovadas sem ressalvas, é possível tenham ocorrido crimes ou ilicitudes que passaram despercebidos no âmbito dos TCs.

Afinal, em que instância de um processo dentro de um TC seria possível responsabilizar **criminalmente** um construtor cuja obra desaba por problemas construtivos (art. 256 do Código Penal)? Como seria possível – **em um processo que se desenvolve em um TC** – a responsabilização, por ato de improbidade, de um gestor que não procedeu à manutenção de uma obra pública (primeiro exemplo do item 2 acima)? Ou, ainda exemplificando, como punir – **em uma prestação de contas** – o gestor público que, ao invés de chamar a construtora para consertar uma obra por ela executada e **ainda dentro da garantia quinquenal**, contratou emergencialmente uma outra empresa? Muitas vezes, a tipicidade do fato perpetrado, a própria caracterização do dano imposto ao erário ou o caráter ímprobo da ação dos gestores e construtores não é **sequer do conhecimento dos funcionários e membros dos TCs**.

No que se segue, algumas formas de possível atuação dos *Parquets* para a responsabilização dos que perpetraram ilicitudes através das obras públicas são referidas.

3.1. AÇÕES CRIMINAIS

Em uma das raras ações criminais envolvendo malbaratamento de recursos públicos através de obras construídas com recursos do erário que alcançaram o STJ, o MP do Estado de Sergipe ajuizou ação criminal em virtude do pagamento integral de duas obras, uma das quais não foi executada e a outra cuja execução foi parcial.⁹ Muito embora o processo tenha sido anulado por ter prevalecido

o entendimento de que o descumprimento do contrato não se poderia caracterizar como **peculato-desvio**,¹⁰ o voto-vista do Ministro Vicente Cernicchiaro reflete o entendimento correto, no sentido de que, uma vez que os pagamentos foram efetuados como se houvessem sido concluídas as obras, houve fato típico passível de responsabilização criminal. O caso descrito nos autos reflete bem a forte ligação entre os tipos penais e as irregularidades comumente encontradas em obras públicas. Obras públicas, da forma permissiva, frouxa e irresponsável como são frequentemente realizadas as licitações e conduzidos os contratos, são terreno fértil para a perpetração dos crimes previstos nos arts. 89 a 97 da Lei nº 8.666/93, bem como dos crimes contra a Administração Pública (arts. 312 a 337-A do Código Penal). Os crimes relacionados às obras públicas, entretanto, não se esgotam naqueles acima referidos, não é pouco frequente, e.g., que as obras públicas sejam tão mal construídas a ponto de desabarem ou desmoronarem (como os taludes em rodovias); e o só fato de haver o desabamento ou desmoronamento implica a necessidade de responsabilização criminal com base no art. 256 do CP.¹¹ Outras normas, como a Lei no 8.137/90, crimes contra a ordem tributária, e o Decreto-lei no 201/67, crimes de responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, também descrevem tipos penais frequentemente relacionadas às obras públicas. Por fim, vale ainda destacar o art. 29 da Lei das Contravenções Penais, que tipifica a contravenção de desabamento.¹² Como se pode concluir, as ilicitudes praticadas durante a licitação ou a execução de obras públicas, ou mesmo o seu desabamento após a entrega, têm repercussão na esfera penal, justificando a necessidade de maior integração entre os TCs e o *Parquet* para o oferecimento da pertinente denúncia criminal.

3.2. DEFESA DO PATRIMÔNIO MATERIAL E DE INTERESSES COLETIVOS OU DIFUSOS

Independentemente dos aspectos criminais referidos acima, as obras públicas se constituem em meios aptos e até propensos para agredir os interesses da sociedade. Não se trata **apenas** do

interesse patrimonial – muito embora seja tão frequente, através de obras, a agressão ao erário –, deve-se ter também em vista a necessidade de resguardar interesses outros, como a defesa do meio-ambiente e a proteção ao patrimônio histórico.

No que concerne à proteção do patrimônio histórico, não é incomum no repertório jurisprudencial brasileiro, a existência de ações que, com base no art. 18 do Decreto-lei no 25/37, levam à condenação de construtores de obras públicas ou privadas à demolição parcial ou total de suas obras. A norma visa à proteção da visibilidade de imóveis tombados através da proibição de construções em suas vizinhanças. Em tais casos, as ações civis públicas se prestam não somente para determinar a demolição das obras irregulares, mas também para forçar os construtores infratores à devolução dos montantes pagos, ao pagamento dos custos com a demolição, e ao ressarcimento de quaisquer danos infligidos ao patrimônio histórico.

Na defesa do patrimônio material e dos interesses difusos e coletivos da sociedade, as ações civis públicas – conforme exposto nos parágrafos primeiro e terceiro do item 2 acima – constituem-se em ferramentas processuais adequadas.

3.3. AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

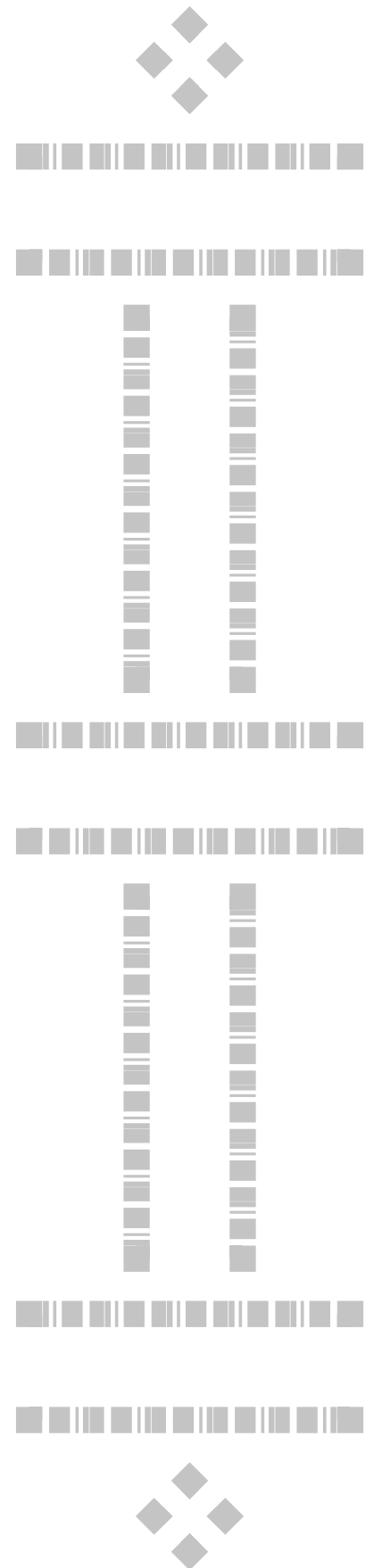
A Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa, de forma abrangente e flexível, permite a responsabilização de funcionários públicos, empresas e demais pessoas físicas ou jurídicas que causem lesão ao erário. No caso de obras públicas, merecem destaque os arts. 9 e 10 da Lei, onde se pode ler (sem destaques no original):

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)



A Lei de Improbidade permite, assim, a responsabilização, tanto dos agentes públicos como a de qualquer um que concorra para a prática do ato (art. 3º), pelo ressarcimento integral dos danos impostos ao erário (art. 5º). Os causadores do dano deverão ter seus bens postos em indisponibilidade (art. 7º); e, ainda, perder a função pública que exerçam e ter suspensos seus direitos políticos por oito a dez anos (art. 12, I).

Na hipótese, por exemplo, de um gestor público que contrata uma empresa para realizar algum conserto em uma obra durante o lustro de garantia de solidez e segurança prevista no art. 618 do CC, deixando de responsabilizar a empresa que **por força da garantia legal deve ser acionada**; há ato de improbidade, pois este gestor permite que a empresa executora da construção defeituosa enriqueça ilícitamente ao deixar de responder pela garantia legal (art. 10, X e XII).

O exemplo da Ponte Forte-Redinha, referido no item 2 acima, em que o Ministério Público Federal promoveu ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra os construtores e gestores da obra, bem ilustra a versatilidade e utilidade das normas da Lei de Improbidade Administrativa para o combate à corrupção em obras públicas.

4. COMO PROCEDER À INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES DOS TCS E DO MP

Conforme se pode inferir do exposto acima, por um lado, os TCs dispõem de corpos técnicos aptos à detecção das mais variadas formas de corrupção nas obras públicas. Podem, portanto, as Cortes de Contas, através do cumprimento das suas funções previstas na Constituição Federal, detectar fraudes em licitações, superfaturamentos, pagamentos por obras não realizadas, alterações ilícitas em projetos básicos – de forma a beneficiar os construtores, bem como caracterizar a existência e extensão de quaisquer **assaltos** ao erário e quaisquer agressões ao patrimônio

histórico e ao meio-ambiente. O Ministério Público, por sua vez, dispõe das ferramentas processuais e, claro, da necessária capacidade postulatória, e **ainda** dos meios materiais, para o ajuizamento das ações tendentes à persecução criminal ou civil dos gestores e empresas envolvidas nas ilicitudes.

Os Tribunais de Contas, portanto, devem estabelecer critérios **generosos** para o encaminhamento de quaisquer documentos em que haja indícios de corrupção para o *Parquet*. Em tal estabelecimento de critérios, têm relevância os membros do *Parquet* que atuam **junto** às Cortes de Contas; tais membros – que dispõem das mesmas garantias e prerrogativas dos membros do MP estadual e federal (CF/88, art. 130; nota de fim 6) – podem funcionar na imprescindível tarefa de detectar indícios de crimes relacionados à corrupção em obras públicas nos processos que tramitam nos Tribunais de Contas. Pois, se para um auditor de obras ou mesmo para um conselheiro de um TC, um laudo de engenharia onde está relatado um desmoronamento de um talude, à margem de uma rodovia, logo após a sua inauguração, deve trazer implicações cíveis (responsabilização da construtora para a reconstrução da obra); para um membro do MP, tal fato deverá ser visto, **também**, como um crime tipificado no art. 256 do Código Penal Brasileiro; crime este que deverá levar, através de denúncia, à reclusão do construtor por período de um a quatro anos.

Caso as denúncias criminais, as ações de improbidade e as ações civis públicas pertinentes possam ser ajuizadas e acompanhadas pelos membros do *Parquet* junto ao TC, desnecessária é a remessa dos documentos ao MP estadual ou federal. O que não se pode admitir é que as inúmeras formas de corrupção em obras públicas sejam referidas, caracterizadas e provadas nos processos administrativos no âmbito dos Tribunais de Contas, sem que as ações pertinentes – que visam à proteção da sociedade e do erário – nem sequer sejam levadas ao Poder Judiciário.

5. CONCLUSÕES

O repertório jurisprudencial brasileiro é paupérrimo em decisões referentes a condenações de construtoras, funcionários destas construtoras e mesmo de gestores públicos por crimes relacionados à corrupção em obras públicas. Por outro lado, as ilicitudes relacionadas a este tipo de corrupção são – sabidamente – extremamente frequentes. Enquanto muitas empresas que executam obras públicas se organizam entre si e em conjunto com funcionários da Administração Pública para fraudar licitações, superfaturar, receber por serviços nunca realizados, construir sem a devida qualidade, enfim, praticar toda sorte de atos de corrupção nas obras custeadas pelo erário; os Tribunais de Contas e o Ministério Público **ainda não integraram suas ações de forma a garantir que cada ilicitude detectada nos processos administrativos no âmbito das Cortes de Contas implique uma ação criminal ou cível, movida pelo Parquet para a punição dos envolvidos e ressarcimento dos cofres públicos.**

A necessária integração de ações dos TCs e do MP deve se dar através dos membros do *Parquet* que atuam junto às Cortes de Contas. Tais membros, que gozam das mesmas prerrogativas e têm os mesmos deveres dos membros do MP estadual ou federal, devem funcionar na detecção de indícios de crimes e outras ilicitudes nos autos dos processos administrativos dos TCs. Havendo, por parte dos membros do *Parquet* que atuam junto às Cortes, condições para o ajuizamento das ações criminais, ações de improbidade, ações civis públicas e demais medidas legais cabíveis, tais ações e medidas devem ser, por tais membros, ajuizadas e conduzidas junto ao Poder Judiciário. Em não havendo o *Parquet* junto ao TC já suficientemente estruturado – **além das medidas administrativas para a sua estruturação** – todo e qualquer indício de crime ou ilicitude relacionado à corrupção em obras públicas deve ser encaminhado ao MP estadual ou federal, conforme o caso.

A CF/88, em seus arts. 129 e 130, proveu o *Parquet* junto ao TC de condições plenas para a persecução criminal e cível dos que – através de obras públicas – perpetraram atos de corrupção. O art. 102 da Lei de Licitações e Contratos, por sua vez, obriga a remessa ao MP de quaisquer documentos dos TCs onde tenham sido caracterizados crimes relacionados à licitação ou à contratação de obras públicas. Considerando que as normas acima são de 1988 e de 1993, respectivamente, face à quantidade de escândalos, atos de corrupção e outros ilícitos relacionados a obras públicas no Brasil, a inexistência de farta jurisprudência relacionada à punição criminal e cível dos que praticam corrupção em obras públicas revela uma inobservância àquelas normas. Sem a devida punição criminal e cível dos envolvidos em corrupção em obras públicas, novos escândalos sempre surgirão, novas obras superfaturadas, novas obras sem qualidade; os corruptos seguirão incólumes, obra após obra, praticando seus ilícitos. Assim, para que as obras públicas nacionais não mais continuem sendo degradadas em meios sofisticados para a perpetração de atos de corrupção, é necessária a plena integração das ações do Ministério Público e das Cortes de Contas.

REFERÊNCIAS

- BOBBIO, N.; MATTENCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 5. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.
- INSTITUTO TECNOLÓGICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. *Razões da inviabilidade técnica do sistema construtivo que utiliza alvenaria portante*. Recife, 2001.
- OLIVEIRA, Romilde de Almeida; SILVA, Fernando Artur Nogueira; PIRES SOBRINHO, Carlos Wellington de A. *Construção de edifícios em alvenaria resistente em Pernambuco: situação atual e perspectivas futuras*. Recife: SINAENCO, 2008.

NOTAS

- ¹ Ref.: Ação Civil Pública no 2006.70.00.030582-4 (PR), 5a Vara Federal de Curitiba.
- ² Ref.: Ação Civil Pública no 2005.83.00.008987-2 (PE), 12a Vara Federal de Pernambuco.
- ³ Ref.: Peças e documentos da ação de danos morais e materiais impetrada pelo Ministério Público Federal na Justiça Federal da Paraíba; processo no 2005.82.00.007725-9 (PB).
- ⁴ Ref.: Ação Civil Pública no 2007.84.00.006575-1 (RN), 4a Vara Federal do Rio Grande do Norte e AGTRs 82025-RN e 80150-RN.
- ⁵ Os apartamentos dos prédios tipo caixão, apesar de obras civis privadas, foram financiados e comercializados através de programas federais de financiamento.
- ⁶ CF/88. (sem destaques no original) Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público: I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; (...) III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; (...) VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;
- Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.
- ⁷ Lei da Ação Civil Pública. Lei no 7.347/85. (sem destaques no original) Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III - à ordem urbanística; IV - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (...)
- Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.
- ⁸ Lei Orgânica do Ministério Público. Lei no 8.625. (sem destaques no original) Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: (...) III - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; b) para a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa do Estado ou de Município, de suas administrações indiretas ou fundacionais ou de entidades privadas de que participem; (...) VIII - ingressar em juízo, de ofício, para responsabilizar os gestores do dinheiro público condenados por tribunais e conselhos de contas; (...)
- Art. 26. No exercício de suas funções, o Ministério Público poderá: I - instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes e, para instruí-los: a) expedir notificações para colher depoimento ou esclarecimentos e, em caso de não comparecimento injustificado, requisitar condução coercitiva, inclusive pela Polícia Civil ou Militar, ressalvadas as prerrogativas previstas em lei; b) requisitar informações, exames periciais e documentos de autoridades federais, estaduais e municipais, bem como dos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) promover inspeções e diligências investigatórias junto às autoridades, órgãos e entidades a que se refere a alínea anterior; II - requisitar informações e documentos a entidades privadas, para instruir procedimentos ou processo em que officie; III - requisitar à autoridade competente a instauração de sindicância ou procedimento administrativo cabível; (...) V - praticar atos administrativos executórios, de caráter preparatório; (...)
- ⁹ STJ, REsp no 77.183-SE, Min. Anselmo Santiago, 24 de novembro de 1997.
- ¹⁰ Em seu voto, o Ministro Relator destacou que o MP poderia ter ajuizado uma ação cível para a devolução dos recursos.
- ¹¹ TÍTULO VIII - DOS CRIMES CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA. CAPÍTULO I - DOS CRIMES DE PERIGO COMUM (...) Desabamento ou desmoronamento. Art. 256 - Causar desabamento ou desmoronamento, expondo a perigo a vida, a integridade física ou o patrimônio de outrem: Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa. Modalidade culposa. Parágrafo único - Se o crime é culposo: Pena - detenção, de seis meses a um ano.
- ¹² DECRETO-LEI Nº 3.688, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941. LEI DAS CONTRAVENÇÕES PENALIS. (...) Art. 29. Provocar o desabamento de construção ou, por erro no projeto ou na execução, dar-lhe causa: Pena - multa, de um a dez contos de réis, se o fato não constitui crime contra a incolumidade pública.