

Entrevista sobre Licitações e Contratos com o professor e Subprocurador-Geral do Ministério Público Junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado



◀ Entrevista com o professor Paulo Sérgio Ferreira Rago sobre Gestão de Frota de Veículos na Administração Pública

Entrevista sobre as licitações na Itália com o professor Henrique Savonitti ▶

Mostrar respostas aninhadas



Entrevista sobre Licitações e Contratos com o professor e Subprocurador-Geral do Ministério Público Junto ao TCU, Lucas Rocha Furtado por Eduardo Paracêncio - quinta, 2 Nov 2017, 10:56

(03/11/2017) Entrevista sobre Licitações e Contratos com o professor e Subprocurador-Geral do Ministério Público Junto ao Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado. As perguntas foram elaboradas pelos professores da Enap Nilo Cruz Neto e Rafael Sérgio Lima de Oliveira.

1) Em matéria de contratação pública parece haver a ideia de que uma maior discricionariedade do gestor é causa para a corrupção. Na prática, é isso que se constata?

Lucas: A discricionariedade do servidor, quando utilizada para o bem da população ou do serviço público, é bem-vinda. Mas também pode ser utilizada para fraudar, e, nesse caso, funciona como convite à corrupção. Se os órgãos de controle são igualmente fortalecidos, por exemplo, ampliar a liberdade de quem lida com licitações pode ser medida vantajosa. Evitar que os órgãos responsáveis pelas licitações sejam ocupados por servidores estranhos ao quadro de pessoal pode ser outra medida boa. Não que o concurso público seja atestado de idoneidade, mas pessoas estranhas ao quadro muitas vezes são ali lotadas para arrecadar para aquele que o indicou. Então, simplesmente ampliar a discricionariedade, como medida isolada, em licitações, pode ser medida contraproducente.

2) Ainda sobre a discricionariedade do gestor atuante na área de licitação e contrato, há um senso de que quanto mais liberdade o agente público tiver maiores são as chances de eficiência da contratação. O senhor tem essa percepção ou constata isso na prática?

Lucas: Repito: se não houver outras medidas, ao invés de ser boa, ampliar a discricionariedade de quem conduz a licitação pode ser tiro no pé de vários órgãos da Administração Pública

3) Vários autores do Direito Administrativo brasileiro têm pregado que a adesão do Brasil ao Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio ajudaria no combate à corrupção. O senhor concorda com esse pensamento?

Lucas: Sim. Mas deve essa medida ser vista como o primeiro passo. Ela não basta. É necessário corrigir várias estruturas, inclusive várias leis brasileiras. Mas de modo isolado, essa medida não basta se não houver, por exemplo, maior valorização dos servidores responsáveis por fiscalizar contratos firmados pela Administração Pública.

4) A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE divulgou em 2008 uma série de

4) A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE divulgou em 2006 uma série de recomendações voltadas para a integridade dos contratos públicos. Uma dessas orientações aponta para a necessidade da legislação de cada país estabelecer um pequeno rol de hipóteses de contratação direta. Em relação a esse ponto, como o senhor avalia a situação da legislação brasileira sobre licitação e contrato?

Lucas: A legislação brasileira não é perfeita, mas é uma das melhores do mundo. Os modelos de licitação eletrônica, no Brasil, são animadores. Deve-se sempre alertar que modernizar a legislação sobre licitação é medida necessária, mas nunca é suficiente.

5) É inegável que o Brasil sofre de um problema crônico de corrupção. Em matéria de contratação pública, o senhor entende que a legislação brasileira contribui para práticas corruptivas? São necessárias algumas alterações?

Lucas: Vários aspectos precisariam ser modificados para que o Brasil pudesse vencer a corrupção. A legislação brasileira é apenas um deles. Várias estruturas devem ser modificadas, mas há medidas boas. Na atual Lei nº 8.666/93, por exemplo, a necessidade de serem elaborados os projetos básico e executivo é extremamente benéfico. Mas certamente as licitações constituem o maior ralo para o dinheiro público. Outro aspecto fundamental é ter de punição. É necessário que corrupto tenha dúvidas quanto às consequências do ato que pratica, e não tenha a certeza da impunidade.

6) No seu livro “As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro”, são analisados dez escândalos de danos ao erário que se tornaram célebres, com diferenças entre si quanto ao modus operandi, mas com desfechos bastante semelhantes quanto à insignificância ou inexistência da recuperação dos ativos desviados e ao baixo nível de punição para os corruptos - talvez nesse último aspecto com exceção dos casos Jorgina de Freitas, da obra do fórum do TRT-SP e do Mensalão. Tendo em vista essa perspectiva histórica do livro, qual será a contribuição efetiva da Operação Lava Jato no combate ao fenômeno da corrupção e em que medida ela se destacaria em relação aos casos abordados na sua obra?

Lucas: Essa operação não deve ser vista como processo judicial. Deve ser vista como um fenômeno social. Como o despertar da população brasileira para problema gravíssimo: a necessidade de combater inclementemente a corrupção. Nesse sentido, deve ser tida como notícia alvissareira. Mas de boas intenções, todos sabemos que há um lugar repleto.

07) Ainda no contexto do seu livro citado, chama a atenção que a cada caso de corrupção, o Sr. apontou as falhas estruturais e de legislação que teriam propiciado a ocorrência de fraudes. Isto posto, qual a sua percepção geral em relação às alterações promovidas em resposta às falhas identificadas? Teria a legislação administrativa se tornado cada vez mais complexa (a exemplo da miríade de leis, decretos, instruções normativas e portarias relacionadas a licitações e contratos) e a máquina pública mais engessada, sem a correspondente redução nos casos de corrupção no país?

Lucas: O pregão foi considerado medida boa medida para combater cartéis. Rapidamente, fraudadores aprenderam a burlá-lo. O coelho, por exemplo. Nele, pregão, há a fase de lances. No coelho, um licitante mergulha no valor – daí o termo coelho – e vem a ser desclassificado, sendo definido como vencedor aquele que apresentou a proposta subsequente, que não se submeteu à fase de lances e que, de fato, leva a licitação. Esse licitante é o grande beneficiado. Perdedores: Administração Pública e povo brasileiro que a sustenta. A corrupção é sem vítima específica.

O exemplo citado basta para confirmar que as alterações legais são necessárias, mas nunca suficientes. O mesmo pode ser dito em relação ao registro de preços, que é excelente ideia, mas em que se tem verificado inúmeras com o chamado carona.

08) Recentemente, o TCU e o STF decidiram acerca da impossibilidade de pagamento de honorários advocatícios com recursos do FUNDEF, atual FUNDEB. No caso do processo no TCU, restou assente a ação preventiva do Ministério Público de Contas junto ao TCE-MA, que identificou inúmeros contratos irregulares celebrados por prefeituras daquele estado, não obstante posteriormente se tenha verificado tratar-se de fenômeno também presente em outras localidades, com grande risco de danos ao erário. No âmbito do próprio TCU, qual atuação preventiva do Ministério Público de Contas o Sr. destacaria?

Lucas: Mérito para o MP/TCE/MA. Tenho mais de 20 anos no MP/TCU. Quando ingressei, grande importância era dada a processos de registro de aposentadoria, pensão, admissão e aos processos de contas, que tratam do passado. É necessário cuidar do passado, mas é preciso olhar o presente e o futuro. As auditorias fazem parte desse controle concomitante e do controle preventivo. Cito um exemplo: duplicação da BR 101 – Nordeste. Feita uma auditoria na licitação, constatou-se superfaturamento mais de R\$200 milhões. O auditado, ao concordar, economizou para o País mais de R\$200 milhões, independentemente de qualquer providência judicial. Sem o apoio do MP/TCU, talvez essa mudança não tivesse ocorrido no TCU para uma atuação mais preventiva.

09) Em tempos de acordos de leniência e delações premiadas, como o Sr. vê a legislação posta, que vincula os benefícios decorrentes desses instrumentos a searas específicas, e a questão da cooperação institucional entre os órgãos de controle, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a Controladoria-Geral da União, a Polícia Federal, e a Advocacia-Geral da União? Em outros termos, não lhe soa estranho que uma empresa, mesmo tendo a sua colaboração premiada homologada pelo judiciário, possa, pelo mesmo fato (fraude em licitação, por exemplo), estar sujeita a uma sanção de inidoneidade aplicada pelo órgão contratante, ou mesmo pelo TCU? Ou, de outro modo, não parece desarrazoado supor que uma empresa



contratante, ou mesmo pelo TCU? Ou, de outro modo, não parece desanimado supor que uma empresa, mesmo tendo celebrado acordo de leniência para livrar-se de uma sanção administrativa, possa eventualmente ser denunciada pelo ministério público por improbidade pelo mesmo fato? Isso não seria inclusive um fator a desestimular a celebração de acordos de leniência e delações premiadas? Na atual conjuntura posta de independência de atuação entre as diversas instâncias de controle, qual seria a solução para superarmos esse tipo de problema?

Lucas: Estamos aprendendo muito com delações e leniências, às vezes a um preço muito alto. Alguns acordos causam estranheza. Mas nunca podemos esquecer que a alta corrupção, normalmente, não deixa rastro. Os acordos firmados, em nome da segurança jurídica, não podem e não devem ser revistos, após firmados, por qualquer das partes. Ou seja, se não for alguém de dentro que conte como é feita a fraude, é praticamente impossível prová-la. É necessário fortalecer esses acordos, e nunca enfraquecê-los quando o objetivo é combater a corrupção. E concordo com a pergunta, no sentido de que a Administração Pública precisa melhor se organizar para não enfraquecer esses acordos.

10) Nos últimos tempos, um maior protagonismo dos órgãos de controle e a descoberta de esquemas de corrupção parecem ter forjado, no senso comum, a ideia de que o gestor público é corrupto, o servidor público é preguiçoso e/ou marajá, e o empresário, fornecedor do estado, é malandro. Como superar esse preconceito e fazer com que a administração pública dê uma resposta à sociedade à altura de nossa elevada carga tributária?

Lucas: Em pesquisa feita na periferia da maior cidade do Brasil, São Paulo, foi dito que o maior inimigo da população é o Estado. Espero que essa visão mude. Mas ela somente vai mudar, se alguns (vários) servidores mudarem comportamentos, o que é difícil. É necessário que cada um faça sua parte. Somente assim, teremos um serviço público melhor, mais eficiente, e que não seja visto como inimigo da população que o mantém.



Lucas Rocha Furtado possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Ceará (1990), mestrado em Direito pela Universidade de Brasília (1994) e doutorado em Aspectos Jurídicos e Econômicos da Corrupção - Universidad de Salamanca (2012). Atualmente é subprocurador-geral - Tribunal de Contas da União e professor da Universidade de Brasília. É autor dos seguintes livros: Sistema de Propriedade Industrial no Direito Brasileiro, Editora Brasília Jurídica, Brasília, 1996; Curso de Licitações e Contratos Administrativos, Teoria, Prática e Jurisprudência - Editora Atlas, São Paulo, em 2001; Curso de Direito Administrativo - Editora Fórum, Belo Horizonte, As Raízes da Corrupção no Brasil - Editora Fórum, Belo Horizonte - 1ª ed., 2015.

Nilo Cruz Neto: Doutorando em Políticas Públicas pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), em Portugal. Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Maranhão. Pós-graduado em Políticas Públicas pelo ISCTE-IUL (Advanced Postgraduate Diploma in Public Policy). Pós-graduado em Direito Constitucional, Administrativo e Tributário pela Universidade Estácio de Sá. Pós-graduado em Auditoria e Perícia Contábil pela UFMA. Auditor Federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Auditor externo e independente (QTG/CNAI/CFC). Administrador e Contador. Professor da Escola Nacional de Administração Pública, do Ministério do Planejamento (ENAP/MPDG). Foi professor da Universidade Estácio de Sá, da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), da Faculdade JK (DF), e professor substituto da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Atuou como instrutor da Escola de Administração Fazendária, do Ministério da Fazenda (ESAF/MF), da Escola de Governo do Maranhão (EGMA) e da Escola de Gestão Municipal da Federação dos Municípios do Estado do Maranhão (FAMEM). Ministra cursos e profere palestras nas áreas de Auditoria, Controle Interno Governamental, Compliance, Controle Social, Gestão Municipal, Orçamento Público, Lei de Responsabilidade Fiscal, Licitações e Contratos Administrativos, tendo formado mais de 4.000 pregoeiros por todo o Brasil.

Rafael Sérgio Lima de Oliveira: Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa e possui Graduação e Mestrado em Direito. É Procurador Federal da Advocacia-Geral da União e colaborador do Portal L&C. Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Administrativo, atuando principalmente na área de Licitações e Contratos Administrativos.

