

Descontinuidade de Obras Paralisadas por Corrupção: uma Ponderação entre o Princípio da Eficiência e a Punibilidade das Empresas

Discontinuity of Works Paralyzed by Corruption: a Ponderation between the Principle of Efficiency and the Punitivity of Companies

JOSÉ EDUARDO COSTA DEVIDES¹

Universidade de Marília, Marília, São Paulo, Brasil.

DANIEL BARILE DA SILVEIRA²

Universidade de Marília, Marília, São Paulo, Brasil.

RESUMO: A paralisação de obras no Brasil em decorrência de corrupção ganhou repercussão nacional quando da deflagração da Operação Lava Jato, pela Polícia Federal. A repercussão referida é consequência de algumas necessidades básicas que estavam sendo suprimidas da população em virtude das punições que estavam sendo aplicadas às empresas da Operação Lava Jato. Assim, este trabalho visou à realização de uma ponderação entre o princípio da eficiência e o da punibilidade de empresas para o fim de se solucionar esse impasse que prejudica a sociedade. Por derradeiro, foi possível concluir que a punibilidade de empresas apenas deverá preponderar se o princípio da eficiência não for suprimido, pois, caso contrário, a coletividade também sofrerá as dores da punição. Para isto, a pesquisa foi desenvolvida à luz da análise econômica do Direito, com base no método dedutivo e a partir de investigações de cunho quantitativo.

PALAVRAS-CHAVE: Lava Jato; paralisação; obras públicas; eficiência; punibilidade.

ABSTRACT: The stoppage of works in Brazil as a result of corruption gained national repercussion when Lava Jato was launched by the Federal Police. The repercussions are due to some basic needs that were being suppressed in the population due to the punishments that were being applied to Lava Jato companies. Thus, this work aimed at achieving a balance between the principle of efficiency and punishability of companies in order to solve this impasse that damages society. Ultimately, it was possible to conclude that corporate punishments should only prevail if the principle of efficiency is not suppressed, otherwise the community will also suffer the pain of punishment. For this, the research will be developed in the light of the economic analysis of the law, based on the deductive method and from quantitative investigations.

1 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0002-9550-4759>>.

2 Orcid: <<http://orcid.org/0000-0001-6504-802X>>.

KEYWORDS: Lava Jato; paralysis; public works; efficiency; punibilidad.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A paralisação de obras públicas decorrentes de corrupção: motivos ensejadores; 2 A paralisação de obras sob o enfoque do princípio da eficiência nos serviços públicos; 2.1 O princípio da eficiência à luz do *Law and Economics*; 3 A finalidade da punição de empresas; 4 Ponderação entre o princípio da eficiência e a punibilidade das empresas; Conclusões; Referências.

INTRODUÇÃO

No Brasil, a fraude em licitações públicas é uma prática muito corriqueira e que, infelizmente, causa prejuízo ao Erário e gera enriquecimento ilícito. O ordenamento jurídico nacional possui uma gama de leis que visam à punição de pessoas físicas e jurídicas que tiverem participação no ato corrupto.

A paralisação de obras públicas é uma das sanções decorrentes da corrupção, que ganhou maiores repercussões com a recente deflagração da Operação Lava Jato, pela Polícia Federal, em que foi descoberto que empresas se reuniam em cartéis e venciam licitações da Petrobras com o preço de suas propostas superfaturados. Tal repercussão se deu em virtude de a paralisação das obras (haja vista à imposição de punições) estar comprometendo direitos essenciais à população, pois muitos dos empreendimentos que foram paralisados seriam utilizados para a prestação de serviços públicos. Ademais, a paralisação ainda estaria prejudicando o desenvolvimento do mercado econômico do Brasil.

A justificativa do presente trabalho pauta-se na polêmica que vem sendo divulgada pela mídia, no tocante aos acordos de leniência serem uma das ferramentas disponíveis no ordenamento jurídico que seja capaz de evitar a paralisação das obras e os efeitos reflexos advindos dela.

Outrossim, o objetivo deste trabalho é o de propor uma solução a ser adotada para a situação fática acima transcrita: se deve ser aplicado o princípio da eficiência nos serviços públicos (para que a população não seja prejudicada com a paralisação das obras), ou se deverá ser adotada a linha da punibilidade das empresas, para que sejam recriminadas as condutas ilícitas praticadas por estas.

Salienta-se que esta pesquisa foi elaborada em cinco capítulos. O primeiro trata da paralisação das obras públicas e dos motivos que ensejariam a sua paralisação. O segundo refere-se à paralisação das obras sob o enfoque do princípio da eficiência nos serviços públicos. O quarto diz respeito às formas de punição das empresas que cometem fraude em licitações. O

último capítulo apresenta a discussão atinente à ponderação entre o princípio da eficiência e a punibilidade das empresas para que seja concluído, por derradeiro, qual o melhor método a ser adotado quando de um eventual conflito entre os referidos institutos.

Assim, a presente pesquisa foi desenvolvida à luz da análise econômica do Direito, com base no método dedutivo e a partir de investigações de cunho quantitativo, no intuito de se solucionar o problema proposto.

1 A PARALISAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS DECORRENTES DE CORRUPÇÃO: MOTIVOS ENSEJADORES

Não é de hoje que os veículos de informação noticiam sobre agentes públicos e empresários que camuflam licitações públicas para obterem vantagem financeira indevida, o que acarreta no enriquecimento ilícito de ambos e causa prejuízo ao Erário. A fraude em licitações é apenas uma das formas de corrupção, que desafia os fins previstos na lei licitatória e prejudica o desenvolvimento nacional.

Um exemplo recente de corrupção no Brasil e que envolveu procedimentos licitatórios é o escândalo relativo à Petrobras, descoberto por meio da chamada “Operação Lava Jato”. Na sua sétima fase, a Polícia Federal deflagrou um esquema que envolvia o direcionamento de editais por parte de funcionários da estatal e a reunião de grandes empreiteiras que se organizavam em cartéis, superfaturavam os preços de suas obras e venciam ilegalmente as licitações. O dinheiro resultante desse superfaturamento era dividido entre as empresas, funcionários da Petrobras e partidos políticos.

Curiosamente, as empreiteiras que participaram da Operação Lava Jato estão entre as maiores do Brasil (Camargo e Corrêa, OAS, Odebrechet, UTC, Queiroz Galvão, Engevix, Mendes Júnior, Galvão Engenharia e Iesa), possuem grandes obras por todo o seu território e empregam vários profissionais do ramo da construção civil (UOL, Notícias Políticas, 2015).

Mas quais seriam, então, os motivos que geram a paralisação das obras públicas no Brasil?

O primeiro deles é referente à declaração de inidoneidade de uma empresa. A fraude em licitação é um motivo que gera a inidoneidade, seja com fundamento no Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12.462/2011), seja com fulcro na Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992), e poderia supostamente acarretar na rescisão contratual imediata e na consequente paralisação de todas as obras que uma empresa

estivesse executando no Brasil. Salienta-se que os efeitos da decisão que declara inidônea uma empresa serão discutidos em tópico posterior.

E qual seria o segundo motivo? De acordo com art. 71 da Constituição Federal de 1988, “o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União”. Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (Lei nº 13.408/2016) determina que o TCU deverá informar anualmente ao Congresso Nacional se as obras por ele fiscalizadas possuem irregularidades graves, passíveis de ocasionar danos ao Erário. A LDO informa, em seu art. 112, § 1º, IV, que se entende por

[...] indícios de irregularidades *graves com recomendação de paralisação* – JGP os atos e fatos materialmente relevantes em relação ao valor total contratado que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário ou a terceiros e que:

- a) possam ensejar nulidade de procedimento licitatório ou de contrato; ou
- b) configurem graves desvios relativamente aos princípios constitucionais a que está submetida a administração pública federal; [...] (grifos nossos)

Logo, existindo o superfaturamento de preços nas licitações públicas, tais indícios estarão caracterizados, e o Congresso poderá decidir pelo bloqueio de recursos e a consequente paralisação do empreendimento.

Por fim, o terceiro motivo apto a ensejar a paralisação de obras seria o relativo à aplicação das duras sanções que estabelece a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), quais sejam: 1) a proibição das empreiteiras receberem empréstimos de instituições financeiras; 2) multa de até vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, que, cumulada com a reparação patrimonial do dano, pode ocasionar a falência de determinada empresa que se veria obrigada a paralisar uma obra sua por falta de recursos; 3) instauração de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, em que a comissão tem competência para decidir pela paralisação de obra; e 4) ações da Advocacia Pública, ou órgãos de representação judicial e o Ministério Público com vistas a suspender ou interditar parcialmente as atividades de uma pessoa jurídica.

A título de exemplo, no mês de agosto do presente ano, jornais noticiavam sobre a paralisação, há mais de seis meses, de obra no estaleiro da Enseada, perto de Salvador, que seria um dos fornecedores de navios-sondas para a exploração do pré-sal e que milhares de pessoas haviam perdido o emprego (G1, Jornal Nacional, 2015). A notícia era incisiva ao afirmar

que, pelo fato de três (Odebrecht, OAS, UTC) das quatro empresas que estavam construindo a obra estarem sendo investigadas na Operação Lava Jato, bancos e fundos da Marinha mercante haviam suspenso o financiamento, restando apenas 20% para o término da obra. A matéria ainda mencionava que tamanha era a confiança no estaleiro que os empresários locais estavam investindo alto em seus negócios. No entanto, com a interrupção da obra, pousadas, hotéis, restaurantes e postos de gasolina foram fechados, o que demonstra os efeitos reflexos da referida paralisação.

Pode-se observar, assim, que a paralisação das obras públicas poderá trazer as seguintes consequências:

- a) prejuízo à coletividade: o objeto especificado no edital de licitação possui o fim de dar aplicabilidade aos anseios da população que muitas vezes necessita da conclusão de determinada obra para a utilização de um serviço público, voltado à área da saúde, da educação, do transporte público, entre outros;
- b) deterioração de parte da obra que já se encontra construída: a demora para a retomada de uma obra pode causar danos às parcelas até ali construídas, em virtude da incidência de agentes biológicos (sol, vento e chuva);
- c) necessidade de maiores investimentos quando de sua retomada, em virtude da depreciação pelos agentes biológicos;
- d) desemprego no setor da construção civil: com a paralisação, não haverá a necessidade de as empresas manterem em seu plantel aqueles funcionários que, muitas vezes, foram contratados temporariamente para executarem aquela obra. Logo, eles serão demitidos sem justa causa por falta de demanda;
- e) endividamento de empresários que investiram em locais próximos às obras: este é um efeito reflexo que poderá surgir quando da suspensão de uma obra, tendo em vista que poderá causar o endividamento de empresários do ramo de hotéis e restaurantes, por exemplo, que se beneficiavam com o consumismo dos funcionários das empreiteiras que ali se instalavam. Outrosim, estariam comprometidos até mesmo aqueles empresários visionários que, fazendo uma análise prospectiva do impacto da conclusão de determinada obra, estavam investindo pesado em algum ramo de atividade que seria inaugurado aos arredores da obra.

Dessa forma, a paralisação de obras públicas mostra-se como uma das formas de punir empresas que se utilizam de métodos corruptos para vencer licitações; todavia, mostra-se, concomitantemente, como um dos entraves à efetivação dos serviços públicos e ao desenvolvimento nacional.

2 A PARALISAÇÃO DE OBRAS SOB O ENFOQUE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Prevê o *caput* do art. 37da Constituição Federal de 1988 que a “Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Acrescido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, o princípio da eficiência informa sobre o dever da “Administração Pública direta e indireta na obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento [...]” (Gasparini, 2012, p. 24), de modo a garantir “resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros” (Meirelles, 2016, p. 102).

A mera interpretação conjugada entre o topo do art. 37 da CF/1988 (que prevê o princípio da eficiência) e o seu inciso XXI (que trata sobre as licitações públicas) faz concluir que a eficiência na licitação deverá implicar duas vertentes: celeridade e economicidade.

O binômio celeridade e economicidade encontra-se intimamente ligado ao conceito de eficiência, tendo em vista que o tempo despendido para a realização de um determinado serviço pode ter influência no resultado econômico que se almeja. Trata-se da relação custo-benefício. Logo, o meio termo entre celeridade e economicidade (ou seja, custo-benefício) é o fim que o Poder Público deve buscar, pois, a título de exemplo, de nada adianta a contratação de um serviço demasiadamente barato se o tempo demandado para a sua efetivação for excessivo.

Sobre o assunto, complementa José Afonso da Silva que:

“Eficiência” não é um conceito jurídico, mas *econômico*; não qualifica normas, qualifica atividades. Em uma idéia [*sic*] muito geral, “eficiência” significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica *medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importa em relação ao grau de utilidade alcançado*. Assim, o *princípio da eficiência*, introduzido na (*sic*) art. 37 da CF pela Emenda Constitucional 19/1998, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir *os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo*. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior

benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação “meios e resultados”. (Silva, 2014, p. 339 – grifos nossos)

Assim sendo, o princípio da eficiência nas licitações públicas representa a aquisição dos melhores resultados, dentro da relação custo-benefício, por meio de preços mais módicos.

Todavia, há quem olvide da aplicação de um princípio (neste caso, o da eficiência) para a solução de determinada situação fática, tendo em vista a falta de previsão legal que o regulamente. Todavia, “os princípios associam à subjetividade, presente de forma especial no sistema, a força do elemento objetivo, fugindo assim ao formalismo, pois não se ajusta à pura fórmula” (Costa, 2008, p. 128).

Sob o enfoque da eficiência, a paralisação das obras públicas traduz-se em prejuízo ao Erário, tendo em vista que a deterioração (mediante a incidência dos agentes biológicos por certo período de tempo) daquilo que foi construído é um fator preponderante que enseja o aumento de gastos quando de posterior retomada de determinada obra. Ademais, aspectos reflexos como a enfraquecimento da economia e a falência de possíveis empresas que atuem em locais próximos da obra, assim como a demissão em massa de empregados que trabalham no ramo da construção civil, devem ser considerados para o enfraquecimento do princípio da eficiência.

Para que sejam evitados prejuízos à coletividade e ao desenvolvimento nacional, o acordo de leniência previsto na Lei Anticorrupção mostra-se como uma poderosa ferramenta capaz de inibir tais prejuízos. O argumento é justificado pelo fato de o referido acordo prescrever condutas que diminuem consideravelmente as sanções impostas às pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei Anticorrupção desde que, em troca, cooperem com o Poder Público nas investigações e nos processos administrativos e desde que, evidentemente, assumam a conduta irregular e reparem integralmente os danos causados (art. 16, § 3º).

A Lei Anticorrupção informa, em seus arts. 16, § 2º, e 17, as isenções que a pessoa jurídica pode obter caso coopere nas investigações. Antenor Madrugá e Luciano Feldens enumeram tais isenções, a saber:

Os incentivos à leniência não são desprezíveis. Por meio do acordo, as pessoas jurídicas podem se beneficiar de isenção de determinadas sanções e redução do valor da multa aplicável (art. 16, § 2º). Além de evitar a vexatória sanção de “*publicação extraordinária*” da decisão condenatória, às expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação e

na Internet (art. 6º, II), a *leniência afasta a proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público*, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos (art. 19, IV). Permite, ainda, *reduzir em até 2/3 a multa sancionatória, que é de 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do processo administrativo*, excluídos os tributos, ou até R\$ 60 milhões de reais, se não for possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto (6º); facultada, outrossim, a *isenção ou atenuação das sanções administrativas previstas nos arts. 86 a 88 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993)*. (Feldens; Madruga, 2014, p. 74 – grifos nossos)

Observa-se, pela leitura da citação supramencionada, que o acordo de leniência reduz, em até 2/3, o teto da multa sancionatória de 20% sobre o faturamento bruto do exercício anterior ao da instauração do processo administrativo e isenta a pessoa jurídica da publicação condenatória e da proibição de receber empréstimos das instituições financeiras públicas (ou controladas pelo Poder Público).

Verifica-se, também, que a Administração Pública pode celebrar o referido acordo com vistas a isentar ou atenuar as sanções administrativas estabelecidas nos arts. 86 a 88 da Lei nº 8.666/1993, entre elas a da declaração de inidoneidade de empresa.

A Controladoria Geral da União (CGU), responsável por firmar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo Federal, tem-se mostrado favorável em relação a tais acordos, argumentando sobre a recuperação de forma mais célere do dinheiro público que fora desviado e justificando que o acordo evita a paralisação de obras públicas (Câmara dos Deputados, 2015).

No tocante à celebração de acordos serem realizados apenas pela CGU, importante mencionar que essa competência exclusiva tem gerado certa revolta por parte do Ministério Público, que alega sobre referidos acordos acarretarem, sem a sua participação, no comprometimento das investigações criminais.

Contudo, projeto de lei do Senado nº 105/2015, de autoria do Senador Ricardo Ferraço, prevê a alteração da Lei nº 12.846/2013, no sentido de obrigar o acordo de leniência à apreciação do Ministério Público para que seja procedido o “exame de legalidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade de seus termos, homologando-o ou não” (Brasil, 2015). Atualmente, o projeto encontra-se na Câmara dos Deputados com a sua

redação modificada, que passou a incluir a Advocacia Pública como legitimada para propor acordos de leniência, bem como previu a possibilidade dos aludidos acordos serem celebrados na esfera judicial (Brasil, 2015).

Assim sendo, aludido acordo de leniência tem se mostrado um instrumento que visa a dar aplicabilidade ao princípio da eficiência, pois tenta evitar que a paralisação de obras públicas em decorrência de sanções aplicadas às empresas cujos dirigentes são corruptos possa causar um mal maior a sociedade e ao desenvolvimento do mercado.

2.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA À LUZ DO *LAW AND ECONOMICS*

Com relação ao princípio da eficiência ser um fator imprescindível para se evitar a paralisação de obras públicas no Brasil, necessário é que se faça a sua análise à luz do movimento *Law and Economics* (ou Análise Econômica do Direito), a fim de se demonstrar o viés econômico sobre o tema.

De acordo com o *Law and Economics*, embora haja dificuldades e limitações dos economistas em lidarem diretamente com questões de cunho legal, é possível estabelecer uma nova racionalidade que justifique a sobreposição do econômico em relação ao jurídico, por meio da utilização do conceito ação eficiente (Marcellino Júnior, 2010, p. 96). Para isso, o parâmetro a ser adotado deverá ser a “maximização da riqueza por meio da menos custosa e mais vantajosa alocação de recursos em sociedade” (Marcellino Júnior, 2010, p. 96), diga-se, por intermédio do princípio da eficiência.

Assim, a sobreposição de questões econômicas frente às legais só pode ser vislumbrada quando da adoção do princípio da eficiência. É claro que essa “sobreposição” não se refere ao descumprimento do princípio da legalidade em prol da eficiência, mas, tão somente, a uma interpretação mais econômica da lei. E de que forma isto seria possível? Na situação do presente trabalho, através da resposta aos seguintes questionamentos: a) qual o custo de se fazer nova licitação?; b) qual o custo da oportunidade?; c) qual o custo da paralisação de uma obra?

Quanto ao custo de se fazer nova licitação, importante é que se leve em consideração o binômio celeridade e economicidade, tratado no tópico anterior, quando de uma decisão acerca da paralisação de uma obra. O tempo despendido para a elaboração de novas planilhas orçamentárias do que se deseja construir, aliado aos trâmites burocráticos relacionados à fase interna da licitação deverão ser sopesados na referida decisão. Ademais, devem ser computados nos gastos financeiros da Administração Pública aque-

les referentes à publicação dos novos avisos de editais nos jornais oficiais por ela utilizados (sejam físicos ou eletrônicos).

Com relação ao custo da oportunidade, necessário é que a Administração Pública pondere sobre a possibilidade de a nova licitação lhe proporcionar uma contratação tão vantajosa economicamente quanto à que ela havia conseguido outrora. Uma empresa que já esteja realizando uma obra pode não solicitar o equilíbrio econômico-financeiro em razão de uma álea extraordinária, por motivos de possuir um grande número de seus materiais em estoque.

Por fim, o custo da paralisação da obra representa uma pena imposta à sociedade de várias formas:

[...] impede a geração de riquezas econômicas (porto, estrada, ferrovia, refinaria, aeroporto etc.), impõe perdas de bens e serviços já executados, seja por intempéries ou depredações, e aumenta o custo final das obras em virtude da ampliação do prazo de execução, de mobilizações, desmobilizações e encargos financeiros não previstos originalmente. (Ribeiro, 2015)

Assim, através da perspectiva da análise econômica do direito, ideal seria que houvesse supressões financeiras nos contratos, referentes aos valores superfaturados, para que seja evitada a suspensão e a consequente paralisação das obras.

Dessa forma, não se descumpriria qualquer preceito legal ao não se paralisar a obra, visto que a supressão contratual é medida que encontra positividade na Lei de Licitações e que visa a dar efetivação à eficiência.

3 A FINALIDADE DA PUNIÇÃO DE EMPRESAS

A corrupção “é ilícito pluriobjetivo, que permite a reprovação sob a ótica do direito penal (porque constitui crime), sob a ótica civil (porque obriga a reparação do dano ou prejuízo” (Rosa, 2004, p. 05) e sob a ótica do direito administrativo (pois proíbe que empresas envolvidas em corrupção participem de procedimentos licitatórios, haja vista a declaração de inidoneidade).

O Estado é o detentor do direito de punir para fins de manter a ordem na sociedade. Punir significa castigar, impor uma pena ou, até mesmo, lutar para defender algo ou alguém (Ferreira, 2010). Quando o Estado depara-se com empresas que praticam condutas ilícitas no mercado, ele deve impor um castigo para que alguém seja protegido. E é por meio da legislação que

se objetiva a punibilidade de dirigentes de empresas para a proteção de algo ou alguém.

Atualmente, o ordenamento jurídico brasileiro possui diversos mecanismos capazes de combater, direta ou indiretamente, a corrupção contra a Administração Pública, a saber:

- a) Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa): dispõe sobre as sanções aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao Erário e que atentem contra os princípios da Administração Pública;
- b) Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos): estipula, nos arts. 89 a 99, os crimes contra a licitação, como dispensar ou inexigir a licitação fora das hipóteses legais, cercear a participação de empresas, dentre outros. A lei de licitações ainda estipula sanções administrativas às empresas contratadas que descumprirem os mandamentos dos arts. 86 a 88, como multa, advertência, suspensão temporária de participação em licitação e declaração de inidoneidade;
- c) Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratação – RDC): estabelece a sanção de inidoneidade para contratar com o Poder Público, caso uma empresa fraude licitação ou pratique atos fraudulentos na execução do contrato (art. 47, V). Salienta-se que a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei nº 8.443/1992) também define a mesma espécie de sanção quando constatada a presença de fraude comprovada à licitação;
- d) Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal): fixa normas de finanças públicas direcionadas à responsabilidade na gestão fiscal;
- e) Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência): impõe à Administração Pública Federal, Estadual e Municipal a obrigação de disponibilizar, em tempo real, informações pormenorizadas sobre as suas próprias execuções orçamentárias e financeiras;
- f) Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação): regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º (recebimento de informações de órgãos públicos para interesses particulares), no inciso II do § 3º do art. 37 (acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo) e no § 2º do

- art. 216 da Constituição Federal (referente à consulta da gestão governamental que trata o art. 216 da CF/1988);
- g) Lei Complementar nº 135/2010 (Lei da Ficha Limpa): inclui hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato;
 - h) Lei nº 12.529/2011 (Lei de Defesa da Concorrência): defini a estrutura do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, dispondo sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica;
 - i) Código Penal: prescreve, nos arts. 312 e seguintes, os crimes contra a Administração Pública;
 - j) Lei nº 12.683/2012, que alterou a Lei nº 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro): dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores.

Por fim, tem-se a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) e o Decreto nº 8.420/2015 (que regulamente aludida lei), que surgiram com o propósito específico de responsabilizar objetivamente as pessoas jurídicas pela prática de atos ilícitos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

Salienta-se que a supracitada lei surgiu em meio às manifestações que se instauraram em junho de 2013 por todo o país, tendo a população saído às ruas para reivindicar, entre outros, o fim da corrupção e um consequente melhor aproveitamento do dinheiro público.

Por outro lado, o aparecimento de uma lei que regulasse tal conteúdo fazia-se necessária frente aos compromissos internacionais que o Brasil assumiu e que se relacionavam ao combate à corrupção, como é o caso da Convenção de Mérida (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção) e da Convenção Interamericana contra a Corrupção (Organização dos Estados Americanos – OEA). Neste momento “o mundo pressionava o Brasil, sob pena de cortes em financiamentos internacionais. Além de nós, apenas Irlanda do Norte e Argentina não tinham leis anticorrupção empresarial” (Berclaz; Costa; Gentil, 2015). De que adiantaria fazer parte de convenções internacionais e não possuir, dentro de seu próprio território, um documento legal que guardasse similitude com aquilo que era defendido fora do país?

Ademais, a punibilidade de empresas corruptoras visa a dar eficácia ao princípio constitucional da livre concorrência, que objetiva garantir a igualdade de condições entre todas aquelas empresas que desejam se lançar no mercado econômico. Se existir direcionamento de editais de licitações

com posteriores formações de cartéis para a participação destas, não há que se falar em eficácia plena da livre concorrência. Dessa forma:

A corrupção, para além de atingir diretamente a Administração Pública, acaba por lesar a todos indistintamente, fomenta uma concorrência desleal entre empresas que têm por princípio o emprego de práticas idôneas em suas operações, inibe o investimento no país por pessoas jurídicas estrangeiras e retarda o crescimento do Brasil. (Santis, 2014, p. 215)

Logo, a corrupção nas licitações

[...] afugenta investidores honestos, na medida em que para a máquina burocrática funcionar há necessidade do suborno, e, se há um concerto mundial crescente de reprovação em não se admitir a corrupção internacionalizada, mínguam os investimentos externos e há o comprometimento do desenvolvimento econômico e social. (Rosa, 2004, p. 08)

Outrossim, a falta de adequada punição às empresas envolvidas em corrupção significaria imaginar que se estaria admitindo a criação e até mesmo incentivo à formação de monopólios artificiais privados, figuras estas que foram expurgadas da Constituição Federal de 1988 em virtude da adoção da doutrina neoliberal. “O oposto do monopólio, por sua vez, é a competição ou, mais precisamente [...], a livre concorrência” (Tavares, 2017, p. 249), que deve ser alcançada por intermédio dos instrumentos que visam punir empresas que desejem conturbar a atividade econômica.

Destarte, a finalidade de se punir empresas que tenham praticado algum ato ilícito contra licitações públicas justifica-se na necessidade de proteção do dinheiro público e da garantia do princípio constitucional da livre concorrência. Outrossim, punir também possui caráter pedagógico, na medida em que deve ensinar o corrupto a não mais delinquir e que eventual sanção imposta a uma empresa sirva de modelo para que outras não sigam o mesmo caminho.

4 PONDERAÇÃO ENTRE O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E A PUNIBILIDADE DAS EMPRESAS

Não obstante o princípio da eficiência e a punibilidade de empresas tratem de valores que devem ser respeitados, faz-se necessária uma ponderação para se concluir sobre qual é a melhor conduta a ser adotada quando de uma eventual colisão entre esses institutos.

Retomando algumas informações elencadas no tópico 2 deste trabalho, observa-se que os motivos que ensejam a paralisação de obras em decorrência da corrupção são:

- a) a declaração de inidoneidade;
- b) a paralisação de obra em virtude da suspensão de repasses federais, pelo Congresso Nacional, quando o TCU informa sobre a existência de indícios de irregularidades graves;
- c) a aplicação das duras sanções que estabelece a Lei Anticorrupção (1 – proibição de as empreiteiras receberem empréstimos de instituições financeiras; 2 – multa de até vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo; 3 – instauração de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, em que a comissão tem competência para decidir pela paralisação de obra; e 4 – ações da Advocacia Pública, ou órgãos de representação judicial e o Ministério Público com vistas a suspender ou interditar parcialmente as atividades de uma pessoa jurídica).

Sobre o primeiro motivo acima transcrito, muito se discute a respeito dos efeitos da declaração de inidoneidade nos contratos administrativos de obras: teria ela efeito *ex tunc*, na qual a referida declaração teria eficácia imediata sobre todos os contratos, impondo de imediato a rescisão? Ou teria simplesmente efeito *ex nunc*, em que apenas a participação em licitações posteriores, pelas empresas inidôneas, estaria prejudicada, permanecendo-se intactos os contratos vigentes?

O Superior Tribunal de Justiça, certa vez, manifestou-se sobre os efeitos da declaração de inidoneidade, a saber:

Administrativo. Licitação. Inidoneidade decretada pela Controladoria Geral da União. Ato impugnado via mandado de segurança. [...] 4. *Inidoneidade que, como sanção, só produz efeito para o futuro (efeito ex nunc), sem interferir nos contratos já existentes e em andamento.* 5. Segurança denegada. (STJ, MS 13.101, 1ª S., Relª Min. Eliana Calmon, J. 14.05.2008, DJ 09.12.2008 – grifos nossos)

Processual civil. Mandado de segurança. Embargos de declaração. Omissão inexistente. Teoria da encampação. Declaração de inidoneidade. Efeitos. [...] 3. *A rescisão imediata de todos os contratos firmados entre a embargada e a Administração Pública, em razão de declaração de inidoneidade, pode representar prejuízo maior ao erário e ao interesse público, já que se abrirá o risco de incidir sobre contrato que esteja sendo devidamente cumprido, contrariando, assim, o princípio da proporcionalidade, da eficiência e obrigando gasto de verba pública com realização de novo procedimento licitatório. Interpretação sistemática dos arts. 55, XIII e 78, I, da Lei nº 8.666/1993.* 4. *Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos modificativos, apenas*

para prestar esclarecimentos. (STJ, EDcl-MS 13.101, 1ª S., Relª Min. Eliana Calmon, J. 14.05.2008, DJ 09.12.2008 – grifos nossos)

Como se pode observar, o STJ informa que os efeitos da inidoneidade são *ex nunc*; assim, não há que se falar em rescisão contratual imediata e consequente paralisação de obra, devendo a sanção apenas passar a valer a partir da eventual participação da empresa em licitações futuras.

Ainda que se possa argumentar que o aludido julgado tenha aplicabilidade apenas em se tratando de matéria atinente à Lei nº 8.666/1993, a analogia deverá ser utilizada para fins de se obter a mesma interpretação nas sanções do Regime Diferenciado de Contratação e da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. A mesma finalidade das normas (Lei de Licitações, RDC e Lei Orgânica do TCU), que é a de tornar inidônea uma empresa, independe da sua origem, portanto, pode conceber dos mesmos efeitos. Assim, a aplicação da declaração de inidoneidade em razão de fraude em licitações também deverá possuir efeitos *ex nunc*.

Ademais, não por um acaso, o julgado menciona o princípio da eficiência como grande motivo a justificar a continuidade dos serviços públicos, enfatizando sobre o prejuízo ao Erário e ao interesse público que poderia ser causado em razão de a declaração de inidoneidade resultar na aplicação imediata da rescisão do contrato. Essa argumentação por parte do Tribunal Superior demonstra que o seu posicionamento inclina-se à mitigação dos efeitos da punição, em prol da eficiência dos serviços, quando de um eventual “confronto” entre esses dois institutos.

No que tange à paralisação de obra por motivo de suspensão de repasses federais, pelo Congresso Nacional, quando o TCU informa sobre a existência de indícios de irregularidades graves, assim, importante trazer à baila o conteúdo insculpido no art. 113 da Lei de Diretrizes Orçamentárias da União:

Art. 113. O Congresso Nacional levará em consideração, na sua deliberação pelo bloqueio ou desbloqueio da execução física, orçamentária e financeira de contratos, convênios, etapas, parcelas ou subtrechos relativos aos subtítulos de obras e serviços com indícios de irregularidades graves, a classificação da gravidade do indício, nos termos estabelecidos nos incisos IV, V e VI do § 1º do art. 112, e as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, em especial:

I – os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população;

II – os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;

III – a motivação social e ambiental do empreendimento;

IV – o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados;

V – as despesas necessárias à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI – as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII – as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII – o custo total e o estágio de execução física e financeira de contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas; [...] (grifos nossos)

Pela leitura do dispositivo legal, denota-se que o legislador pendeu a priorizar a eficiência dos serviços públicos em relação à punibilidade de empresas, pois induz ao raciocínio de que de nada adiantaria punir uma empresa se a consequência deste ato implicasse prejuízos à população e a ao desenvolvimento nacional. Afinal, “as atividades do Poder Público devem ser praticadas com eficiência, atingindo seu objetivo com menor dispêndio de tempo e recursos financeiros, bem como com maior nível de satisfação e de utilidade possível” (Nery Junior; Nery, 2017, p. 361).

Tal conclusão se dá mediante interpretação conjugada entre o *caput* e os incisos do art. 113: ainda que obras e serviços possuam indícios de irregularidades graves, o bloqueio dos recursos contratuais somente poderá ser realizado se não ocorrer a infringência de nenhuma das situações previstas nos incisos. Portanto, os impactos sociais, econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento pela população (I), os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento (II), o custo da deterioração ou perda de materiais adquiridos ou serviços executados são argumentos suficientes para que uma obra ou serviço não sejam paralisados, ainda que eles padeçam de irregularidades graves.

Além disso, o art. 100 do Projeto de Lei do Senado nº 559/2013 (Projeto da nova Lei de Licitações) instituiu o seguinte:

Art. 100. Constatada qualquer irregularidade no procedimento licitatório ou na execução contratual, não sendo possível o saneamento, a decisão sobre a paralisação da obra somente será adotada na hipótese em que se revelar

como medida de interesse público, observados, necessariamente, os seguintes aspectos:

I – impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;

II – riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;

III – motivação social e ambiental do empreendimento;

IV – custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas;

V – despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados;

VI – despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;

VII – medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou da entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados;

VIII – custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas;

IX – empregos diretos e indiretos perdidos em razão da paralisação;

X – custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato;

XI – custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

Parágrafo único. Caso a paralisação não se revele como medida de interesse público, o poder público deverá optar pela continuidade do contrato e pela solução da irregularidade por meio de cobrança de indenização por perdas e danos, sem prejuízo da aplicação de penalidades e da apuração de responsabilidades.

De acordo com o art. 100 do PLS 559/2013, a decisão sobre a paralisação ocorrerá apenas se ela for benéfica ao interesse público, sendo que as alíneas do referido artigo retratam as situações em que eventual paralisação será prejudicial à sociedade. Denota-se que a preocupação do Senado é totalmente direcionada à eficiência no serviço público.

Já no tocante ao terceiro motivo que ensejaria a paralisação de obras (que diz respeito às duras sanções da Lei Anticorrupção), a solução a ser adotada é o acordo de leniência, pois reduziria drasticamente as sanções aplicadas pela Lei Anticorrupção.

Não obstante a impossibilidade de se firmar o referido acordo, deve haver uma ponderação, em cada caso, se a punição a ser imposta irá afetar bruscamente a coletividade que anseia pela utilização dos serviços públi-

cos que serão instalados em certa obra que será concluída, imaginando, mais adiante, se aquele serviço que a população aguarda é relacionado aos serviços essenciais que ela tanto necessita, como saúde, educação ou transporte ou se a obra trará benefícios de outra espécie, como econômicos e ambientais.

Em meio ao caráter teórico que garante o princípio da eficiência (e que dificulta a sua aplicabilidade prática), importante é que se traga alguma situação fática análoga que demonstre os prejuízos resultantes em decorrência da preponderância da punibilidade de empresas em relação à eficiência dos serviços públicos.

Notícia veiculada no *site* da Controladoria Geral da União, em 10.05.2012, informava que a CGU havia realizado auditoria em hospitais federais localizados no Rio de Janeiro, por solicitação do Ministério da Saúde, e que foram constatadas fraudes em seis hospitais, entre elas em decorrência do superfaturamento de obras (CGU, 2015).

Dentre os hospitais mencionados, chamam atenção as obras do Hospital de Andaraí que acabaram sendo suspensas e, com isso, os casos de urgência estariam sendo atendidos de forma improvisada no novo centro cirúrgico de intervenções de pequeno corte e que estas, por sua vez, estariam suspensas em razão da falta de espaço para a realização de seu procedimento (O Globo, 2015). A matéria do jornal eletrônico “O Globo” ainda traz outros prejuízos que se advieram da paralisação:

[...] por conta desses transtornos, a maternidade do Andaraí *acumula entulho* e está com as *paredes quebradas*.

As obras, iniciadas no final de 2011, foram suspensas em janeiro deste ano. Os partos foram transferidos para o Hospital Universitário Gaffrée e Guinle. Já a *emergência está sob escombros, tomada por tijolos, madeira, colchonetes velhos e até privadas*. Um médico observou que, quando a obra da emergência for concluída, *o novo centro cirúrgico, para onde o setor foi transferido, poderá precisar de uma nova reforma*. Segundo esse médico, que pediu anonimato, as instalações já vão estar num processo de deterioração.

[...] O imprevisto no atendimento de emergência fica evidente no cenário de *pacientes em macas e cadeiras pelos corredores*. Na terça-feira, pelo menos 20 doentes eram atendidos nessas condições.

[...] A fachada está sendo reformada e as janelas foram substituídas por esquadrias de alumínio sem venezianas. Isso acarretará, segundo ele, *grande exposição solar para os pacientes e na elevação da temperatura nas enfermarias*, o que não acontecia antes. (grifos nossos)

Contata-se, assim, que a paralisação de obras, ainda que eivadas de ilegalidades, não são benéficas à população, pois, no caso em tela, muitas pessoas necessitaram dos serviços públicos de saúde e tiveram que se internar nas condições precárias em que se encontrava o Hospital Andaraí.

Outro exemplo de que a punição severa a empresas acaba servindo de punição à sociedade foi o mencionado no capítulo 1 deste trabalho, no tocante à suspensão das obras do estaleiro da enseada, em Salvador. Naquele caso, prejuízos de ordem econômica foram observados, tendo em vista que foram fechados hotéis, pousadas, restaurantes e postos de gasolina, isso sem mencionar os empresários que estavam investindo alto em comércio nos arredores da obra e acabaram endividados. Além disso, milhares de pessoas que trabalhavam na construção perderam o emprego.

Dessa forma, quando houver um eventual confronto entre o princípio da eficiência e a punibilidade das empresas, aquele deverá preponderar em relação a este, pois o seu fim colimado irradia a positivação de vários direitos à sociedade (como a saúde, a educação, a geração de emprego, o empreendedorismo) que, se suprimidos (em razão da aplicação desmedida de punição a empresas corruptas), trarão prejuízos substanciais à população e ao desenvolvimento nacional.

Outrossim, o objetivo deste trabalho não é o de concluir pela total sobreposição do princípio da eficiência nos serviços públicos frente à punibilidade das empresas, pois estar-se-ia admitindo o absurdo de se imaginar uma sociedade onde não haveria a recriminação de condutas reprováveis. O que se pretende, em verdade, é concluir que a punibilidade de empresas apenas deverá preponderar até onde não se suprima o princípio da eficiência, pois, caso contrário, a coletividade também sofrerá as dores da punição.

CONCLUSÕES

Durante o desenvolvimento da presente pesquisa, pode-se concluir que:

1. Os motivos que geram a paralisação das obras públicas no Brasil são:
 - a) declaração de inidoneidade de uma empresa;
 - b) suspensão dos repasses federais pelo Congresso Nacional, quando o TCU constatar irregularidade grave em obra;
 - c) aplicação das duras sanções que estabelece a Lei Anticorrupção (1 – proibição das empreiteiras receberem empréstimos de instituições financeiras; 2 – multa de até vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo; 3 – instauração de

processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica, em que a comissão tem competência para decidir pela paralisação de obra; e 4 – ações da Advocacia Pública, ou órgãos de representação judicial e o Ministério Público com vistas à suspender ou interditar parcialmente as atividades de uma pessoa jurídica);

2. A paralisação das obras públicas poderá trazer as seguintes consequências:

a) prejuízo à coletividade, pois a população necessita da conclusão de determinada obra para a utilização de um serviço público que estará ali ao seu dispor, voltado à área da saúde, da educação, do transporte público, entre outros;

b) deterioração de parte da obra que já se encontra construído, em virtude da incidência de agentes biológicos (sol, vento e chuva);

c) necessidade de maiores investimentos quando de sua retomada, em virtude da depreciação pelos agentes biológicos;

d) desemprego no setor da construção civil;

e) endividamento de empresários que investiram em locais próximos às obras: este é um efeito reflexo que poderá surgir quando da suspensão de uma obra, tendo em vista que poderá causar o endividamento de empresários do ramo de hotéis e restaurantes, por exemplo, que se beneficiavam com o consumismo dos funcionários das empreiteiras que ali se instalavam. Outrossim, estariam comprometidos até mesmo aqueles empresários visionários que, fazendo uma análise prospectiva do impacto da conclusão de determinada obra, estavam investindo pesado em algum ramo de atividade que seria inaugurado aos arredores da obra;

3. O princípio da eficiência objetiva os resultados mais eficazes nos serviços públicos através de preços mais módicos. Trata-se da relação custo-benefício;

4. O princípio da eficiência tem de ser analisado à luz da análise econômica do direito (*Law and Economics*) para que a lei seja aplicada de forma a garantir a economicidade. Ademais, para se evitar a paralisação de obras, ideal seria que houvesse supressões financeiras nos contratos, referentes aos valores superfaturados;

5. O acordo de leniência é o instrumento mais propício a ser utilizado para que se evitem a paralisação das obras públicas, tendo em vista que possui mecanismos capazes de reduzir significativamente a sanção a ser imposta em empresas corruptas;

6. O ordenamento jurídico brasileiro possui diversos mecanismos capazes de combater, direta ou indiretamente, a corrupção contra a Administração Pública, dentre eles, a Lei Anticorrupção, que possui a finalidade de responsabilizar civil e administrativamente pessoas jurídicas;

7. O surgimento da Lei Anticorrupção se deu em meio a manifestações populares ocorridas em junho de 2013 e em decorrência da pressão exercida por outros países que firmavam acordos com o Brasil;
8. A punibilidade de empresas corruptoras visa a dar eficácia ao princípio constitucional da livre concorrência;
9. A punição às empresas envolvidas em corrupção evita a formação de monopólios artificiais privados;
10. A finalidade de se punir empresas cujos dirigentes são corruptos contra licitações públicas justifica-se na necessidade de proteção do dinheiro público e da garantia do princípio constitucional da livre-concorrência. Outrossim, punir também possui caráter pedagógico, na medida que deve ensinar o corrupto a não mais delinquir e que eventual sanção imposta a uma empresa sirva de modelo para que outras não sigam o mesmo caminho;
11. A aplicação da declaração de inidoneidade em razão de fraude em licitações possui efeitos *ex nunc*;
12. A decisão de suspensão dos recursos federais pelo Congresso Nacional (e que inibe a continuidade das obras) deve ser ponderada, à luz do que define o art. 113 da LDO da União, que contém dispositivos que visam dar aplicabilidade ao princípio da eficiência;
13. O Projeto de Lei do Senado nº 559/2013 (que trata da nova Lei de Licitações), no seu art. 100, previu várias hipóteses em que a paralisação das obras públicas será prejudicial à sociedade, o que demonstra a preocupação do Senado com a eficiência no serviço público;
14. Na impossibilidade de se firmar o acordo de leniência, deve haver uma ponderação, no caso concreto, se a punição a ser imposta irá afetar bruscamente a coletividade que anseia pela utilização dos serviços públicos que serão instalados em certa obra que será concluída, imaginando, mais adiante, se aquele serviço que a população aguarda é relacionado aos serviços essenciais que ela tanto necessita, como saúde, educação ou transporte ou se a obra trará benefícios de outra espécie, como econômicos e ambientais;
15. A punibilidade de empresas apenas deverá preponderar até onde não se suprima o princípio da eficiência, pois, caso contrário, a coletividade também sofrerá as dores da punição.

REFERÊNCIAS

BERCLAZ, Márcio Soares; COSTA, Gustavo Roberto; GENTIL, Plínio Antônio Britto et al. Intervenção do Ministério Público nos acordos de leniência é imprescindível. 12 out. 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-12/mp-debate-intervencao-acordos-leniencia-imprescindivel>>. Acesso em: 6 dez. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 6 jun. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 5 mar. 2016.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm>. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm>. Acesso em: 22 dez. 2015.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 30 dez. 2015.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 2 abr. 2016.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de

dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 22 nov. 2017.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 1º fev. 2016.

_____. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei nº 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12683.htm>. Acesso em: 25 nov. 2015.

_____. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 19 mar. 2016.

_____. Lei nº 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/lido/lido2017/Separata_LDO_2017.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2016.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei Ordinária nº 105/2015. Acrescenta parágrafo ao artigo 16 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, determinando que os acordos de leniência celebrados por entes da Administração Pública sejam homologados pelo Ministério Público. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=161522&tp=1>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

_____. Senado Federal. Projeto de Lei Ordinária nº 105/2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para permitir que o Ministério Público e a Advocacia Pública celebrem acordo de

leniência, de forma isolada ou em conjunto, no âmbito da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/183025.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Acordo de leniência aumenta chance de ressarcimento ao Erário, diz secretário da CGU. Brasília, 15 abr. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/DIREITO-E-JUSTICA/485967--ACORDO-DE-LENIENCIA-AUMENTA-CHANCE-DE-RESSARCIMENTO-AO-ERARIO,-DIZ-SECRETARIO-DA-CGU.html>>. Acesso em: 26 nov. 2015.

CARVALHO, Juliane Erthal de. Sanções administrativas estabelecidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: <<http://www.justen.com.br/pdfs/IE57/IE57-Juliane.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

COSTA, Paulo Sérgio Weyl Albuquerque. *Autonomia e norma jurídica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

CGU. CGU conclui auditoria em hospitais federais no Rio de Janeiro. 10 maio 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2012/05/cgu-conclui-auditoria-em-hospitais-federais-no-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 22 nov. 2015.

FELDENS, Luciano; MADRUGA, Antenor. Cooperação da pessoa jurídica para apuração do aro de corrupção: investigação privada? *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 947, n. 103, p. 73-90, set. 2014.

FERREIRA, A. B. H. *Mini Aurélio século XXI: o minidicionário da língua portuguesa*. 8. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

G1 – JORNAL NACIONAL. Corrupção na Petrobras paralisa obras de estaleiro e provoca demissões, 24 ago. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2015/08/corruptao-na-petrobras-paralisa-obras-de-estaleiro-e-provoca-demissoes.html>>. Acesso em: 27 nov. 2015.

MARCELLINO JÚNIOR, Júlio Cesar. O movimento *Law and Economics* e a eficiência como critério de justiça: incompatibilidades entre direito, economia e democracia. *Revista Jurídica da Universidade do Sul de Santa Catarina*, Santa Catarina, v. 1, n. 1, p. 93-102, 2010, p. 96.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 6. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

O GLOBO. Efeito colateral da crise da saúde no Hospital do Andaraí. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/efeito-colateral-da-crise-da-saude-no-hospital-do-andarai-5453295>>. Acesso em: 15 out. 2015.

RIBEIRO, Romiro. A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. *Revista Bonijuris*, Curitiba, v. 16, n. 484, p. 05-12, mar. 2004.

SANCTIS, Fausto Martin de. Lei anticorrupção e lavagem de dinheiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 947, n. 103, p. 213-235, set. 2014.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TAVARES, André Ramos. *Direito constitucional econômico*. 6. ed. São Paulo: Método, 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Lei Orgânica (1992). Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm>. Acesso em: 11 out. 2015.

UOL – NOTÍCIAS POLÍTICA. Lava Jato já teve 20 fases; relembre os nomes e o que aconteceu em cada uma. Brasília, 16 jun. 2015. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2015/06/19/relembre-o-que-aconteceu-em-cada-uma-das-fases-da-operacao-lava-jato.htm>>. Acesso em: 7 dez. 2015.

Sobre os autores:

José Eduardo Costa Devides | E-mail: du.devides@gmail.com

Doutorando pela Universidade de Marília (UNIMAR) – SP.

Daniel Barile da Silveira | E-mail: danielbarile@hotmail.com

Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Marília (UNIMAR) – SP.

Data da submissão: 27 de setembro de 2017.

Data do aceite: 11 de janeiro de 2018.