

ANDRÉ CYRINO  
ANNA CAROLINA MIGUEIS  
FERNANDA MORGAN

*Coordenadores*

DIREITO ADMINISTRATIVO  
E CORRUPÇÃO

Belo Horizonte

**FÒRUM**

CONHECIMENTO JURÍDICO

2020

● 2020 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

### Conselho Editorial

Alcides Paolucci Nogueira Bicalho	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alexandre Coutinho Pagliarini	Gustavo Justino de Oliveira
André Ramos Tavares	Inês Virgínia Prado Soares
Carlos Ayres Britto	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Mário da Silva Velloso	Juarez Freitas
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Luciano Ferraz
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Lúcio Delfino
Clovis Beznos	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Cristiana Fortini	Márcio Cammarosano
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Marcos Ehrhardt Jr.
Diogo de Figueiredo Moreira Neto ( <i>in memoriam</i> )	Maria Sylvania Zanella Di Pietro
Egon Bockmann Moreira	Ney José de Freitas
Emerson Gabardo	Oswaldo Olhon de Pontes Saraiva Filho
Fabrizio Motta	Paulo Modesto
Fernando Rossi	Romeu Felipe Bacellar Filho
Flávio Henrique Unes Pereira	Sérgio Guerra
	Walber de Moura Agra

# FÓRUM

CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Aline Sobreira de Oliveira

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012  
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949  
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail [editorial@editoraforum.com.br](mailto:editorial@editoraforum.com.br) para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

D598 Direito Administrativo e Corrupção/ André Cyrino; Anna Carolina Migueis; Fernanda Morgan Pimentel (Coord.)– Belo Horizonte : Fórum, 2020.

327p.; 14,5x21,5cm  
ISBN: 978-85-450-0752-4

1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Cyrino, André. II. Migueis, Anna Carolina. III. Pimentel, Fernanda Morgan. IV. Título.

CDD 341.3  
CDU 342.9

Elaborado por Daniela Lopes Duarte - CRB-6/3500

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

CYRINO, André; MIGUEIS, Anna Carolina; PIMENTEL, Fernanda Morgan (Coord.). *Direito Administrativo e Corrupção*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. 327p. ISBN 978-85-450-0752-4.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL DA OBRA ANDRÉ CYRINO, ANNA CAROLINA MIGUEIS, FERNANDA MORGAN.....	13
--	----

PRIMEIRA PARTE  
ASPECTOS GERAIS

O ARCABOUÇO JURÍDICO-INSTITUCIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO: FORMAÇÃO, EFETIVIDADE E PERSPECTIVAS FERNANDO MENEZES DE ALMEIDA, GUILHERME SIQUEIRA DE CARVALHO .....	21
Introdução .....	21
1    A evolução do arcabouço jurídico-institucional anticorrupção .....	22
2    A diretriz principiológica da Constituição de 1988.....	23
3    Fortalecimento institucional da Administração Pública .....	26
4    O fortalecimento dos órgãos de controle.....	27
5    Instrumentos jurídicos de controle .....	29
6    O fomento ao controle social.....	30
7    Um balanço da efetividade do arcabouço jurídico-institucional anticorrupção.....	31
8    Perspectivas para a prevenção à corrupção no Brasil .....	35
Conclusão .....	37
Referências .....	38

O DIREITO ADMINISTRATIVO E A CORRUPÇÃO FLORIANO DE AZEVEDO MARQUES NETO .....	41
Introdução .....	41
1    Explorando a premissa: pressupostos para a corrupção na Administração Pública.....	44
2    Como o direito administrativo incentiva a corrupção? .....	47
3    O contributo dos órgãos de controle à função fomentadora do direito administrativo à corrupção.....	57
Conclusões prospectivas.....	60
Referências .....	61

## O DIREITO ADMINISTRATIVO E SUA CONTRIBUIÇÃO NO ENFRENTAMENTO À CORRUPÇÃO

<b>VALTER SHUENQUENER DE ARAUJO</b> .....	65
1 Introdução .....	65
2 Mudanças estruturais fundamentais.....	71
2.1 A necessária simplificação dos procedimentos administrativos.....	71
2.2 A ampliação da transparência e o incentivo à <i>smart disclosure</i> .....	76
2.3 A necessária racionalização do direito administrativo sancionador para sua previsibilidade e proporcionalidade .....	81
3 Conclusões.....	84
Referências .....	86

## CORRUPÇÃO E ANÁLISE ECONÔMICA: COMO O SISTEMA DE INCENTIVOS INFLUENCIA O QUADRO DE COMPORTAMENTOS ILÍCITOS

<b>VICTOR AGUIAR DE CARVALHO</b> .....	89
Introdução .....	89
1 Relevância da análise econômica do direito para o exame da corrupção.....	91
2 Uma visão geral: quando e como ocorrem incentivos à corrupção? .....	95
3 Modelagem econômica do fenômeno da corrupção: o dilema de agência.....	98
3.1 Dilema de agência e corrupção .....	98
3.2 Como superar o dilema de agência?.....	101
4 Ação coletiva, comportamento contingente e corrupção como equilíbrio .....	103
5 Afinal, a corrupção é uma relação principal-agente ou um problema de ação coletiva? .....	107
6 Outras abordagens econômicas para a corrupção.....	109
Encerramento.....	111
Referências .....	112

## A LEI ANTICORRUPÇÃO COMO LEI NACIONAL?

<b>ANDRÉ CYRINO, JOSÉ VICENTE SANTOS DE MENDONÇA</b> .....	117
Introdução .....	117
1 O que são leis nacionais?.....	118
2 A razão de direito internacional: o compromisso do Estado brasileiro .....	122

3	A razão de direito constitucional: a centralidade do combate à corrupção na Constituição de 1988.....	124
4	As razões de segurança jurídica e de isonomia: necessidade de tratamento uniforme do tema .....	127
	Encerramento: a Lei Anticorrupção é lei nacional -- mas há espaço para algumas experimentações federativas.....	129
	Referências .....	131

## O CONTROLE DA CORRUPÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O DEVER DE NEGOCIAR COMO REGRA

	<b>EGON BOCKMANN MOREIRA,</b>	
	<b>HELOÍSA CONRADO CAGGIANO.....</b>	133
	Introdução .....	133
1	O princípio da eficiência aplicado ao controle da corrupção .....	135
2	O desenvolvimento das negociações jurídicas público-privadas.....	139
3	Os limites e a efetividade das negociações jurídicas público-privadas em corrupção .....	147
	Considerações finais .....	151
	Referências .....	152

### SEGUNDA PARTE

## PROBLEMAS ESPECÍFICOS

### OS CASOS ODEBRECHT E ANDRADE GUTIERREZ E A NECESSIDADE DE UMA MELHOR COORDENAÇÃO REGULATÓRIA PARA CELEBRAÇÃO DE ACORDOS DE LENIÊNCIA NO BRASIL

	<b>MARINA CYRINO.....</b>	157
	Introdução .....	157
1	A disputa pela competência na celebração de acordos de leniência nos casos da Andrade Gutierrez e Odebrecht .....	160
1.1	Caso Andrade Gutierrez .....	161
1.2	Caso Odebrecht .....	164
2	Fundamentos apresentados pelos entes que buscam defender a sua competência para a celebração de acordos de leniência .....	169
2.1	Controladoria-Geral da União .....	169
2.2	Ministério Público Federal.....	170
2.3	Advocacia-Geral da União.....	170
2.4	Tribunal de Contas da União .....	171

3	Coordenação regulatória.....	172
3.1	Conceito de coordenação regulatória.....	172
3.2	Mecanismos de coordenação regulatória.....	174
	Conclusão .....	175
	Referências .....	177

## O BRASIL PRECISA DE UM PROGRAMA PÚBLICO DE REPORTANTES CONTRA A CORRUPÇÃO? JURIDICIDADE E PROTEÇÃO PARA RELATOS ENVOLVENDO O PODER PÚBLICO

<b>JULIANA BONACORSI DE PALMA</b> .....	179
Introdução .....	179
1    A incipiente experiência brasileira com programas públicos de reportantes contra a corrupção.....	184
1.1 Programa de reportantes nas comissões de ética federais .....	186
1.2 Programa de reportantes dos servidores públicos federais .....	188
1.3 Programa de reportantes da Lei Anticorrupção.....	189
1.4 Programa de reportantes na Lei das Empresas Estatais.....	190
1.5 O programa de reportantes “disque-denúncia”.....	191
2    Juridicidade na construção de um programa público de reportantes contra a corrupção no Brasil .....	192
2.1 Objeto do relato .....	195
2.2 Identidade do reportante .....	196
2.3 Canais de relato .....	199
2.3.1 Relatos internos .....	199
2.3.2 Relatos externos.....	202
2.4 Medidas de proteção ao reportante.....	203
2.5 Responsabilização por relato falso .....	208
Considerações finais .....	210
Referências .....	211

## ENTRE A PERSEGUIÇÃO E O DENUNCISMO: COMO A REGULAMENTAÇÃO DO *WHISTLEBLOWER* PODE REDUZIR A CORRUPÇÃO ENTRE AGENTES PÚBLICOS NO BRASIL

<b>ANNA CAROLINA MIGUEIS</b> .....	213
Introdução e contextualização do tema.....	213
1    Fixação de premissas: o que é o <i>whistleblower</i> , de quais agentes públicos pretende-se tratar e o porquê de sua escolha.....	215

2	A experiência na <i>common law</i> de proteção ao <i>whistleblower</i> .....	222
3	A proteção ao <i>whistleblower</i> no Brasil: o atual estado de coisas e parâmetros para regulamentação.....	227
3.1	Desnecessidade de a denúncia ser instruída com lastro probatório mínimo .....	232
3.2	Hipóteses de divulgação de informações.....	235
3.3	A quem divulgar as informações? .....	237
3.3.1	Órgãos internos .....	237
3.3.2	Órgãos externos e particulares .....	241
3.4	Medidas de proteção ao denunciante e de mitigação ao risco de denunciamento.....	243
3.5	A premiação do denunciante .....	244
	Conclusões.....	248
	Referências .....	250

**INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES EM LICITAÇÕES E APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS POR LICITANTES: SUBSTRATOS PARA A ELABORAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLIANCE**

**CAROLINA BARROS FIDALGO.**

<b>PATRÍCIA REGINA PINHEIRO SAMPAIO.....</b>	<b>253</b>
Introdução .....	253
1 Contexto.....	256
2 Riscos nas licitações: o que a corrupção pode acobertar?.....	258
2.1 Índícios de fraudes nas hipóteses de dispensa e inexistência de licitação.....	261
2.1.1 Casos que envolvam dispensa fundamentada nos incs. I e II do art. 24 da Lei de Licitações: dispensa por baixo valor.....	264
2.1.2 Casos que envolvam dispensa fundamentada no inc. IV do art. 24 da Lei de Licitações: dispensa por situações emergenciais.....	266
2.1.3 Casos que envolvam inexistência de licitação fundamentada no inc. I do art. 25 da Lei de Licitações: compra de bens de fornecedor exclusivo.....	267
2.2 Índícios de direcionamento da licitação em editais.....	268
3 Corrupção, cartéis e licitação.....	270
Conclusão .....	273
Referências .....	275

## LIMITES DOS PODERES CAUTELARES DO TCU: CASO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS DE CONTRATADOS

<b>ANDRÉ ROSILHO</b> .....	277
Introdução .....	277
1    Uso da medida cautelar de indisponibilidade de bens pelo TCU em face de contratados pela Administração Pública.....	279
1.1    Caso da Ferrovia Norte-Sul .....	279
1.2    Caso Angra 3.....	280
1.3    Caso do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj).....	282
2    Tem o TCU competência para aplicar a cautelar de indisponibilidade de bens a particulares contratados pela Administração Pública? .....	284
2.1    O direito não conferiu ao TCU competência para aplicar a cautelar de indisponibilidade de bens a particulares contratados pela Administração Pública .....	285
2.2    O STF não parece ter jurisprudência consolidada acerca das possibilidades e limites dos poderes cautelares do TCU.....	289
3    O TCU não parece ter critérios claros para declarar a indisponibilidade de bens de particulares contratados.....	293
Conclusão .....	295
Referências .....	296

## *BUSINESS JUDGMENT RULE* E OS LIMITES SOBRE O CONTROLE DAS EMPRESAS ESTATAIS

<b>ALEXANDRE SANTOS DE ARAGÃO</b> .....	297
Introdução .....	297
1    A <i>business judgment rule</i> no direito brasileiro.....	299
2    O advento da Lei nº 13.303/2016 e seu valor hermenêutico potencializador da liberdade de gestão das empresas estatais .....	305
3    Os limites sobre o controle das empresas estatais e a <i>business     judgment rule</i> à luz do art. 90 da Lei nº 13.303/2016 .....	313
Referências .....	322

SOBRE OS AUTORES.....	325
-----------------------	-----