



**Associação  
Saúde da  
Família**

# **Lei Anticorrupção**

Lei Federal nº 12.846/2013

## **Lei Federal 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.

**Coordenação Geral:** Dra. Maria Eugênia Fernandes Pedroso de Lima  
Dra. Nathalia Ragazzi Fonseca da Frota Marussi  
Dra. Andressa Souza Santos

**Elaboração:** Neme & Ferrari Sociedade de Advogados  
OAB/SP 17.996

**São Paulo 2020**

## Sumário

<b>Introdução</b> .....	4
<b>Associação Saúde da Família</b> .....	5
<b>Atuação conjunta com o poder público, seus princípios e o papel e responsabilidade dos órgãos externos de controle</b> .....	10
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo .....	13
Tribunal de Contas do Município de São Paulo .....	14
Controladoria Geral do Município de São Paulo.....	15
Ministério Público do Estado de São Paulo .....	16
<b>Práticas e condutas institucionais na ASF</b> .....	18
<b>Lei Anticorrupção</b> .....	23
Introdução .....	23
A lei.....	23
Disposições gerais.....	24
Dos atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira.....	25
Processo administrativo de responsabilização .....	30
Acordo de leniência .....	31
Responsabilidade administrativa.....	32
Responsabilização judicial .....	35
Disposições finais .....	36
<b>Questões práticas</b> .....	38
<b>Considerações finais</b> .....	41
<b>Referencial teórico</b> .....	43

## Introdução

A administração superior da Associação Saúde da Família (ASF), buscando permanentemente melhores práticas de governança, bem como transparecer e orientar suas atividades institucionais, decidiu pela elaboração deste material, que faz uma avaliação da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção.

A referida lei trata da responsabilização administrativa e civil da pessoa jurídica pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Assim, considerando que parcela importante das ações realizadas pela ASF é executada em parceria com o poder público, se faz importante não apenas conhecer, mas, principalmente, implementar medidas que norteiem suas atividades e, por consequência, as de seus colaboradores, observando aquilo que o ordenamento jurídico determina.

Elaborado com o emprego de linguagem simples e objetiva, este material abordará, de maneira introdutória, alguns temas relacionados ao assunto principal que são de fundamental importância para a compreensão mais adequada, como é o caso da natureza da ASF, sua organização, os princípios norteadores da administração pública e o papel dos órgãos de controle, responsáveis pela fiscalização dos recursos públicos recebidos.

Realizadas essas considerações iniciais, entraremos no ponto principal, que é a apresentação, com base na Lei Anticorrupção, de quais são os atos lesivos à administração, os tópicos abordados na norma e as consequências institucionais e pessoais no caso de ilícitos.

Boa leitura!

## **Associação Saúde da Família**

Criada formalmente em outubro de 1992, a Associação Saúde da Família (ASF) é uma instituição privada, constituída como associação, sem finalidade econômica ou lucrativa, estabelecida na cidade de São Paulo.

A ASF tem como objetivo principal a melhoria da qualidade de vida humana mediante ações de atenção e assistência à saúde, incluindo a promoção de atividades científicas, culturais, educacionais e literárias nas áreas de saúde, meio ambiente, cidadania e desenvolvimento socioeconômico de comunidades no Brasil.

Sua organização e funcionamento são disciplinados por seu estatuto social, regimento interno administrativo, regimento interno de recursos humanos, código de ética e de conduta profissional, entre outras normativas, como é o caso do seu regulamento para compras e contratações de obras e serviços.

Atualmente, para o desenvolvimento de suas atividades institucionais, a ASF conta com aproximadamente 10.000 colaboradores, entre profissionais técnicos, administrativos e assistenciais.

Economicamente, conforme seu balanço social do exercício de 2019,<sup>1</sup> a receita operacional da instituição foi de R\$ 965.229.350 e suas despesas operacionais somaram R\$ 960.566.006.

O modelo de governança institucional tem estrutura verticalizada bem definida, composta por Assembleia Geral, Conselho de Administração, Conselho Fiscal, Diretoria e Superintendência.

Diante de seu tamanho e complexidade, para condução de todas as suas atividades, a Diretoria da ASF possui um profissional com capacitação especial para auxiliá-la.

Tal auxílio é realizado pelo superintendente, que, por sua vez, conta com áreas assessoras e duas gerências principais que incluem gerências assessorias, conforme demonstração apresentada a seguir.

---

<sup>1</sup> Balanço Patrimonial Publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 29.04.2020, p. 34.

	<b>Assembleia Geral</b>	
<b>DELIBERATIVO</b>	<b>Conselho de Administração</b>	
	<b>Conselho Fiscal</b>	
	<b>Diretoria</b>	
	Diretor Presidente - Diretor Administrativo - Diretor de Relações Institucionais	
	<b>Superintendente</b>	
	Assessoria e Secretariado Ouvidoria Planejamento, Monitoria e Avaliação	Assessoria Jurídica Contencioso Trabalhista
<b>EXECUTIVO</b>	Gerência Administrativa e Financeira	Gerência Técnica Assistencial
	Gerência Corporativa de Recursos Humanos	Coordenações Regionais
	Gerência Corporativa de Tecnologia da Informação	Assessoria de Saúde Mental
	Gerência Corporativa de Manutenção e Reformas	Convênios, Projetos e Parcerias
	Gerência Corporativa Administrativa	
	Gerência Corporativa Financeira	

Com base nessa imagem, conseguimos entender que existem instâncias responsáveis pelas definições superiores (DELIBERATIVO), como é o caso da **Assembleia Geral** (órgão máximo da ASF, responsável pela eleição e destituição dos membros das instâncias inferiores, bem como por alterar o estatuto), do **Conselho de Administração** (responsável pela definição, validação, guarda e cumprimento das diretrizes institucionais gerais: técnicas, administrativas e econômicas), do **Conselho Fiscal** (que analisa e fiscaliza os dados contábeis e fiscais, assim como avalia o orçamento anual, aprecia os balanços e prestações de contas, emite opiniões, solicita informações e acompanha o trabalho de auditores externos) e outras responsáveis por seu funcionamento técnico-operacional (EXECUTIVO), composta pela **Diretoria** e **Superintendência**.

A **Diretoria** da ASF é formada por três membros: o diretor-presidente, responsável por presidir as Assembleias Gerais e as reuniões da Diretoria, fazer cumprir o estatuto social e as normativas internas (regimento administrativo interno, regimento interno de recursos humanos e o código de ética e de conduta profissional dos funcionários), representar em juízo a instituição e também autorizar despesas e promover o pagamento de obrigações; o diretor-administrativo, que responde pelo planejamento e controle das atividades financeiras, elaboração dos orçamentos, supervisão, orientação e preparação da escrituração contábil, prestações de contas anuais, autorização de pagamentos em conjunto com o diretor-presidente e o substitui em suas ausências ou impedimentos; e o diretor de Relações Institucionais, que possui competência para desenvolver e manter programas de apoio social relacionados às atividades da instituição e, ainda, estabelecer contratos com os meios de comunicação para promoção e divulgação das atividades realizadas pela ASF, apoiar a Diretoria para obtenção de recursos e supervisionar as ações internas de divulgação.

Em relação ao funcionamento e responsabilidades da **Superintendência** e suas áreas que atuam e respondem pela operação técnica, administrativa e operacional da ASF, apresentamos a seguir quadro com o resumo das atribuições de cada uma delas. Vejamos.

<b>Área</b>	<b>Atribuições</b>
<b>Superintendente</b>	O superintendente é o executivo responsável pela administração geral da instituição (técnica, administrativa e financeira), sua execução e operacionalização. Responde pela observância técnica e legal da ASF. Responsável pela instauração de sindicâncias, recebimento e processamento de denúncias.
<b>Assessoria e Secretariado</b>	Apoio geral e secretariado ao Superintendente, respondendo pela elaboração, envio e recebimento de documentos, arquivos, agendamento de reuniões, entre outras ações dessa natureza.
<b>Assessoria Jurídica</b>	Responsável pela assessoria e consultoria jurídica institucional, elaborando pareceres sobre contratos, aditivos, acordos, convênios, processos de seleção e dispensa de fornecedores, gestão e apoio aos escritórios terceirizados de advocacia, defesas e informações a autoridades do Judiciário, órgãos de controle, entidades de classe, entre outros.
<b>Contencioso Trabalhista</b>	Emissão de pareceres, respostas a consultas de natureza trabalhista, recebimento e acompanhamento de demandas judiciais e emissão de parecer em processos internos de sindicância que envolvam conduta irregular profissional, falta de natureza grave ou ato ilícito provocado por qualquer funcionário. Auxílio geral em demandas de natureza trabalhista.
<b>Ouvidoria</b>	Instância responsável pelo recebimento e processamento de manifestações de natureza informativa, elogios, sugestões e denúncias. Disponível para funcionários e usuários.
<b>Planejamento, Monitoria e Avaliação</b>	Responde pelo desenvolvimento e planejamento institucional de forma articulada com as necessidades dos territórios, regiões e demais projetos. Realiza análises epidemiológicas, monitora as atividades, participa das reuniões de acompanhamento e propõe soluções para enfretamento de situações de agravo à saúde.
<b>Gerência Administrativa e Financeira</b>	Responsável pelo planejamento, execução, controle e melhorias envolvendo as áreas financeiras, administrativa, de manutenção e reforma, de tecnologia da informação e de recursos humanos, bem como por substituir o Superintendente quando de sua ausência e/ou impedimento. São a ela vinculadas:
Gerência Corporativa Administrativa	Coordena, supervisiona, orienta, executa e dirige as atividades administrativas (realiza compras e contratação de serviços, seleciona os fornecedores, controla todos os contratos), incluindo o planejamento e a gestão patrimonial.
Gerência Corporativa Financeira	Com base no planejamento, atua no controle, análise das movimentações financeiras e sua execução, incluindo faturamento, recebimentos, demonstrações contábeis, escrituração fiscal, apuração, retenções e recolhimentos de natureza tributária.
Gerência Corporativa de Manutenção e Reformas	Planeja, coordena, supervisiona, orienta, executa e dirige obras, reformas e atividades de manutenção da infraestrutura física e dos equipamentos e mobiliários da organização.
Gerência Corporativa de Tecnologia da Informação	Planeja, coordena, orienta, presta suporte e dirige atividades relacionadas a tecnologia da informação e serviços de informática.

---

Gerência Corporativa de Recursos Humanos	Planeja, coordena, supervisiona, executa e apoia as atividades relativas a seleção, contratação, administração e desenvolvimento de pessoal.
<b>Gerência Técnica Assistencial</b>	Apoia a Superintendência na execução de ações, programas e projetos assistenciais. Coordena e supervisiona a implantação de procedimentos de normas e rotinas relativas às questões médicas e de enfermagem para uso das unidades de saúde sob gestão da ASF. Responde pela coordenação e supervisiona a implantação nas unidades de saúde das comissões médicas obrigatórias (ética, óbitos, prontuários). Dá suporte às equipes regionais sobre demandas relacionadas a redes de atenção, linhas de cuidado e ciclo de vidas. Além disso, auxilia tecnicamente o setor de compras na elaboração de descritivos para materiais médicos, hospitalares e insumos. Responde pela representação técnica junto aos conselhos de classe e apoia os demais setores e serviços em temas relacionados à assistência.
Coordenações Regionais	Administra, mediante definição ou observação das regras e indicadores específicos, os programas e projetos firmados pela ASF. Além disso, tem o dever de conhecer e controlar os recursos destinados ao desenvolvimento das atividades pelas quais responde; apresentar propostas que visem à manutenção e melhoria das atividades; promover a avaliação quantitativa dos serviços realizados pela organização; avaliar frequentemente o desempenho técnico dos serviços/projetos; solicitar as informações de caráter técnico-administrativo, econômico-financeiro e operacional relativas aos projetos e ter acesso a elas; participar da elaboração do plano de trabalho e do controle de suas execuções; coordenar, supervisionar e fazer cumprir as normas técnicas aplicáveis; acompanhar a execução do objeto dos contratos de gestão com base nos indicadores; comunicar qualquer fato de ordem ética ou legal dos profissionais à Superintendência, entre outras atribuições.
Assessoria em Saúde Mental	Garante as boas práticas na assistência dos serviços de saúde mental; colabora na construção da Rede de Atenção Psicossocial e lhe dá suporte; apoia tecnicamente o setor de recursos humanos no recrutamento e seleção de pessoal na área de saúde mental; implementa programas e ações relacionadas à saúde mental, como também zela, conhece e informa as instâncias superiores sobre o tema.
Convênios, Projetos e Parcerias	Faz a gestão, o monitoramento e a avaliação dos projetos com o poder público que estão pactuados sob a forma de “Termo de Convênio”, “Termo de Parceria”, “Termo de Colaboração”, “Termo de Fomento” e/ou “Acordo de Cooperação”; capta, elabora e executa projetos especiais de parcerias com o setor privado e o terceiro setor; busca ações para ampliar as atividades de filantropia da instituição; fornece elementos técnicos para elaboração de relatórios anuais; e garante o cumprimento de normas técnicas, legais e documentais dos projetos.

---

Considerando o grande número de contratos e projetos sob gestão da ASF, a Associação optou por centralizar seu processo de gestão executiva e descentralizar parte de sua operação e acompanhamento.

Assim, a Superintendência e suas respectivas áreas respondem pela administração geral dos contratos, projetos e serviços, porém, localmente, ou seja, nos territórios, sedes regionais, formadas por coordenadores regionais, supervisores e assessores técnicos e de Recursos Humanos, subordinados ao nível central, auxiliam na execução das atividades assistenciais e interações locais.



Atualmente a ASF atua em parceria com a **Prefeitura de São Paulo**/Secretaria Municipal da Saúde nas regiões de Parelheiros, Capela do Socorro, Lapa, Pinheiros, Freguesia do Ó, Brasilândia, Casa Verde e Cachoeirinha – essa relação é formalizada mediante cinco contratos de gestão – e também com a **Prefeitura de Guarulhos**, com a qual possui um convênio.

## **Atuação conjunta com o poder público, seus princípios e o papel e responsabilidade dos órgãos externos de controle**

A relação entre uma instituição privada, como é o caso da Associação Saúde da Família (ASF), e o poder público, entendendo este como municípios, estados e o próprio governo federal (representados por suas secretarias e demais órgãos), para gerenciar unidades de saúde ou desenvolver programas de ensino, pesquisa e assistência traz muitas obrigações e responsabilidades que devem ser seguidas por todos.

Essas parcerias acontecem porque o poder público, muitas vezes, precisa contar com a experiência de instituições privadas para atender às necessidades da população e isso ocorre, praticamente, em todas as áreas: saúde, educação, cultura, meio ambiente e tantas outras.

No caso da saúde, o desafio é ainda maior, pois é necessário analisar características sociais, econômicas e culturais para definir a melhor linha de cuidado e de abordagem da população.

Em nosso país, a Constituição Federal estabeleceu a saúde como um dos direitos sociais<sup>2</sup> do cidadão e que zelar por esse direito é uma atribuição do Estado, entendido aqui, como já dito, como municípios, estados e União.

Sendo a saúde um assunto tão importante, nossa Lei Maior dedicou uma seção exclusiva para ela e, assim, definiu<sup>3</sup> que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas públicas sociais e econômicas, buscando reduzir o risco de doenças e outros agravos a todos os brasileiros sem qualquer tipo de diferenciação com foco em ações de promoção, proteção e recuperação.

---

<sup>2</sup> Constituição Federal do Brasil. Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

<sup>3</sup> Constituição Federal do Brasil. Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Para alcançar esse desafio, o Estado pode realizar ações de saúde de forma direta (própria) ou com auxílio de outras instituições<sup>4</sup> e é neste cenário que entram as parcerias, que são reguladas por leis e formalizadas por meio de vários modelos, tais como contratos de gestão, convênios, termos de parcerias, entre outros.

Quando formalizadas, essas parcerias definem quais serão as responsabilidades do Estado e da instituição e, na maioria das vezes, preveem repasses financeiros para realização dos compromissos assumidos. Como exemplo, podemos mencionar a contratação de pessoas (médicos, enfermeiros, agentes comunitários e administrativos), aquisição de equipamentos, compra de medicamentos, reformas e assim por diante.

Portanto, na hora de utilizar os recursos financeiros, a instituição, como é o caso da ASF, precisa seguir, além das condições estabelecidas na parceria e pelo órgão competente (secretaria municipal, por exemplo), também aquilo que é definido por leis ou mediante princípios da administração pública; não apenas porque os recursos são fruto da colaboração de todos os cidadãos realizada mediante o pagamento de tributos, mas, de igual modo, por estar prestando um serviço ou realizando uma ação em conjunto com o Estado.

Alguns dos princípios fundamentais que devem ser observados são aqueles estabelecidos no artigo 37<sup>5</sup> da Constituição Federal. Esse artigo, um dos principais para direcionar os passos do Estado e das instituições privadas quando recebem recursos públicos, estabelece que todas as ações devem seguir expressamente aquilo que está na lei (**princípio da legalidade**), de maneira impessoal e técnica, buscando o melhor resultado (**princípio da impessoalidade**), agindo de forma ética e moralmente correta, como se espera de todo aquele que está de posse da coisa pública (**princípio da moralidade**), atuando de forma transparente e clara para demonstrar que não existe nada a se esconder (**princípio da publicidade**) e, principalmente, de forma eficiente, buscando aquilo que de melhor existe, considerando menor preço, qualidade,

---

<sup>4</sup> Constituição Federal do Brasil. Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

<sup>5</sup> Constituição Federal do Brasil. Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: [...]

durabilidade, formação técnico-acadêmica, aplicabilidade, responsabilidade e compromisso no exercício de suas tarefas, entre outros (**princípio da eficiência**).

Esse conjunto de princípios podem ser memorizados pela palavra LIMPE (**l**egalidade, **i**mpessoalidade, **m**oralidade, **p**ublicidade e **e**ficiência), assim, não só a instituição como também todos que dela fazem parte precisam saber e seguir essas diretrizes no seu dia a dia.

Além desses, outros importantes princípios precisam ser conhecidos e seguidos por aqueles que atuam em colaboração com o Estado, como é o caso do *princípio da finalidade*, que estabelece que determinada lei ou normativa possui um objetivo claro e não pode de nenhuma forma ser utilizada para se alcançar resultado diferente deste; nas palavras de Bandeira de Mello, pode-se dizer que tomar uma lei como suporte para a prática de ato desconforme com sua finalidade não é aplicar a lei; é desvirtuá-la; é burlar a lei sob o pretexto de cumpri-la.<sup>6</sup>

Atenção especial também precisa ser dada ao *princípio da motivação*, que exige a indicação de forma clara e objetiva dos fundamentos utilizados para tomada da decisão. Nas palavras de Di Pietro, a sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.<sup>7</sup>

Considerando tudo o que foi tratado até aqui, conseguimos entender por que e como são realizadas as parcerias entre o poder público e uma instituição privada, como é o caso da ASF, e, por sua vez, por que essas parcerias são marcadas por compromissos, obrigações legais e contratuais e, ainda, reguladas por meio de leis e princípios.

Nesse cenário, surgem os chamados órgãos externos de controle, responsáveis por fiscalizar e acompanhar não só o funcionamento das entidades públicas, mas também das instituições privadas que recebem recursos públicos – como é o caso da ASF.

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32<sup>a</sup> ed. Editora Malheiros: São Paulo. p. 109.

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 82.

A seguir vamos apresentar de maneira rápida quais são esses órgãos de controle e suas atribuições, ficando restritos àqueles que possuem, atualmente, maior interação com a ASF.

## **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo**

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo<sup>8</sup> (TCESP) é um órgão destinado à fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial do estado e de seus municípios – menos da cidade de São Paulo, que possui um Tribunal de Contas próprio – e a auxiliar o Poder Legislativo no controle externo em todo o território estadual.

Além disso, o TCESP fiscaliza outras instituições públicas da administração indireta, fundações criadas ou mantidas pelo poder público, seus dirigentes e pessoas físicas ou jurídicas que, mediante parceria, recebam recursos repassados pelo poder público.

Como exemplo, podemos mencionar o convênio firmado entre a ASF e a **Prefeitura de Guarulhos** no qual são repassados recursos para contratação de profissionais (acompanhante comunitário, assistente social, médico, enfermeiro, entre outros) que atuam atendendo a população. Nesse caso, anualmente, os recursos recebidos são fiscalizados pelo TCESP, sendo avaliado se todos os procedimentos, de acordo com a lei, os princípios e o estabelecido no convênio, foram efetivamente seguidos.

Após o processo de avaliação, é emitido um relatório contendo um resumo de tudo o que foi avaliado, e um dos conselheiros decidirá, de forma clara, objetiva e fundamentada, pela regularidade, pela regularidade com ressalvas ou pela irregularidade das contas.

Considerada regular, o TCESP dará quitação plena ao responsável legal da instituição; quando julgar as contas com ressalvas, o TCESP dará quitação ao responsável da instituição determinando-lhe, ou a quem o tenha sucedido, que adote medidas para correção dos erros ou faltas identificadas.

---

<sup>8</sup> Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 709, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.

Já para os casos de irregularidade (falta de prestação de contas, identificação de alguma infração legal ou ao regulamento, dano ao erário, desfalque, desvio de bens ou valores públicos), além da obrigação de ressarcimento, poderão ser aplicadas multas, sanções, entre outras consequências à instituição e ao seu responsável – inclusive com o envio do processo ao Ministério Público, existindo indícios de crime.

## **Tribunal de Contas do Município de São Paulo**

O papel do Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP) é semelhante àquele exercido pelo Tribunal de Contas do Estado, porém sua esfera de atuação é exclusivamente vinculada aos recursos públicos da cidade de São Paulo.

No Brasil, existem apenas dois tribunais de contas municipais, um na cidade de São Paulo, outro na cidade do Rio de Janeiro. No caso dos demais municípios, o processo de fiscalização é realizado por meio dos tribunais estaduais (como acontece com a cidade de Guarulhos, que conta com o auxílio do TCESP).

O TCMSP tem suas atribuições previstas com base na Constituição Federal (artigos 70 a 75), na Constituição Estadual de São Paulo, na Lei Orgânica do Município de São Paulo e na Lei Orgânica do próprio TCMSP.

Assim, todos os órgãos da administração pública da cidade de São Paulo bem como suas autarquias (exemplo: Instituto de Previdência Municipal de São Paulo, Serviço Funerário, Hospital do Servidor Público Municipal), empresas públicas (CET, SPTrans, Cohab, Anhembi , entre outras) e fundação (Museu Tecnológico de São Paulo) são por ele acompanhadas.

A responsabilidade do TCMSP compreende analisar a regularidade das contas, emitir pareceres, realizar auditorias, dar suporte à Câmara Municipal, aplicar sanções previstas em lei, examinar a legalidade dos atos, suspender ato da administração caso não corrigido e identificar irregularidades ou ilegalidades da administração pública, como também das pessoas físicas e jurídicas responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos.

No caso da ASF, como sua atividade é mais concentrada na cidade de São Paulo, **é o TCMSP responsável por auditar os cinco contratos de gestão formalizados com a Secretaria Municipal da Saúde.**

Existindo indícios de crime, o TCMSP remete o caso para avaliação e prosseguimento por parte do Ministério Público do Estado de São Paulo.

## **Controladoria Geral do Município de São Paulo**

Criada em maio de 2013, a Controladoria Geral do Município (CGM) tem por finalidade atuar no combate e na prevenção da corrupção na cidade de São Paulo, defender o patrimônio público, promover a transparência e a participação social e contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

Compete à CGM, conforme estabelecido no artigo 119<sup>9</sup> de sua lei de criação, assistir, direta e imediatamente, o prefeito no desempenho de suas atribuições quanto aos assuntos e providências que, no âmbito do Poder Executivo, sejam referentes à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria, à promoção da ética no serviço público, ao incremento da moralidade e da transparência e ao fomento ao controle social da gestão no âmbito da administração municipal.

No artigo seguinte, é estabelecido que as competências da CGM se estendam, no que couber, às entidades privadas de interesse público incumbidas, ainda que transitória e eventualmente, da administração ou gestão de receitas públicas em razão de **convênio**, termo de parceria, termo de cooperação, **contrato de gestão** ou quaisquer outros instrumentos de parceria.

Assim, torna-se esse órgão responsável por fiscalizar e combater toda e qualquer prática ilegal, seja nos órgãos da administração pública, seja nas instituições privadas que atuam em conjunto com o Estado – nesse caso, por exemplo, a ASF, que tem contratos de gestão firmados com a Secretaria Municipal da Saúde.

Por fim, é importante mencionar que a Ouvidoria Geral do Município, incumbida de receber manifestações de todos os munícipes da cidade de São Paulo, é parte da estrutura básica da Controladoria Geral do Município, com isso, existindo qualquer denúncia, o processo de avaliação e apuração é automaticamente iniciado, com auxílio dos demais órgãos internos (por exemplo, de sua coordenadoria de

---

<sup>9</sup> Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, da cidade de São Paulo. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das secretarias municipais que especifica e cria a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria.

auditoria interna, de sua assessoria de produção de informações e inteligência ou de sua assessoria técnica).

Uma vez identificada situação que aparente irregularidade ou após apuração, a CGM poderá determinar apurações, inspeções, procedimentos disciplinares, suspensão de servidores municipais, suspensão de processos licitatórios, além de outras ações.

## **Ministério Público do Estado de São Paulo**

Conforme visto nas considerações realizadas acerca dos órgãos responsáveis pelo controle externo das atividades exercidas pelo poder público e pelas pessoas físicas ou instituições privadas que atuam em conjunto com o Estado, uma vez existindo qualquer prática ilegal, é o Ministério Público a entidade que vai apresentar ao Poder Judiciário o fato e, a partir daí, terá início o processo no âmbito civil e criminal para responsabilizar o agente causador do ato ilícito.

De acordo com a nossa Constituição Federal, o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e responsável pela defesa da ordem pública, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Ministério Público é organizado em: Federal, do Trabalho, Militar, Estaduais (Distrito Federal e dos territórios) e de Contas. Assim, cabe a cada qual atuar em sua área e respectiva esfera.

As funções institucionais do Ministério Público estão relacionadas no artigo 129 da Constituição Federal, em que ele aparece como: titular da ação penal, da ação civil pública para a tutela dos interesses públicos, coletivos sociais e difusos e da ação de inconstitucionalidade genérica e interventiva, nos termos da Constituição, garantidor do respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.<sup>10</sup>

O Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP) é o maior do país, com cerca de 1.900 membros, e conta com vários órgãos de administração superior.

---

<sup>10</sup> SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p.609.



Além da área criminal, o Ministério Público atua na defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente, da habitação e urbanismo, da infância e juventude, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos direitos humanos, da saúde pública, da educação, do consumidor e, ainda, em falências, fundações, entre outros.

O MPSP tem vários grupos de atuação especial, como Gaeco (contra o crime organizado), Gedec (contra os delitos econômicos), Gecap (contra os crimes ambientais, contra animais e de parcelamento irregular do solo), Gecep (controle externo da atividade judicial), **Gaesp (saúde pública)**, Geduc (educação) e Gaema (meio ambiente), além de núcleos, como o de Violência contra a Mulher, e de programas de atuação integrada (PAI) do Futebol, da Pirataria e da Cracolândia.<sup>11</sup>

Assim, além de propor a ação judicial, o Ministério Público também recebe denúncias e realiza averiguações por meio de inquéritos civis.

Uma vez existindo irregularidades apresentadas por outros órgãos ou apuradas internamente com base em recursos públicos ou demais ilícitos no âmbito do estado de São Paulo e seus municípios (incluindo a capital), é o MPSP o órgão responsável pela representação da ação judicial.

---

<sup>11</sup> Portal do Ministério Público do Estado de São Paulo.

## Práticas e condutas institucionais na ASF

As práticas e condutas institucionais da ASF estão diretamente ligadas com sua missão, visão e valores.

### Missão

Contribuir para elevar a qualidade de vida de populações vulneráveis por meio de atividades nas áreas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento comunitário, sem qualquer forma de discriminação.

### Visão

Tornar-se referência como entidade ágil, eficiente e econômica na utilização de recursos e na prestação de serviços de qualidade.

### Valores

- Ética e transparência nas ações;
- Excelência em manejo de recursos;
- Responsabilidade Social;
- Compromisso com a comunidade e com o meio ambiente.

Observa-se que palavras como eficiência, ética e transparência são utilizadas para a construção das linhas gerais que devem guiar suas ações e, por consequência, de seus colaboradores e parceiros.

Buscando transparecer suas atitudes, a ASF desenvolveu alguns instrumentos que têm por objetivo estabelecer padrões e critérios pautados em princípios da boa governança alinhados ao referencial técnico e legal de sua área de atuação.

Como o objeto deste material é a Lei Anticorrupção, destacaremos a seguir alguns pontos institucionais que devem ser conhecidos pelo público interno (colegiados, administradores, colaboradores) e externo (fornecedores e parceiros) para que atos ilícitos não ocorram.

→ **CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO:** não poderá ser membro servidor público detentor de cargo comissionado ou função gratificada, ou que esteja em função de direção de instituição com a qual a ASF mantenha relação e receba recursos públicos;<sup>12</sup> os conselheiros eleitos não poderão ser parentes consanguíneos ou afins, até terceiro grau, do governador, vice-governador, prefeito, vice-prefeito, secretários de estado, secretários municipais, deputados, vereadores, senadores, conselheiros do Tribunal de Contas do Estado e das agências reguladoras;<sup>13</sup> os

<sup>12</sup> Estatuto Social ASF. Artigo 22, § 1º.

<sup>13</sup> Estatuto Social ASF. Artigo 22, § 2º.

membros do Conselho de Administração não poderão acumular suas funções com o cargo de diretor;<sup>14</sup>

- **DIRETORIA:** assim como no Conselho de Administração, não poderão ser diretores pessoas que estejam investidas de cargo ou função diretiva com a qual a ASF mantenha relação e por meio desta receba recursos públicos, bem como aqueles que sejam parentes consanguíneos ou afins até o terceiro grau de governador, vice-governador, prefeito, vice-prefeito, secretários de estado, secretários municipais, deputados e vereadores.<sup>15</sup>
- **OUIDORIA:** existindo irregularidade, qualquer **denúncia** ou **manifestação** poderá ser comunicada ao setor de **Ouvidoria**,<sup>16</sup> seja por colaboradores, fornecedores, cidadãos ou usuários.
- **LEGALIDADE | IMPESSOALIDADE | MORALIDADE | PUBLICIDADE | EFICIÊNCIA:** a ASF dará publicidade a sua prestação de contas anual, incluindo as certidões negativas de débitos com a Previdência Social e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), colocando-a à disposição para exame de qualquer cidadão e, se for o caso, publicará em jornal um resumo dos documentos que a compõem;<sup>17</sup> publicará, anualmente, em Diário Oficial do município ou estado com o qual firmar contrato de gestão, os relatórios financeiros e de execução, bem como em seu site;<sup>18</sup> a ASF mantém as demonstrações contábeis e financeiras devidamente auditadas por auditor independente legalmente habilitado nos Conselhos Regionais de Contabilidade quando a receita anual auferida for superior ao limite fixado pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006;<sup>19</sup> em todos os atos e compromissos da ASF serão observados, com todo rigor, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência.<sup>20</sup>

---

<sup>14</sup> Estatuto Social ASF. Artigo 22, § 3º.

<sup>15</sup> Estatuto Social ASF. Artigo 27, §§1º e 2º.

<sup>16</sup> Regimento Interno Administrativo da ASF. Artigo 26, item III.

<sup>17</sup> Estatuto Social ASF. Artigo 40, caput.

<sup>18</sup> Estatuto Social ASF. Artigo 42, caput.

<sup>19</sup> Estatuto Social ASF. Artigo 43, § 3º.

<sup>20</sup> Estatuto Social ASF. Artigo 45, caput.

→ **REGULAMENTO DE COMPRAS E CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS:**<sup>21</sup> toda e qualquer aquisição ou contratação de obras e serviços realizada pela ASF com recursos públicos ou em cumprimento de parcerias com instituições privadas deve seguir o regulamento; ele proíbe que empresas com irregularidades, declaradas inidôneas para licitar e contratar com a administração pública, que tenham sido sancionadas ou que contenham em seu quadro societário cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral de membros da Diretoria, conselheiros e funcionários ocupantes de cargos de direção, chefia e assessoramento da ASF participem da seleção de fornecedores; proíbe, também, que empresas que tenham em seu quadro societário gerentes, sócios, dirigentes ou empregados que exerçam cargos junto à administração pública direta ou indireta, em qualquer esfera de atuação, atrelada à fonte pagadora de recursos públicos para qual o processo de compra/contratação é realizado participem da seleção de fornecedores; veda empresas que tenham em seu quadro societário diretores, gerentes, sócios e/ou dirigentes que, em algum momento, tenham feito parte do quadro funcional da ASF; estabelece que todas as modalidades de seleção de fornecedores deve privilegiar, especialmente, o menor preço; quando aplicável, após classificação da(s) proposta(s), a(s) empresa(s) deverá(rão) comprovar sua situação fiscal, jurídica, econômico-financeira e técnica; todo processo deve estar ligado aos fins institucionais, possuir requisição de compra devidamente motivada, pesquisa de mercado dirigida a, pelo menos, três fornecedores e disponibilidade orçamentário-financeira, entre outros procedimentos e documentos; para realização de obras civis de espaço físico, deverão ser elaborados previamente os projetos básicos e executivos, bem como o cronograma de execução de acordo com critérios e limites de preços vigentes no mercado; após contratação, a execução deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da área técnica demandante, denominado fiscal do contrato; todos os contratos firmados possuem cláusula anticorrupção.

---

<sup>21</sup> Regulamento de Compras e Contratações de Obras e Serviços. Artigos 9º; 11; 12, § 1º; 13, 3º, § único; 50; 51; 17, inciso VIII.

→ **CÓDIGO DE ÉTICA E DE CONDUTA PROFISSIONAL:**<sup>22</sup> busca estabelecer normas de conduta dirigidas aos funcionários da ASF, objetivando incentivar posturas baseadas nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência; todos os funcionários selecionados e admitidos para contratação na ASF deverão assinar o compromisso, perante a instituição, de cumprimento das normas estabelecidas por seu código de ética; cabe ao superior hierárquico zelar pelo cumprimento das normas previstas no código; **entre vários princípios éticos estabelecidos no artigo 4º do código destacam-se os da legalidade** (os funcionários devem agir de acordo com a lei, assumindo conduta que seja autorizada e/ou determinada pelo Regimento Interno de Recursos Humanos da ASF); **impessoalidade** (os funcionários devem desempenhar suas funções com o máximo de objetividade e profissionalismo, evitando que interesses, opiniões ou gostos pessoais interfiram nas decisões e ações); **transparência** (as ações e decisões de funcionários da ASF devem ser conduzidas de modo que os objetivos sejam claros e possam ser compreendidos e avaliados); **honestidade** (todos os funcionários devem agir com retidão e probidade no exercício de sua função e com relação aos compromissos firmados interna e externamente com a ASF); **responsabilidade** (todos os funcionários são responsáveis pelas suas ações e decisões perante a ASF, sobre as quais devem prestar contas conforme a lei, normas, convênios, projetos e planos de trabalho aprovados); **austeridade** (os funcionários devem buscar os melhores custos e preços sem prejuízo da qualidade, respeitando e otimizando, sempre que possível, os recursos em benefício da população à qual a ASF serve); entre os deveres dos funcionários destacam-se que estes devem manter atitude e comportamento que reflitam a conduta profissional e isenta, de forma a evitar que se coloquem em risco o trabalho e a imagem da instituição e, ainda, levar imediatamente ao conhecimento da instituição questões que visem alertar a ASF sobre aspectos que possam ferir a legalidade ou a ética da instituição; tendo conhecimento de irregularidades ou conduta duvidosa, o fato deverá ser

---

<sup>22</sup> Código de Ética e de Conduta Profissional da ASF. Prefácio; Artigos: 3º caput e § 3º.

comunicado por e-mail ([comissaodeetica@saudedafamilia.org](mailto:comissaodeetica@saudedafamilia.org)); entre as proibições ao funcionário ressaltam-se a conivência ou omissão com relação à má conduta e o comportamento inadequado de outro(s) funcionário(s), bem como usar sua qualidade de funcionário para solicitar favor(es) ou vantagens a fornecedores da ASF.

→ **REGIMENTO INTERNO DE RECURSOS HUMANOS:** de acordo com a normativa em seu artigo 29, é dever do funcionário cumprir o regimento e observar o Código de Ética e de Conduta Profissional da ASF. É proibido: receber qualquer tipo de gorjeta de pessoas que mantenham relações com a ASF; receber presentes pessoais de fornecedores; retirar documentos de propriedade das sedes e das unidades da ASF, sem que haja prévia solicitação; violar de forma direta ou indireta o sigilo profissional, pela veiculação de informação sobre a vida particular ou estado de saúde do usuário e outras informações de cunho profissional.

Após essa contextualização que procurou explicar como e por que são realizadas parcerias na área da saúde, os princípios que devem guiar as atitudes daquelas pessoas que atuam em colaboração com o Estado e os órgãos de controle, que, no caso da ASF, são responsáveis por fiscalizar e acompanhar os contratos de gestão e convênios formalizados com o poder público e, por fim, suas políticas e práticas institucionais, passamos ao objetivo principal deste material, que é a Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

# Lei Anticorrupção

## Introdução

A Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, popularmente conhecida como Lei Anticorrupção, tem por objetivo responsabilizar administrativa e civilmente pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Em nosso país, a Lei Anticorrupção surge buscando atender a duas situações.

A primeira está relacionada a um alinhamento com outros países e, por sua vez, ao cumprimento de obrigações que o Brasil assumiu por ratificar compromissos internacionais, como é o caso da convenção aprovada em 1997 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que trata do Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, motivada por escândalos de corrupção envolvendo grandes empresas dos Estados Unidos que pagavam propina para agentes públicos estrangeiros; da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada em 2003, que destaca a criação de cooperação entre nações para combater à corrupção e inclui a formulação de normas internas pelos países envolvendo o setor privado; e da Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que estabelece em seu artigo 2º, parágrafo primeiro, que seus propósitos são promover e fortalecer o desenvolvimento, pelos estados partes, de mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção.

Já a segunda está diretamente ligada a uma resposta do parlamento brasileiro à pressão da população – especialmente manifestada nos protestos de 2013 –, indignada com os frequentes escândalos de corrupção noticiados.

## A lei

A Lei Anticorrupção é composta por 31 artigos organizados em sete capítulos (I – Disposições Gerais, II – Dos Atos Lesivos à Administração Pública Nacional ou Estrangeira, III – Da Responsabilização Administrativa, IV – Do Processo Administrativo de Responsabilização, V – Do Acordo de Leniência, VI – Da

Responsabilização Judicial, VII – Disposições Finais). Sua regulamentação foi realizada pelo Decreto nº 8.420/2015.<sup>23</sup>

Antes de analisar o conteúdo da lei, é necessário explicar o significado do termo “responsabilização objetiva” utilizado em seu artigo primeiro.

Na esfera civil, a responsabilidade objetiva é caracterizada pela existência da ação da pessoa, do dano e da conexão entre a ação e o dano causado. Assim, não é necessário comprovar a culpa ou o dolo de uma pessoa específica, basta apenas constatar a atuação genérica da instituição para ensejar sua responsabilidade. Em resumo, imaginando que ocorra um ilícito na ASF envolvendo recursos públicos e um de seus colaboradores, independentemente de outras medidas a que essa pessoa estará sujeita, a instituição será responsabilizada pelo fato.

Embora a Lei Anticorrupção seja dotada de eficácia, tanto que prevê hipóteses sancionatórias, administrativas e civis, também pode haver consequências criminais, podendo ser aplicada em conjunto com outras leis, como a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 8.666/93)<sup>24</sup> e o próprio Código Penal Brasileiro (Decreto-Lei nº 2.848/40).<sup>25</sup>

Assim, passamos ao conteúdo da lei, suas previsões e consequências.

## Disposições gerais

Em suas disposições gerais, a lei estabelece que as pessoas jurídicas, em caso de prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira, serão responsabilizadas objetivamente na esfera administrativa e civil.

Buscando suavizar o texto, vamos utilizar o termo “instituição” também como referência à “pessoa jurídica”.

A aplicação dessa lei é realizada nas sociedades empresárias, sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário, bem como a qualquer fundação, **associações** de entidades ou

---

<sup>23</sup> Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública nacional ou estrangeira e dá outras providências.

<sup>24</sup> Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

<sup>25</sup> Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Código Penal.



**peessoas** (enquadramento da ASF) ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

Na ocorrência dos atos lesivos estabelecidos na lei – e que serão tratados adiante –, as pessoas jurídicas serão responsabilizadas por esses crimes praticados em seu interesse ou benefício, sendo estes exclusivos ou não.

Destaca-se que a responsabilidade da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual do agente (pessoa que cometeu o ilícito):

Art. 3º. A responsabilização da pessoa jurídica **não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.**

§ 1º. A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no caput.

§ 2º. Os dirigentes ou administradores **somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.**

Como já mencionado, ocorrendo ato lesivo, a instituição será responsabilizada independentemente de outras situações. Porém, junto com a instituição, autor, coautores ou partícipes do ato ilícito assim como dirigentes ou administradores serão responsabilizados. Aqui, estamos falando da responsabilização na esfera criminal, tanto é que a redação da Lei Anticorrupção guarda semelhança com o Código Penal (art. 29 – quem, de qualquer modo, concorre para o crime incide nas penas a este cominadas, na medida de sua culpabilidade).

Mesmo existindo alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária, a responsabilidade da pessoa jurídica continuará existindo. Nesses casos, a responsabilidade da instituição sucessora será restrita ao pagamento de multa e reparação integral do dano causado até o limite do patrimônio transferido, não acarretando outras sanções – salvo se for identificado simulação ou evidente intuito de fraude.

## **Dos atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira**

De acordo com seu art. 5º, **constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para fins dessa lei, aqueles que atentem contra**

o **patrimônio público nacional ou estrangeiro**, contra **princípios da administração pública** ou **contra compromissos internacionais assumidos** pelo Brasil. São eles:

Art. 5º. Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

Trata-se de uma conduta conhecida como corrupção ativa, que penaliza a ação de “dar”, equiparando-se ao previsto no Código Penal:

Art. 333 – Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício – pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa.

De acordo com Rogério Sanches Cunha e Renne Do Ó Souza:

Basta que seja demonstrada a iniciativa de promover, oferecer ou dar alguma vantagem indevida a agente público para a caracterização do ato lesivo. A ação pode ser praticada por todos os meios, como palavras, atos, gestos, escritos, etc.<sup>26</sup>

O próximo inciso busca coibir que pessoas externas, por exemplo fornecedores ou agentes públicos, incentivem a prática de atos lesivos.

II – comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

Neste ponto, o legislador busca atingir o financiador, ou seja, aquela pessoa que patrocina para que o ilícito ocorra.

III – comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

Temos nesse inciso duas figuras previstas: (i) utilizar pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular **seus reais interesses**; (ii) utilizar pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular **a identidade dos beneficiários** dos atos praticados.

Não se trata aqui de uma pessoa jurídica criada com a intenção de fraudar ou que seja irregular, ao contrário, trata-se de uma pessoa jurídica devidamente

---

<sup>26</sup> CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó. Lei Anticorrupção Empresarial. 3ª ed., ver. atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020. p. 60.

constituída e regular que tem a intenção de enganar e iludir a administração pública. Nesse sentido, ensina Rogério Sanches Cunha e Renne do Ó Souza: “A mera constituição de uma pessoa para celebrar negócios não pode ser considerada ato ilícito, razão pela qual o tipo foi redigido com o advérbio “comprovadamente”<sup>27</sup>, ou seja, deve ser comprovado o ilícito.”

Esse é o conhecido caso em que se utilizam pessoas chamadas de “laranjas”, que figuram no quadro societário de uma empresa apenas para que ela consiga participar da seleção de fornecedores (sem ter efetivamente qualquer atuação nela), ou empresas/pessoas que “emprestam” seu nome, sendo o serviço ou bem prestado ou fornecido por outra.

Esse ato ilícito no âmbito penal é semelhante ao crime de lavagem de dinheiro, estabelecido na Lei nº 9.613/98,<sup>28</sup> art. 1º: ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores, direta ou indiretamente, de infração penal – pena – reclusão, de 3 (três) a 10 (dez) anos.

IV – no tocante a licitações e contratos:

Nas alíneas de “a” a “g” desse inciso, é correto afirmar que o legislador buscou preservar as licitações e contratos administrativos firmados com base na Lei nº 8.666/93, reforçando pontos necessários e, principalmente, de integridade para formalização de contratos e participação em licitações com o Estado.

Temos assim os seguintes atos lesivos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

Estamos diante do crime de fraude contra a licitação prevista também no art. 90 da Lei nº 8.666/93:

Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação – pena: detenção, de 2 a 4 anos, e multa.

---

<sup>27</sup> CUNHA; SOUZA, p. 64.

<sup>28</sup> Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências.

Aplica-se a essa situação, por exemplo, a prática realizada por um conjunto de empreiteiras que participaram de um processo para reformar uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e, previamente, combinaram os valores das propostas que apresentariam.

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

Aqui visa-se proteger o procedimento organizado que deve seguir a licitação, punindo as práticas que atentam contra o regular processo da licitação do início ao término. Esse inciso também guarda relação com os crimes constantes na Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 8.666/93. Art. 93. Impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório – pena: detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

Trata-se da proteção à livre concorrência no processo de licitação. Nesse caso a intenção não é atingir a pessoa jurídica diretamente, mas sim seu representante no processo de licitação, visando que este não participe. Igualmente possui ligação com os crimes estabelecidos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 8.666/93. Art. 95. Afastar ou procurar afastar licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo – pena: detenção, de 2 a 4 anos, e multa, além da pena correspondente à violência.

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

Busca a honestidade e a proteção dos princípios da administração pública escritos no art. 37 da Constituição Federal, bem como nos atos e contratos administrativos firmados pelo Estado. Pune simplesmente a conduta de fraudar a licitação, bastando para a caracterização do crime qualquer modalidade de fraude, inclusive as descritas no art. 96 da Lei nº 8.666/93: (i) majoração arbitrária de valores; (ii) vender mercadoria falsificada como original e ou deteriorada; (iii) entregar mercadoria diversa; (iv) alteração da qualidade; (v) onerar a proposta ou a execução de forma injustificada. A pena é de detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

Diferentemente do inciso III do art. 5º, a previsão da alínea “e” do inciso IV, em análise, necessariamente diz respeito à criação de uma empresa com a intenção,

desde sua concepção até sua extinção, de apenas fraudar o Estado, conhecida como empresa de fachada ou fantasma. “Na verdade, estão sendo tipificados, no caso, atos preparatórios, dispensando-se a ocorrência de qualquer ato lesivo materialmente mensurável”,<sup>29</sup> assim explica Rogério Sanches Cunha e Renne do Ó Souza, ou seja, basta a intenção para o ato ilícito.

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

Busca proteger a lealdade, isonomia e a concorrência nos processos de licitação, punindo quem obtêm vantagem indevidamente ou qualquer benefício de modo fraudulento, seja modificando ou prorrogando a celebração de contratos com a administração pública, sem autorização expressa em lei.

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

Quando o Estado celebra um contrato com uma pessoa jurídica, já existe definição/reserva antecipada no orçamento para seu pagamento. Nesse caso, a legislação procura penalizar/coibir casos em que o equilíbrio (relação receita e despesas), então adequado no início do contrato, seja alterado, buscando, assim, recursos financeiros adicionais com finalidade ilícita.

V – dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

A previsão desse inciso traz duas situações possíveis de punição contra a pessoa jurídica: (i) a obstrução das entidades do Estado (por exemplo, Tribunal de Contas do Município, Controladoria Geral do Município ou o Ministério Público do Estado de São Paulo) quando realizam fiscalização e/ou investigação sobre as atividades da instituição; (ii) a intervenção por qualquer meio nas atividades das entidades do Estado.

De acordo com Rogério Sanches Cunha e Renne do Ó Souza:

Permite concluir que o ilícito se concretiza de várias formas, tais como, atos que evitam ou dificultam a produção de prova, como por exemplo, mediante a imposição da

---

<sup>29</sup> CUNHA; SOUZA. p. 75.

lei do silêncio ou oferecimento de suborno ou de ameaças contra testemunhas, perito e agentes públicos.<sup>30</sup>

## **Processo administrativo de responsabilização**

A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade da instituição cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de acordo com seu entendimento (sempre motivado) ou mediante provocação –observado o direito de contraditório e a ampla defesa da instituição.

Na cidade de São Paulo, a Controladoria Geral do Município (CGM) também possui competência para atuar nesses casos.

O processo de apuração (denominado pelo art. 2º do Decreto nº 8.420/15 de Processo Administrativo de Responsabilização – PAR) será conduzido por uma comissão especialmente designada pela autoridade responsável, composta por dois ou mais servidores estáveis. No curso da apuração, o ente responsável, por meio de sua representação jurídica, poderá requerer medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive, a busca e apreensão. O prazo para conclusão do processo pela comissão é de 180 dias, contados da publicação do ato que a instituiu, devendo apresentar relatório detalhado sobre os fatos apurados e, caso exista infração, sugerir de forma motivada as sanções a serem aplicadas.

No processo administrativo de apuração, será concedido prazo de 30 dias para que a pessoa jurídica, após intimada, apresente sua defesa.

Após o processo administrativo com o relatório da comissão, será enviado para a autoridade responsável para julgamento. Independentemente de processo administrativo específico para reparação integral do dano, não existe impedimento para a aplicação imediata das sanções estabelecidas pela Lei Anticorrupção.

Sempre que a pessoa jurídica for utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática de atos ilícitos previstos na lei ou para provocar confusão patrimonial, a personalidade jurídica poderá ser desconsiderada, sendo estendidos os efeitos das sanções aos seus administradores e sócios com poderes de administração, sempre respeitado o direito do contraditório e da ampla defesa (nesse

---

<sup>30</sup> CUNHA; SOUZA. p. 80.

caso, a investigação passa da pessoa jurídica – instituição – para a pessoa física de seus administradores).

A comissão designada para a apuração de responsabilidade da instituição, após conclusão do procedimento administrativo, dará conhecimento ao Ministério Público. No caso da ASF, seja no âmbito dos contratos de gestão firmados com a cidade de São Paulo ou do convênio com a cidade de Guarulhos, é o Ministério Público do Estado de São Paulo o órgão responsável para apuração de eventuais crimes e apresentação destes ao Poder Judiciário.

### **Acordo de leniência**

A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos na Lei Anticorrupção que colaborarem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resultem (art. 16):

- I – a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e
- II – a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.

O acordo somente poderá ser celebrado desde que preenchidos todos estes requisitos:

- I – a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;
- II – a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;
- III – a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.

A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica da sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória (art. 6º, inciso II), bem como não a deixa proibida 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 de um a cinco anos (inciso IV, art. 19), e, esta, ainda, poderá ter reduzido em até dois terços o valor da multa aplicável.

Ressalta-se que o acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado. Caso o acordo seja descumprido, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de três anos.

O acordo de leniência também poderá ser celebrado pela administração pública com a pessoa jurídica pela prática de atos ilícitos previstos na Lei nº 8.666/93, visando à isenção ou atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86<sup>31</sup> e 88.<sup>32</sup>

## **Responsabilidade administrativa**

Após terminado o processo administrativo e constatada a responsabilidade da instituição, serão aplicadas as seguintes sanções conforme previsão legal (art. 6º):

I – multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior a vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II – publicação extraordinária da decisão condenatória.

Tais sanções poderão ser aplicadas, desde que fundamentadas, de forma isolada ou conjunta, conforme as particularidades do caso, sua gravidade e natureza das infrações.

No caso da ASF e sua parceria com a Prefeitura de São Paulo, por exemplo, antes da aplicação das sanções mencionadas, será necessária uma manifestação jurídica elaborada por parte da Procuradoria Geral do Município.

---

<sup>31</sup> Lei nº 8.666/93. Art. 86. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado à multa de mora, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato.

§ 1º A multa a que alude este artigo não impede que a Administração rescinda unilateralmente o contrato e aplique as outras sanções previstas nesta Lei.

§ 3º Se a multa for de valor superior ao valor da garantia prestada, além da perda desta, responderá o contratado pela sua diferença, a qual será descontada dos pagamentos eventualmente devidos pela Administração ou ainda, quando for o caso, cobrada judicialmente.

§ 2º A multa, aplicada após regular processo administrativo, será descontada da garantia do respectivo contratado.

<sup>32</sup> Lei nº 8.666/93. Art. 88. As sanções previstas nos incisos III e IV do artigo anterior poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, em razão dos contratos regidos por esta Lei:

I – tenham sofrido condenação definitiva por praticarem, por meios dolosos, fraude fiscal no recolhimento de quaisquer tributos;

II – tenham praticado atos ilícitos visando a frustrar os objetivos da licitação;

III – demonstrem não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude de atos ilícitos praticados.



Importante destacar que independente da aplicação dessas sanções não se exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado. De maneira simples, além de ressarcir o valor auferido pelo ilícito, a instituição pagará adicionalmente uma multa com base nos percentuais mencionados.

Não sendo possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000 (sessenta milhões de reais).

Além do pagamento da multa, a decisão condenatória deverá ser publicada, na forma de extrato de sentença, custeada pela instituição, em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração, em sua área de atuação, bem como afixado edital, pelo prazo de 30 (trinta) dias, no local onde funcionam suas atividades (de modo visível ao público) e no seu site na internet.

Serão consideradas na aplicação das sanções as seguintes situações (art. 7º):

- I – a gravidade da infração;
- II – a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;
- III – a consumação ou não da infração;
- IV – o grau de lesão ou perigo de lesão;
- V – o efeito negativo produzido pela infração;
- VI – a situação econômica do infrator;
- VII – a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;
- VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;
- IX – o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e
- X – (VETADO).

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

Estamos aqui diante dos fundamentos que devem ser analisados e considerados na aplicação das sanções legais.

Sobre a gravidade, vantagem auferida ou pretendida, se conseguiu ou não alcançar seu objetivo, os efeitos da lesão e o valor dos contratos mantidos com a entidade pública lesada, dois outros pontos merecem destaque especial: incisos VII e VIII.

No primeiro caso, estamos diante de um acordo de leniência (ou um acordo de colaboração) no qual a instituição assume o compromisso de contribuir com o processo de investigação e identificação dos responsáveis, bem como com a interrupção imediata do ato ilícito.

Outro ponto, e um dos mais efetivos, é a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, canais para divulgação de denúncias e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da instituição.

Os chamados mecanismos e procedimentos internos de integridade são mais conhecidos como programa de integridade ou *compliance*.

De acordo com os professores Renato de Mello Jorge e Eduardo Saad-Diniz,<sup>33</sup> “Muito genericamente, poder-se-ia dizer que o *compliance* diz respeito a uma prática empresarial que pretende colocar padrões internos de acordo e em cumprimento de dados normativos”. Citando García Caveró:

A origem do verbo inglês *to comply with* (cumprir com) recorda a questão já utilizada há tempos no ramo médico, em relação ao cumprimento rigoroso, por parte do paciente, quanto à respectiva indicação terapêutica. Só mais recentemente a ideia foi difundida no âmbito dos negócios, especificamente para caracterizar a adoção, pela empresa, de medidas internas destinadas a assegurar a observância de leis, estandartes e diretivas empresariais. Vê-se, assim, certa ambivalência de sua acepção: em termos amplos, refere-se à observância de parâmetros legais, mas também de caráter ético e de política empresarial, enquanto em sentido estrito faria referência exclusiva à normativa legal pertinente.

Segundo os arts. 41 e 42 do Decreto nº 8.420/2015, o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, devendo esta garantir seu constante aprimoramento e adaptação visando a sua efetividade.

O referido programa de integridade será avaliado considerando entre tantos outros pontos o comprometimento e apoio visível da alta direção da instituição com o programa; padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade aplicados a todos os empregados, administradores, independentemente de cargo ou função exercida; treinamentos periódicos sobre o programa; análises periódicas de riscos; procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos; canais

---

<sup>33</sup> SILVEIRA, Renato de Mello Jorge, SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 65. Citando GARCÍA CAVERO, Percy. *Criminal compliance*.

de denúncias amplos e com mecanismos de proteção de denunciantes de boa-fé; e instância interna, independente, estruturada e com autoridade responsável pela aplicação e fiscalização de seu cumprimento (normalmente, essa posição é ocupada por um profissional com formação em direito, com plena autonomia, que é responsável pelo controle interno, implementação e cumprimento do programa – chamado de *compliance office*).

## **Responsabilização judicial**

Independentemente da responsabilização da pessoa jurídica na esfera administrativa, não é afastada a possibilidade de responsabilização também no âmbito judicial.

Assim, em razão da prática de atos previstos no art. 5º da Lei Anticorrupção, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, por suas advocacias públicas ou órgãos de representação judicial, e o Ministério Público poderão ajuizar ação buscando aplicar também as seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras (art. 19):

- I – perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;
- II – suspensão ou interdição parcial de suas atividades;
- III – dissolução compulsória da pessoa jurídica;
- IV – 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.

Uma vez condenada pelo Judiciário, a instituição perderá o direito sobre os bens ou valores frutos da infração e poderá ter suas atividades suspensas ou interditadas parcialmente ou ser proibida de receber benefícios de Estado por certo período.

Em que pese a severidade dessas sanções, vale especial atenção ao inciso III do art. 19, que fala da dissolução compulsória da pessoa jurídica. De forma clara, significa o encerramento, fechamento, a morte da instituição infratora.

A dissolução compulsória da instituição será determinada quando comprovado ter sido ela utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a

prática de atos ilícitos ou ter sido constituída (criada) para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

Observa-se que as sanções podem ser aplicadas de forma isolada ou conjunta.

Poderá ser requerido pelo Ministério Público ou pelo órgão jurídico responsável pela entidade pública lesada a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado (por exemplo, bloqueio de dinheiro em contas bancárias, imóveis, veículos, aluguéis).

## **Disposições finais**

Buscando dar visibilidade e assim impedir o cometimento de atos contra a administração pública, a Lei Anticorrupção criou no âmbito nacional o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), responsável por reunir e tornar públicas as sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta lei (art. 22).

Além do CNEP, todos os órgãos ou entidades dos três poderes deverão informar e manter atualizado, também, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), igualmente buscando dar publicidade aos dados relativos às sanções por eles aplicadas, com base nos arts. 87 e 88 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (nº 8.666/93).

Em relação aos recursos, bens e direitos recuperados com base na aplicação dessa lei, estes serão destinados preferencialmente aos órgãos das entidades públicas lesadas.

Já na parte final, porém de relevante importância, tem-se que a autoridade competente (por exemplo, o prefeito, o secretário ou o controlador do município) que, tendo conhecimento das infrações previstas nessa lei, não adotar providências para a apuração dos fatos, será responsabilizada penal, civil e administrativamente nos termos da legislação específica aplicável. Tal situação pode ser enquadrada como crime de prevaricação, segundo o Código Penal. Art. 319. Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal – pena: detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa.

Com isso o legislador criou uma situação que busca coibir toda e qualquer prática que procure encobrir ou colaborar com atos lesivos à administração pública.

Diante disso, as sanções previstas nessa lei não afetam os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992) ou atos ilícitos alcançados pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93) e pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) (Lei nº 12.242/2011), entre outras.

## Questões práticas

Conforme foi possível compreender ao longo do texto, tanto na parte introdutória quanto na exposição a respeito da Lei Anticorrupção, as palavras conformidade e integridade definem bem o cenário técnico e legal envolvido.

Do ponto de vista institucional, todas as pessoas que direta ou indiretamente atuam na instituição possuem responsabilidades e podem ser responsabilizadas.

Assim, cada um, ao participar da instituição, assume o compromisso de seguir e cumprir não só suas regras internas como as leis a que a ASF está subordinada.

Cada colaborador – do auxiliar, passando pela Superintendência e chegando aos diretores e conselheiros – é responsável por determinadas atividades. No exercício destas, é obrigado a agir de maneira irrepreensível no âmbito da ética e da técnica profissional.

Com isso, por exemplo, todo o processo operacional deve ser rigorosamente cumprido, da motivação necessária para solicitar a compra de um material ao processo de seleção da empresa, escolha, contratação, fiscalização, entrega, escrituração, registro financeiro e pagamento. Toda essa cadeia possui procedimentos que devem ser seguidos. No caso de falha ou ausência e, pior ainda, ocorrendo ilícito, todos aqueles que direta ou indiretamente participaram do processo poderão ser responsabilizados.

Lembre-se de que a lei não restringe sua aplicação somente aos casos expressamente previstos em seu art. 5º. Ela alarga sua abrangência ao afirmar que serão responsabilizados os atos lesivos que atentarem também aos princípios da administração pública.

Assim, vejamos algumas situações:

1. Imagine que, em um processo de compra de máscaras cirúrgicas, foram solicitadas e compradas 10.000 caixas. Essa compra foi conduzida com base no regulamento de compras e paga com recursos de um dos contratos de gestão. Ao chegar a mercadoria, o funcionário do almoxarifado recebe o material, porém, de maneira negligente, assina a nota fiscal sem conferir e, das 10.000 caixas compradas, são entregues apenas 6.000 caixas. O processo segue e o pagamento é realizado, uma vez que setor financeiro recebeu a nota fiscal assinada pelo funcionário

do almoxarifado e encaminhada pela unidade solicitante. Nesse intervalo, um funcionário da empresa responsável pelo fornecimento das máscaras é demitido e resolve denunciar o caso na Ouvidoria Geral, ligada à Controladoria Geral do Município. Nessa situação, tanto a ASF e seus funcionários quanto o fornecedor respondem pelo ilícito.

2. A ASF assume uma nova Unidade Básica de Saúde (UBS) e, por conta disso, precisa realizar uma reforma para adequar sua recepção, seus consultórios e o local de guarda dos prontuários médicos. Nesse processo, o setor de engenharia realiza o descritivo e a contratação é feita. Entretanto, o empreiteiro e o funcionário responsável pela fiscalização do contrato combinam que o serviço será executado com material de qualidade inferior daquela contratada e a diferença financeira será dividida entre a empresa e o funcionário. Nesse caso, todos os envolvidos, novamente, serão responsabilizados na esfera administrativa, civil e criminal.
3. Um funcionário responsável pela seleção de fornecedores recebe um pedido para contratação de serviço de informática para passagem de cabos de rede. Iniciando esse processo, ele recebe uma ligação de um antigo ex-funcionário da ASF que possui em nome de seu cunhado uma empresa que realiza esse serviço. Pela amizade, o funcionário responsável pelo processo informa os valores ofertados pelos outros concorrentes, beneficiando seu amigo. Assim, como nos outros exemplos, independentemente de sua intenção (dolo ou culpa), ele infringe de uma só vez o regulamento de compras, os princípios da administração, o código de ética da instituição, a Lei Anticorrupção e responderá diretamente na esfera civil, administrativa e penal.

Dezenas de outros exemplos poderiam ser mencionados, porém, no centro de qualquer uma dessas situações, está a inobservância das normas e condutas por parte das pessoas.

Importante, como dito tantas outras vezes, é que a pessoa, seja ela da própria ASF ou externa (fornecedor, gestor público, agente de órgão externo de fiscalização), deve guiar suas atitudes pela eficiência, transparência e observância das normas e leis.

No caso dos próprios funcionários da ASF, independentemente do nível ou função que desempenhem na instituição, regulada pelo Estatuto Social, Regimento Interno Administrativo ou descritivo de cargo, eles são sujeitos que respondem por suas ações e omissões.



## Considerações finais

No cenário contemporâneo mundial, as instituições públicas e privadas são obrigadas a evoluir diariamente e, assim, adequar seu funcionamento e premissas às melhores práticas existentes em seu ramo de atuação. Esse movimento de transformação constante é o que permitirá sua longevidade, competitividade e representatividade com o passar dos anos; e, para tanto, elas deverão pautar suas condutas em princípios e valores sólidos, seja para com seus beneficiários, seja para com seus colaboradores e parceiros.

Nesse sentido, as ações e atenções ultrapassam o melhor resultado operacional ou econômico e guardam participação conjunta com interesses sociais e ambientais.

Assim, não existe atualmente espaço para práticas corruptas, posturas individualistas que busquem o interesse individual em detrimento do coletivo. Uma sociedade justa e igualitária é construída mediante nossas posturas e ações diárias.

E é exatamente nesse caminho da igualdade, justiça, solidariedade e eficiência que a Associação Saúde da Família tem buscado construir, ao longo dos seus mais de 27 anos de existência, a sua história.

O presente material foi pensado como mais uma ferramenta orientativa da instituição para que seus dirigentes, colaboradores e parceiros guiem suas condutas.

A lei discutida, conforme dito, surge no cenário brasileiro como uma importante ferramenta de combate e erradicação da corrupção endêmica, que tanto prejudicou e atrasou o desenvolvimento do nosso país.

No caso de nossa instituição, a situação é a ainda mais sensível e perversa, pois atos lesivos, ou seja, ilegais, corruptos, interferem diretamente no bem mais precioso do ser humano: a vida.

Desviar recursos em qualquer área, por si só, já é uma atitude reprovável, porém, na área da saúde, é ainda mais perverso. Cometer qualquer ato, do simples desvio de uma caixa de máscaras à fraude de uma grande obra, significa deixar de atender crianças, adolescentes, adultos e idosos em suas necessidades mais imediatas (consultas médicas, visitas, distribuição de medicamentos, impossibilidade de compra de equipamentos de apoio diagnóstico, entre tantas outras situações).

Como visto, consequências individuais e institucionais no caso de cometimento de qualquer dos ilícitos previstos na lei são seriíssimas, alcançando não só a instituição, mas principalmente a pessoa responsável pelo crime e, ainda, aquelas que direta ou indiretamente contribuíram para que este ocorresse.

Vale muito reforçar que, além dos instrumentos internos existentes para prevenir e coibir más práticas, nossa instituição conta com avaliação de diversos órgãos externos de controle, que colaboram para evitar e responsabilizar qualquer ato ilegal. Além disso, destaca-se que, nos dias atuais, felizmente, com a expansão e democratização proporcionada pela tecnologia, especialmente pela internet, condutas ilegais são mais facilmente identificadas ou denunciadas.

Assim, espera-se na ASF um espírito de união, compromisso e lisura com nossas responsabilidades, que transcendem a gestão de Unidades Básicas de Saúde, ambulatorios de especialidades, unidades de urgência e emergência, Centros de Atenção Psicossocial, entre outros serviços, refletindo em benefícios para milhares de pessoas que tanto precisam do nosso importante Sistema Único de Saúde (SUS).

Diante disso, esperamos e nos preparamos para diariamente estabelecer práticas de gestão que melhor atendam às nossas responsabilidades e aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade e demais determinações legais.

Respeitosamente,

Associação Saúde da Família

## Referencial teórico

BALANÇO PATRIMONIAL ASF. Publicado no Diário Oficial da Cidade de São Paulo em 29.04.2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

BRASIL. Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), e dá outras providências.

CÓDIGO DE ÉTICA E DE CONDUTA PROFISSIONAL DA ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Aprovado em 27 de fevereiro de 2013.

CUNHA, Rogério Sanches; SOUZA, Renee do Ó. Lei Anticorrupção Empresarial. 3ª ed., ver. atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ESTATUTO SOCIAL DA ASF. Registrado perante o sétimo oficial de registro civil de pessoa jurídica. São Paulo, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO do Estado de São Paulo. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/atribuicoes/o\\_que\\_e\\_o\\_MP](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/atribuicoes/o_que_e_o_MP).

REGIMENTO ADMINISTRATIVO INTERNO. Registrado perante o sétimo oficial de registro civil de pessoa jurídica. São Paulo, 2020.

REGIMENTO INTERNO DE RECURSOS HUMANOS DA ASSOCIAÇÃO SAÚDE DA FAMÍLIA. Aprovado em 27 de fevereiro de 2013.

REGULAMENTO PARA COMPRAS E CONTRATAÇÕES DE OBRAS E SERVIÇOS. Aprovado pelo Conselho de Administração da Associação Saúde da Família em 11 de junho de 2020.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 709, de 14 de janeiro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013. Dispõe sobre a criação e alteração da estrutura organizacional das Secretarias Municipais que especifica, cria

a Subprefeitura de Sapopemba e institui a Gratificação pela Prestação de Serviços de Controladoria.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge, SAAD-DINIZ, Eduardo. Compliance, direito penal e lei anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2015.



Praça Marechal Cordeiro de Farias, 65, Higienópolis, CEP 01244-050, São Paulo/SP  
Telefone (55+11) 3154-7050 – [www.saudedafamilia.org](http://www.saudedafamilia.org)