

**Claudio Carneiro | Jefferson Carvalho**



# **PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM COMPRAS PÚBLICAS:**

**CERTIFICAÇÃO ISO 37001 E CONTRIBUIÇÃO À EFETIVIDADE**



**EDITORA  
University Institute**

Todos os direitos reservados.  
Copyright © 2020 da University Institute Editora

Revisão final realizada pelos próprios autores.

*Capa e Diagramação:*

Andréa Menezes

---

C289p Carneiro, Claudio; Carvalho, Jefferson.  
Programa de Integridade em Compras Públicas: Certificação ISO 37001 e  
contribuição à efetividade / Claudio Carneiro e Jefferson Carvalho.– 1. ed.– Rio de  
Janeiro : University Institute Editora, 2020.  
40 p.; il.; tabs.  
E-Book: 536 Kb; PDF.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-992128-0-2

1. Certificação. 2. Compras Públicas. 3. ISO 37001. 4. Programa de Integridade. I.  
Título. II. Assunto. III. Carneiro, Claudio. IV. Carvalho, Jefferson.

---

Bibliotecário Pedro Anizio Gomes CRB-8/8846

### **Índices para Catálogo Sistemático**

1. Licitações em geral. 341.3527
2. Metrologia e padronização (qualidade). 389.6

### **Referência Bibliográfica**

**CARNEIRO, Claudio; CARVALHO, Jefferson. Programa de Integridade em Compras  
Públicas: Certificação ISO 37001 e contribuição à efetividade. 1. ed. Rio de Janeiro:  
University Institute Editora, 2020. EBook (PDF, 453 Kb). ISBN 978-65-992128-0-2.**

### **UNIVERSITY INSTITUTE EDITORA**

Avenida Rio Branco 277, grupo 402-Parte, Centro, Rio de Janeiro-RJ

CEP: 20040-904

Telefone: 21- 24196313

E-mail: editora@institutouniversitario.com.br

Editor: Claudio Carneiro B. P. Coelho

# PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM COMPRAS PÚBLICAS: CERTIFICAÇÃO ISO 37001 E CONTRIBUIÇÃO À EFETIVIDADE

Claudio Carneiro<sup>1</sup>  
Jefferson Carvalho<sup>2</sup>

## SUMÁRIO

<b>1.</b> Considerações sobre iniciativas estaduais de Programa de Integridade em contratações com o Poder Público .....	5
<b>2.</b> Programa de Integridade e a ISO 37001 .....	10
<b>3.</b> Normatização, Acreditação e Certificação: um avanço no conceito de independência e confiança.....	21
<b>4.</b> Iniciativas ligadas à ISO 37001 no poder público .....	25
<b>5.</b> Responsabilidade jurídica do agente público encarregado da Função de <i>Compliance</i> .....	26
<b>6.</b> Conclusões: Avaliação dos programas de integridade e a certificação acreditada ISO 37001.....	38
<b>7.</b> Recomendações.....	39
<b>8.</b> Referências .....	40

---

1 Advogado e Consultor na área fiscal e de Compliance e Antissuborno. Pós-Doutor em Análise Econômica e Direito, Doutor e Mestre em Direito Fiscal. Vice-presidente da *Ethical & Compliance International Institute*; Presidente da Comissão Nacional de Compliance e Governança do Instituto dos Advogados Brasileiros. Membro das Comissões Antissuborno ABNT/CEE-278 e de Governança Corporativa ABNT/CEE-309. Conselheiro da OAB/RJ e da ACRJ. Coordenador do Curso de Compliance da FGV; Autor de várias obras no Brasil e no exterior. *LinkedIn* : <https://www.linkedin.com/in/claudiocarneiroadvogado/>. Instagram: [www.instagram.com/claudiocarneirooficial](http://www.instagram.com/claudiocarneirooficial). E-mail: [proferssorclaudiocarneiro@gmail.com](mailto:proferssorclaudiocarneiro@gmail.com).

2 Vice-presidente da ABRAC Associação Brasileira de Avaliação da Conformidade; Diretor da Certificadora RINA; Liderança de auditorias em 18 países, incluindo as primeiras certificações ISO 37001; Vice-presidente de Compliance da RBCIH Rede Brasil de Cidades Inteligentes e Humanas; Professor convidado em pós-graduações de compliance na FGV, IBMEC, UFSCAR e PUC; *LinkedIn*: [www.linkedin.com/in/jeffersonsilva](http://www.linkedin.com/in/jeffersonsilva). Instagram: [www.instagram.com/jeffcarvalhooficial](http://www.instagram.com/jeffcarvalhooficial). E-mail: [jefferson.c.silva@hotmail.com](mailto:jefferson.c.silva@hotmail.com).

**Resumo:** A introdução do conceito de programas de integridade no mundo, em especial, após os recentes escândalos de corrupção, como a Lava Jato no Brasil, objetiva trazer um nível de confiança que permita transações com a garantia de que os riscos relacionados à corrupção, entre outros, sejam mitigados a um nível seguro, e monitorados ao longo do tempo, de forma a prevenir a prática de tais ilícitos. Iniciativas internacionais e governamentais tem resultado em recomendações, como o *Anti-bribery Convention* (Convenção Antissuborno) da OCDE, e legislações, como a Lei Anticorrupção brasileira, no sentido de definir estruturas básicas (pilares) para um programa de integridade. Uma demanda de padronização foi superada recentemente, com a emissão da norma técnica internacional ISO 37001 Sistema de Gestão Antissuborno, que conta com a possibilidade de certificação das organizações públicas e privadas, com acreditação do INMETRO, conferindo a confiança necessária. Neste instante, no Brasil, inicia-se um movimento regulatório dos Estados, no sentido de tornar mandatário o Programa de Integridade nas relações contratuais com a administração pública, delegando sua fiscalização aos gestores e fiscais do contrato em determinadas situações, que por vezes, não possuem a competência necessária. O desafio hoje, reside em assegurar que a efetividade de tais Programas de Integridade seja avaliada regularmente em todos os casos, e ao mesmo tempo, reduzir a insegurança jurídica aos agentes públicos. A certificação acreditada ISO 37001 tem o potencial de contribuir à demonstração da efetividade, protegendo todos os atores.

**Abstract:** *The introduction of the concept of integrity (compliance) programs in the world, especially after the recent corruption scandals, such as Lava Jato in Brazil, aims to bring a level of trust that allows transactions with the guarantee that risks related to corruption, among others, are mitigated at a safe level, and monitored over time, in order to prevent the practice of such illicit. International and governmental initiatives have been developing recommendations, such as the OECD Anti-bribery Convention, and legislation, such as the Brazilian Anti-Corruption Law, to define basic structures (pillars) for a compliance program. A demand for standardization was recently overcome, with the issuance of the international technical standard ISO 37001 Anti-Bribery Management System, which has the possibility of certification of the public or private organizations, with accreditation of INMETRO, ensuring the necessary confidence. At this moment, in Brazil, a regulatory movement of the States begins, in order to make mandatory the Compliance Program in contractual relations with the public administration, delegating its supervision, in certain situations, to the managers and inspectors of the contract, who sometimes do not have*

*the necessary competence. The challenge today is to ensure that the effectiveness of such Compliance Programs is regularly evaluated in all cases, while, reducing legal uncertainty to the public agents. The ISO 37001 accredited certification has the potential to contribute to the demonstration of effectiveness, protecting all actors.*

## 1. CONSIDERAÇÕES SOBRE INICIATIVAS ESTADUAIS DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM CONTRATAÇÕES COM O PODER PÚBLICO

A Lei Federal 12.846/2013 e o Decreto Federal 8.420/2013 não trazem a obrigação do Programa de Integridade às organizações que firmem contrato com o poder público. Neste sentido, iniciou-se um movimento de regulação nos níveis subnacionais, notadamente nos Estados, no sentido trazer a obrigatoriedade do Programa de Integridade à tais organizações. A Tabela 1 traz uma indicação de alguns Estados e suas respectivas regulações.

**Tabela 1** - Legislações estaduais que exigem programas de integridade de empresas que firmam contrato com o poder público

Legislações estaduais que exigem programas de integridade de organizações que firmam contrato com o poder público					
UF	Legislação base local (Nota 1)	Valor mínimo do contrato	Duração mínima contrato	Prazo para implementar o Programa	Responsável fiscalização
Distrito Federal	Lei No. 6.112/2018 <sup>3</sup> Decreto No. 40.388/2020 <sup>4</sup>	R\$ 5.000.000 (qualquer natureza de compra)	180 dias	180 dias	CG-DF

3 Governo do Distrito Federal. **Lei No. 6.112/201** - Dispõe sobre a implementação de Programa de Integridade em pessoas jurídicas que firmem relação contratual de qualquer natureza com a administração pública do Distrito Federal em todas as esferas de poder e dá outras providências. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=356400>. Publicado em 14/01/2020. Consulta em 17/05/2020.

4 Governo do Distrito Federal. **Decreto Distrital 40.388/2020** - Dispõe sobre a avaliação de programas de integridade de pessoas jurídicas que celebrem contratos, consórcios, convênios, concessões ou parcerias público-privadas com a administração pública direta ou indireta do Distrito Federal. Disponível em <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=388808>. Publicado em 02/02/2018. Consulta em 17/05/2020.

Legislações estaduais que exigem programas de integridade de organizações que firmam contrato com o poder público					
UF	Legislação base local (Nota 1)	Valor mínimo do contrato	Duração mínima contrato	Prazo para implementar o Programa	Responsável fiscalização
Goiás	Lei No. 20.489/2019 <sup>5</sup>	R\$ 1.500.000 (obras e serviços de engenharia) e R\$ 650.000 (compras e serviços)	180 dias	Não informado	Não informado (mencionado “poder público”)
Amazonas	Lei No. 4.730/2018 <sup>6</sup>	R\$ 3.300.000 (obras e serviços de engenharia) e R\$ 1.430.000 (compras e serviços)	180 dias	180 dias	Gestor de Contrato ou Fiscal do Contrato
Rio Grande do Sul	Lei No. 15.228/2018 <sup>7</sup>	R\$ 330.000 (obras e serviços de engenharia) e R\$ 176.000 (compras e serviços)	Não informado	180 dias	Não informado
Rio de Janeiro	Lei No. 7.753/2017 <sup>8</sup>	R\$ 1.500.000 (obras e serviços de engenharia) e R\$ 650.000 (compras e serviços)	180 dias	180 dias	Gestor de Contrato ou Fiscal do Contrato
Pernambuco	Lei No. 16.722/2019 <sup>9</sup> (D)	R\$ 10.000.000 (obras, serviços de engenharia); R\$ 10.000.000 (contratos admin. em geral)	Não informado	180 dias	Secretaria da Control. Geral do Estado – SCGE / unidades de controle interno do órgão contratante a partir 2024

5 Governo de Goiás. **Lei No. 20.489/2019** - Cria Programa de Integridade a ser aplicado nas Empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado de Goiás. Disponível em <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/256>. Publicado em 10/06/2019. Consulta em 17/05/2020.

6 Governo do Amazonas. **Lei No. 4.730/2018** - Dispõe sobre a instituição do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado do Amazonas. Disponível em <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/230>. Publicado em 27/12/2018. Consulta em 17/05/2020.

7 Governo do Rio Grande do Sul. **Lei No. 15.228/2018** - Dispõe sobre a aplicação, no âmbito da Adm Pública Estadual, da Lei Federal n.º 12.846, de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Disponível em <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/202>. Publicado em 25/09/2018. Consulta em 17/05/2020.

8 Governo do Rio de Janeiro. **Lei No. 7.753/2017** - Dispõe sobre a instituição do programa de integridade nas empresas que contratarem com a administração pública do estado do Rio de Janeiro. Disponível em <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/92>. Publicado em 17/10/2017. Consulta em 17/05/2020.

9 Governo de Pernambuco. **Lei No. 16.722/2019** - Dispõe sobre a obrigatoriedade de implantação de Programa de Integridade por pessoas jurídicas de direito privado que contratarem com o Estado de Pernambuco. Disponível em <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/273>. Publicado em 09/12/2019. Consulta em 17/05/2020.

**Nota 1:** Por legislação base se entende a legislação principal emitida e ainda válida, acrescida de suas alterações. As legislações que efetuaram alterações na legislação base não estão mencionadas acima, no entanto, os *links* mencionados consideram a versão mais atualizada.

Observa-se, no entanto, que não há ainda, uma isonomia nos critérios para se requerer o Programa de Integridade, em especial, no que concerne ao valor mínimo do contrato, mas também, na duração mínima do contrato.

No que se refere ao prazo para implementar o Programa de Integridade, este pode inclusive culminar com a mesma duração do contrato, incorrendo no risco de o contrato terminar muito próximo à obrigação de implementar o Programa de Integridade, impossibilitando sua fiscalização.

Ademais, para se verificar a efetividade do Programa de Integridade, é necessário que haja um tempo mínimo pós implantação, de modo que existam evidências suficientes para que tal avaliação seja realizada, do contrário, é possível avaliar somente se a documento do Programa de Integridade é completa e se houve sua implementação (treinamento, revisões de processos, implementação de controles e políticas etc), mas não, se mostrou-se efetivo, o que é possível somente através da avaliação das evidências geradas ao longo do tempo.

Restam ainda as fragilidades quanto à fiscalização do Programa de Integridade, pois no caso em que é delegada ao gestor ou fiscal do contrato, estes podem não possuir a competência necessária para sua avaliação incorrendo no risco de eventualmente aprovar um Programa de Integridade não efetivo, ou simplesmente, não verifica-lo, optando pelo risco que julgar menor. Já no caso em que é delegado às Controladorias Gerais ou órgãos similares, sempre resta a dificuldade do poder público em atender a demanda do setor privado, em especial, quando aumentar o número de empresas onde seja requerido o Programa de Integridade. Por outro lado, o Poder Público tomar para si a avaliação de empresas privadas onera o Estado, que poderia focar em avaliar o “processo” (efetividade da política pública de se requerer Programas de Integridade) ao invés do “produto” (programa de Integridade do privado em si). Por fim, há ainda as legislações estaduais que não trazem claramente a responsabilidade pela verificação do Programa de Integridade.

Na Tabela 2, observa-se a correlação entre os pilares definido no Decreto Federal No. 8.420/2015 e aqueles estabelecidos nas legislações estaduais.

**Tabela 2 - Matriz de correlação entre Pilares do Programa de Integridade no Decreto Federal No. 8.420/2015 e demais legislações estaduais**

Matriz de correlação entre Pilares do Programa de Integridade no Decreto Federal No. 8.420/2015 e demais legislações estaduais						
Decreto Federal No. 8.420/2015	DF	GO	AM	RS (Nota 1)	RJ	PE (Nota 2)
I - Comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;	T	N	T	T	T	N
II - Padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;	T	T	T	T	T	N
III - Padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;	T	N	T	T	T	N
IV - Treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;	T	T	T	T	T	N
V - Análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;	T	T	T	T	T	N
VI - Registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;	T	T	T	T	T	N
VII - Controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;	T	T	T	T	T	N
VIII - Procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;	T	T	T	T	T	N
IX - Independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;	T	T	T	T	T	N
X - Canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé;	T	T	T	T	T	N
XI - Medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;	T	T	T	T	T	N

Matriz de correlação entre Pilares do Programa de Integridade no Decreto Federal No. 8.420/2015 e demais legislações estaduais						
Decreto Federal No. 8.420/2015	DF	GO	AM	RS (Nota 1)	RJ	PE (Nota 2)
XII - Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;	T	T	T	T	T	N
XIII - Diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;	T	N	T	T	T	N
XIV - Verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;	T	N	T	T	T	N
XV - Monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013	T	N	T	T	T	N
XVI - Transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.	N	N	N	T	T	N
Pilar adicional nas legislações estaduais, adicionais ao Decreto Federal NO. 8.420/2015 (Nota 3)						
XVII - ações comprovadas de promoção da cultura ética e de integridade por meio de palestras, seminários, workshops, debates e eventos da mesma natureza, e instrumentos que comprovem a sua realização	T	T	T	N	N	N

**Legenda:** T = pilar totalmente presente na legislação estadual; N = pilar não presente na legislação estadual;

**Nota 1:** a legislação do Rio Grande do Sul (Lei No. 15.228/2018) não traz uma lista dos pilares do programa de integridade, mas traz a obrigação do cumprimento do Decreto Federal No. 8.420/2015;

**Nota 2:** A legislação de Pernambuco (Lei No. 16.722/2019) não traz uma lista dos pilares do Programa de Integridade, ou ainda remete objetivamente à adoção dos mesmos pilares do Decreto Federal No. 8.420/2015. O Art. 5º da lei estabelece no inciso I que o Programa de Integridade deverá “prever mecanismos de prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção”.

**Nota 3:** a numeração do pilar adicional apenas seguiu a sequência a partir do inciso XVI (último pilar do Decreto No. 8.420/2015), para fins didáticos, não correspondendo ao número no pilar

na legislação estadual. Adicionalmente, o texto do pilar adicional, no caso de ser mencionado em mais de uma legislação estadual, foi consolidado.

Observa-se que, com exceção do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro, nenhum outro Estado definiu pilares em seus programas de Integridade requeridos, completamente alinhados com o Decreto Federal No. 8.420/2015. Adicionalmente, há Estados que incluíram um pilar adicional (pilar XVII). A falta de isonomia pode incorrer na estruturação de Programas de Integridade não efetivos, já que há o conceito de que uma corrente é tão forte quanto se elo mais fraco. Adicionalmente, organizações privadas que firmam contratos com mais de um Estado têm que adaptar seus programas às demandas específicas de cada Estado.

A padronização da estrutura de um Programa de Integridade, não só em termos de denominação dos pilares, mas da estrutura de requisitos necessários para assegurar sua completude, torna-se fundamental à uma resposta de transparência sobre a presença de todos os pilares efetivamente necessários à um Programa de Integridade. Neste sentido, o estabelecimento de uma norma técnica internacional, harmonizando tais critérios, é uma iniciativa bem-vinda a todos os atores.

## 2. PROGRAMA DE INTEGRIDADE E A ISO 37001<sup>10</sup>

O Decreto Federal No. 8.420/2015<sup>11</sup>, que regulamenta a Lei Federal No. 12.846/2013<sup>12</sup>, conhecida como Lei Anticorrupção, traz a seguinte definição para Programa de Integridade:

---

10 ISO *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Normatização). **ISO 37001** – Sistema de Gestão Antissuborno – Requisitos com Orientações para Uso. Publicado em 2016. Tradução pela ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas em 06/03/2017. Consulta em 17/05/2020.

11 Presidência da República. **Decreto No. 8.420/2015** - Regulamenta a Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Decreto/d8420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Decreto/d8420.htm). Publicado em 18/03/2015. Consulta em 17/05/2020.

12 Presidência da República. **Lei No. 12.846/2013** - Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm#art6). Publicado em 01/08/2013. Consulta em 17/05/2020.

*“Art. 41. Para fins do disposto neste Decreto, programa de integridade consiste, no âmbito de uma pessoa jurídica, no conjunto de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e na aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta, políticas e diretrizes com objetivo de detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a administração pública, nacional ou estrangeira.”*

Um sistema de gestão, conforme definição constante na norma técnica ISO 9000<sup>13</sup>, é um instrumento capaz de absorver os preceitos e objetivos estabelecidos para um Programa de Integridade:

*“3.5.3 Sistema de gestão: conjunto de elementos inter-relacionados ou interativos de uma organização para estabelecer políticas, objetivos e processos para alcançar esses objetivos.*

...

*NOTA 2 Os elementos do sistema de gestão estabelecem a estrutura, papéis e responsabilidades, planejamento, operação, políticas, práticas, regras, crenças, objetivos da organização e processos para alcançar esses objetivos.”*

O artigo 42 do Decreto Federal No. 8.420/2015 ainda traz o que segue sobre a estruturação e parametrização do Programa de Integridade:

*“Parágrafo Único. O programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado de acordo com as características e riscos atuais das atividades de cada pessoa jurídica, a qual por sua vez deve garantir o constante aprimoramento e adaptação do referido programa, visando garantir sua efetividade.*

...

*§ 1º Na avaliação dos parâmetros de que trata este artigo, serão considerados o porte e especificidades da pessoa jurídica, tais como:*

*I - a quantidade de funcionários, empregados e colaboradores;*

*II - a complexidade da hierarquia interna e a quantidade de departamentos, diretorias ou setores;*

---

13 ISO International Organization for Standardization (Organização Internacional para Normatização). **ISO 9000** – Sistema de Gestão da Qualidade – Fundamentos e Vocabulários. Publicado em 2015. Tradução pela ABNT Associação Brasileira de Normas Técnicas em 30/10/2015. Consulta em 17/05/2020.

- III - a utilização de agentes intermediários como consultores ou representantes comerciais;*
- IV - o setor do mercado em que atua;*
- V - os países em que atua, direta ou indiretamente;*
- VI - o grau de interação com o setor público e a importância de autorizações, licenças e permissões governamentais em suas operações;*
- VII - a quantidade e a localização das pessoas jurídicas que integram o grupo econômico; e*
- VIII - o fato de ser qualificada como microempresa ou empresa de pequeno porte.”*

A norma técnica ISO 37001 traz na sua cláusula 4.1, abaixo, requisitos necessários à estruturação de seu sistema de gestão, atendendo ao disposto no parágrafo supra. Já sua cláusula 4.5 (Processo de avaliação de riscos de suborno) traz os critérios para determinação dos riscos relacionados ao escopo de sistema de gestão.

*“4.1 Entendendo a organização e seu contexto*

*A organização deve determinar as questões internas e externas que são pertinentes para o seu propósito e que afetam sua capacidade de alcançar os objetivos do seu sistema de gestão antissuborno. Estas questões incluem, sem limitação, os seguintes fatores:*

- a) tamanho, estrutura e delegação de autoridade para tomada de decisão da organização;*
- b) localizações e setores nos quais a organização opera ou antecipa a operação;*
- c) natureza, escala e complexidade das operações e atividades da organização;*
- d) modelo de negócio da organização;*
- e) entidades sobre as quais a organização tenha controle e entidades que exerçam controle sobre a organização;*
- f) parceiros de negócio da organização;*
- g) natureza e extensão das interações com agentes públicos; e*
- h) obrigações e deveres estatutários, regulatórios, contratuais e profissionais aplicáveis.*

A Tabela 3 traz uma correlação entre Pilares do Programa de Integridade indicados na Tabela 2, permitindo indexar cada pilar do Programa de Integridade e as cláusulas da ISO 37001.

**Tabela 3** - Matriz de correlação entre Pilares do Programa e Integridade ([ver Tabela 2](#)) e ISO 37001

Matriz de correlação entre Pilares do Programa e Integridade ( <a href="#">ver Tabela 2</a> ) e ISO 37001			
Pilares do Programa Integridade <sup>(Nota 1)</sup>	ISO 37001: Cláusulas principais <sup>(Nota 2)</sup>	Nível de Atendimento	Notas
I - Comprometimento da alta direção da pessoa jurídica, incluídos os conselhos, evidenciado pelo apoio visível e inequívoco ao programa;	5.1 - Liderança e comprometimento; 5.1.1 - Órgão Diretivo; 5.1.2 - Alta Direção; 5.2 - Política antissuborno; 5.3.1 - Papéis e responsabilidades; 7.2.2 - Processo de contratação de pessoal (7.2.2.2);	T	NA
II - Padrões de conduta, código de ética, políticas e procedimentos de integridade, aplicáveis a todos os empregados e administradores, independentemente de cargo ou função exercidos;	5.2 - Política antissuborno; 5.3 - Papéis, responsabilidades e autoridades organizacionais; 5.3.1 - Papéis e responsabilidades; 7.2.2 - Processo de contratação de pessoal (7.2.2.1, 7.2.2.2); 7.4 - Comunicação (7.4.2); 8.1 - Planejamento e controle operacionais; 8.7 - Presentes, hospitalidade, doações e benefícios similares;	T	A definição dos documentos do sistema de gestão a serem elaborados depende dos riscos identificados (ver cláusulas 4.5 da ISO 37001), de modo que a estrutura dos controles (padrões, código de ética, políticas e procedimentos, entre outros) devem se adequados ao contexto organizacional (ver cláusula 4.1 da ISO 37001)

**Matriz de correlação entre Pilares do Programa e Integridade (ver Tabela 2) e ISO 37001**

Pilares do Programa Integridade <sup>(Nota 1)</sup>	ISO 37001: Cláusulas principais <sup>(Nota 2)</sup>	Nível de Atendimento	Notas
III - Padrões de conduta, código de ética e políticas de integridade estendidas, quando necessário, a terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;	5.2 - Política antissuborno; 8.1 - Planejamento e controle operacionais; 8.5 - Implementação de controles antissuborno por organizações controladas e por parceiros de negócio (8.5.2); 8.6 - Comprometimentos antissuborno; 8.7 - Presentes, hospitalidade, doações e benefícios similares;	T	Idem nota pilar II
IV - Treinamentos periódicos sobre o programa de integridade;	7.3 Conscientização e treinamento;	T	NA
V - Análise periódica de riscos para realizar adaptações necessárias ao programa de integridade;	4.5 - Processo de avaliação de riscos de suborno (4.5.1, 4.5.2, 4.5.3, 4.5.4); 6.1 - Ações para abordar riscos e oportunidades;	T	NA
VI - Registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica;	8.1 - Planejamento e controle operacionais; 8.3 - Controles financeiros;	T	NA
VII - Controles internos que assegurem a pronta elaboração e confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiros da pessoa jurídica;	8.1 - Planejamento e controle operacionais; 8.3 - Controles financeiros;	T	Idem nota pilar II
VIII - Procedimentos específicos para prevenir fraudes e ilícitos no âmbito de processos licitatórios, na execução de contratos administrativos ou em qualquer interação com o setor público, ainda que intermediada por terceiros, tal como pagamento de tributos, sujeição a fiscalizações, ou obtenção de autorizações, licenças, permissões e certidões;	5.3.3 - Tomada de decisão delegada; 8.1 - Planejamento e controle operacionais;	T	Idem nota pilar II
IX - Independência, estrutura e autoridade da instância interna responsável pela aplicação do programa de integridade e fiscalização de seu cumprimento;	5.3.2 - Função de compliance antissuborno;	T	NA

**Matriz de correlação entre Pilares do Programa e Integridade (ver Tabela 2) e ISO 37001**

<b>Pilares do Programa Integridade</b> <sup>(Nota 1)</sup>	<b>ISO 37001: Cláusulas principais</b> <sup>(Nota 2)</sup>	<b>Nível de Atendimento</b>	<b>Notas</b>
X - Canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé;	7.2.2 – Processo de contratação de pessoal (7.2.2.2); 8.9 – Levantando preocupações; 8.10 – Investigando e lidando com suborno;	T	NA
XI – Medidas disciplinares em caso de violação do programa de integridade;	7.2.2 – Processo de contratação de pessoal (7.2.2.1); 8.10 – Investigando e lidando com suborno;	T	NA
XII – Procedimentos que assegurem a pronta interrupção de irregularidades ou infrações detectadas e a tempestiva remediação dos danos gerados;	8.10 – Investigando e lidando com suborno; 10.1 Não conformidade e ação corretiva;	T	NA
XIII – Diligências apropriadas para contratação e, conforme o caso, supervisão, de terceiros, tais como, fornecedores, prestadores de serviço, agentes intermediários e associados;	8.2 - Due diligence;	T	O termo “parceiro de negócios” inclui, mas não se limita, a clientes, parceiros de consórcio, consultores, subcontratados, fornecedores, conselheiros, distribuidores, representantes, investidores (ver cláusula 3.26 da ISO 37001).
XIV – Verificação, durante os processos de fusões, aquisições e reestruturações societárias, do cometimento de irregularidades ou ilícitos ou da existência de vulnerabilidades nas pessoas jurídicas envolvidas;	8.2 - Due diligence; 8.3 - Controles financeiros;	T	NA

**Matriz de correlação entre Pilares do Programa e Integridade (ver Tabela 2) e ISO 37001**

Pilares do Programa Integridade <sup>(Nota 1)</sup>	ISO 37001: Cláusulas principais <sup>(Nota 2)</sup>	Nível de Atendimento	Notas
XV - Monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013	6.2 – Objetivos antissuborno e planejamento para alcançá-los; 8.3 - Controles financeiros; 9.1 – Monitoramento, medição, análise e avaliação; 9.4 – Análise crítica pela função de compliance antissuborno; 10.2 – Melhoria contínua;	T	Idem nota pilar II
XVI – Transparência da pessoa jurídica quanto a doações para candidatos e partidos políticos.	8.3 - Controles financeiros; 8.7 - Presentes, hospitalidade, doações e benefícios similares;	T	Idem nota pilar II
XVII – Ações comprovadas de promoção da cultura ética e de integridade por meio de palestras, seminários, workshops, debates e eventos da mesma natureza, e instrumentos que comprovem a sua realização	7.3 - Conscientização e treinamento;	T	NA
Pilares <sup>(Nota 3)</sup> da ISO 37001 adicionais aos Programas de Integridade e legislações estaduais			
XVIII	4.1 Entendendo a organização e seu contexto; 4.2 – Entendendo as necessidades e as expectativas das partes interessadas; 4.3 – Determinando o escopo do sistema de gestão antissuborno; 4.4 – Sistema de gestão antissuborno;	A	Levantamento de todos os aspectos para subsidiar a determinação do escopo e abrangência do sistema de gestão (cláusula 4.3 da ISO 37001) e a análise de riscos (cláusula 4.5 da ISO 37001)
XIX	7.1 – Recursos;	A	Definição de recursos e estrutura necessários à manutenção do sistema de gestão

Matriz de correlação entre Pilares do Programa e Integridade (ver Tabela 2) e ISO 37001

Pilares do Programa Integridade <sup>(Nota 1)</sup>	ISO 37001: Cláusulas principais <sup>(Nota 2)</sup>	Nível de Atendimento	Notas
XX	7.2 – Competência (7.2.1);	A	Definição de competências (exemplo: descrição de cargo)
XI	7.2.2 Processo de contratação de pessoal (7.2.2.2);	A	<i>Due diligence</i> de pessoal, revisão periódica de política de bônus
XXII	7.4 – Comunicação (7.4.1);	A	Processo estruturado de comunicação interna e externa
XXIII	7.5 - Informação documentada; 7.5.1 – Generalidades; 7.5.2 - Criando e atualizando; 7.5.3 - Controle da informação documentada;	A	Mecanismos para padronizar a gestão de documentos e registros;
XXIV	8.4 - Controles não financeiros;	A	Gerenciar riscos em áreas como compras, operação, vendas, comercial, recursos humanos, atividades legais e regulatórias
XXV	8.5 - Implementação de controles antissuborno por organizações controladas e por parceiros de negócio (8.5.1);	A	Monitoramento do sistema de gestão nas empresas controladas
XXVI	8.8 - Gerenciando controles de inadequação de antissuborno;	A	Ações de adiamento, suspensão, recusa em caso de riscos de suborno que não podem ser gerenciados adequadamente

Matriz de correlação entre Pilares do Programa e Integridade (ver Tabela 2) e ISO 37001			
Pilares do Programa Integridade <sup>(Nota 1)</sup>	ISO 37001: Cláusulas principais <sup>(Nota 2)</sup>	Nível de Atendimento	Notas
XXVII	9.2 - Auditoria interna (9.2.1, 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4);	A	Requerida auditoria interna periódica, além do monitoramento contínuo
XXVIII	9.3.1 - Análise crítica pela Alta Direção; 9.3.2 - Análise crítica pelo Órgão Diretivo	A	Órgão diretivo se refere à instância de governança acima da Alta Direção, quando houver (exemplo: conselho, comitê, assembleia) – ver ISO 37001 cláusula 3.7
XXIX	10.1 – Não-conformidade e ação corretiva;	A	Adicionalmente ao Pilar XII do Programa de Integridade, é requerida a adoção de análise da causa, ação corretiva e sua eficácia, lidar com as consequências, verificação de não-conformidades similares

**Legenda:** **T** = pilar totalmente presente na ISO 37001; **N** = pilar não presente na ISO 37001; **A** = pilar adicional da ISO 37001 não presente do Programa de Integridade; **NA** = não aplicável (não necessário o preenchimento ou ausência de informação adicional);

**Nota 1:** Os pilares do Programa de Integridade são aqueles indicados na Tabela 2;

**Nota 2:** A norma ISO 37001 possui um conjunto de cláusulas de 1 até 10 e um Anexo A Informativo com orientações para uso. As cláusulas 4 a 10 são as que trazem requisitos a serem cumpridos pelas organizações;

**Nota 3:** a numeração dos pilares adicionais apenas seguiu a sequência a partir do inciso XVII (último pilar do Programa de Integridade – [ver Tabela 2](#)) para fins didáticos;

É possível evidenciar que a norma técnica ISO 37001 abrange todos os pilares requeridos para um Programa de Integridade, como também, traz um conjunto de pilares adicionais, dando mais robustez ao Sistema de Gestão.

No que concerne ao escopo do Sistema de Gestão estabelecido pela ISO 37001, especula-se que, em função do título desta norma técnica especificar “Sistema de Gestão Antissuborno”, esta não seria suficiente para se avaliar a efetividade na gestão dos riscos relacionados ao pilar “XV - Monitoramento contínuo do programa de integridade visando seu aperfeiçoamento na prevenção, detecção e combate à ocorrência dos atos lesivos previstos no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013”, estabelecido no Decreto Federal No. 8.420/2015”, que inclui o que segue:

*“Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública ...:*

*I - Prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;*

*II - Comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;*

*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;*

*IV - No tocante a licitações e contratos:*

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

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

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

*d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;*

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

*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*

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

*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 ISO 37001 estabelece na sua cláusula 1 (Escopo) que o escopo do Sistema de Gestão Antissuborno “*não aborda especificamente fraude, cartéis e outros delitos anti-truste/anticorrecional, lavagem de dinheiro ou outras atividades relacionadas a práticas corruptas, embora uma organização possa escolher ampliar o escopo do sistema de gestão para incluir estas atividades*”.

A mesma cláusula 1 define que esta norma “*estabelece requisitos e fornece orientações para um sistema de gestão concebido para ajudar uma organização a prevenir, detectar e responder ao suborno e cumprir com as leis antissuborno e comprometimentos voluntários aplicáveis às suas atividades*”. Da mesma forma, esclarece que a norma “*é aplicável às pequenas, médias e grandes organizações em todos os setores, incluindo os setores público, privado e sem fins lucrativos ... e especifica a implementação pela organização de políticas, procedimentos e controles que sejam razoáveis e proporcionais, de acordo com os riscos de suborno que a organização enfrenta*”.

A definição de suborno trazida na cláusula 3.1 da ISO 37001 especifica que trata-se de “*oferta, promessa, doação, aceitação ou solicitação de uma vantagem indevida de qualquer valor (que pode ser financeiro ou não financeiro), direta ou indiretamente, e independente de localização(ões), em violação às leis aplicáveis, como um incentivo ou recompensa para uma pessoa que está agindo ou deixando de agir em relação ao desempenho das suas obrigações*”.

Na cláusula 3.12 define-se que risco se refere à “*efeito da incerteza nos objetivos*”.

A cláusula 4.1, como já dito, especifica no item “h”, que “*a organização deve determinar as questões internas e externas que são pertinentes para o seu propósito e que afetam*

*sua capacidade de alcançar os objetivos do seu sistema de gestão antissuborno”, incluindo, “obrigações e deveres estatutários, regulatórios, contratuais e profissionais aplicáveis”.*

Assim, a despeito dos objetivos do sistema de gestão definido na ISO 37001 serem prevenir, detectar e responder ao suborno, uma vez que, a organização deve determinar os riscos a estes objetivos, tais riscos não se limitam exclusivamente à prática de suborno, mas aos fatores que possam fragilizar o sistema antissuborno e demais elementos que possam viabilizar sua prática, o que em tese, deveriam, conforme aplicável, abranger os atos lesivos mencionados no Artigo 5º da Lei Federal No. 12.846/2015.

A eventual certificação da organização conforme a ISO 37001 refere-se ao Sistema de Gestão Antissuborno, no entanto, é possível afirmar que a este sistema de gestão a capacidade de abranger a gestão de riscos de atos lesivos contra a administração pública no estabelecimento de sua estrutura.

### **3. NORMATIZAÇÃO, ACREDITAÇÃO E CERTIFICAÇÃO: UM AVANÇO NO CONCEITO DE INDEPENDÊNCIA E CONFIANÇA**

O processo de elaboração de normas técnicas nacionais (ABNT) ou internacionais (ISO, IEC etc.) segue uma metodologia estabelecida em nível mundial, que assegura a efetiva objetividade e independência em sua elaboração, salvaguardando o interesse das partes interessadas. A elaboração de normas técnicas passa por etapas estruturadas, marcadas pelo princípio do consenso, e em algumas etapas, votação, mas nunca uma decisão monocrática<sup>14</sup>. Ademais, durante sua elaboração, estas normas são submetidas à etapas de consulta pública, até que a versão final seja publicada. Como definido pela ISO, todos os Comitês são compostos por membros voluntários, representando especialistas da indústria, mas também do consumidor, associações, meio acadêmico, ONGs e poder público<sup>15</sup>.

Em particular para a ISO 37001, o processo levou três anos, conduzido por um comitê composto por 37 (trinta e sete) países, incluindo o Brasil e liderado pelo Reino

---

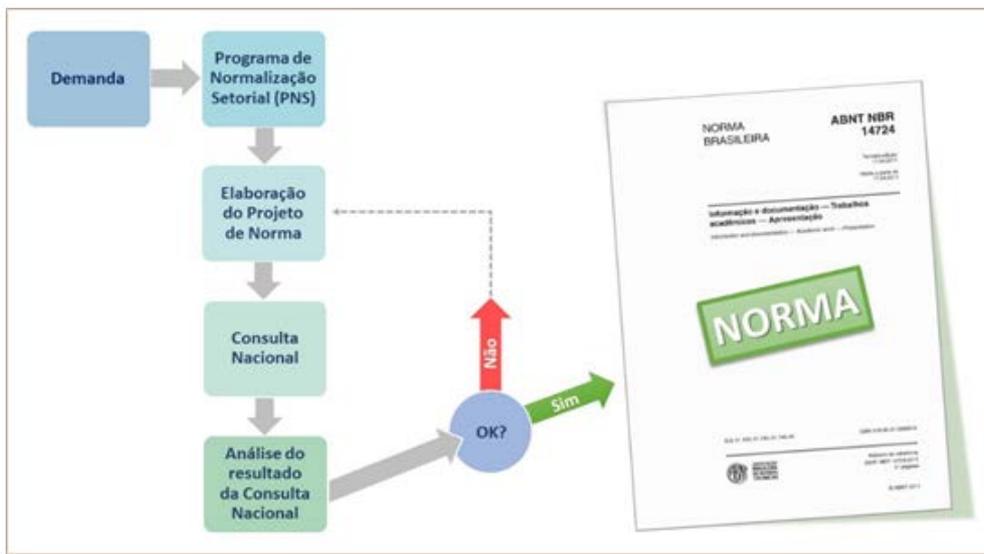
14 ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Como Elaborar Normas, 2014. Disponível em <http://www.abnt.org.br/normalizacao/elaboracao-e-participacao/como-se-elaboram>. Acesso em: 17/05/2020.

15 ISO. *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para a Normatização). *How We Develop Standards* (Como Desenvolvemos Normas). Disponível em: <https://www.iso.org/developing-standards.html#Developing%20standards%20from%20first%20proposal%20to%20publication>. Acesso em: 17/05/2020.

Unido, além de 8 (oito) associações, como OCDE e Transparência Internacional e 22 (vinte e dois) países observadores<sup>16</sup>.

Assim, a elaboração de normas técnicas traz em si o princípio da legitimidade, constituindo processo público e democrático, imbuído de inteligência de mercado, trazendo as melhores práticas possíveis.

**Figura 1:** Processo de elaboração de normas técnicas (fonte: ABNT)



Segundo o INMETRO, acreditador brasileiro, membro do IAF – *International Accreditation Forum* (Fórum Internacional de Acreditadores), acreditação é o “reconhecimento formal da competência dos Organismos de Avaliação da Conformidade (OAC) para atenderem requisitos previamente definidos e realizar suas atividades com confiança”<sup>17</sup>.

16 *Transparency International UK* (Transparência Internacional Reino Unido). *International Anti-bribery Standard ISO 37001* (Norma Internacional Antissuborno ISO 37001). Publicado em 02/11/2016 e revisado em 07/03/20219. Disponível em <https://www.transparency.org.uk/international-anti-bribery-standard-iso-37001/>. Acesso em: 17/05/2020.

17 INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. Acreditação. Disponível em <http://www4.inmetr.gov.br/acreditacao/servicos/acreditacao>, Publicado em 31/05/2019. Última modificação em 04/02/2020. Consulta em 17/05/2020.

A acreditação é um processo aberto a qualquer organização que deseje se tornar um OAC, baseado em norma técnica internacional ISO/IEC 17021-1<sup>18</sup>, que requer que o OAC (organismo de certificação) possua um sistema de gestão que tenha como objetivo principal, assegurar a conformidade técnica de seu processo, competência técnica de sua equipe e confiança nas decisões de certificação (independência, imparcialidade, objetividade, ausência de conflitos de interesse, confidencialidade). Adicionalmente, para a acreditação na ISO 37001, o OAC deve possuir equipe competente conforme norma ISO/IEC TS 17021-9<sup>19</sup>. A CGCRE - Coordenação Geral de Acreditação do INMETRO realiza avaliações anuais nos OACs, contando com equipe compostas por avaliadores e especialistas. Uma lista dos OACs acreditados para certificação ISO 37001 é disponível no website do INMETRO<sup>20</sup>.

Ademais, o processo de acreditação inclui mecanismo de governança, onde as partes interessadas podem realizar reclamações ou denúncias sobre organizações certificadas aos OACs, ou ainda reclamações e denúncias sobre os OACs acreditados ao INMETRO, podendo culminar com processos sancionatórios à organização certificada (exemplo: suspensão ou cancelamento do certificado ISO 37001) ou ao OAC (exemplo: suspensão ou cancelamento da acreditação).

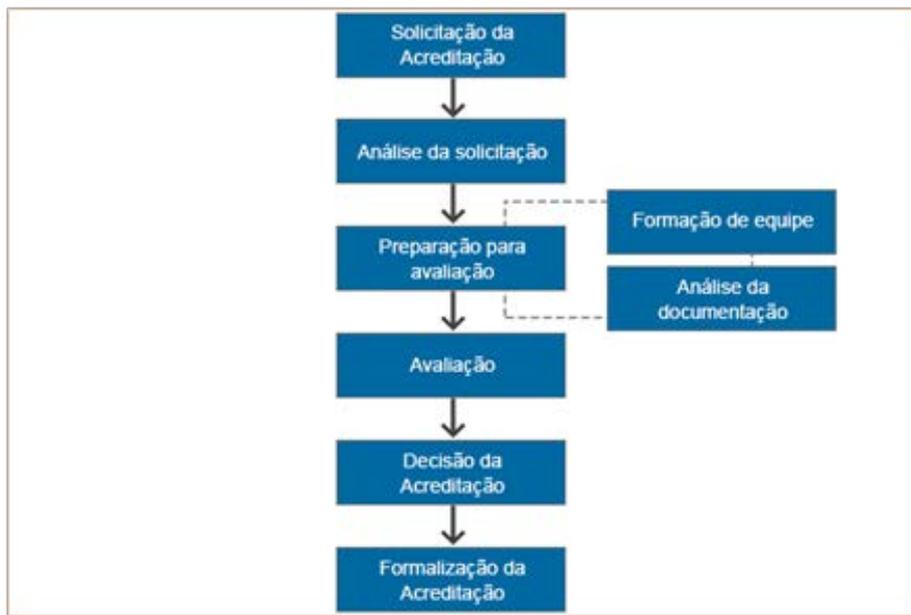
---

18 ABNT. Associação Brasileira de Normas Técnicas. ISO / IEC 17021-1 – Avaliação da conformidade - Requisitos para organismos que fornecem auditoria e certificação de sistemas de gestão. ABNT, Rio de Janeiro, Publicada em 2012.

19 ISO. *International Organization for Standardization* (Organização Internacional para Normatização). ISO / IEC TS 17021-9 – *Conformity assessment -- Requirements for bodies providing audit and certification of management systems-- Part 9: Competence requirements for auditing and certification of anti-bribery management systems* (Avaliação da Conformidade – Requisitos para organismos que fornecem auditoria e certificação de sistemas de gestão – Parte 1: Requisitos de competência para auditoria e certificação de sistemas de gestão antissuborno). Publicada em 2016.

20 INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia. Organismos de Certificação, Organismos de Inspeção e Verificação e Validação de Gases de Efeito Estufa. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/organismos/index.asp>. Consulta em 17/05/2020.

**Figura 3:** Quadro resumo processo de acreditação (Fonte: INMETRO)



**Nota:** as avaliações realizadas pelo INMETRO no OAC incluem: análise da documentação, visita no OAC e entrevista com seu pessoal e auditoria testemunha em campo.

No processo de certificação ISO 37001, o OAC avalia a eficácia do Sistema de Gestão da organização, por meio de três níveis de verificação: estruturação (existência de avaliação de riscos e elaboração de políticas, procedimentos e controles para atendimento a todos os requisitos da norma técnica), implementação (aplicação da estrutura do sistema de gestão ao longo de todos os processos) e efetividade (capacidade do sistema de gestão em atingir os objetivos e gerenciar os riscos de forma apropriada).

O processo de auditoria é executado pelo OAC conforme requisitos da ISO/IEC 17021-1, sendo emitido um certificado de conformidade caso não existam não-conformidades em aberto. A organização é auditada anualmente pelo OAC para manutenção de sua certificação.

## 4. INICIATIVAS LIGADAS À ISO 37001 NO PODER PÚBLICO

Nota-se que se amplia o conhecimento por parte do poder público, mercado e sociedade sobre a aplicação de certificações acreditadas conforme ISO 37001, o que contribuiu a dirimir receios ou ainda preconceito em sua adoção.

Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e a Advocacia-Geral da União (AGU) firmaram recentemente, acordo de leniência, onde “os compromissos de integridade adicionais firmados incluem a obtenção de certificação ISO 37001 ...”<sup>21</sup>.

O Referencial de Combate à Fraude e Corrupção do TCU<sup>22</sup> traz que “a vantagem da adoção de um sistema de gestão antissuborno é a possibilidade de certificação, que é uma garantia de que uma entidade independente avaliou e aprovou o sistema quanto aos requisitos da norma”.

O Governo de Goiás possui regulação em vigor (Decreto No. 9.406/2019<sup>23</sup>), estabelecendo que “os seguintes modelos *devem ser utilizados pelo Poder Executivo estadual como instrumentos de boas práticas técnicas e gerenciais voltadas à implementação do Programa de Compliance Público: ... II - ISO 37001:2017 - Gestão Antissuborno*”.

A Assembleia Legislativa do Tocantins emitiu o Projeto de Lei No. 8/2018<sup>24</sup> que “Dispõe sobre a instituição da implantação do Programa de Integridade e certificação do Sistema de Gestão Antissuborno”, onde em seu artigo 2º estabelece “a exigência da

---

21 Governo Federal. CGU e AGU assinam acordo de leniência de R\$ 1,49 bilhão. Publicado em 18/12/2018. Atualizado em 08/04/2019. Disponível em <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2018/12/cgu-e-agu-assinam-acordo-de-leniencia-de-r-1-49-bilhao-com-a-andrade-gutierrez>. Consulta em 17/05/2020.

22 TCU. Tribunal de Contas da União. Referencial de Combate à Fraude e Corrupção. Capítulo 1.5. NBR ISO 37001: Sistemas de Gestão Antissuborno. 2ª Edição Setembro de 2018. Disponível em [https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial\\_combate\\_fraude\\_corrupcao\\_2\\_edicao.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial_combate_fraude_corrupcao_2_edicao.pdf). Consulta em 17/05/2020.

23 Governo do Estado de Goiás. Decreto No. 9.406/2019. Institui o Programa de Compliance Público no Poder Executivo do Estado de Goiás e dá outras providências. Disponível em <https://www.legiscompliance.com.br/legislacao/norma/233>. Publicado em 18/02/2019. Consulta em 17/05/2020.

24 Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins. Projeto de Lei No. 8/2018. Dispõe sobre a instituição da implantação do Programa de Integridade e certificação do Sistema de Gestão Antissuborno para empresas que celebrarem contrato, consórcio ou convênio com a administração pública do Estado do Tocantins e dá outras providências. Disponível em [https://www.al.to.leg.br/arquivos/diario-oficial\\_2570\\_43753.PDF](https://www.al.to.leg.br/arquivos/diario-oficial_2570_43753.PDF). Publicado em 22/02/2018. Consulta em 17/05/2020.

*certificação do Sistema de Gestão Antissuborno, em conformidade com a norma ABNT ISO 37001 Sistema de Gestão Antissuborno – Requisitos, abrangida por acreditação do Inmetro”.*

E mais recente, tramita na Câmara dos Deputados, Projeto de Lei Federal No. 418/2020<sup>25</sup>, que trata sobre “*programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública*” e traz em seu artigo 10, § 2º que “*aos contratos cujo valor seja superior à R\$5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a comprovação da implementação do programa de integridade deverá ser mediante certificação da ISO 37001 — Sistema de Gestão Antissuborno.*”

## **5. RESPONSABILIDADE JURÍDICA DO AGENTE PÚBLICO ENCARREGADO DA FUNÇÃO DE COMPLIANCE**

No âmbito da Administração Pública há que se considerar que a partir do momento em que o Estado passa a exigir que o contratante apresente um Programa de Integridade como condição de habilitação em um certame licitatório, algumas questões precisam ficar bem definidas de modo a evitar complicações futuras, sobretudo no que se refere à responsabilidade jurídica quando da ocorrência de alguma irregularidade constatada supervenientemente. A primeira delas é delimitar qual o departamento competente que ficará responsável por essa análise e qual servidor terá a atribuição para o recebimento de documentos e fiscalização da efetividade do programa apresentado. Esse item é relevante, pois serve para a identificação prévia de riscos e conflitos de interesses para que determinado servidor ocupe o cargo de fiscal da efetividade do programa. A segunda é como averiguar a efetividade desse programa, de modo que não haja qualquer tipo de burla a legislação em apresentar um programa no papel, ou seja, um recorte e cole de documentos retirados da internet e que em tese supririam a exigência do edital, mas que não representam a realidade. A terceira é qual a responsabilidade do servidor que fiscalizou a apresentação do programa caso seja constatada posteriormente qualquer irregularidade. Por fim, quais seriam os documentos necessários para a comprovação da existência, validade

---

25 Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Federal No. 418/2020. Estabelece a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2238059>. Publicado em 27/02/2020. Consulta em 17/05/2020.

e efetividade de um programa de integridade. Isso porque não seria, minimamente, razoável que uma lei em vigor seja burlada na contratação com a Administração Pública face a inefetividade da própria norma. Nesse sentido, passaremos a abordar cada item elencado.

## **5.1. Delimitação do Departamento Competente**

É importante destacar, desde já, que entendemos ser um equívoco tratar um Programa de Integridade, ou também chamado de Sistema de Gestão de *Compliance* e Antissuborno, como uma norma de combate à corrupção.

O referido sistema vai além de ser uma norma de combate à corrupção, pois extrapola o campo jurídico-normativo e alcança um patamar de sistema de gestão, com ferramentas e procedimentos que buscam a boa governança como direito fundamental, uma análise e gerenciamento de risco (*risk assessment*) e o *Compliance*. Por isso, entendemos também ser um equívoco inserir o departamento ou a função de *compliance* dentro da Controladoria do ente federativo. Apesar de não haver qualquer proibição legal para que assim seja feito, há claro conflito de interesses na cumulação da função de *compliance* ou de integridade com outras funções, como por exemplo, a controladoria, procuradoria, auditoria, entre outras. Um dos requisitos exigidos pela norma da *International Organization for Standardization* (ISO) nº 37.001 é a independência da função de *compliance*. Dessa forma, com o objetivo de assegurar os requisitos básicos para o exercício da função de *compliance* é recomendável que seja criada uma Secretaria de Conformidade ou, ao menos, uma coordenadoria de conformidade com servidores designados para o exercício dessa função que abrange a orientações, treinamento, comunicação e, especialmente, a fiscalização específica da efetividade dos programas e, com isso, buscar afastar os conflitos de interesses que possam surgir ao longo do processo.

## **5.2. Averiguação da efetividade de um Programa de Integridade**

Acreditamos que essa seja a questão mais sensível de todas as leis que exigem a apresentação de um Programa de Integridade para a contratação com o Poder Público. Para enfrentar o tema é necessário esclarecer o que se entende pela expressão efetividade que ora se discute. À luz da língua portuguesa, efetividade é a característica,

particularidade ou estado do que é efetivo, ou seja, o que é real, verdadeiro e legítimo. Por outro lado, analisando as normas de *compliance* por todo o mundo, percebeu-se um “abrasileiramento” de importantes diplomas, como por exemplo, o FCPA (*Foreign Corrupt Practices Act*), *United Kingdom Bribery Act*, *Foreign Account Tax Compliance Act*, que resultaram na edição de diplomas brasileiros, tais como, a Lei 12.846/13 e seu Decreto Regulamentador 8.420/15 e, também, a Lei 13.303/16 e o Decreto 8.945/16, este último referente às empresas estatais.

Ao regular a Lei 12.846/13, conhecida como Lei Anticorrupção, o Decreto nº 8.420/15 apresentou parâmetros para avaliação dos programas de integridade de cada Organização. Dito de outra forma, são orientações a serem obedecidas por aqueles que buscam estruturar seu programa de integridade de forma a torná-lo eficiente e, em tese, efetivo. Observe-se, também que o parágrafo único do artigo 41 do Decreto nº 8.420/2015 estabelece que o programa de integridade deve ser estruturado, aplicado e atualizado (monitoramento). Contudo, vale lembrar que a simples edição de normas como a política de *compliance*, códigos de ética e conduta ou demais manuais não são garantia da efetividade do programa. De início, frisamos a necessidade de uma organização de grande porte possuir uma estrutura própria de *compliance*.

É cediço que a Controladoria Geral da União elaborou um manual prático de avaliação de programa de integridade em processo administrativo de responsabilização, com o intuito de orientar os servidores do Poder Executivo federal, especialmente os que compõem, ou irão compor, as Comissões de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR, a realizarem a avaliação de Programa de Integridade apresentado pela pessoa jurídica processada para fins de redução do montante da multa prevista no art. 6º, inciso I, da Lei n.12.846/2013, nos termos do art. 18, inciso V, do Decreto nº 8.420/2015. Contudo, além de estarmos diante de um sistema federativo em que cada ente federativo possui autonomia legislativa para diversas temáticas, nossa intenção é tecer uma abordagem sobre a fiscalização da efetividade de um programa de integridade para a contração com a Administração Pública (nas três esferas de Governo) e não dentro de um processo administrativo de responsabilização quando o ato lesivo já ocorreu. Nesse sentido, somos defensores da utilização da certificação como elemento avaliador da efetividade do Programa de Integridade pautado em rígidos padrões de controle.

### 5.3. Responsabilidade do Agente Público

Este tópico busca investigar a responsabilidade do servidor que fica encarregado de avaliar a existência e efetividade de um Programa de Integridade quando da contratação com a Administração Pública.

Alguns entes federativos, à exemplo do Estado do Paraná, criaram um Código de Ética para os chamados Agentes de Compliance. Segundo o referido Código<sup>[1]</sup>, os Agentes de *Compliance* são:

Os responsáveis pela implementação e acompanhamento incessante dos pilares do Programa por meio da identificação, controle, informe, instrução, mitigação e adequação de procedimentos dos riscos que a instituição possa vir a sofrer pela violação às leis e às normas internas. Trata-se, portanto, de servidor que exerce atividade de interesse público, que atua também para resguardar o interesse da coletividade com o objetivo de que a atividade pública seja desempenhada com probidade. Portanto, exige-se deste profissional o mais alto nível de ética e integridade.

Ainda tomando como exemplo o Estado do Paraná, o referido Código de Ética prevê atribuições, responsabilidades e algumas prerrogativas para e no exercício da função. Assim, conforme o art. 24 do Decreto 2.741, de 19 de setembro de 2019, as atribuições são:

- I. A garantia para que todas as pessoas conheçam, entendam e assumam os valores da entidade/órgão e do Plano de Integridade;
- II. A busca para que os servidores guiem suas ações pelos mais elevados padrões éticos;
- III. A comunicação de expectativas da entidade/órgão a todo público interno e externo com relação à integridade;
- IV. A promoção do comportamento ético e íntegro em todas as ações da entidade/órgão;
- V. A participação na identificação, classificação e na elaboração das medidas de mitigação dos riscos gerais e aplicados de cada órgão ou entidade, com base na análise de risco de cada unidade, setor ou órgão e elaborar Matriz de Risco e o Plano de Integridade;

**VI.** O monitoramento da execução do Plano de Integridade, documentando todo e qualquer procedimento e/ou processo de controle e de boas práticas;

**VII.** O conhecimento do Código de Ética do Agente de Compliance e o Código de Ética e Conduta do seu órgão/entidade na íntegra;

**VIII.** A detecção, tratamento e envio ao conhecimento da Coordenadoria de Integridade e Compliance, das ocorrências incompatíveis com o Código de Ética e Conduta, garantindo a imparcialidade, isonomia e a devida diligência nas apurações;

**IX.** A ajuda na criação e implementação de políticas internas, visando adaptar o Compliance à cultura do órgão/entidade.

Ainda, conforme o art. 33 do Decreto 2.902, de 01 de outubro de 2019, as prerrogativas do Agente de Compliance são:

**I** - a inviolabilidade de seus instrumentos de trabalho, de sua correspondência escrita, eletrônica, telemática e telefônica, desde que relativas ao exercício da função;

**II** - ingressar livremente nas dependências de qualquer órgão ou entidade pública estadual;

**III** - examinar, em qualquer órgão ou entidade da Administração Pública estadual, documentos, autos de processos findos ou em andamento, quando não estiverem sujeitos a sigilo ou segredo de justiça, assegurada a obtenção de cópias, com possibilidade de tomar apontamentos;

**IV** - recusar-se a depor como testemunha em processo administrativo ou sobre fato relacionado com pessoa ou fato de que tenha conhecimento a partir de suas funções, mesmo quando autorizado ou solicitado, bem como sobre fato que constitua sigilo profissional.

O agente público encarregado das funções de *Compliance* também deve assinar um Termo de Responsabilidade e Confidencialidade junto à Administração Pública a que pertence, dando ciência que a inobservância do contido nesses termos pode resultar em responsabilização administrativa, civil e criminal.

Nesse sentido, é importante frisar que a Lei 12.846/13 (e seu Decreto Regulamentador 8.420/13) inovou ao trazer a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica (no âmbito administrativo e civil) quando da ocorrência de atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira. Contudo, se analisarmos de forma atenta os incisos do artigo 5º da referida lei transcrito abaixo, é possível perceber que há um espelhamento desses tipos que não são de natureza penal em outras normas que tipificam tais condutas como crime. Significa dizer que o agente que atuar como autor (incluído as figuras penais derivadas) poderá responder pelo crime no âmbito do direito penal, mas essa responsabilidade será subjetiva, ou seja, será apurado o elemento subjetivo (dolo ou culpa). Vejamos a redação do artigo 5º da Lei 12.846/13:

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;

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

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;

IV - no tocante a licitações e contratos:

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

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

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

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

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

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

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

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.

Em apertada síntese temos que a responsabilidade da pessoa jurídica será objetiva no campo civil e administrativo, sem prejuízo da responsabilidade criminal do agente que concorreu de alguma forma para o ilícito.

#### **5.4. Boa Governança, Transparência Pública e Regulação**

O Brasil e o mundo vivem o que vem se intitulando a Era da Integridade e que se consolidou como um grande marco do século XXI face aos grandes escândalos de corrupção que povoaram as mídias internacionais. A relação entre o público e o privado passou a ser contaminada por interesses escusos que se enraizou nas instituições como uma metástase.

De modo a combater esse pernóstico sistema que se instalou no Brasil, o país passou a adotar modelos estrangeiros de integridade que passaram a fazer parte da realidade das instituições privadas e públicas. A internalização dessas normas foi responsável também pela edição de leis importantes, como por exemplo, as leis ordinárias nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação), nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção), nº 13.303/16 (Lei das Estatais), a lei complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), a lei 13.709/18 com a alteração da lei 13.853/19 que introduz a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no Brasil, entre outras.

No âmbito internacional foram editadas as normas da Organização Internacional de Normalização (Padronização) ou *International Organization for Standardization*, em destaque a ISO 19.600 que trata do Sistema de Gestão de *Compliance* e a ISO 37.001 que aborda o Sistema de Gestão Antissuborno.

É nesse contexto que se insere a transparência pública. A própria Controladoria-Geral da União (CGU) afirma que a transparência é o melhor antídoto contra a corrupção, uma vez que ela é um importante mecanismo indutor para que os gestores públicos ajam com responsabilidade. Para tanto, faz-se necessário o investimento em rígidos, eficientes e eficazes sistemas de gestão com foco nos procedimentos, na integridade, no combate à corrupção e ao suborno, entre outras. Da mesma forma, exigir uma mudança comportamental por parte das empresas privadas e, prioritariamente, do Poder Público.

Nesse sentido, com amparo na Constituição democrática e republicana de 1988, deve-se investir na aplicação das normas já existentes, na criação de normas rígidas e na implantação de sistemas de gestão que exteriorizam a transparência necessária para a boa governança pública, de modo a mitigar e, até mesmo, evitar os atos de corrupção e de má gestão.

O governo brasileiro, através da CGU tem investido no modelo do *Open Government Partnership* (OGP) que significa Parceria para Governo Aberto. Trata-se de uma iniciativa internacional que pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social.

Como membro fundador da OGP lançada em 20 de setembro de 2011, o Brasil já implementou inúmeras iniciativas de governo aberto, que estão em diferentes estágios de maturidade e, por isso, vem sendo reconhecido como protagonista no cenário internacional no que diz respeito ao tema.

As ações relativas à OGP são operacionalizadas por meio de um documento intitulado “Plano de Ação Nacional, no qual cada país participante deve especificar quais são os seus compromissos perante a Parceria e delimitar as estratégias para implementá-los.

O mundo vive um novo momento constitucional, ao menos, um momento de transição entre o Constitucionalismo Contemporâneo e o Neoconstitucionalismo (para alguns) ou entre o Moderno e o Pós-moderno (para outros). Independentemente da posição sobre o momento constitucional vigente, fato é que, em diversos países, como por exemplo, Itália, Alemanha, Portugal e Espanha, as Constituições marcaram a ruptura com o autoritarismo, estabelecendo um compromisso com a paz, especialmente no que se refere ao desenvolvimento e respeito aos Direitos Fundamentais e, numa visão mais ampla os Direitos Humanos.

Por influência do direito estrangeiro, o grande marco do Constitucionalismo Contemporâneo<sup>26</sup> no Brasil foi a abertura democrática vivida em meados da década de 1980 e a elaboração da Constituição da República de 1988. A dignidade da pessoa humana passou a ser um dos elementos essenciais desse movimento constitucionalista, devendo ser assegurado pelos Poderes Públicos e pela própria sociedade. Da mesma forma o enaltecimento da força normativa da Constituição.

O modelo burocrático ideal surgiu como reação ao nepotismo e à corrupção, típicas do patrimonialismo pré-capitalista e pré-democrático. Vale dizer que a Administração Pública ao buscar adotar o modelo burocrático apenas tomou como base a sua superioridade em relação ao anterior modelo patrimonialista. Contudo, no que se refere à questão eficiência, este acabou não se mostrando ideal para um Estado em pleno desenvolvimento econômica-social.

A transparência implica na existência de diversas dimensões que devem ser analisadas simultaneamente, que para NETO<sup>27</sup> são: a) publicidade, entendida como a ampla divulgação das informações à população, por múltiplos meios de baixo custo, em tempo hábil para a tomada de decisões; b) compreensibilidade das informações, relacionada à apresentação visual, ao uso da linguagem simples e acessível, visando ao entendimento das informações pelos usuários; e c) utilidade para decisões, que se fundamenta na relevância das informações para os interesses dos usuários.

Ao longo de décadas presenciamos escândalos que foram exteriorizadas através de diversas formas, mas em todos eles o dinheiro público foi o principal alvo. A História mundial fez com que diversos países passassem a se preocupar com aspectos relacionados à governança. Nesse contexto, várias Organizações Internacionais entraram em cena com o objetivo de promover a Boa Governança, como por exemplo, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

---

26 Preferimos usar a expressão Constitucionalismo Contemporâneo em detrimento de Neoconstitucionalismo. A justificativa para tal pode ser melhor observada em nossa obra: CARNEIRO, Claudio. *Neoconstitucionalismo e Austeridade Fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal*. Salvador: Juspodivm. 2017.

27 NETO, Orion Augusto Platt. **Publicidade e transparência nas contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira**. Disponível em: <http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/contabilidadevistaarevista/article/viewFile/320/313>. Acesso em 14.02.2020.

No Brasil, ainda que tardiamente, o interesse pelo tema surgiu com mais intensidade sobre o setor privado. Contudo, percebe-se que o interesse pela Governança Corporativa tinha que partir do próprio setor público onde foram detectados diversos “ralos de corrupção”. Dessa forma, tanto no setor público quanto no privado, passaram e existir iniciativas de melhoria da governança.

Assim, a ideia de governança pública originou-se da governança corporativa (*corporate governance*). Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a governança corporativa é definida como o conjunto de relações entre a administração de uma empresa, seu Conselho de Administração, seus acionistas e outras partes interessadas. Significa dizer que é um conjunto de práticas que têm por objetivo regular a administração e o controle das instituições. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) define Governança Corporativa como “o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle”. Conclui o IBCG que as boas práticas de governança corporativa “*convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade*”.

A legislação brasileira trouxe como um de seus pilares, normas sobre a Boa Governança por parte da Administração Pública em todas as esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal). Como já visto, a expressão Governança deriva do termo Governo, e pode ter várias interpretações, dependendo do enfoque que lhe é dado. Dessa forma, deixamos consignado, desde já, que adotamos o contexto de Governança, como observância das normas de boa conduta para a Administração Pública, bem como o respeito às medidas adotadas pelas leis para governar o país em questão dentro de uma política ética e de combate à corrupção, ao suborno e às irregularidades administrativas. Entre as principais características para se alcançar a ideia de boa governança podemos citar, como exemplo, a transparência, a integridade, a equidade, a responsabilidade dos gestores e da alta administração e, sobretudo, a transparência e a prestação de contas.

Em apertada síntese, podemos afirmar que Governança no Setor Público diz respeito a um conjunto de mecanismos práticos de controle que envolvem temas afetos à liderança, estratégia e informação com o objetivo de executar as quatro etapas:

a) identificar as questões sensíveis; b) tratar os dados (informações) obtidos; c) redimensionar o sistema corrigindo as falhas e implementando os modelos pendentes; d) monitoramento periódico.

As quatro fases elencadas visam à adequação dos instrumentos para a concretização de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Percebe-se, então, que a governança no setor público deve ser analisada sob algumas perspectivas que otimizarão o campo de observação e que vão proporcionar a eficácia no cumprimento das etapas a serem seguidas: a) a sociedade (destinatário) e Estado (agente); b) federalização – A implementação do *Compliance* Público<sup>28</sup> carece ser adaptado de acordo com a realidade dos entes federativos; c) órgãos estruturantes e entidades envolvidas no processo de gestão.

Nessa toada, o Brasil vem editando diplomas normativos, entre eles a lei anticorrupção, a lei das estatais e no âmbito dos entes federativos, diversas leis exigindo a apresentação do Programa de Integridade para contratar com o Poder Público. A primeira direciona-se à iniciativa privada e a segunda refere-se às empresas públicas e sociedades de economias mista e a terceira é um dos focos do presente estudo. A lei n. 13.303/16, também chamada de Estatuto das Estatais (parágrafo quarto do seu artigo nono), traz uma única vez em seu texto a expressão integridade ao determinar que o estatuto social deverá prever a possibilidade de que a área de integridade se reporte diretamente ao Conselho de Administração em situações que haja suspeita do envolvimento do diretor-presidente em irregularidades ou quando este descumprir a obrigação de adotar medidas necessárias em relação à situação a ele relatada.

Atente-se que neste aspecto a Lei das Estatais caminhou no sentido de atribuir uma independência a esta área com intuito de desestimular possíveis comportamentos corruptivos e incentivar aplicação de políticas de integridade dentro das instituições. O Decreto n. 8.945/2016, regulamentador desta Lei, dedicou-se às normas sobre governança das estatais, regulamentando o exercício da atividade fiscalizatória pelo Estado e pela sociedade.

A Lei Anticorrupção, a Lei das Empresas Estatais e tantos outros diplomas importantes, criaram um microsistema anticorrupção, o qual caminha para a incorporação

---

28 CARNEIRO, Claudio. *Compliance na Administração Pública. Uma necessidade para o Brasil*. Revista de Direito da Faculdade Guanambi. v. 3 n. 01 (2016). Disponível em <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/Revistadedireito/article/view/103>. Acesso em 13.02.2020.

no público e no privado de normas que permitam a prevenção da corrupção e estimulem a criação de uma cultura de integridade, isto é, uma geração que tenha como meta a eficiência do aparelhamento público e privado e, conseqüentemente, permita uma transparência de seus gastos e objetivos almejados. Vale lembrar que as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, apesar de serem classificadas com estatais, são pessoas jurídicas de direito privado. Dessa forma, em virtude do disposto no artigo 173 da Constituição da República de 1988, todas as entidades privadas que explorem atividade econômica devem ter o mesmo tratamento e, por isso, as estatais com muito mais razão devem estar inseridas nas práticas de Integridade.

Neste cenário, surge uma importante ferramenta que se propõe a dar efetividade e transparência às práticas anticorrupção, qual seja, o denominado *e-government*<sup>29</sup>, ou governo eletrônico, contudo há que ser ter uma efetividade maior. Tal meio torna-se plenamente aplicável ao *Compliance* Público, dado que alicerçará os princípios constitucionalmente insculpidos e delimitados à Administração Pública para que funcionem em conjunto, buscando uma boa governança e privilegiando a Constituição da República. Por outro lado, é importante dizer que alguns desafios serão encontrados pelo gestor público quando da implementação deste tipo de governo, já que, por se tratar de uma inovação, demandará uma reestruturação do *modus operandi* em conjunto com uma releitura do modelo cultural adotado pelos administrados, sobretudo no que se refere à aferição da efetividade de um programa – missão que não é tão simples quanto parece.

Passa-se, portanto, a se exigir uma otimização da Administração Pública para prestação dos serviços públicos como forma de garantia de qualidade e maior eficácia, o que importa em dizer que o Estado deverá buscar a utilização da tecnologia e de métodos adotados para alcançar a qualidade total quando da execução das atividades de sua responsabilidade, entre elas o gerenciamento acerca da efetividade das normas criadas no tocante a exigência de programas de integridade para contratar com a Administração Pública. Dizer diferente é tornar todas essas normas uma folha de papel sem vida e, especialmente, sem efetividade, o que com todas as vênias abre um espaço gigantesco para as fraudes.

Assim, é possível afirmar que a eficiência administrativa está ligada ao fito de neutralidade, devendo o Estado valorar de forma igualitária todos seus administrados,

---

29 CARNEIRO, Claudio e NEPOMUCENO, Augusto. *Programas de Integridade como Instrumento de Boa Governança Pública: O FCPA e o U.K. BRIBERY como normas inspiradoras*. Juris Poiesis, vol. 22, no 29. 2019.

utilizando-se para tal dos novos meios tecnológicos, pois estes tornam-se um instrumento de transparência administrativa e vinculação da Administração, prezando por uma sociedade uniforme no que tange aos direitos e oportunidades.

Não remanesçam dúvidas acerca da importância na utilização de novas rotinas, procedimentos, tecnologias para garantia do direito à informação e transparência, incitando um contexto de surgimento do chamado *e-government*, ou governo eletrônico, reconhecido como uma infraestrutura multifuncional entre os diferentes órgãos públicos e utilizando-se de forma intensiva da tecnologia da informação para aprimorar o controle público e o atendimento ao cidadão.

No que se refere à sua implementação e continuidade, considera-se a existência de um custo para esse fim, o qual poderá ser mitigado diante da utilização de programas de integridade que transformem esse contexto propício à boa governança que se propõe nos ordenamentos supramencionados, privilegiando os princípios constitucionalmente insculpidos no artigo 37, da Carta da República, em particular, a eficiência, transparência e impessoalidade do gestor.

Portanto, levando-se em consideração os diversos aspectos delineados, deve-se observar que os programas de integridade precisarão estar engajados com as políticas e boas práticas da Administração Pública, funcionando de maneira harmônica a garantir sua efetividade e transparência, características inerentes a quaisquer programas de integridade. Nesse contexto, os tópicos desenvolvidos no bojo do presente estudo, demonstram uma busca da efetividade e não, apenas, criação de normas, pois uma norma sem efetividade de nada serve para o mundo jurídico e, tampouco, para a (Boa) Governança, seja ela pública ou privada.

## **6. CONCLUSÕES: AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE E A CERTIFICAÇÃO ACREDITADA ISO 37001**

A certificação acreditada ISO 37001 é um instrumento confiável para contribuir à demonstração da efetividade dos Programas de Integridade requeridos nas legislações subnacionais, pois ocorre dentro de um ambiente onde os OACs são avaliados pelo INMETRO.

A inclusão da obrigação de uma certificação acreditada ISO 37001 como evidência da avaliação independente da estrutura de um Programa de Integridade não reduz

qualquer prerrogativa do Poder Público, no que tange em especial, aos poderes de regulação, fiscalização e de punição, pois o OAC não representa polícia administrativa.

Isto significa que o Poder Público (por exemplo, o gestor do contrato) pode reconhecer o certificado acreditado ISO 37001 como garantia técnica mínima de que o Programa de Integridade foi avaliado no escopo de uma norma técnica de Sistema de Gestão Antissuborno, sendo seus pilares auditados periodicamente dentro de um modelo de avaliação da conformidade conhecido e confiável, desta forma, conferindo mais tranquilidade e transparência a todos os atores. No entanto, caso julgue oportuno, pode realizar verificações completas ou complementares que julgar cabíveis.

A obrigação da certificação acreditada ISO 37001 no rol de obrigações das empresas que firmarem contrato com a administração pública, assegura que 100% das empresas serão avaliadas e que um certificado somente é emitido se o Sistema de Gestão estiver estruturado, implementado e efetivo. Isto permite inclusive, a aplicação de sanções às organizações que não apresentarem o certificado dentro dos prazos.

## **7. RECOMENDAÇÕES**

Recomenda-se que as legislações em vigor que requerem Programas de Integridade das organizações que firmam contrato com o poder público, bem como, os Projetos de Lei em tramitação nos níveis federal, estadual e municipal que tratam sobre o mesmo tema, incluam requisito de apresentação de certificação do Sistema de Gestão Antissuborno conforme norma técnica ISO 37001, emitida por OAC acreditado pelo INMETRO.

Ademias, seria oportuno se padronizar as exigências relacionadas a valor mínimo de contrato, duração mínima do contrato e responsável pela fiscalização (ver Tabela 1).

Por fim, recomendável que o prazo para implementar o Programa de Integridade seja em de 330 dias (11 meses) para que haja tempo hábil para sua estruturação, implementação e geração de evidências para permitir a avaliação de sua efetividade pelo OAC. E correlacionado com esta recomendação, que a duração mínima do contrato com o poder público para se exigir o Programa de Integridade seja superior aos 330 dias supra (sugestão: 365 dias).

## 8. REFERÊNCIAS

CARNEIRO, Claudio. *Compliance na Administração Pública: uma necessidade para o Brasil*. RDFG – Revista de Direito da Faculdade Guanambi. v. 3, n. 1, julho-dezembro 2016. Disponível em <http://revistas.faculdadeguanambi.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/103/21>.

\_\_\_\_\_. *Cultura de Paz e Cultura de Compliance*. Galileu - Revista de Economia e Direito. Vol. XX, nº1 (2019). Portugal. Disponível em <https://repositorio.ual.pt/handle/11144/4290>.

\_\_\_\_\_. *Neoconstitucionalismo e Austeridade Fiscal: confronto constitucional-hermenêutico das cortes constitucionais do Brasil e de Portugal*. Salvador: Juspodivm. 2017.

CARNEIRO, Claudio e JUNIOR, Milton de Castro Santos. *Compliance e Boa Governança (Pública e Privada)*. Curitiba: Juruá. 2018.

CARNEIRO, Claudio e FILHO, Humberto Eustáquio C. Motta. *Compliance: O Estado da Arte: Regulações, práticas, experiências e propostas para o avanço da cultura da integridade no Brasil e no mundo*. Curitiba: Instituto Memória. 2019.

CARNEIRO, Claudio e NEPOMUCENO, Augusto. *Programas de Integridade como Instrumento de Boa Governança Pública: O FCPA e o U.K. BRIBERY como normas inspiradoras*. Juris Poiesis . vol. 22, no 29. 2019.

NETO, Orion Augusto Platt. *Publicidade e transparência nas contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira*. Disponível em: <http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/contabilidadevistaerevista/article/viewFile/320/313>. Acesso em 14.02.2020.