



COMPLIANCE COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA PÚBLICA PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE JATEÍ/MS

CELSO REIC URBIETA
KELLCIA REZENDE DE SOUZA
CAIO LUIS CHIARIELLO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP)
DOURADOS-MS, MAIO/2022

INTRODUÇÃO

A ausência de regulamentação dentro da gestão pública, ou seja, a inexistência de uma lei, de um decreto ou de qualquer outra norma que descreva os procedimentos que devam ser adotados vem, por décadas, permitindo omissões que, juridicamente, podem ser tipificadas como condutas criminosas ou ilícitos civis, administrativos ou éticos.

No Brasil, conforme IBGE (2021), 67% dos municípios apresentam-se com menos de 20 mil habitantes. Além de sofrerem com a limitação de gestão pública, esses pequenos municípios, apresentam, arraigado em sua história política, a prática coronelista onde o poder é revezado por pequenos círculos de grupos familiares que, por oportunizar um terreno fértil para possíveis práticas ilícitas na condução da política-administrativa desse ente federativo, faz-se imperioso a aplicação de um programa para combate à corrupção.

O compliance, frente à esse cenário que ainda se faz muito presente nas realidades das gestões públicas em pequenos municípios, apresenta-se como uma alternativa institucional de prevenção da corrupção na esfera pública. Trata-se, pois, de um instrumento que busca combater a corrupção na esfera da gestão pública na medida em que reforça a transparência e possibilita a responsabilização de condutas ilícitas.

O termo compliance tem origem no verbo inglês to comply, que significa agir conforme a lei, ou melhor, estar de acordo com os procedimentos éticos e as normas a ela aplicadas.

Tal agir é desdobrado em diversas condutas que acabam por criar um programa de integridade: o Programa de Compliance. Tal programa utiliza diversos instrumentos como, por exemplo, a criação de uma cultura de compliance, o due diligence, que é a ferramenta de anticorrupção para a contratação de prestadores de serviço, criação de canais de denúncia e investigações internas para que a partir de um mapeamento de risco possam implementar uma governança corporativa eficiente.

O escopo da pesquisa encontra-se na elaboração de diretrizes gerais (Programa de Compliance) para a Câmara Municipal de Jateí-MS, onde o autor atua como Procurador. Por ser uma cidade pequena com população inferior a 20 mil habitantes, Jateí enquadra-se no cenário descrito anteriormente servindo como referência, no campo de estudo, às outras de estrutura similar as quais formam a maioria no Brasil. Já a Câmara Municipal vem de forma oportuna como âmbito de estudo devido às decisões nela tomadas serem compartilhadas por diversos pares, o que, por dificultar a responsabilização dos atuantes, caracteriza um desafio maior na implementação de conduta anticorrupção, destoando do poder executivo, onde a responsabilidade concentra-se no gestor.

Frente a uma cultura coronelista alimentada por décadas de ausência de regulamentação, **tem-se a questão:** será possível implementar uma política pública hábil para barrar condutas ilícitas arraigadas no âmbito político?



MUNICÍPIO COMO ENTE FEDERATIVO

Poucos Estados-nação no mundo elencam o Município como ente federativo, a importância de estudar o nascimento e a evolução do federalismo reside na compreensão de como o ente federativo Município efetiva a sua gestão.

ASPECTOS HISTÓRICOS INFLUENCIADORES

1824 - A primeira constituição brasileira, a Constituição Política do Império do Brasil, adota a forma unitária de Estado com centralização do poder nas mãos do imperador

1891 - Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil: primeira formação do federalismo brasileiro prevendo a não intervenção nos estados, salvo casos específicos, além de permitir que cada Estado elaborasse sua própria constituição

1930 - Revolução de 1930 com a chegada ao poder de Getúlio Vargas, no qual nomeou interventores por decreto

1934 - Nova Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil inaugurou o federalismo cooperativo: início do movimento centrípeto de subtração da competência

1945 - Fim do Governo Vargas

1946 - Nova Constituição: enorme descentralização política e impossibilidade de nomear Governadores. Objetivou garantir a redemocratização e a estabilidade institucional

1964 - Golpe de Estado: instituição da Junta Militar no Poder Constituinte

1967 - Constituição da República Federativa do Brasil: centralização dos poderes da União, havia uma relação de submissão com os demais entes federativos, governadores e prefeitos eram eleitos indiretamente por um colégio eleitoral

1988 - Nova Constituição da República Federativa: efetiva reestruturação do federalismo que reestabeleceu as competências para Estados e Municípios com autonomia administrativa, política e financeira

O federalismo no Brasil carrega uma herança de viés centralizador de poder frente às outras esferas de governo, cujas gestões continuam, ainda, muito dependentes do governo federal e que foram, no geral, muito pouco modernizadas. Esse modelo centralizador e autoritário ainda recebe forte influência da carga cultural de cunho coronelista na condução das gestões, sobretudo, as municipais formando um desafio considerável para a efetividade do federalismo cooperativo no país. O compliance, nesse contexto, servirá diretamente como delimitação do papel do ente municipal na criação, regulamentação e execução de normas, ou seja, na efetividade da oferta de qualidade das políticas públicas

COMPLIANCE

O **compliance** não corresponde a um mero cumprimento de regras, mas é algo bem mais complexo, pois trata-se de um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários

OBJETIVOS DA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE COMPLIANCE:

- 🕒 Cumprir com a legislação nacional e internacional, além das regulações gerais e das normas internas da instituição
- 🕒 Prevenir demandas judiciais
- 🕒 Evitar o conflito de interesse entre os diversos atores da instituição

PARA A INSTALAÇÃO DO PROGRAMA DE COMPLIANCE:

Desenvolvimento periódico e conectado de três fases:

✎ É muito difícil a instalação de um programa homogêneo em si, principalmente na esfera pública, já que os valores organizacionais de cada corporação são distintos e as regulamentações muito diversas

Estabelecimento

Incorporação

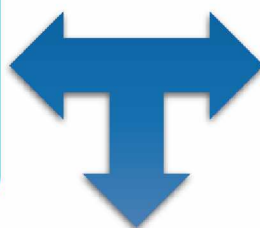
Aplicação

⚠ A adoção de um Código de Conduta, Ética ou de qualquer conjunto de normas **NÃO É SUFICIENTE** sem efetivamente realizar ações para a prevenção, detecção e o combate aos atos não conformes. Esse seria um cenário ainda pior que a inexistência do programa em si, pois buscaria apenas simular a aderência de boas práticas.

COMPLIANCE X ACCOUNTABILITY

✦ Conceitualmente:

Compliance: é a execução da lei, compreende a busca por instrumentos que permitam que aquele comando legal (em sentido amplo) seja devidamente obedecido e coloque em funcionamento um processo ou um sistema.



Accountability: é uma definição relacionada a quando as pessoas são responsabilizadas pelas operações e pelo sucesso dos programas e instituições que estão sob seu controle

Apesar de serem conceitos diferentes, o processo ou sistema posto em funcionamento pelo compliance pode ser um sistema de accountability no caso, por exemplo, de normas que ensejam resultados efetivos.

✦ No âmbito da administração pública:

Compliance

Ética

Integridade

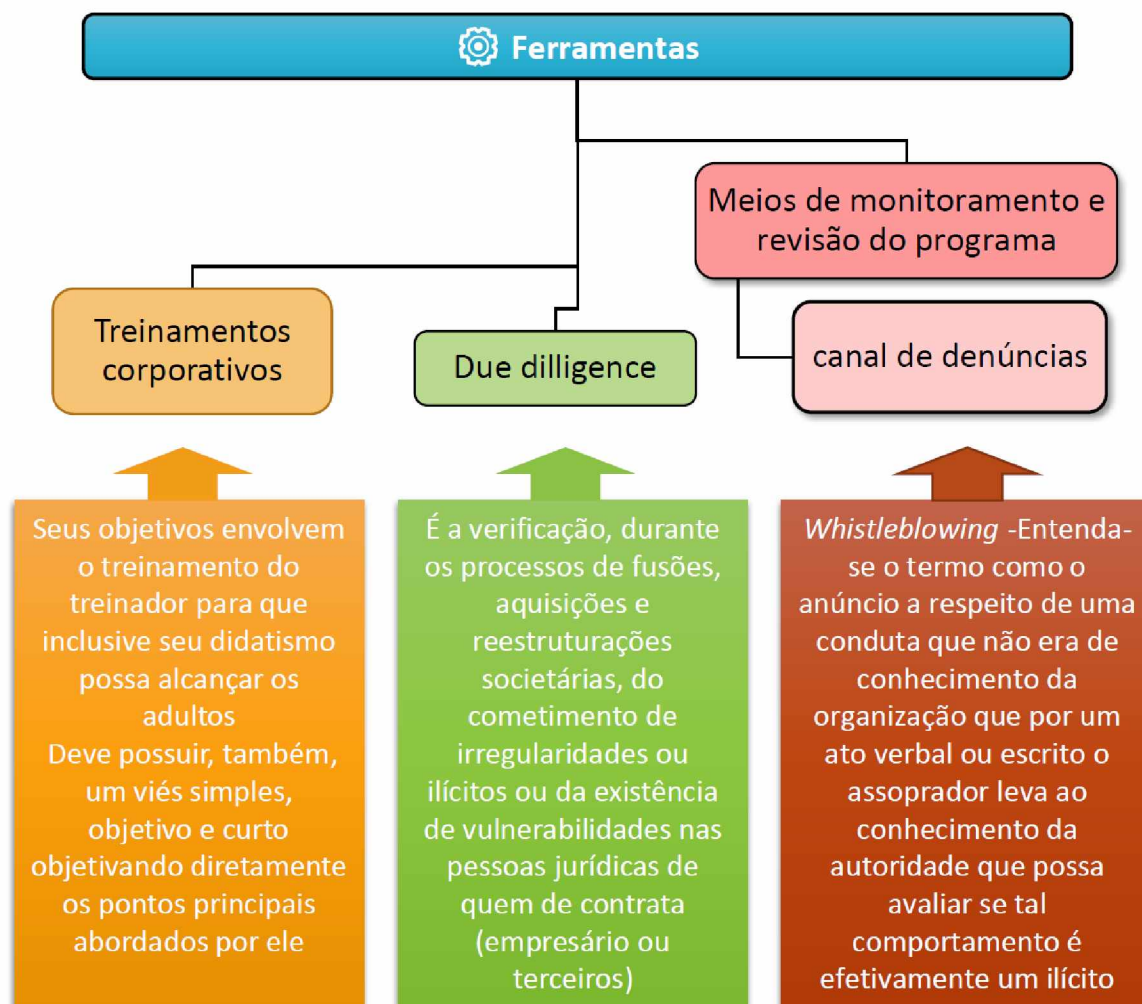
Accountability

Transparência

Prestação de
contas

Compliance, pode ser considerado um instrumento de *accountability*, pois se trata de uma das bases da governança ao implantar meios para assegurar a conformidade com normas, leis e políticas internas e externas, ao passo que fortalece a cultura do ambiente ético por meio de controles internos e aumento da transparência

COMPLIANCE NA GESTÃO PÚBLICA



Embora essencial para que seja possível avaliar o ambiente organizacional, há que se mencionar que no âmbito público a estrutura é diversa da privada e muitas vezes a discricionariedade da gestão é a maior dificuldade para que se identifique quais serão os pontos focais de determinado treinamento. Há um crescimento, todavia, nos contratos de consultoria no serviço público mesmo com a sistematização constitucional de ingresso pelo serviço pública e da legislação que impõe as atribuições de cada cargo.

COMPLIANCE NO PODER LEGISLATIVO

A corrupção propriamente dita ou condutas ineficientes podem causar mais malefícios na esfera legislativa do que na esfera executiva. A função precípua do legislativo – criação legislativa – podem alterar o ordenamento jurídico para que se privilegie interesses próprios



“Nada é mais perigoso que a influência dos interesses privados nos negócios públicos; e o abuso das leis por parte do governo constitui um mal menor que a corrupção por parte do legislador, continuação infalível dos alvos particulares.” Rousseau (2011, p. 81)

Situação problema

O legislativo, em razão de sua natureza representativa, deriva de uma composição colegiada que implica inicialmente na divisão do poder decisório que pode conflitar com a manutenção de uma postura ética

A composição de um código de conduta pressupõe a governança e, por sua vez, lastreia-se num código de ética tácito ou expresso do órgão

Criação de um código de conduta

Solução

COMO?

1

Canais de denúncia: responsáveis por conferir estabilidade ao sistema ao criar uma vigilância que desincentive o processo de racionalização do agente que pratique o ato e o justifique mesmo o sabendo errado

2

Fortalecimento do controle interno: já se mostra efetiva no âmbito exterior ao pensamento dos agentes e serve como a primeira forma de se avaliar os resultados frente a sua eficácia e eficiência

3

Proteção aos servidores que denunciem esquemas de corrupção: é imperioso uma legislação que embase uma cultura de integridade, pois ao denunciar tais servidores pode-se submeter a graves riscos pessoais

METODOLOGIA

O presente trabalho vislumbrou assegurar a proposição de um Programa de Compliance para a **Câmara Municipal de Jateí-MS**



CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Abordagem quanti-qualitativa

Condução do estudo pela pesquisa Bibliográfica, Documental e Em campo

Descritiva e exploratória

Só a partir do levantamento das normativas nacionais dos órgãos de controle e da realidade investigada, ou seja, as produções normativas da Câmara de Jateí-MS, será possível realizar o diagnóstico situacional necessário para a proposição da implementação de um programa de *compliance* que possa maximizar a atuação do legislativo com a prevenção de comportamentos ilícitos.

ETAPAS DA PESQUISA

1- Desenvolvimento de um estudo exploratório com base na bibliografia

A revisão teórica buscou produções científicas em que fosse possível a coleta de dados referentes ao federalismo e compliance. Tais dados foram buscados em livros, artigos de periódicos, páginas e organizações especializadas.

2- Criação de parâmetros de análise para as condutas observadas.

Sob a base da pesquisa exploratória em que se utilizou o Relatório da Auditoria Cooperativa realizado em 2017 (CAMPO GRANDE, 2017) e o Manual de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade da União (BRASIL, 2020)

3- Estudo qualitativo

Atribuir uma métrica para que os comportamentos mapeados fossem classificados em nível de aderência geral às boas práticas e de acordo com os cinco níveis, desde muito baixo até muito alto

4- análise dos comportamentos

elaboração da proposta, que visou a classificação dos dados coletados para que ao serem analisados busquem a máxima efetividade na proposta de intervenção.

5- compilação de todas as sugestões baseadas nas boas práticas

Correspondem à proposta de intervenção viável ao órgão objeto de estudo baseando na sistematização de um programa de integridade dedicado ao órgão.

O questionário foi voltado a responder as seguintes problematizações: o federalismo moderno traz consequências à autonomia municipal? Há práticas de boa governança na organização estudada? Há aderência a um programa de Integridade/Compliance? A aplicação de um programa de integridade pode soar como uma alternativa viável para a melhoria dos processos, em geral, da Câmara? Estas são algumas das questões que são necessárias serem respondidas para a propositura de um projeto de intervenção efetivo, mapeamento e identificando os pontos de maior necessidade de alteração.

RESULTADOS: ANÁLISE DE DADOS

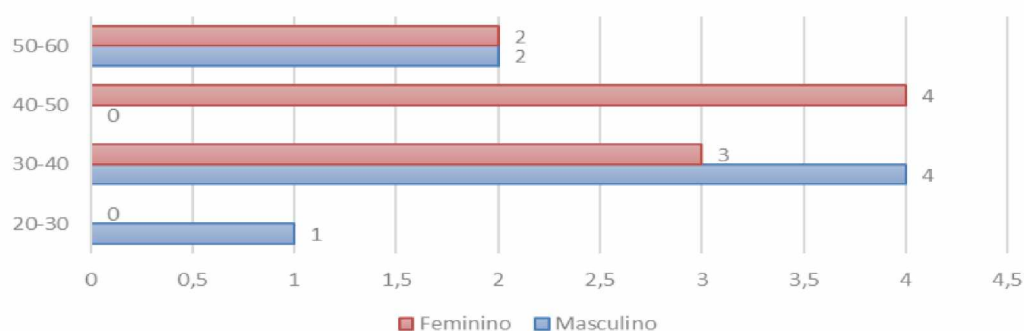


De acordo com o IBGE (2022) Jateí possui uma população estimada de 4.015 pessoas e uma área territorial de 1.933,316 km². Seu PIB per capita atinge a soma de R\$ 75.005,78 e o seu IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é correspondente a 0,708

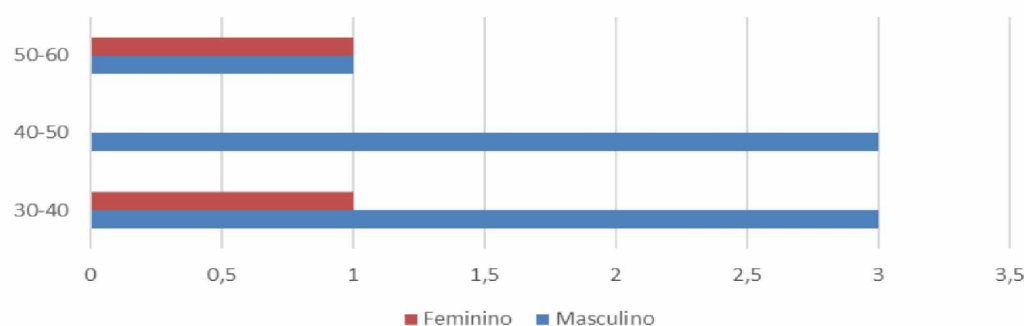


A Câmara Municipal de Jateí-MS, criada em 1965 com sede na avenida Bernadete Santos Leite, 653, conta com 16 servidores sendo que 7 são do sexo masculino e 9 do sexo feminino e 9 vereadores em que há apenas 2 mulheres.

MAPA ETÁRIO/GÊNERO DOS SERVIDORES DA CÂMARA DE JATEÍ



MAPA ETÁRIO/GÊNERO VEREADORES DA CÂMARA DE JATEÍ



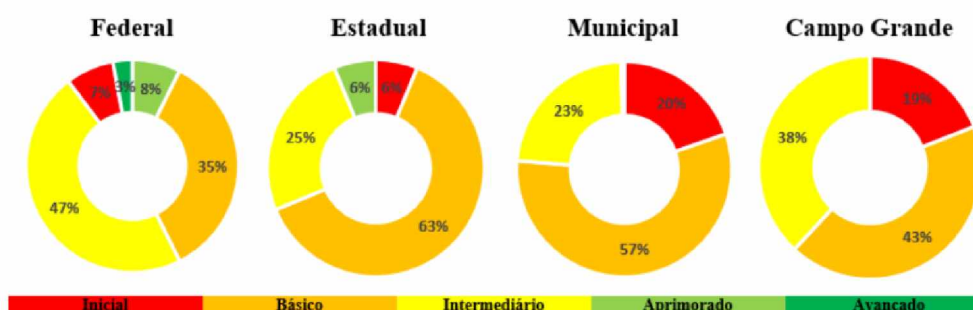
INSTRUMENTOS E DESAFIOS DO COMPLIANCE NA GOVERNANÇA PÚBLICA



A implementação e a existência desses oito pilares mínimos com os mecanismos que permitam o monitoramento contínuo é uma árdua tarefa

O relatório realizado pela Auditoria Conjunta, que avaliou 282 organizações públicas no Mato Grosso do Sul sendo que 198 organizações eram municipais, denota uma baixa aderência aos mecanismos que evitem a prática de ilícitos.

Níveis de Aderência às Boas Práticas de Combate à fraude e corrupção



PILARES DAS BOAS PRÁTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E FRAUDE

Em detida análise das 161 Resoluções mapeadas da Câmara Municipal de Jateí/MS apenas há mecanismos de controle estabelecidos na Resolução 003 de 2001 que estabelece o Regimento Interno da Câmara, 001 e 002 de 2007 e 003 de 2014 que disciplinam o uso do veículo oficial; 002 de 2009, 006 e 007 de 2017 que disciplinam as atribuições dos cargos e a sua estrutura administrativa.

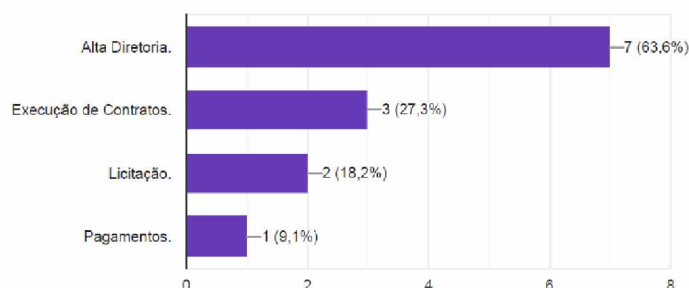
Questionário:

A submissão de um questionário foi realizada para que houvesse uma abordagem quantitativa em que as perguntas foram estruturadas pela escala de cinco pontos (muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto)

1 - Quais as áreas com maior risco de corrupção na Câmara? Pode-se assinalar quantas áreas forem necessárias.

 Copiar

11 respostas



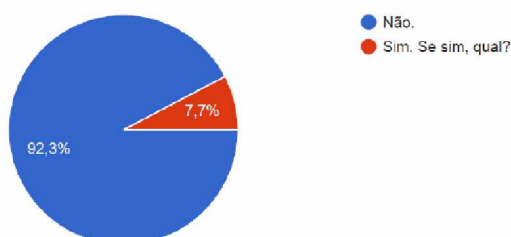
Embora a alta direção por meio da presidência tenha aquiescido com a submissão de todos os questionários e demonstrado boa-fé na execução do programa, a área com maior risco pela percepção dos servidores é justamente a alta diretoria

No que concerne a existência de código de conduta e políticas de compliance não se encontrou qualquer menção específica ao tema ou que ao menos dessem diretrizes comportamentais de como proceder nas relações com terceiros ou com o próprio órgão.

2 - A instituição possui alguma gestão de risco de corrupção e mecanismos de mitigá-los?

 Copiar

13 respostas

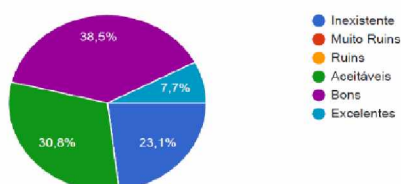


PILARES DAS BOAS PRÁTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E FRAUDE

7 – Mecanismos de prevenção. Existem ou são satisfatórios mecanismos de prevenção a atos que possam se caracterizar como ilícitos?

[Copiar](#)

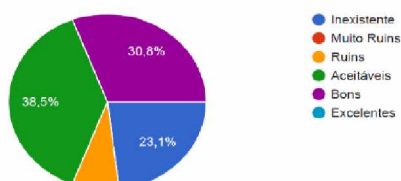
13 respostas



8 – Mecanismos de detecção. Existem ou são satisfatórios mecanismos de detecção a atos que possam se caracterizar como ilícitos?

[Copiar](#)

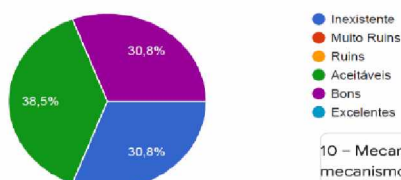
13 respostas



9 – Mecanismos de investigação. Existem ou são satisfatórios mecanismos de investigação a atos que possam se caracterizar como ilícitos?

[Copiar](#)

13 respostas



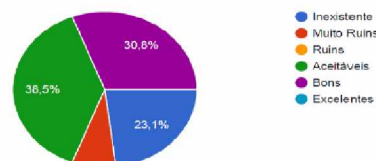
Embora inexistente a previsão de qualquer mecanismo de prevenção, detecção ou investigação regulamentado no órgão a percepção dos servidores é que eles são bons.

No que concerne os controles internos há a edição da Lei 649/2015 (JATEI, 2015) que regulamenta o sistema de controle interno da Câmara, todavia, padecendo de insanável vício formal já que o instrumento adequado como disposto é a Resolução conforme o regimento interno. Há também a resolução 007 de 2017 que estabelece a estrutura da Câmara Municipal prevê o cargo de “Analista de Planejamento e Controle” com atribuições de controle interno como executar programas de auditoria interna de gestão e procedimentos de controle interno recomendando medidas de correção, otimização e aprimoramento dos trabalhos

10 – Mecanismos de correção. Existem ou são satisfatórios mecanismos de investigação a atos que foram considerados ilícitos?

[Copiar](#)

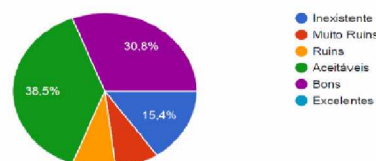
13 respostas



11 – Mecanismos de monitoramento. Existem ou são satisfatórios mecanismos de monitoramento aos processos que envolveram atos ilícitos?

[Copiar](#)

13 respostas

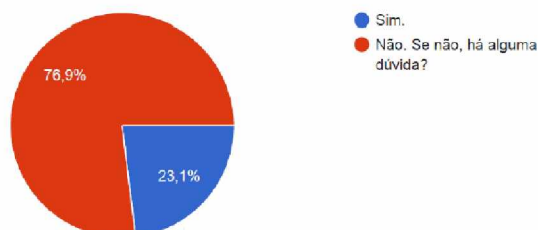


PILARES DAS BOAS PRÁTICAS DE COMBATE À CORRUPÇÃO E FRAUDE

12 - Houve treinamento para a sua posse nessa função ou cargo?

Copiar

13 respostas



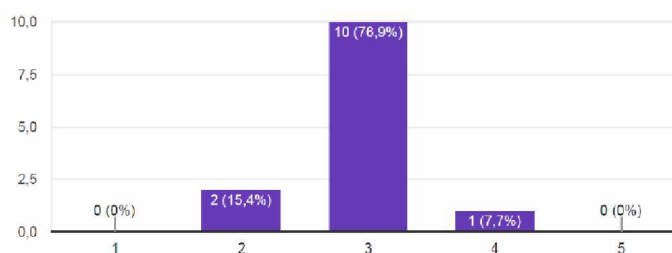
Em relação ao treinamento e comunicação não há regulamentação de como serão administrados ou oferecidos treinamentos aos servidores efetivos ou comissionados que venham a ocupar o cargo.

No que concerne a investigações internas, não há regulamentações de como serão conduzidas ou internamente qualquer previsão de sua execução. A percepção dos servidores é de que o nível de transparência das decisões é médio.

14 - Como você avalia a transparência nas decisões em geral da direção da Câmara Municipal de Jateí.

Copiar

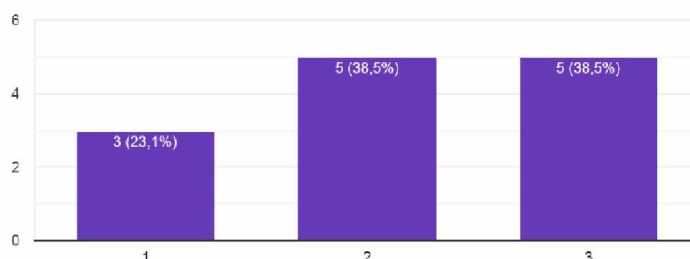
13 respostas



15 - Qual a importância você atribui a um canal de denúncias em que seja possível reportar, anonimamente, a ocorrência de ilícitos.

Copiar

13 respostas



A existência de um canal de denúncias para que seja possível reportar anonimamente e com segurança daquele que o faz (whistleblower) não se encontra em nenhuma das 161 resoluções avaliadas. No mesmo sentido, o questionário demonstra a percepção de necessário / extremamente necessário a existência de tal instrumento.

A análise desses dados demonstrou a baixa aderência com base na inexistência de regulamentações sob a percepção dos servidores a um programa de Compliance. Dessa forma, a existência de um Código de Conduta é medida crível para que seja possível delinear algumas direções para que o órgão possa oferecer aos servidores e aos agentes políticos condutas posto que a análise dos dados supratranscritos sugeriram a falta de transparência e normatizações.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Criar o Código de Conduta e Gestão de Ética e Integridade da Câmara Municipal de Jateí/MS

Art. 1º - Código de conduta é a compilação regras que orientam a atuação dos servidores e dos agentes políticos com práticas organizacionais.

Art. 6º - A conduta de todos os agentes deve ser orientada pelo regramento ético observando a integridade, transparência, respeito ao meio ambiente laboral e a dignidade da pessoa humana, a impessoalidade, o decore no exercício de suas funções, a boa-fé, a iniciativa, a eficiência, a presteza, legalidade, o compromisso com o interesse público.

Art. 7º - O convívio no meio ambiente laboral deve ser baseado na cordialidade e no respeito mútuo independentemente da posição hierárquica ou cargo, emprego ou função.

Art. 9º - Os servidores, colaboradores, agentes políticos, integrantes de empresas terceirizadas que prestem serviços ao órgão, não poderão receber salário ou qualquer outra remuneração de fonte privada em desacordo com a lei, nem transporte, hospedagem, alimento ou quaisquer favores ou benesses que possam gerar dúvida sobre sua probidade ou honra.

Art. 10º. I – zalem pela observância dos princípios éticos e dos padrões de comportamento expressos neste Código de Conduta mesmo que em período de férias, licenças ou afastamentos;
VI – não aceitar ou deixar de informar as autoridades competentes sobre qualquer ilícito ou infração deste Código;

Art. 11 – Caracteriza-se conflito de interesses o exercício de atividades que contrariem o interesse público e beneficiem interesses particulares

Art. 12 – É vedada a aceitação de presentes, benefícios ou vantagens exceto as decorrentes de premiações.

Art. 13 – O conflito de interesses deve ser prevenido ao adotar uma ou mais das seguintes providências:
I – encerrar a atividade externa ou licenciar-se do cargo ou função públicas enquanto perdurar a situação passível de suscitar conflito de interesses, obedecendo a este Código e a legislação em vigor sob pena de punição

Art. 14. I – assegurar o direito fundamental de acesso à informação

IV – não retardar de nenhuma forma o fornecimento de informações ou fornecer informação incorreta, incompleta ou imprecisa sob pena de responsabilização;

Art. 15 – Devem os servidores, vereadores, colaboradores e terceiros quando nas mídias sociais:

I – responsabilizar-se pelos conteúdos que publicar

Art. 16. I – evitar participar de eventos de natureza eleitoral como convenções e reuniões de partidos políticos que possam causar conflito de interesses;

II – não utilizar recursos públicos de qualquer espécie, inclusive o uso do veículo oficial, para interesses próprios

Art. 17 – Objetiva-se que a sociedade possa fiscalizar e participar do processo decisório governamental.

Art. 18 – Qualquer alteração patrimonial no acervo dos bens da Câmara Municipal de Jateí/MS deve ser imediatamente comunicada ao Diretor Administrativo e ao responsável pelo almoxarifado.

Art. 19 – O relacionamento com os cidadãos deve ter como base a solicitude e o respeito atuando com profissionalismo, impessoalidade e transparência.

Art. 21 – O comitê será composto por 3 (três) servidores efetivos da Câmara Municipal mediante sorteio no início da sessão legislativa com o apoio da Procuradoria e da Controladoria Interna da casa

Art. 22 – As denúncias sobre a ocorrência de qualquer ilícito deverá ser feita por meio de requerimento escrito e anônimo em urna previamente estabelecida no órgão ou por e-mail a ser definido pelo Comitê anualmente garantido o anonimato do denunciante.

Art. 24 – A Câmara Municipal de Jateí realizará treinamento periódico de seus servidores cuja frequência deve ser no mínimo de um treinamento anual.

**Relatório Técnico apresentado ao Programa de
Mestrado Profissional em Administração Pública
em Rede Nacional – PROFIAP**

13 de maio de 2022

Responsáveis:

Orientadora: Prof^a Dr^a Kelcia Rezende Souza

E-mail: kellciasouza@ufgd.edu.br

Coorientador: Prof. Dr. Caio Luis Chiariello

E-mail: caiochiariello@ufgd.edu.br



MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FACE
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO,
CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ECONOMIA

UFGD
Universidade Federal
da Grande Dourados