



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2023

CLÁUDIO ANTONIO CARVALHO FERREIRA, Cap Av

Sistemas de Gestão de *Compliance*: uma proposta de aprimoramento do “Plano de Integridade da FAB” visando sua implementação eficaz

Rio de Janeiro

2023

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2023

CLÁUDIO ANTONIO CARVALHO FERREIRA, Cap Av

Sistemas de Gestão de *Compliance*: uma proposta de aprimoramento do “Plano de Integridade da FAB” visando sua implementação eficaz

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Liderança com Ênfase em Gestão no COMAER.

Linha de Pesquisa: Gestão Institucional
Orientador: Wellington Azevedo dos Santos
Maj Inf

Rio de Janeiro

2023

CLÁUDIO ANTONIO CARVALHO FERREIRA, Cap Av

Sistemas de Gestão de *Compliance*: uma proposta de aprimoramento do “Plano de Integridade da FAB” visando sua implementação eficaz

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica.

Aprovado por:

Jaqueline de Azevedo Bruno, Ten Cel Int
EAOAR

Wellington Azevedo dos Santos, Maj Inf
EAOAR

Rio de Janeiro

2023

RESUMO

O Decreto nº 9.203/2017 determina que os órgãos e entidades da Administração Pública federal estruturarem um programa de integridade com o objetivo de promover medidas contra fraudes e atos de corrupção. Na Força Aérea Brasileira (FAB), este programa possui um sentido bem mais amplo: implementar medidas contra a quebra de integridade. Contudo, a inobservância de algumas recomendações da norma ISO 37301, faz com que o Programa de Integridade da FAB não atinja plenamente suas capacidades. O ensaio defende a tese de que o Programa de Integridade da FAB pode ser aprimorado através da utilização de requisitos já consolidados em Sistemas de Gestão de *Compliance*. A Gestão de Conformidade, que seria o atendimento pleno as normas, contribui para a segurança jurídica e legalidade dos atos administrativos. Já o Canal de Denúncias é um mecanismo que auxilia tanto na detecção de não conformidades, quanto na apuração de desvios de conduta. Ao final, além de tornar o Programa de Integridade da FAB mais eficaz, essas medidas contribuirão positivamente para as relações institucionais e a imagem da FAB perante a sociedade.

Palavras-chave: Governança. *Compliance*. Programa de Integridade. Conformidade. Canal de Denúncias.

1 INTRODUÇÃO

O Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, determina que os órgãos e entidades estruturarem um programa de integridade, com o objetivo de “promover a adoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção, à punição e à remediação de **fraudes e atos de corrupção**” (BRASIL, 2017, grifo nosso).

Neste sentido, o Comando da Aeronáutica (COMAER), por meio da Portaria nº 1.868/GC3, de 20 de novembro de 2018, aprovou a Diretriz do Comando da Aeronáutica (DCA) 16-3: o “Plano de Integridade da Força Aérea Brasileira (FAB)”. Porém, o Programa de Integridade da FAB possui o escopo de “prevenir, detectar e remediar as ocorrências de **quebra de integridade**” (BRASIL, 2018, p. 7, grifo nosso). Ainda, o item 1.2.12 da própria legislação define “quebra de integridade” como “toda e qualquer conduta antiética que possa levar a desvios de comportamentos mais graves”. (BRASIL, 2018, p. 9)

Esta disparidade entre a amplitude dos objetivos do Decreto (“fraudes e atos de corrupção”) e os objetivos da DCA 16-3 (“toda e qualquer conduta antiética”) gera o que chamamos de “conflito aparente de normas” ou “antinomia”. Contudo, se por um lado este escopo mais amplo mostra-se bastante adequado ao profissional militar, do qual esperamos uma conduta ética e incorruptível em todos os sentidos, por outro lado contribui para que o Programa de Integridade não obtenha a eficácia desejada: muitos o limitam às técnicas de governança já existentes (adotando o escopo previsto no Decreto); outros o associam ao “Programa de Formação e Fortalecimento de Valores – PFV” (MCA 909-1), assumindo um sentido ético mais amplo.

Por isso, este ensaio defende o aprimoramento do Programa de Integridade da FAB através da utilização de requisitos já consolidados em Sistemas de Gestão de *Compliance*.

Argumentando em favor desta tese, serão discutidos dois quesitos: a “Gestão de Conformidade” e o “Canal de Denúncias”.

Em síntese, podemos dizer que a “Gestão de Conformidade” é o pleno atendimento às normas (internas ou externas). Se adotado corretamente, este requisito contribuirá para a segurança jurídica e legalidade dos atos administrativos.

Quanto ao “Canal de Denúncias”, este seria um meio de comunicação anônima com o objetivo de apurar não conformidades e desvios de conduta do efetivo. Para ser mais eficiente, deverá dispor de mecanismos capazes de encurtar o percurso entre a denúncia e sua apuração. Assim, a utilização desses preceitos aprimora sobremaneira o nosso Programa de Integridade.

2 O PLANO DE INTEGRIDADE DA FAB

Antes de detalhar os argumentos supramencionados, é bastante oportuno esclarecer alguns conceitos referentes aos programas de *Compliance*.

O termo “*Compliance*” tem origem do inglês “*to comply*”, que pode ser traduzido livremente como “cumprir”, o que significa estar em cumprimento (conformidade) com as normas, sejam de caráter legal ou de âmbito interno da empresa. Para não gerar dúvidas, podemos dizer que um “Programa de *Compliance*” do setor privado corresponde ao “Programa de Integridade” no setor público (CARNEIRO; SANTOS JUNIOR, 2018, p. 7). Embora pareça inusitado associar *Compliance* com a Administração Pública, o professor Carneiro (2016) esclarece que esta visão é equivocada, pois o Poder Público deve submeter-se à legislação dando “o exemplo de boa-fé, legalidade e boa governança”.

Como é de se imaginar, os programas de *Compliance* do mundo corporativo são muito amplos e, normalmente, muito distintos entre si. No intento de pacificar o assunto, a *International Organization for Standardization* (ISO), organização que promove boas práticas de gestão, publicou a norma ISO 37301:2021 “*Compliance management systems — Requirements with guidance for use*” (“Sistemas de gestão de compliance — Requisitos com orientações para uso”, tradução nossa). Importante dizer que este documento é aplicável a organizações públicas ou privadas: em vez de estipular critérios rígidos de “como fazer”, a norma define requisitos que “devem constar” num Programa de *Compliance*.

Após esta breve explanação, serão apresentados dois requisitos já bastante consolidados que contribuirão para o aprimoramento (e efetiva implementação) do Programa de Integridade na FAB.

2.1 Gestão de Conformidade

Além da questão do escopo do Programa de Integridade da FAB, citado anteriormente, podemos citar outro exemplo de antinomia entre norma interna e Lei.

Num breve relato, a Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) 4-1/2022 é a legislação que trata do transporte de passageiros no Sistema do Correio Aéreo Nacional. No item 3.5, alínea “b”, são elencadas condições para o transporte de adolescentes desacompanhados (de 12 a 18 anos incompletos). São elas: apresentar autorização por escrito do pai, mãe ou responsável legal (conforme Anexo B da própria ICA), cópia da identidade de quem autorizou a viagem e cópia da identidade (ou certidão de nascimento) do adolescente.

Por outro lado, a Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019 alterou o artigo 83 do “Estatuto da Criança e do Adolescente” (ECA), que passou a vigorar com a seguinte redação: **“nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesseis) anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveis sem expressa autorização judicial”**. (BRASIL, 2019, grifo nosso). Desde esta alteração, a ICA 4-1 sofreu duas atualizações e, em nenhuma delas, o item 3.5 foi retificado para se adequar à Lei.

Os exemplos citados ilustram falhas no processo de gestão normativa da FAB, principalmente quando são necessárias atualizações das normas internas (DCA e ICA) motivadas por alterações nas normas externas (decretos e leis). Evidentemente, o impacto gerado pela não conformidade pode variar muito: a norma pode apenas não produzir os efeitos esperados (não ter “eficácia jurídica” desejada), ou até mesmo trazer problemas judiciais mais graves para a Força Aérea.

No que se refere às ações corretivas de não conformidade, o requisito 10.2 da ISO 37301 orienta que, quando uma não conformidade ocorrer, a organização deve “[...] reagir conforme aplicável (controlar e corrigir ou tratar de suas consequências); eliminar suas causas; [...] rever a eficácia das ações corretivas; e fazer ajustes no seu Sistema de Gestão de *Compliance*, se necessário” (ISO, 2021, tradução nossa), dentre outras providências. Estas medidas reforçam a chamada “segurança jurídica” da organização, ou, em outras palavras, “o mínimo de previsibilidade que o Estado

tem a obrigação de oferecer ao cidadão, pois diz respeito a quais são as normas que ele deve observar” (LEAL; COELHO, 2020, p. 9).

Vale lembrar ainda que a conduta dos agentes públicos deve sempre ser pautada no princípio da legalidade. Neste raciocínio, a Administração possui uma margem de atuação (discricionariedade), mas “deve fazer a melhor escolha para atender ao interesse público estabelecido na lei” (ARAÚJO; BONFIM, 2013, p. 16). Caso isto não seja respeitado, o Poder Judiciário teria competência para anular um ato administrativo discricionário quando este apresentar um vício de legalidade (seja quanto à competência, finalidade, forma, motivo ou objeto).

Portanto, resta evidente a possibilidade de aprimorar o Programa de Integridade da FAB por meio da estruturação da Gestão de Conformidade, o que resultará numa maior segurança jurídica, mitigando condutas administrativas ilegais.

2.2 Canal de Denúncias

No que se refere ao Canal de Denúncias (ou “*Whistleblowing*”), este mecanismo, embora esteja relacionado, não está limitado à Gestão de Conformidade. Sobre ele, o Anexo A da ISO 37301 sustenta a seguinte posição:

Mesmo quando não exigido pela regulamentação local, as organizações devem considerar o desenvolvimento de um Canal de Denúncias que permita o anonimato ou a confidencialidade, por meio do qual os funcionários e agentes da organização possam relatar não conformidades (ou buscar orientação) sem medo de sofrer retaliações. (ISO, 2021, tradução nossa)

Consonante a esta orientação, o Canal de Denúncias, em muitos Sistemas de Gestão de *Compliance*, atua fortemente na detecção de desvios de conduta de caráter ético-profissional ou criminal, não se restringindo apenas à conformidade de normas e medidas anticorrupção.

Por mais que possa causar um certo “incômodo”, quando associada às noções de hierarquia e disciplina inerentes ao profissional militar, a utilização de um Canal de Denúncias, em verdade, já está estabelecida em norma interna: o item 3.6.5 do Plano de Integridade da FAB determina a utilização da plataforma eletrônica de ouvidoria da Controladoria-Geral da União (CGU) – o “Fala.BR” (atual nome do “e-OUV”), um canal “indispensável à garantia da manutenção da integridade pública”, segundo as palavras da própria DCA 16-3 (BRASIL, 2018).

Contudo, conforme esclarece o item 3.5.6.4, a denúncia percorre um longo caminho até que sejam tomadas as medidas cabíveis: passando pelo Centro de Comunicação Social da Aeronáutica (CECOMSAER) e pelo Centro de Controle Interno da Aeronáutica (CENCIAR) antes de chegar à Organização Militar (OM) mencionada. Numa analogia simples, poderíamos compará-lo ao método adotado no Sistema de Investigação e Prevenção de Acidentes Aeronáuticos (SIPAER). O Relatório de Prevenção (RELPREV), de maneira análoga, é uma ferramenta de reportes voluntários, confidenciais, anônimos ou não, exclusivamente ligados à segurança operacional. Trata-se de um fluxo descentralizado de informações pois cada OM gerencia os relatórios que recebe, tornando o processo muito mais eficiente e difundido entre o efetivo, além de oferecer diversos meios de reporte eletrônicos e físicos.

Este tratamento “interno” dispensado ao RELPREV vai ao encontro dos resultados obtidos na pesquisa de Nayir, Rehg e Asa (2018). Realizada com mais de 700 trabalhadores públicos e privados na Turquia, os pesquisadores concluíram que funcionários públicos são mais “idealistas”: preferem Canais de Denúncia internos e não fazem questão do anonimato. Ao contrário deles, os trabalhadores do setor privado confiam mais em canais externos e prezam pelo anonimato. Pensando assim, a exemplo do que já ocorre no fluxo de tratamento dos RELPREV, acreditamos que um sistema interno que preserve a identidade do autor do reporte (ou até mesmo possibilite o reporte anônimo) seja o modelo mais adequado para a realidade da Força.

Relacionado a este tema, outro aspecto pertinente deve ser analisado para a implementação de um Canal de Denúncias mais eficaz: as “crenças culturais”. Com o objetivo de identificar as crenças sobre a denúncia de crimes financeiros na América Latina, Sallaberry e Flach (2022) conduziram uma pesquisa na qual concluíram que o conhecimento das crenças dos denunciantes contribui para investigações mais eficazes. Ao fazer uma denúncia, por exemplo, os brasileiros temem ser considerados “traidores” e sofrer retaliações pelos seus colegas; já os hispano-americanos esperam ganhar credibilidade, receber benefícios e, inclusive, ser promovidos. Sabendo disso, seria possível influenciar comportamentos culturais de modo a otimizar recursos e esforços.

Com base no que foi dito, verificamos mais uma possibilidade de aprimorar o Programa de Integridade da FAB: um Canal de Denúncias interno, aos moldes do utilizado no SIPAER. Ao descentralizar o fluxo e oferecer outras formas de reporte além da plataforma eletrônica do CGU, o processo se tornará bem mais eficiente.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os órgãos e entidades da administração pública federal são obrigados por lei a estruturar Programas de Integridade. Extrapolando o propósito estabelecido no Decreto nº 9.203/2017, a FAB optou por não limitar-se ao combate de fraudes e atos de corrupção, adotando um sentido bem mais amplo: incluir em seu escopo qualquer conduta antiética que caracterize um desvio de comportamento mais grave.

Esta amplitude, no entanto, associada a inobservância de algumas recomendações da norma ISO 37301, por exemplo, fez com que o Programa de Integridade da FAB não produzisse efeitos práticos. Assim, o Programa se tornará mais eficaz mediante preceitos mais robustos.

Com a Gestão de Conformidade, por exemplo, será possível rever e acompanhar o processo de atualização normativa da FAB, evitando que as normas internas entrem em conflito com normas externas. A longo prazo, a medida contribuirá para a segurança jurídica, mitigando condutas administrativas ilegais.

Por sua vez, o Canal de Denúncias poderá oferecer outras formas de reporte além da plataforma eletrônica do CGU. Ao adotar um método interno e descentralizado, o processo de detecção de não conformidades se tornará muito mais dinâmico, esclarecendo os desvios de conduta tempestivamente.

Desta forma, o ensaio sustentou que o aprimoramento do Programa de Integridade da FAB através de requisitos já consolidados em Sistemas de Gestão de *Compliance*, como a norma ISO 37301, é possível e viável.

Em suma, tornar o Programa de Integridade da FAB mais eficaz, através de uma Gestão de Conformidade e um Canal de Denúncias, além dos benefícios já expostos, contribuirá positivamente para as relações institucionais e a imagem da Força Aérea perante toda a sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Denise Andrade; BONFIM, Francisco das Chagas Jucá. A Invalidez do Ato Administrativo. **Revista Controle – Doutrina e Artigos**, v. 11, n. 2, 2013. Disponível em: <https://revistacontrole.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/303>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria EMAER nº 1.868/GC3, de 20 de novembro de 2018. Aprova a edição do Plano de Integridade da Força Aérea Brasileira. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 202, p. 121-173, 21 nov. 2018. Disponível em: <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=3141>. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Portaria COMGAP nº 129/ADLG, de 07 de dezembro de 2022. Aprova a reedição da Instrução que disciplina o transporte de passageiros no sistema do Correio Aéreo Nacional. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 229, p. 413-459, 14 dez. 2022. Disponível em: <https://www.sislaer.fab.mil.br/terminalcendoc/Busca/Download?codigoArquivo=34751>. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019. Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13812.htm#art14. Acesso em: 02 mar. 2023.

CARNEIRO, Cláudio. Compliance na administração pública: uma necessidade para o Brasil. **Revista de Direito da Faculdade Guanambi**, v. 3, n. 1, 2016. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/RDFG/article/view/13871>. Acesso em: 09 fev. 2023.

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

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 37301**: Compliance management systems — Requirements with guidance for use. Geneva: ISO, 2021. Disponível em: <https://library.olympics.com/default/digitalCollection/DigitalCollectionAttachmentDownloadHandler.ashx?parentDocumentId=619800&documentId=619802&skipWatermark=true&skipCopyright=true>. Acesso em: 25 fev. 2023.

LEAL, Giovanna Chaves; COELHO, Pablo Martins Bernardi. A efetividade do controle dos atos administrativos como fator de segurança jurídica. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 3, p. 10869-10881, 2020. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/7459>. Acesso em: 02 mar. 2023.

NAYIR, Dilek Zamantili; REHG, Michael T.; ASA, Yurdanur. Influence of Ethical Position on Whistleblowing Behaviour: Do Preferred Channels in Private and Public Sectors Differ? **Journal of Business Ethics**, v. 149, p. 147-167, 2018. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-016-3035-8>. Acesso em: 05 mar. 2023.

SALLABERRY Jonatas Dutra; FLACH, Leonardo. Analysis of Whistleblower beliefs in Latin America. **Revista Criminalidad**, v. 64, n. 1, p. 133-153, 2022. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082022000100133. Acesso em: 04 mar. 2023.