



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2020

RAFAEL TINOCO **PALATNIC**, Cap Med

**IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NOS
HOSPITAIS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA**

Rio de Janeiro

2020

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS DA AERONÁUTICA
COORDENADORIA ACADÊMICA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS 1/2020

RAFAEL TINOCO **PALATNIC**, Cap Med

**IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NOS
HOSPITAIS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica como requisito parcial para aprovação no Curso de Pós-graduação em Gestão Pública com Ênfase em Processos e Projeto.

Linha de Pesquisa: Administração Militar
Orientador: Carlos Eduardo José da Silva, Maj
Esp Av

Rio de Janeiro
2020

RAFAEL TINOCO **PALATNIC**, Cap Med

**IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE *COMPLIANCE* NOS
HOSPITAIS DA FORÇA AÉREA BRASILEIRA**

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

Aprovado por:

Wellington Azevedo dos Santos, Maj Inf
EAOAR

Carlos Eduardo José da Silva, Maj Esp Av
EAOAR

Prof. Msc. André da Costa Gonçalves
EAOAR

Rio de Janeiro
Julho de 2020

RESUMO

Nas três últimas décadas, a prática de corrupção foi a causa de enormes prejuízos às instituições envolvidas e à sociedade brasileira. Nesse sentido, o poder público deve ter por princípio ser exemplo de governança, transparência e legalidade, particularmente no setor da saúde. Como organizações da administração federal, os hospitais do Sistema de Saúde da Aeronáutica também estão sob o risco de apresentarem esses problemas e, portanto, com a implementação de programas de *compliance* nos hospitais da Força Aérea Brasileira haverá correção de algumas ações costumazes que podem atentar contra um ambiente ético e facilitar condutas inadequadas. Com a implementação desse programa e com a consequente reeducação do efetivo, haverá disseminação desse conhecimento, propiciando o fortalecimento dos valores esperados dos militares e uma mudança positiva na cultura organizacional. Haverá, também, maior controle de possíveis atitudes e ações inadequadas, tais como: o peculato; o absenteísmo não justificado; o abuso da estrutura para benefício próprio ou de terceiros, bem como, as relações ambíguas entre os profissionais de saúde e os fornecedores, impedindo assim conflitos de interesse, suborno e corrupção. O programa de *compliance* apresentará ferramentas complementares para identificar e investigar eventuais atitudes condenáveis. O estudo comprova a necessidade da elaboração e implementação desses programas, o que fortalecerá a segurança jurídica e estabelecerá uma cultura de ética e moral, mitigando o risco de ilícitos que possam gerar punições administrativas e penais, que comprometam o cuidado dispensado aos usuários e que possam prejudicar a imagem da FAB frente à sociedade.

Palavras-chave: Adequação de condutas. Compliance. Mudança de cultura. Sistema de Saúde da Aeronáutica.

1. INTRODUÇÃO

Nas três últimas décadas, a prática de corrupção e demais condutas inadequadas em nosso país atingiram altos níveis de ocorrência e foram a causa de enormes prejuízos às instituições envolvidas e à sociedade brasileira. Nesse contexto, às organizações restou a obrigação de se adequarem às normas e regulamentos positivados nacional e internacionalmente. Estar em conformidade com leis e regulamentos, além de buscar a ética, a honestidade e a transparência nas condutas empresariais e pessoais, é o que caracteriza o *compliance*.

O poder público deve ser exemplo de governança, transparência e legalidade e o setor da saúde pública é particularmente vulnerável às condutas inadequadas, devido a algumas de suas características. Há incerteza em torno da quantidade e do momento em que as demandas por serviços surgirão, assim como um grande número de atores envolvidos nos processos, interagindo de forma complexa e com distribuição assimétrica de informações, o que dificulta a identificação e o controle das divergências de interesses.

O alto custo dos equipamentos e do arsenal medicamentoso necessários para o tratamento, aliado a um poderoso mercado de fornecedores e empresas farmacêuticas, criam um cenário propício ao surgimento de subornos e conflitos de interesses. Há incremento do risco quando o agente governamental tem o monopólio sobre os clientes, grande discricionariedade ou autonomia para tomar decisões e não há suficiente responsabilização por decisões ou resultados inadequados.

Por se tratar de organizações da administração federal, os hospitais do Sistema de Saúde da Aeronáutica também estão sob o risco de apresentarem esses problemas. Com a implementação de programas de *compliance* nos hospitais da Força Aérea Brasileira (FAB) haverá correção de algumas ações costumazes que podem atentar contra um ambiente ético e facilitar condutas inadequadas.

Com a implementação desse programa e com a consequente reeducação do efetivo, haverá disseminação desse conhecimento, propiciando o fortalecimento dos valores esperados do efetivo e uma mudança positiva na cultura organizacional.

Haverá, também, maior controle de possíveis atitudes e ações inadequadas, como o peculato, o absenteísmo não justificado, o abuso da estrutura para benefício próprio ou de terceiros não vinculados ao Comando da Aeronáutica (COMAER) e as relações ambíguas entre os profissionais de saúde e os fornecedores, impedindo assim, conflitos de interesse, suborno e corrupção.

2. A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE COMPLIANCE

A implementação de programas de *compliance* se concretiza com o estabelecimento de procedimentos, ações e atitudes que devem ser observados dentro de todas as organizações que almejem a mitigação dos riscos inerentes à sua atividade empresarial e o reforço dos seus valores fundamentais. O *compliance*, portanto, pode e deve ser adotado por organizações de saúde, onde o correto fazer, a utilização racional de recursos disponíveis e a manutenção de uma imagem social ilibada que traduza a relevância de seu trabalho, são especialmente necessários. Reforçando a importância dessa estratégia no setor de saúde, Mânica (2018) destaca:

Ressalta-se que no setor da saúde as práticas de corrupção causam sérios danos às instituições, sejam estas públicas ou privadas. Segundo a Organização Mundial da Saúde, há o desperdício pecuniário na porcentagem de 20% a 40% dos gastos aplicados em saúde, seja pela ineficiência ou por práticas de corrupção. (MÂNICA, 2018, p.7).

Nos hospitais públicos, as práticas antiéticas e a corrupção são responsáveis por queda importante da qualidade e da quantidade de serviços prestados aos usuários, impelindo-os a procurar serviços particulares ou alijando-os do seu direito à saúde. Como afirma Faria (2018): “para hospitais, materiais de baixa qualidade, serviços mal executados e obras incompletas têm efeito devastador àqueles que precisam do serviço de saúde prestado pelo governo”. (FARIA, 2018, p.910)

O efetivo dos hospitais da FAB deve respeitar os preceitos básicos da administração pública, descritos no artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e em outra dezena de dispositivos legais voltados à governança das organizações públicas ou ao combate à corrupção. Especial destaque ao Decreto nº 9.203/17 (BRASIL, 2017) e à Portaria nº 1.089/18 da CGU (BRASIL, 2018), que estabelecem e regulamentam a obrigatoriedade da instituição de programas de integridade nos órgãos da Administração Pública Direta. Sem prejuízo desses, devem observar o disposto no artigo 28 do Estatuto dos Militares (BRASIL, 1980), atentar para as condutas tipificadas no Código Penal Militar (BRASIL, 1969) e, por fim, estar ciente do disposto no artigo 3º da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB) (BRASIL, 1942), que determina que ninguém pode se escusar de cumprir a lei alegando desconhecimento.

Considerando a estrutura de programas de *compliance*, alguns pilares fundamentais para seu sucesso são o comprometimento da alta administração, a elaboração de um código de ética (ou de integridade) e a educação do efetivo, que

propiciam o fortalecimento dos valores ético-morais em cada militar e a mudança da cultura organizacional. Além desses, o controle das ações e atitudes dos colaboradores (militares e civis), fornecedores e demais *stakeholders*, evitam relações ambíguas e condutas inadequadas.

2.1 Impacto positivo do programa de *compliance* nos valores e na cultura organizacional.

Como descrito por Johann (2015):

A cultura pode ser definida como um conjunto de valores, crenças, costumes e normas compartilhados por um grupo de pessoas [...] que apresentam uma identidade em comum e uma maneira padrão de pensar e agir. [...] A cultura organizacional é uma espécie de personalidade coletiva, um “jeitão” característico de cada empresa (JOHANN, 2015, p.18)

Dentre os elementos característicos da cultura, recebe destaque a legitimidade do comportamento, ou seja, o conceito de que os padrões de comportamento dominantes na Instituição aprovam ou impedem as ações dos indivíduos de um grupo, sejam esses padrões bons ou ruins e essas condutas benéficas ou não (JOHANN, 2015). Portanto, o fortalecimento dos valores institucionais e de atitudes íntegras promove uma benéfica alteração da cultura organizacional, propiciando um ambiente no qual as ações e percepções corretas, do ponto de vista moral e legal, passam a ser legitimadas e seus opostos, repreendidos socialmente e abandonados pelo grupo. Serafini (2019) comprova a capacidade desses programas em alterar positivamente a cultura da empresa e o comportamento dos colaboradores.

Quando analisamos as características da cultura organizacional nos hospitais do Sistema de Saúde da Aeronáutica (SISAU), temos que levar em conta alguns traços antropológicos dos brasileiros. Como destaca Johann (2015), no Brasil, em relação à hierarquia, há uma tendência à centralização do poder e à passividade dos grupos inferiores, associadas a uma informalidade nas relações. Existe um paternalismo e um personalismo exacerbados, com uma busca ostensiva de afeto e aprovação. Não podemos deixar de destacar uma flexibilidade e uma facilidade de adaptação em relação a quase tudo, inclusive ao cumprimento de determinadas regras (o famoso “jeitinho”). Em nossa experiência, nos hospitais da FAB, podemos perceber que esses traços estão fortemente representados no efetivo. Por conseguinte, contribuem para a construção de uma cultura burocrática, com fortes traços de paternalismo e personalismo, com subordinados passivos (no que se refere

às decisões e às mudanças na cultura) e com uma valorização dos indivíduos que detém a capacidade de flexibilizar o cumprimento de normas e regulamentos.

Faria (2018) comprova que a fase inicial da implementação do *compliance*, qual seja o comprometimento da alta administração (*tone at the top*), fortalece ainda mais a construção de um ambiente organizacional de ética e moralidade, favorável para que essas condutas se tornem habituais. Nas Organizações de Saúde da Aeronáutica, o comandante (Diretor) e os militares mais antigos comumente influenciam o efetivo, não só pelo poder legítimo que suas funções lhe atribuem, mas também por apresentarem um poder de referência, comum nas relações entre os profissionais de saúde com mais experiência e aqueles mais jovens. Esse ambiente favorece sobremaneira a mudança cultural prevista no *tone at the top*.

Em sequência, haverá elaboração de um código de ética (ou código de integridade) que definirá quais os novos padrões comportamentais aceitos para cada instituição, trazendo em seu conteúdo o reforço aos valores da FAB e destacando sua importância para o cumprimento da missão dessas organizações. A comunicação ao efetivo das novas políticas, em associação a treinamentos periódicos e focados nas situações e dificuldades do “dia-a-dia”, contribuirá na difusão dos objetivos do programa e na sua internalização pelos colaboradores.

2.2 Controle de Possíveis Atitudes e Ações Inadequadas

Dentre as ferramentas a serem utilizadas para o sucesso do programa de *compliance* na Organização, estão aquelas destinadas ao controle das ações do efetivo. Para tal, é necessário que identifiquemos quais são essas condutas nocivas ao elaborarmos uma análise do risco da organização. Nesse sentido, a Diretriz do Comando da Aeronáutica (DCA) 16-3 define quebra de integridade como:

[...] toda e qualquer conduta antiética que possa levar a desvios de comportamentos mais graves, tais como os relacionados aos atos de recebimento ou oferta de propina, desvio de verbas, fraudes, abusos de poder ou influência, nepotismo, conflito de interesses, uso indevido e vazamento de informação sigilosa. (BRASIL, 2018, p.9)

Faria (2018) descreve em seu trabalho quais as ações e atitudes que são consideradas como práticas de corrupção e são mais comumente identificadas em hospitais públicos. Dentre essas, observando a estrutura dos hospitais da FAB, consideramos que aquelas com maior risco de serem praticadas pelo efetivo são: o peculato; o absentéismo não autorizado e não justificado; o abuso da estrutura para

benefício próprio ou de terceiros não vinculados ao COMAER; a realização de procedimentos desnecessários para otimização de lucro do fornecedor; e o suborno para influenciar em decisões de contratação ou aquisição de bens e serviço.

Ao tratar de peculato, devemos perceber que, quando não caracterizar furto, a utilização dos almoxarifados, como papelaria pessoal, ou das farmácias hospitalares, como fornecedores de medicamentos e insumos médicos para uso próprio, também são ações que podem ser enquadradas nesse tipo penal. Há um entendimento de normalidade nessas condutas por uma parcela dos militares, o que justifica a necessidade de controle e correção. A tolerância e a leniência às pequenas infrações favorecem a ocorrência de crimes mais graves, como explicado pela teoria das janelas quebradas (SANTOS, 2012).

No mesmo sentido, fator que merece atenção especial nos hospitais do SISAU é o livre acesso de representantes da indústria farmacêutica e de fornecedores de materiais e equipamentos. Há contato direto com o efetivo que, além de executor, é também partícipe das decisões de padronizações e aquisições, o que cria um ambiente de risco aumentado para cooptação e suborno. Se faz mister salientar que situações muitas vezes naturalizadas e tidas como “inocentes”, na verdade, podem ser tipificadas como corrupção. Jantares oferecidos aos profissionais de saúde, patrocínio a eventos acadêmicos realizados nos hospitais e viagens financiadas pela indústria farmacêutica ou de órteses e próteses, mesmo que de cunho científico, podem ser enquadradas como vantagens pessoais pelo Código Penal. Nesse caso, vale ressaltar o já referido artigo 3º da LINDB.

Com o programa de *Compliance* estabelecido, os hospitais da FAB terão a sua disposição as ferramentas necessárias para fiscalizar, receber denúncias, realizar investigações e coibir essas práticas. Destaca-se entre elas, um canal de denúncias ativo, sério e que conte com a confiança do efetivo. Trata-se de ferramenta importante e útil se implantada da maneira correta, ou seja, respeitando o anonimato do denunciante e trabalhando de forma independente. Como descrito por Silva e Sousa (2017): “a presença de um canal de denúncia anônimo e operado internamente pode influenciar na decisão do colaborador com vínculo efetivo com a organização de relatar a fraude” (SILVA, 2017, p.54). Por iniciativa da Direção ou após o recebimento de denúncia, proveniente dos canais supracitados ou dos setores de Controle Interno e Auditoria, haverá o acionamento dos responsáveis por realizar as investigações internas, que deverão trabalhar dentro dos limites legais, com responsabilidade e,

acima de tudo, independência.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa de *compliance* é uma necessidade em instituições de saúde, públicas e privadas, e reduz, consideravelmente, as chances de que ocorram corrupção e outras condutas inadequadas nessas organizações. Considerando o tipo de gestão empregada, a origem do patrocínio financeiro para suas atividades, as formas de contratação e gestão dos recursos humanos, além da maneira com que se relacionam com os usuários, os hospitais da FAB estão sob risco de práticas de algumas dessas condutas pelo seu efetivo.

Resta claro que com a implementação desse tipo de programa haverá uma mudança positiva na cultura organizacional, assim como, uma ratificação dos valores que se espera do efetivo. Feito isso, cumprirá o objetivo de balizar as ações e atitudes de todos os colaboradores (militares e civis) e dos demais *stakeholders* frente às exigências ético-morais determinadas, fortalecendo esses valores e estruturando essa nova cultura organizacional de integridade.

Ainda que não haja adesão total dos militares e que ainda restem alguns dispostos a infringir as normas e regulamentos, esse programa estará apto a identificar e investigar eventuais atitudes e ações inadequadas ou ilícitas, como o peculato, o absenteísmo não justificado, o abuso da estrutura e as relações ambíguas entre os profissionais de saúde e os fornecedores, reduzindo os riscos de prosperarem conflitos de interesse, suborno e corrupção.

Portanto, com a implementação de programas de *compliance* nos hospitais da Força Aérea Brasileira haverá correção de algumas ações costumazes que podem atentar contra um ambiente ético e facilitar condutas inadequadas. Esse estudo comprova a necessidade da elaboração e implementação desses programas nos hospitais do SISAU, o que fortalecerá a segurança jurídica e estabelecerá uma cultura de ética e moral nas organizações, ajustando a percepção e as atitudes diárias de nossos militares e mitigando o risco de ilícitos que possam gerar punições administrativas e penais, comprometer a qualidade do cuidado dispensado aos nossos usuários e prejudicar a imagem da FAB frente à sociedade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 de setembro de 1969. Seção 1, página 13635.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 1.101, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 de outubro de 1969. Seção 1 - Suplemento, página 6.
- BRASIL. Lei nº 6.880, de 09 de dezembro de 1980. Dispões Sobre o Estatuto dos Militares. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de dezembro de 1980. Seção 1, página 24777.
- 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, Brasília, DF, 23 de novembro de 2017. Seção 1, página 3.
- BRASIL. Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para a estruturação, a execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de abril 2018. Seção 1, página 81.
- BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado Maior da Aeronáutica. Portaria nº 1.868/GC3, de 20 de novembro de 2018. Aprova a edição do Plano de Integridade da Força Aérea Brasileira. DCA 16-3. **Boletim do Comando da Aeronáutica**, Rio de Janeiro, n. 202, f. 13021, 21 nov. 2018a.
- FARIA, Aléxia Alvim Machado; Compliance como método de controle da corrupção em hospitais públicos brasileiros: uma estratégia viável? **Revista da CGU**, Brasil v. 10, n. 17, 2018. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/issue/view/29. Acesso em: 02 mar 2020
- JOHANN, Silvio Luiz; et al. **Gestão da Mudança e Cultura Organizacional**. 1 ed. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2015, 144p.
- MÂNICA, Fernando Borges. Compliance no Setor de Saúde. In: NOHARA, Irene Patrícia; PEREIRA, Flávio de Leão Bastos (Coord.). **Governança, Compliance e Cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. p. 461 – 476. Disponível em: http://fernandomanica.com.br/?s=compliance+na+saude&post_type=artigos-fm . Acesso em: 02 mar 2020.
- SANTOS, Ana Rita Pereira. **Teoria das Janelas Quebradas**. 78f. 2012. Monografia

apresentada ao Curso de Direito do Centro Universitário Toledo - Unitoledo, como requisito parcial para obtenção de grau de bacharel em Direito, Unitoledo, Araçatuba 2012. Disponível em:

<https://servicos.unitoledo.br/repositorio/bitstream/7574/1262/1/Ana%20Rita%20Pereira%20dos%20Santos%20-%20Teoria%20das%20janelas%20quebradas.pdf>. Acesso em: 20 mar 2020.

SERAFINI, Paula Gonçalves; MOURA, Jéssica Morais. **Compliance e cultura organizacional: uma análise de geração de resultados no ambiente interno e externo de uma organização**. In: Congresso Internacional de Administração – Admnistração 4.0. 2019. Ponta Grossa – PR. Disponível em: <http://admpg.com.br/2019/anais/>. Acesso em: 15 mar 2020.

SILVA, Gilson Rodrigues; SOUSA, Rossana Guerra. A influência do canal de denúncia anônima na detecção de fraudes contábeis em organizações **Revista de Contabilidade e Organizações**, Brasil v.11, n.30, 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.usp.br/rco/article/view/134372/134054>. Acesso em: 02 mar 2020