**Formas de prevenção à improbidade administrativa e corrupção na Marinha do Brasil**

**Autoria:** C-ApA-IM 2022 - 019

**RESUMO**

Com a atualização das Leis de Improbidade Administrativa e de Licitações e Contratos Administrativos, faz-se necessária uma constante evolução dos processos de controle interno, abarcando tanto a punição quanto a prevenção. Assim, este artigo abordou a percepção dos militares da ativa acerca da prevenção à improbidade administrativa no âmbito das compras públicas. A investigação sucedeu por meio de uma pesquisa descritiva com viés quantitativo e contou com um questionário estruturado para coleta de dados. Os resultados obtidos apontaram que os militares da amostra entendem os adestramentos e as relatorias das prestações de contas em Conselho de Gestão como os métodos de prevenção à improbidade administrativa com maior poder de dissuasão. Diante disto, este trabalho propõe o desenvolvimento de manuais direcionados à padronização de procedimentos de fiscalização e planejamento de aquisições a serem aplicados nas Organizações Militares, em seus processos de compras públicas e controle interno.

**Palavras-chave:** Controle Interno. Improbidade Administrativa. Marinha do Brasil. Prevenção.

**1 INTRODUÇÃO**

O debate acerca das medidas de prevenção à improbidade administrativa não é uma temática recente, especialmente no âmbito das atividades de controle interno da Administração Pública. Contudo, a Marinha do Brasil (MB) passa por uma transição na sua forma de realizar compras públicas com a efetiva implantação dos procedimentos previstos na Nova Lei de Licitações, a Lei 14.133/2021. Esta traz em si requisitos administrativos e previsões legais de diversos crimes de licitação, aos quais os gestores devem se atentar para o bom exercício de suas funções.

Aliando-se a isso, o processo constante de aperfeiçoamento e mudanças experimentados com relação às compras públicas da Marinha também precisa enfrentar mudanças culturais envolvendo a gestoria de Caixa de Economias[[1]](#footnote-1), conforme Circular nº 1/2022 da Diretoria de Finanças da Marinha, que versa sobre os aspectos inerentes à evolução da Sistemática de Caixa de Economias. Estas mudanças levam à necessidade de adaptação de procedimentos de forma a atender alguns requisitos que antes eram exclusivos à Execução Financeira[[2]](#footnote-2), como a emissão de notas de empenho. Dessa forma, torna-se importante entender a percepção dos militares sobre os métodos eficazes de prevenção aos casos de improbidade administrativa, na medida em que são entendidos como meios de aprimorar o exercício das atividades de controle interno e dissuasão no âmbito das atividades de compras públicas.

Tendo em vista os aspectos já apresentados, este estudo tem como objetivo principal compreender quais métodos os militares da Marinha do Brasil entendem como formas efetivas de exercer dissuasão para prevenir os atos de improbidade administrativa e crimes de corrupção nos processos envolvendo compras públicas, de acordo com a Nova Lei de Improbidade Administrativa e a Nova Lei de Licitações.

A presente pesquisa está limitada às percepções dos militares do serviço ativo, portanto não buscará mensurar a efetividade das medidas que porventura já tiverem sido adotadas pela Marinha do Brasil, tampouco apurar e quantificar casos de improbidade administrativa perpetrados na Instituição. Vale pontuar que o estudo será aplicado exclusivamente no âmbito da Marinha do Brasil.

Neste sentido, a relevância da pesquisa não se restringe à aplicação na MB, gerando ganhos para a sociedade como um todo, uma vez que, avaliando a forma pela qual se pratica a prevenção às falhas dos atos administrativos da Instituição, pode-se contribuir para que haja a devida adequação às exigências legais e atendimento dos anseios da sociedade.

A fim de atender o objetivo proposto, lançou-se mão de procedimentos como a consulta a pesquisas bibliográfica e documental, além da aplicação de questionário fechado a militares da ativa, elaborado especialmente para este fim.

Os conceitos-chave selecionados para embasar a pesquisa tiveram como critério o favorecimento da compreensão do pano de fundo abordado, trazendo o termo corrupção em sua abrangência, seguido da improbidade administrativa, que configura o enfoque da pesquisa. Em seguida, a prática de *compliance* que inspirou o Programa de Integridade da MB e, complementando a fundamentação teórica, o Sistema de Controle Interno da Marinha do Brasil, discorrendo sobre sua função regulamentadora e instâncias associadas.

Nos próximos segmentos, serão apresentados o referencial teórico utilizado como base para este trabalho e a metodologia de pesquisa adotada para tal, bem como a análise e discussão dos dados obtidos. Por fim, as considerações finais foram tecidas com o propósito de trazer à luz os principais resultados e retomar o objetivo geral que motivou a pesquisa, além de sugerir estudos futuros.

**2 REFERENCIAL TEÓRICO**

**2.1 Corrupção**

O termo corrupção inclui uma grande variedade de atos: trapaça, engano, logro, ganho ilegítimo, estelionato, concussão, adulteração, espólio, fraude, suborno, peculato, extorsão, nepotismo e outros (BREI, 1996).

Em relação a sua origem do latim (*corruptio, onis, de corrumpo, corrumpere),* remete a ‘corromper’, que significa estragar, decompor, perverter, depravar (CUNHA, 2007, p. 220), tendo também o significado de deitar a perder, estragar, destruir e, etimologicamente, equivale à ação de depravar, de destruir, de adulterar (SILVA, 2013, p. 397). Tem-se ainda, a definição de ação de romper pelo meio, rasgar em partes iguais, uma progressiva desintegração de um ser (ÁVILA, 1975, p. 171).

Considerando as definições trazidas e a temática abordada neste trabalho, corrupção pode ser entendida pelo abuso de poder em benefício próprio, sendo classificada como pequena ou grande, dependendo da quantidade de dinheiro envolvido e do setor em que a ação ocorre (Transparência Internacional apud CALLEGARO; LUCIANO, WIEDENHÖFT, 2019).

Segundo Machado (2017), destaca-se que o fortalecimento de instituições estatais, que atuam com independência na fiscalização e punição de atos de corrupção pública, é um vetor importante para debelar tal mazela. Para o autor, o bom funcionamento deste vetor depende da associação com outros aspectos, tais como um marco regulatório consistente e mecanismos de prevenção e de investigação que desestabilizem tais práticas lesivas ao erário, sem descuidar do devido processo legal e dos meios de defesa inerentes, já que os acusados e investigados, num regime democrático, também têm direitos fundamentais a serem respeitados, contra o arbítrio e o abuso de poder estatal.

**2.2 Improbidade Administrativa**

A probidade consiste na atitude de respeito total aos bens e direitos alheios, ponto essencial para a integridade de caráter. Dessa forma, o conceito de homem probo remete àquele que mantém as promessas que faz, adota sinceridade para com os outros, sendo incapaz de aproveitar da ignorância e fraqueza alheia e, quando exerce uma função social, age com honestidade e competência (ÁVILA, 1975, p. 511).

No que tange o trato da coisa pública, Machado (2017) pontua que estas qualidades são imprescindíveis, consideradas as aspirações de um Estado consolidado sob uma democracia, fundado na cidadania e na dignidade da pessoa humana, no qual o objetivo maior é a busca do bem comum, em outras palavras, o objetivo de promover o bem de todos, sem qualquer discriminação.

Consoante o art. 37, § 4o, da Constituição Federal: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

O parágrafo supracitado foi regulamentado pela Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, alterada pela Lei 14.230 de 25 de outubro de 2021. A referida Lei exemplifica os atos de improbidade administrativa, bem como elenca os sujeitos ativos e passivos, apresenta os procedimentos a serem seguidos e estabelece as sanções aplicáveis.

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano). Pode revelar-se, portanto, pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo ‘tráfico de influência’ nas esferas da Administração Pública e/ou pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos (FILHO; ROSA; FAZZIO JÚNIOR, 1999). Em suma, exige-se que o agente público aja de forma proba, isto é, suas atitudes devem ser íntegras, leais e honestas, sempre tendo como baliza a moralidade.

**2.3 *Compliance***

Este conceito nasceu na década de 1960 como instrumento de demonstração das empresas do alinhamento de suas práticas aos códigos e regramentos, sendo amplamente utilizado no Brasil a partir da década de 1990. O termo *to comply* (estar em conformidade), contudo, não está somente relacionado com o atendimento à legislação, mas também à ética e processo, que transcendem o legalismo isolado. (NETO *et al*, 2019). Na Administração Pública, mais precisamente, o *compliance* constitui um dever de prestação de contas à sociedade (ALMEIDA, 2018).

Uma entidade em *compliance* é aquela que, por cumprir e observar rigorosamente a legislação à qual se submete e aplicar princípios éticos nas suas tomadas de decisões, preserva ilesa sua lisura e sua retidão, bem como de seus colaboradores (RIBEIRO e DINIZ, 2015). Manter a instituição em *compliance* significa que as atividades rotineiramente desenvolvidas estão de acordo com o que pregam os normativos dos órgãos reguladores e os regulamentos internos, principalmente aqueles inerentes ao seu controle interno.

Sob outra perspectiva, trata-se também do que a doutrina (SOUZA, 2015, p. 827) denomina de autorregulação regulada, que seria, ao lado da regulação privada (autorregulação pelos próprios agentes econômicos, discricionariamente) e da regulação estatal (imposta unilateral e determinantemente pelo Estado), um dos três modelos de regulação da economia. Neste sentido, a adoção pelos agentes econômicos de programas de *compliance*, códigos de conduta ou boa governança são impostos ou estimulados para atendimento de valores e objetivos tutelados pelo poder público.

Sobre a implementação de um sistema de *compliance*, Kovtunin *et al* (2019) diz que o Governo deve seguir um protocolo para implementação do sistema de *compliance* em sua estrutura, englobando diversas ações. Entre elas está a apresentação do Plano de Integridade, um documento que abarca todas as medidas a serem adotadas para implementação do programa. São componentes deste Plano o cronograma de trabalho, os riscos mais relevantes (suas classificações e a proposta para combatê-los) e a política de monitoramento, com a finalidade de prevenir, detectar e remediar as ocorrências de quebra de integridade nos órgãos públicos.

A Marinha do Brasil aprovou seu Plano de Integridade por meio da Portaria do Estado-Maior da Armada nº 336, de 29 de novembro de 2018, que traz como propósito:

[…] orientar a implementação do Programa de Integridade na Marinha do Brasil (MB), fornecendo subsídios que retratam a tradição naval em suas iniciativas consolidantes da evolução administrativa na Força em benefício de sua capacidade operativa e da sociedade em geral, fundamentando o compromisso institucional em sua jornada pela excelência gerencial. (MARINHA DO BRASIL, 2018)

Ainda segundo a Portaria supracitada, o Programa de Integridade da MB será desenvolvido como uma ferramenta de governança capaz de promover a adoção e a manutenção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes, atos de corrupção, irregularidades e desvios de conduta, os quais podem impedir que a MB alcance seus objetivos em todos os níveis.

No aspecto de prevenção elencado pela referida Portaria, é preciso entender a dissuasão que um mecanismo de controle interno pode exercer sobre os agentes públicos. Segundo Miller (1999), a dissuasão da corrupção atua como uma função conjunta relacionada à possibilidade de a corrupção ser detectada e punida quando detectada, de maneira a dissuadir os envolvidos a continuarem na perpetração da ação.

**2.4 Sistema de Controle Interno da Marinha do Brasil (SCIMB)**

O SCIMB foi normatizado pela Portaria nº 45/MB do Comandante da Marinha, de 24 de janeiro de 2013 e está estruturado para atender as demandas do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (SCIPEF) e do Tribunal de Contas da União (TCU) (MARINHA DO BRASIL, 2014).

Apesar da data da referida Portaria, o controle interno na Marinha do Brasil tem suas raízes em 1975 com a criação do Serviço de Auditoria da Marinha (SAMA), e se faz presente hoje na Administração Naval até o seu mais alto nível, mediante a atuação do Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR), e por meio do Centro de Controle Interno da Marinha (CCIMAR), o qual está diretamente subordinado ao Comandante da Marinha (CM).

Compõem ainda a estrutura funcional do SCIMB a Diretoria de Finanças da Marinha (DFM), responsável programação financeira e contabilidade; a Secretaria Geral da Marinha (SGM), órgão de coordenação central; a Diretoria de Gestão Orçamentária da Marinha (DGOM), responsável pela programação orçamentária e as Organizações Militares (OM) que realizam o planejamento, acompanhamento e monitoramento dos seus atos de gestão por meio do Conselho de Gestão.

A figura a seguir ilustra a estrutura funcional do Sistema de Controle Interno da Marinha (SCIMB), sob a ótica do controle interno:

**Figura 1 - Sistema de Controle Interno da Marinha (SCIMB)**

Fonte: Normas sobre Auditoria, Análise e Apresentação de Contas na Marinha: SGM-601, 2014.

Segundo a Portaria supracitada, o COFAMAR possui o propósito de assessorar o CM no que se refere aos assuntos administrativos e financeiros, exercendo o mais elevado nível de controle da execução físico-financeira da gestão orçamentária da Força.

Ao CCIMAR compete planejar, dirigir, coordenar e executar as atividades de Controle Interno realizando, com base na legislação em vigor e apoiando-se nos principais sistemas corporativos da Marinha e do Governo Federal, as auditorias previstas no Plano Anual de Auditorias (PAA), aprovado pelo CM após parecer do SGM. Como Unidade Setorial do SCIPEF, o CCIMAR atua sob a supervisão técnica e orientação normativa da Secretária de Controle Interno do Ministério da Defesa (CISET-MD) sendo, desta forma, o Órgão de ligação da Marinha junto aos Órgãos de fiscalização e controle extra-MB (MARINHA DO BRASIL, 2013).

De acordo com SGM-107 8ª Revisão (2021), o Conselho de Gestão tem a finalidade de assessorar o Comando ou a Direção da OM na administração econômico-financeira e gerencial, mediante planejamento, programação, controle e fiscalização da aplicação de recursos orçamentários, financeiros e patrimoniais colocados à disposição da OM ou pelos quais seja responsável. Ainda, visa promover o desenvolvimento organizacional e a implementação de melhores práticas de gestão e avaliação dos seus processos administrativos em uma estratégia de aprimoramentos contínuos. O Conselho de Gestão tem papel importante nas atividades de Controle Interno em razão de poder atuar dentro das Unidades Gestoras concomitantemente aos acontecimentos e, portanto, em condições privilegiadas para avaliar e adotar, com propriedade e oportunidade, as providências necessárias para sanar as eventuais impropriedades ou irregularidades detectadas. Tal funcionamento permite evitar ou minimizar possíveis prejuízos à Fazenda Nacional.

No Conselho de Gestão são apresentadas as aprovações, ou não, das prestações de contas dos atos de gestão praticados pelos agentes responsáveis. Essa aprovação é realizada com base na verificação das contas, que consiste no exame e apreciação dos processos de prestação de contas por Relator capacitado, cujo resultado será formalizado em Parecer de Análise de Contas Inicial (PACI). Os Relatores são militares ou servidores civis designados pelo Ordenador de Despesas para efetuar as verificações necessárias quanto à regularidade da documentação referente às prestações de contas das diversas contas de gestão e de responsabilidade, passíveis de fiscalização pelo CCIMAR (MARINHA DO BRASIL, 2020). Vale ressaltar que cada prestação possui peculiaridades e normas específicas que devem ser seguidas.

**3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

O presente estudo consiste em uma pesquisa, junto aos militares da ativa, destinada ao levantamento da percepção que os mesmos têm acerca dos métodos de prevenção aos atos de improbidade administrativa e de corrupção. Para Lakatos e Marconi (1991), podem ser empregadas três etapas para reunir os dados necessários à pesquisa, constituindo a pesquisa documental, a pesquisa bibliográfica e o contato direto. A pesquisa documental sucedeu com o acesso às Leis mencionadas e apropriação das portarias, normas e instruções normativas cabíveis para o estudo.

A pesquisa bibliográfica, por sua vez, contou com o referencial teórico considerado indispensável para abordagem do tema. Além das leis já mencionadas e livros, dez artigos contribuíram para a pesquisa; a busca aconteceu em plataforma acadêmica através de palavras-chave combinadas em expressões como ‘improbidade administrativa’, ‘setor público’ e ‘prevenção à corrupção’. Já o contato direto com a população se deu por meio de questionário visando a coleta de dados, o qual será detalhado posteriormente.

No que se refere aos atributos da pesquisa, Vergara (2004) pontua que a pesquisa descritiva lança mão de técnicas específicas para obtenção e análise de dados. Sendo, portanto, um processo estruturado e que não sofre interferências do pesquisador em sua análise. Esta definição corresponde à proposta deste trabalho, configurando uma pesquisa descritiva de coleta de dados por meio de questionário.

Ainda sobre a classificação da pesquisa, a sistemática proposta por esta autora qualifica os estudos em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios. Quanto aos fins, a pesquisa descritiva busca expor as características de determinada população ou fenômeno. Quanto aos meios de investigação, pode ser classificada como uma pesquisa de campo, na medida em que coletou dados primários dos militares no local onde ocorre o fenômeno estudado por meio de aplicação de questionário estruturado fechado (VERGARA, 2004).

Dedicando-se ao levantamento de dados através do instrumento acima mencionado, a presente pesquisa tem caráter quantitativo porquanto busca descrever a opinião de uma população ao estudar uma amostra (CRESWELL, 2007). Neste estudo, a investigação centrou-se na percepção dos militares da ativa acerca dos métodos de prevenção aos atos de improbidade administrativa e de corrupção.

O universo da presente pesquisa foi composto por militares do serviço ativo da Marinha do Brasil; a abrangência se deve ao fato de que os militares podem ser designados para exercerem funções em equipes de planejamento de compras, equipes de licitação ou de fiscalização de contratos, independentemente da área de atuação original do militar (BRASIL, 2021a).

A amostra constituiu-se de forma aleatória simples (VERGARA, 2004), o questionário foi encaminhado via e-mail para 1840 militares da ativa, entre praças e oficiais de funções diversas e não necessariamente ligados à área de Intendência. Seus contatos foram reunidos por meio do catálogo telefônico da Marinha do Brasil e selecionados aleatoriamente dentre 370 Organizações Militares. Dos militares que receberam o questionário, 18,5% efetivamente responderam, totalizando 340.

**4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS**

Conforme mencionado anteriormente, o instrumento utilizado para coleta de dados foi um questionário fechado, composto por 8 (oito) perguntas. Sete delas dedicavam-se a compreender o perfil da amostra, como setor de atuação, área de formação e cursos complementares pertinentes, assim como familiarização com o processo de compra pública e conhecimento (ainda que superficial) da principal lei abordada, a Lei da Improbidade Administrativa.

A última questão, por sua vez, seguiu uma proposta diferenciada. Dentre as sete formas listadas para realização de controle interno, foi solicitado que os respondentes selecionassem aquelas que possuem, na sua perspectiva, maior eficácia como meio de prevenção a atos de improbidade administrativa. Diferente dos itens anteriores, este permitiu que os militares assinalassem mais de uma opção; sobretudo, disponibilizou um campo aberto para que registrassem estratégias que julgassem importantes e não haviam sido representadas. As perguntas e respostas na íntegra constam no apêndice A, contudo os resultados significativos serão discriminados e reflexionados nos parágrafos a seguir.

Segundo a 49ª edição do Anuário Estatístico da Marinha (ANEMAR 2021), a Força conta com um efetivo de 75.041 militares na ativa. Dentro de uma distribuição aleatória simples, com margem de erro de 4,5% e nível de confiança de 90%, a amostra analisada nesta pesquisa tem caráter representativo.

A primeira consideração a ser feita sobre a amostra diz respeito à sua distribuição. Foi possível notar que a mesma esteve distribuída da seguinte forma: 29,4% dos respondentes são oficiais e 70,6% são Praças. No que se refere às atividades desempenhadas, obteve-se que os militares que eventualmente já exerceram funções de Intendência ao longo da carreira ou atuaram como Agente Responsável (Ordenador de Despesas, Agente Fiscal, Gestor, Fiel, Ajudante de Fiel etc.) representam 48,8% da amostra.

O questionário revelou que a Instituição não conta com uma grande parcela de militares formados na área de Direito Administrativo, representando apenas 15,6% da amostra. Este dado remonta à baixa probabilidade de conhecerem profundamente e/ou dominarem a temática a ponto de gerar resultados transformadores na prática profissional em prol do combate à improbidade administrativa.

Outra informação relevante obtida diz respeito à participação em processos de compra pública (Confeccionando Pedido de Fornecimento de Material e Serviço ou Solicitação de Empenho, Equipe de Planejamento, Equipe de Licitações, Conferente de Recebimento de materiais ou serviços, Fiscal de Contrato ou similares). Cerca de 61,8% da amostra já havia participado e, dentro dessa parcela da amostra, 31% dos militares declararam não conhecer, mesmo que superficialmente, a Lei de Improbidade Administrativa.

Ainda, a amostra total analisada indicou que apenas 26,5% dos militares realizaram algum tipo de capacitação sobre obtenção/compras públicas fora de sua OM, e 42,1% já realizaram adestramentos internos no mesmo nicho em suas OM. Tendo em vista a relevância desta atualização na prevenção da Improbidade Administrativa e somando-se ao resultado supracitado que retrata o desconhecimento da Lei, torna-se imprescindível um processo de constante aprimoramento das capacidades profissionais dos militares.

O principal meio de realizar essa capacitação parece ser por meio de adestramentos, que podem ser desenvolvidos internamente em cada Organização Militar (OM), tendo como instrutor um militar da Intendência, ou pode ser realizado externamente por OM de Ensino dedicada à temática em questão.

Neste âmbito, é notória a importância do Centro de Instrução e Adestramento Almirante Newton Braga (CIANB), definido na Acanto em Revista (2020) como OM componente do Sistema de Ensino Naval que tem a missão de capacitar militares e servidores civis nas áreas de conhecimento de interesse do Setor da Secretaria-Geral da Marinha, a fim de contribuir para o aprimoramento profissional do Pessoal da Marinha do Brasil.

Além dos processos de capacitação implementados por meio do CIANB, o CCIMAR emana orientações relativas ao controle interno exercido sobre a execução contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das Unidades Gestoras (UG) por meio de Boletim de Ordens e Notícias (BONO) (MARINHA DO BRASIL, 2014), com 46,8% dos militares da amostra elencando estas orientações como forte meio de dissuasão aos atos de improbidade administrativa.

Algumas estruturas hierárquicas na Marinha do Brasil podem contar com uma assessoria jurídica em seu organograma, facilitando a verificação da correição de seus atos administrativos. Este elemento do controle interno foi o menos apontado na pesquisa, sendo escolhido por 33,5% dos participantes. Há alguns fatores possíveis para a justificativa da baixa representatividade deste método entre os respondentes e, consequentemente, da mínima porcentagem a ele atribuída, como a tendência de assessorias jurídicas operarem em Organizações Militares de maior porte e terem maior foco em auxiliar o alto comando na tomada de decisão.

Além disso, o CCIMAR exerce o acompanhamento e fiscalização dos atos de gestão dos responsáveis pela aplicação de recursos públicos. A SGM-601 5º Revisão define a auditoria como instrumento de controle que permite a atuação antecipada do órgão de controle interno, visando a orientação e a correção da improbidade administrativa. Na amostra, 48,2% e 39,7% dos militares apontaram, respectivamente, as auditorias internas executadas pelo CCIMAR e as notas de auditoria enviadas pelo mesmo órgão de controle como fortes elementos de prevenção à improbidade administrativa na Instituição.

Mais da metade dos participantes indicaram capacitações realizadas por OM de ensino da Marinha do Brasil (54,4%) e adestramentos internos realizados nas próprias OM (50,9%) como importantes fatores de controle interno no combate à improbidade administrativa. A preferência pelas opções relacionadas à realização de adestramentos mostra que há, nesta amostra, uma demanda por padronização e divulgação de procedimentos administrativos a serem adotados. Este posicionamento era esperado quando da elaboração do questionário, considerando que a amostra selecionada advém de uma Instituição hierarquizada, cuja uniformização favorece a coesão e bom funcionamento.

Outro elemento bastante votado foram as Relatorias do Conselho de Gestão (51,5%), ou seja, as ações de controle interno executadas na própria OM. Para que essa fiscalização (e controle) seja realmente eficiente, faz-se necessária sua execução por pessoal capacitado que conheça as peculiaridades da gestoria verificada e, diante dos resultados da pesquisa, a união dos elementos de adestramento e verificação interna traria maior responsabilização aos agentes envolvidos.

No entanto, a ideia de ampliar os programas de adestramento focados em relatores esbarra na capacidade da estrutura de ensino da Marinha do Brasil para realizar esses cursos, pela necessidade de contemplar todas as OM do país que possuem gestorias das diversas contas de gestão e de responsabilidade passíveis de fiscalização pelo CCIMAR, dado tanto a quantidade e distribuição dessas OM, quanto a rotatividade de pessoal nesses ambientes. Desta forma, é preciso pensar em uma alternativa que auxilie a instituição a alcançar de forma semelhante o nível de padronização e difusão de formas de atuação dos agentes responsáveis e dos relatores.

Para isso, a Marinha do Brasil pode expandir a ideia colocada em prática por meio do seu Manual de Fiscalização de Contratos Administrativos[[3]](#footnote-3), que tem por finalidade orientar os Gestores e os Fiscais dos contratos administrativos no desenvolvimento de suas atribuições. Em outras palavras, construir manuais que contenham procedimentos padronizados e com instruções focadas na aplicação prática dos processos de fiscalização das gestorias, além de poder abarcar procedimentos que nem sempre serão executados por militares da área de Intendência, como a pesquisa de preços para aquisição de materiais e serviços.

Como sugestão, pode-se citar um manual de instruções sobre a relatoria da gestoria de municiamento. Seria possível incluir a explicação sobre as verificações que competem ao relator, elencadas na SGM-305 3ª Revisão, além de figuras e instruções para interpretação dos relatórios emitidos pelo Sistema *QUAESTOR* (sistema corporativo da MB utilizado para o controle e lançamento dos processos da referida gestoria).

Ainda, comporiam o documento as observações conforme relatadas no Manual de Constatações de Auditoria (MACAUD). Este apresenta uma série de apontamentos feitos pelo CCIMAR, nas várias Auditorias de Acompanhamento realizadas em diversas OM da MB e tem o objetivo de alertar os Gestores das diversas Contas de Gestão sobre as principais constatações feitas pelo órgão de Controle Interno da Marinha.

A reunião de todas essas informações em um único documento escrito, tendo em mente o público-alvo que se beneficiará das informações contidas no mesmo, possibilitará que sejam realizadas verificações mais padronizadas e detalhadas das gestorias por toda a Marinha do Brasil, fortalecendo o Controle Interno da Instituição como um todo. Mello (2019) observou em sua pesquisa que a adoção de procedimentos sistematizados e padronizados na prática de controle interno levaram à uma redução nas observações de inconsistências pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul na Prefeitura de Torre-RS.

A proposta central para a prevenção à improbidade desenvolvida neste trabalho foi corroborada por algumas respostas do questionário em campo aberto. São exemplos a promoção da padronização de procedimentos e documentos, assim como a transparência dos atos de gestão acompanhada da conscientização dos agentes envolvidos. Ainda, um respondente ratificou a importância da realização de cursos e parcerias em ambiente extra-MB. Conforme já mencionado, estas e as demais respostas encontram-se na íntegra do Apêndice A.

**5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em vista dos argumentos apresentados, compreende-se que a padronização de procedimentos e a difusão da informação relacionada a estes são essenciais para o fortalecimento dos processos de controle interno e da dissuasão aos atos de improbidade administrativa.

Decerto, promover o combate à improbidade administrativa é imprescindível para o fortalecimento das ações do Poder Público, garantindo a correta aplicação dos recursos e o desenvolvimento nacional. Ademais, gera transparência na Administração Pública por meio do *compliance* com as legislações e normas em vigor.

O objetivo principal do estudo consistiu em compreender quais métodos os militares da Marinha do Brasil entendem como formas efetivas de exercer dissuasão para prevenir os atos de improbidade administrativa e crimes de corrupção nos processos envolvendo compras públicas. Pode-se afirmar que foi atendido na medida em que a pesquisa revelou uma demanda dos militares por adestramentos, além de ter evidenciado o valor de uma Relatoria bem executada para apresentação em Conselho de Gestão.

Uma limitação em relação à expansão das ações mais votadas na pesquisa seria a capacidade de o Sistema de Ensino Naval absorver a alta demanda de alunos, atendendo a todas as OM do país. Diante desta adversidade, o presente trabalho sugere o desenvolvimento de manuais que compilem instruções específicas para consecução das relatorias em cada gestoria ou em atividades auxiliares, como a pesquisa de preços ou recebimento de materiais. Acredita-se que o itinerário formativo de oficiais do Corpo de Intendentes da Marinha possa favorecer a confecção destes manuais, por meio de trabalhos acadêmicos desenvolvidos em cursos de carreira oferecidos no CIANB.

Como sugestão para futuros estudos, pode-se explorar uma das vertentes às quais esta pesquisa não se propôs investigar, que é a mensuração da efetividade das medidas de prevenção aos atos de improbidade administrativa, mais especificamente dos métodos de controle interno aplicados na Marinha do Brasil.

As mudanças advindas da Nova Lei de Licitações e a evolução da Gestoria de Caixa de Economias trazem consigo desafios que demandam a uniformização de procedimentos e o aprimoramento dos processos administrativos. A padronização, juntamente aos métodos eficazes de controle interno, pode ser um forte elemento de prevenção à corrupção e à improbidade administrativa na Marinha do Brasil.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, Luiz Eduardo. Compliance público e compliance privado: semelhanças e diferenças. In: **Governança, compliance e cidadania**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

ÁVILA, Fernando Bastos de. **Pequena Enciclopédia de Moral e Civismo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fename-mec, 1975. 3ª tiragem.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: [*s. n.*], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/LEIS/L8429.htm#ementa. Acesso em: 15 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021**. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 16 set. 2022.

BREI, Zani Andrade. Corruption, ethics and administration, corruption and morality in administration public, political corruption, administrative corruption. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 1, p. 64, 1996.

CALLEGARO, Sabrina; LUCIANO, Edimara Mezzomo; WIEDENHÖFT, Guilherme Costa. Entendendo os fatores de combate à corrupção: proposta de um constructo de dissuasão à corrupção. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 13, p. 19-30, 2019.

CENTRO DE INSTRUÇÃO E ADESTRAMENTO ALMIRANTE NEWTON BRAGA. **Acanto em Revista**, Rio de Janeiro, v. Ano VII, n. 07, p. 8-17, 2020.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. **Nova Lei de improbidade administrativa**: Atualizada de acordo com a Lei n. 14.230/2021. 1ª. ed. São Paulo: Almedina, 2022. 324 p. ISBN 9786556274584.

CRESWELL, John W. **Projeto de Pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007. 248 p. ISBN 978-85-363-0892-0.

CUNHA, Antônio Geraldo da. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lexikon, 2007.

FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 255 p. ISBN 852242151x.

KOVTUNIN, Lara Cristina de Olival; LIMA, Karla Kellem de; BEZERRA, Maria Marciária Martins; JÚNIOR, Ronaldo Rosa dos Santos. PROGRAMAS DE COMPLIANCE NO SETOR PÚBLICO: INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E INCENTIVO À TRANSPARÊNCIA. **Revista São Luís Orione**, Araguaína, v. 2, n. 14, p. 108-120, 20 nov. 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1991.

MACHADO, Pedro Antonio de Oliveira. **O acordo de leniência e a lei de improbidade administrativa**: uma integração necessária. Orientador: Prof. Dr. Jefferson Aparecido Dias. 2017. 234 f. Dissertação (Mestrado em Direito - Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) - Universidade de Marília, Marília, 2017.

MARINHA DO BRASIL. Comandante da Marinha. Portaria nº 45/MB, de 24 de janeiro de 2013. **Aprova as Normas do Sistema de Controle Interno da Marinha (SCIMB)**, [*S. l.*], 24 jan. 2013.

MARINHA DO BRASIL. Estado-Maior da Armada. Portaria nº 336/EMA, de 29 de novembro de 2018. **Aprova o Plano de Integridade da Marinha do Brasil**, [*S. l.*], 29 nov. 2018.

MARINHA DO BRASIL. Diretoria de Finanças da Marinha. Circular nº 1/2022 de 8 de novembro de 2021. **Evolução da Sistemática de Caixa de Economias e Encerramento das Contas Bancárias das Gestorias de Caixa de Economias e de Municiamento**, Rio de Janeiro, 8 nov. 2021.

MARINHA DO BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-107 8ª Revisão. **NORMAS GERAIS DE ADMINISTRAÇÃO**, Brasília, 2021.

MARINHA DO BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-301 8ª Revisão. **NORMAS SOBRE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA E CONTABILIDADE**, Brasília, 14 dez. 2020.

MARINHA DO BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-306 3ª Revisão. **NORMAS SOBRE CAIXA DE ECONOMIAS**, Brasília, 17 nov. 2020.

MARINHA DO BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-601 5ª Revisão. **NORMAS SOBRE AUDITORIA, ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DE CONTAS NA MARINHA**, Brasília, 18 set. 2014.

MELLO, Bruna Rosa. **Controle interno na administração pública municipal**: o caso da Prefeitura de Torres. 2019.

MILLER, Seumas. Noble cause corruption in policing. **African Security Studies**, v. 8, n. 3, p. 12-22, 1999.

NETO, Giuseppe Giamundo; DOURADO, Guilherme Afonso; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Compliance na Administração Pública. In: **Manual de compliance**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DINIZ, Patrícia Dittrich Ferreira. Compliance e lei anticorrupção nas empresas.**Revista de informação legislativa**, v. 52, n. 205, p. 87-105, 2015.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Priscila Pereira Vasques Gomes.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. **Atribuição de responsabilidade na criminalidade empresarial**: das teorias tradicionais aos modernos programas de compliance. In: VITORELLI, Edilson (Org.). Temas atuais do ministério público federal. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004. ISBN 85-224-3658-4.

**APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO DE PESQUISA E RESULTADOS**

**Tabela 1** - Pergunta: O Sr.(a) é Oficial ou Praça?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Categoria  | Quantidade | % |
| Oficial | 100 | 70,6% |
| Praça | 240 | 29,4% |
| Total | 340 | 100,0% |

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Tabela 2** - Pergunta: Exerce ou já exerceu alguma função na Intendência ou como Agente Responsável (Ordenador de Despesas, Agente Fiscal, Gestor, Fiel, Ajudante de Fiel etc.)?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Resposta  | Quantidade | % |
| Sim | 166 | 48,8% |
| Não | 174 | 51,2% |
| Total | 340 | 100,0% |

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Tabela 3** - Pergunta: Possui algum tipo de formação na área de Direito Administrativo?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Resposta | Quantidade | % |
| Sim | 53 | 15,6% |
| Não | 287 | 84,4% |
| Total | 340 | 100,0% |

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Tabela 4** - Pergunta: Já participou de algum processo de compra pública (Confeccionando PFMS ou SOLEMP, Equipe de Planejamento, Equipe de Licitações, Conferente de Recebimento de materiais ou serviços, Fiscal de Contrato ou similar)?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Resposta | Quantidade | % |
| Sim | 210 | 61,8% |
| Não | 130 | 38,2% |
| Total | 340 | 100,0% |

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Tabela 5** - Pergunta: Conhece, mesmo que superficialmente, a Lei 8.429 de 2 de junho de 1992, a Lei de Improbidade Administrativa?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Resposta | Quantidade | % |
| Sim | 192 | 56,5% |
| Não | 148 | 43,5% |
| Total | 340 | 100,0% |

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Tabela 6** - Pergunta: Já realizou algum curso fora da sua OM(promovidos pelo CIANB, CCIMar, DFM, extra-MB etc) na área de Obtenção e/ou Compras Públicas?

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Resposta | Quantidade | % |
| Sim | 90 | 26,5% |
| Não | 250 | 73,5% |
| Total | 340 | 100,0% |

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Tabela 7** - Pergunta: Já participou de algum adestramento interno de sua OM na área de obtenção? (confecção de PFMS ou SOLEMP, procedimentos de compras, etc)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Resposta | Quantidade | % |
| Sim | 143 | 42,1% |
| Não | 197 | 57,9% |
| Total | 340 | 100,0% |

Fonte: Elaborada pelo autor.

**Tabela 8** - Pergunta: Na sua percepção, quais formas de execução do controle interno na Marinha do Brasil têm mais força como elemento de dissuasão aos atos de improbidade administrativa e corrupção nos processos de compras públicas? (Selecionar no máximo 4 opções)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Resposta | Quantidade | % do total |
| Notas em BONO com orientações a procedimentos | 159 | 46,8% |
| Auditorias internas executadas pelo CCIMar | 164 | 48,2% |
| Notas de auditoria enviadas pelo CCIMar | 135 | 39,7% |
| Orientações emanadas pelas assessorias jurídicas das OM | 114 | 33,5% |
| Adestramentos realizados pela Marinha (presencial ou a distância) | 185 | 54,4% |
| Adestramentos realizados internamente nas OM | 173 | 50,9% |
| Relatorias e o Conselho de Gestão | 175 | 51,5% |
| Outros | 10 | 2,9% |

Fonte: Elaborada pelo autor.

**RESPOSTAS DO CAMPO “OUTROS” NA ÍNTEGRA**

**1.** Nova forma de aquisição por dispensa eletrônica, retira a pessoalidade do processo de compra.

**2.** Cursos voltados para área em órgãos públicos.

**3.** Discrepâncias de IAM, quando observadas por um Oficial-inspetor que realmente entenda do assunto. Usualmente, os inspetores são carteados para participarem da Inspeção Administrativa-Militar (IAM), e podem não conhecer o assunto que estão inspecionando.

**4.** Ações de caráter sancionatórios no âmbito da correição do Poder Executivo e do Controle Externo.

**5.** Promoção da padronização documental, não apenas no papel (Ex: tem que ter XYZ), mas disponibilização de um modelo efetivo, onde qualquer gestor possa consultar e comparar, em tempo real, as diferenças dos processos, evitando, assim, erros por inexperiência ou desconhecimento.

**6.** Acredito que o simples conhecimento das normas não é suficiente para o combate a possíveis corrupções, desperdícios ou desvio de finalidade dos recursos públicos. Creio que a simples *compliance* já é executada, na MB e em outras organizações públicas, mas ainda persiste a falta de compromisso com o princípio da economicidade quando observamos desperdícios, desvio de finalidade e compras/serviços não compatíveis com o preço de mercado. Assim, a solução seria a transparência e a conscientização.

**7.** A participação efetiva de todos os agentes designados nas execuções das tarefas das OOMM, bem como prover pelo menos o mínimo de pessoal fim compor uma equipe suficientemente capaz de se ajudarem mutuamente, evitando sobrecarga de trabalho sobre o profissional.

**8.** Centralização global/regionalizada das compras.

**9.** Curso/parcerias no âmbito externo.

**10.** A Criação de um setor que ajude, principalmente, oficiais do Corpo da Armada na função de Gestor de Municiamento em navios de 3ª ou 4º classe, levando em consideração que estes não têm o devido preparo para realizar tais funções de forma 100% adequada.

1. A Caixa de Economias, criada pelo Decreto nº 22.098/1932, alterado pela Lei nº 483/1937, é uma conta de gestão por meio da qual são administrados os recursos financeiros gerados internamente na Organização Militar (OM) (MARINHA DO BRASIL, 2020). [↑](#footnote-ref-1)
2. Conjunto de atividades, devidamente integradas, que tem por finalidade executar, acompanhar e controlar ingressos e dispêndios, inclusive os restos a pagar, previstos e fixados para a Marinha na Lei Orçamentária Anual (LOA) (MARINHA DO BRASIL, 2020). [↑](#footnote-ref-2)
3. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/hnna/sites/www.marinha.mil.br.hnna/files/Manual%20de%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20da%20MB%20formatado%20FINAL\_0.pdf>. Acesso em 02 de nov. de 2022. [↑](#footnote-ref-3)