

A INTELIGÊNCIA DE FONTES ABERTAS COMO FERRAMENTA DE PREVENÇÃO E COMBATE À CORRUPÇÃO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO: UM ESTUDO DE CASO

Marcelo Rodrigues¹
Camila Oliveira Reis²

RESUMO

Este trabalho analisa a Inteligência de Fontes Abertas como ferramenta de prevenção e combate à corrupção em processos licitatórios no âmbito do Exército Brasileiro (EB). Tal abordagem se faz necessária por promover um estudo que contribuirá para evidenciar a importância do uso da Inteligência de Fontes Abertas, visando seu incremento por parte dos profissionais responsáveis por processos licitatórios, tendo como base o EB. O propósito deste estudo é verificar de que maneira a Inteligência de Fontes Abertas vem sendo utilizada como ferramenta na prevenção e no combate à corrupção em processos licitatórios no âmbito do EB. Este intento será alcançado a partir de uma revisão bibliográfica e por meio de um estudo de caso no âmbito da 3ª Região Militar, caracterizada pelas Organizações Militares (OM) do EB localizadas no Estado do Rio Grande do Sul. A pesquisa demonstrou que a Inteligência de Fontes Abertas é utilizada na prevenção e combate a fraudes. Contudo, foi observado que isso não ocorre de forma estruturada e sistemática.

Palavras-chave: Fraude em Licitações. Prevenção e Combate à Corrupção. Inteligência de Fontes Abertas.

ABSTRACT

This work analyzes Open Source Intelligence as a tool to prevent and fight corruption in bidding processes within the Brazilian Army (BA). Such an approach is necessary because it promotes a study highlighting the importance of using Open Source Intelligence, aiming at its increase by professionals responsible for bidding processes based on the BA. This study aims to verify how Open Source Intelligence has been used to prevent and fight corruption in bidding processes within the scope of EB. This aim is achieved from a bibliographic review and through a case study within the scope of the 3rd Military Region, characterized by the Military Organizations (OM) of the EB located in the State of Rio Grande do Sul. Research has shown that Open Source Intelligence is used to prevent and combat fraud. However, it was observed that this does not occur in a structured and systematic way.

Keywords: Fraud in Bidding. Preventing and Combating Corruption. Open Source Intelligence.

¹ Tenente-Coronel do Exército Brasileiro, aluno do Curso de Pós-Graduação de Gestão em Administração Pública pelo Centro Universitário do Sul de Minas (UNIS-MG), Bacharel em Ciências Militares e Especialista em Operações Militares. E-mail: marcelo.rodrigues@eb.mil.br.

² Mestre pela Universidade Fumec em Direito e Instituições Políticas, Pós-Graduada em Direito Social pelo Centro Universitário Newton Paiva e Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2005). Coordenadora do Curso de Direito e do Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) da Faculdade Três Pontas - FATEPS/Unis. E-mail: camila.reis@unis.edu.br.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, desde o período imperial até os dias atuais, como República Federativa, a gestão dos recursos públicos vem se aperfeiçoando, no sentido de empregá-los de maneira eficiente e transparente. Um dos mecanismos criados para atender a esses objetivos foi a exigência de processos licitatórios por parte dos entes da administração pública de todas as esferas (federal, estadual e municipal). Nesse contexto, o Exército Brasileiro (EB), administra os recursos financeiros sob sua responsabilidade, estando sujeito a fiscalização e controle externo.

Por outro lado, casos de corrupção no âmbito da administração pública tornaram-se recorrentes, sendo noticiados há décadas pela imprensa e, recentemente, por meio das mídias digitais. Apesar de contar com elevado nível de confiabilidade junto à população, o EB também poderá ser afetado por situações de fraudes em licitações e contratos.

O avanço tecnológico, aliado às facilidades proporcionadas pela divulgação de bancos de dados, provenientes da lei de acesso à informação (LAI) (BRASIL, 2011), possibilitam que os agentes da administração pública e de órgãos de controle empreguem a Inteligência de Fontes Abertas no sentido de prevenir e combater fraudes em licitações.

Este trabalho realizou um estudo de caso, tendo em vista levantar de que maneira a Inteligência de Fontes Abertas vem sendo utilizada como ferramenta de prevenção e combate à corrupção em processos licitatórios no âmbito do EB.

Essa abordagem se faz necessária por promover um estudo que contribuirá para evidenciar a importância do uso da Inteligência de Fontes Abertas, visando seu incremento por parte dos profissionais responsáveis por processos licitatórios, tendo como base o EB.

Para isso, realizou-se uma revisão bibliográfica, tomando como base trabalhos anteriores que abordaram tema similar, bem como a legislação em vigor referente a licitações, a doutrina de Inteligência, especificamente no que concerne às fontes abertas, além de conteúdo existente em mídias digitais sobre o tema Inteligência de Fontes Abertas e fraudes em licitações. Também foi realizado um estudo de caso, por meio de uma pesquisa qualitativa, no âmbito da 3ª Região Militar, caracterizada pelas Organizações Militares (OM) do EB localizadas Estado do Rio Grande do Sul.

2 OS PROCESSOS LICITATÓRIOS E AS FRAUDES

A licitação é um procedimento cuja origem remonta à Europa medieval, quando se utilizou o sistema denominado "vela e pregão", que consistia em apregoar-se a obra desejada e, enquanto ardia uma vela, os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando se extinguia a chama, adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço (MEIRELLES, 2016). A palavra licitação provém do latim *licitatione*, ou seja, arrematar em leilão.

MEIRELLES (2016) define licitação como o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. A licitação foi introduzida no direito público brasileiro em 1862, por meio de decreto que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (CONCEIÇÃO, 2010). Segundo o autor, entre 1986 e 1987, foi instituído, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

A promulgação da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993) foi um marco na aplicação do processo licitatório no País. Porém, e as modalidades instituídas (concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão), ainda possuíam características da administração burocrática, o que ocasionava pouca agilidade nos processos (CONCEIÇÃO, 2010). A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (BRASIL, 2021a) estabelece normas gerais de licitação contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A mesma detalha quais são as partes envolvidas nos processos licitatórios e suas responsabilidades. Além disso, trata sobre as modalidades de licitação, compra direta e dispensa de licitação. O Art. 169 estabelece que as contratações públicas deverão se submeter a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo.

O Exército integra o Poder Executivo e, dessa forma, faz parte da chamada Administração Direta, uma vez que é vinculado diretamente à União. Nesse sentido, o Exército, como ente do Poder Executivo Federal, deve realizar a gestão de seus recursos observando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no Art. 37 *Caput* da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

O Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) é o órgão responsável por orientar todo o Sistema de Controle Interno do Exército, para que suas atividades ocorram em conformidade com a legislação em vigor (BRASIL, 2021b). Esse controle, no âmbito das regiões militares, é realizado pelos Centros de Gestão, Contabilidade e Finanças do Exército (CGCFEx), sob a coordenação técnica do CCIEEx e sob a subordinação direta da Secretaria de Economia e Finanças (SEF). O 3º CGCFEx é o órgão que atua no contexto da 3ª Região Militar, que corresponde às OM situadas no Estado do Rio Grande do Sul.

Apesar de ser comum nas OM, não há previsão de um Setor de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC) em Quadro de Cargos Previstos (QCP) (BRASIL, 2022a). Nem mesmo o antigo R-3 - Regulamento de Administração do Exército (RAE), previa isso, sendo as aquisições como atribuídas à Seção de Material. Porém, após a publicação da nova lei de licitações, publicada em 2021 foi editada uma nova redação do RAE, desta vez discriminando as atribuições do setor responsável pelas aquisições, licitações e contratos (BRASIL, 2021c).

Devido à importância do assunto e sua grande demanda na maioria das unidades, os Ordenadores de Despesa optam pela composição de um SALC (BRASIL, 2022a). A distribuição das tarefas e a definição do número de militares e civis que a compõem podem variar muito, dependendo principalmente das demandas de cada Organização Militar.

Com o tempo, verificou-se que os SALC das diversas OM realizavam processos idênticos, ocasionando o dispêndio de tempo e de mão-de-obra especializada de forma redundante. Com o intuito de racionalizar os esforços, foram criados os Grupos de Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC). Assim, por meio desse artifício, os grandes comandos que englobam diversas OM passaram a adotar a centralização das licitações (BRASIL, 2022b). Tal medida trouxe economicidade, eficiência, eficácia e efetividade nas contratações, diminuindo os encargos e responsabilidades das Unidades Gestoras Gerenciadoras (UGG) e das Unidades Gestoras Participantes (UGP) por ocasião dos processos licitatórios.

Para MEIRELLES (2016), o princípio da igualdade entre os licitantes é de onde advém os demais princípios da licitação, uma vez que estes existem para assegurar a igualdade. O autor entende que o desatendimento a esse princípio constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, o que leva à anulação de editais e julgamentos por parte do Judiciário. Nessas ocasiões, descobre-se a perseguição ou o favoritismo administrativo, sem nenhum objetivo ou vantagem de interesse público. O autor destaca que ato mais afrontoso aos princípios básicos da administração e causador de prejuízos à sociedade é a corrupção no exercício da função pública.

Na primeira metade do século passado, já havia legislação prevendo a responsabilização de agentes públicos no exercício de suas funções, conforme observa-se no Art. 28 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) (BRASIL, 1942), o qual aponta que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Segundo o Conselho Federal de Contabilidade (CFC, 2009), fraude é o ato intencional de um ou mais indivíduos da administração, dos responsáveis pela governança, empregados ou terceiros, que envolva dolo para obtenção de vantagem injusta ou ilegal.

A Lei 8.666 (BRASIL, 1993) capitula como crimes diversos procedimentos infringentes da correção no cumprimento das obrigações previstas à licitação. Em certas figuras típicas o sujeito ativo do crime é o agente do Poder Público, em algumas é o licitante e, em outras ambos estão sujeitos à mesma pena (MELLO, 2015). Além das penas de detenção previstas, também se aplicam multas que variam de 2% a 5% dos valores do contrato licitado. A Lei nº 14.133 (BRASIL, 2021a), mais recente que a anterior, também prevê a aplicação de multas, além de penas maiores.

Para MORESI e MENDES (2012), no setor público, as fraudes podem ser facilmente equiparadas, conceitualmente, com as fraudes internas nas grandes empresas. Em ambas são fatores recorrentes, determinantes e fundamentais: a existência de oportunidades, a corrupção e o conflito de interesses. Porém, o autor destaca a preocupação com a transparência na administração e a divulgação e acesso público às informações como características peculiares do setor público no que refere ao combate às fraudes, e conseqüentemente à corrupção e conflitos de interesses.

A Política Nacional de Inteligência (PNI) (BRASIL, 2016) descreve a corrupção como um fenômeno mundial capaz de produzir a erosão das instituições e o descrédito do Estado como agente a serviço do interesse nacional. Segundo a PNI, cabe à Inteligência cooperar com os órgãos de controle e com os governantes na prevenção, identificação e combate à corrupção em suas diversas manifestações, inclusive quando advindas do campo externo, que colocam em risco o interesse público.

3 A INTELIGÊNCIA DE FONTES ABERTAS

Para chegar ao entendimento a respeito do que são as fontes abertas de inteligência, é interessante abordar primeiramente os seguintes conceitos: inteligência, dado, conhecimento e fonte. Segundo CEPIK (2003), Inteligência, em sua definição mais ampla, é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender demandas de um tomador de decisões qualquer. Já na Lei Nº 9.883/99 (BRASIL 1999), que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência, a atividade de inteligência ficou definida como aquela destinada à obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Dado é toda e qualquer representação de fato ou situação por meio de documento, fotografia, gravação, relato, sensores eletrônicos de vigilância, carta topográfica ou digital e outros meios, não submetida à metodologia para a produção do conhecimento (BRASIL, 2015). Quanto ao acesso, pode-se dizer que os dados são classificados como negados (ou protegidos) e ostensivos (ou abertos).

Para SILVA JÚNIOR (2011), como em todo processo, existe um fluxo lógico ou um ciclo, onde os requisitos são mais evidentes, levando a desvendar como as informações são reunidas, convertidas em inteligência e disponibilizadas aos interessados demandantes. Para a Inteligência

Militar, conhecimento é o dado que foi processado, analisado e julgado relevante (BRASIL, 2015). O Exército adota o chamado Ciclo da Inteligência Militar, definido como uma sequência ordenada de atividades, segundo a qual dados são obtidos e conhecimentos são produzidos e colocados à disposição dos usuários de forma racional (BRASIL, 2015).

Compreende-se que fonte se refere à origem dos dados, isto é, o meio de sua obtenção. No contexto da doutrina de Inteligência do Exército, a Inteligência de Fontes Abertas, também conhecida como OSINT (*Open Source Intelligence* ou Inteligência de Fontes Abertas, em tradução livre) é tida como a fonte básica de inteligência. Trata-se da inteligência baseada em informações coletadas de fontes de caráter público, tais como os meios de comunicação (rádio, televisão e jornais), propaganda de estado, periódicos técnicos, internet, manuais técnicos e livros (BRASIL, 2015).

CEPIK (2003) define a OSINT como obtenção legal de dados em documentos oficiais, revistas especializadas, monitoramento de mídias e várias outras fontes disponíveis em que o acesso não tem restrições de segurança. Segundo BARRETTA (2018), tecnicamente a OSINT é derivada de duas matérias primas: dos OSD (*Open Source Data* ou Dados de Fontes Abertas, em tradução livre) e das OSINF (*Open Source Information* ou Informações de Fontes Abertas, em tradução livre).

Conforme descrito por LOWENTHAL (2003), existe uma variedade de classificação dos dados obtidos em fontes abertas, podendo-se destacar as seguintes: mídia (jornais, revistas, rádio, televisão, entre outras); dados públicos (relatórios governamentais, documentos oficiais, discursos, entre outros); e informações profissionais e acadêmicas (periódicos acadêmicos, trabalhos publicados, relatórios de entidades de classe, etc.).

A tecnologia da informação e comunicação (TIC), segundo SILVA JÚNIOR (2011), trouxe mudanças significativas nos processos de produção e armazenamento de dados e informações. Atualmente, são incontáveis as possibilidades para obtenção de dados em fontes abertas. Para facilitar as buscas, adota-se o uso de ferramentas. O mesmo autor destaca que a quantidade de informações disponíveis depende da utilização de filtros e análises classificatórias para manter o foco na demanda do tomador de decisão. Assim, na era da informação ou do conhecimento, com a grande quantidade de dados disponíveis, os maiores problemas são os seguintes: identificar o que é relevante, processar toda essa gama de informação, e chegar a um conhecimento de inteligência (LOWENTHAL, 2003).

Segundo VASCONCELLOS (2021), para prevenir a corrupção por meio de OSINT, é necessário o uso de ferramentas que possam coletar grandes volumes de dados e fazer o cruzamento dessas informações. Ainda, segundo o autor, um bom exemplo de aplicação de OSINT contra a corrupção é o Sistema ALICE (nome derivado do acrônimo de Análise de Licitações e Editais), desenvolvido pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Ele utiliza técnicas chamadas de mineração de textos, sendo capaz de identificar, eletronicamente, inconsistências nos textos dos editais, como falhas legais que possam comprometer os objetivos da licitação e o resultado do processo.

4 CASO ESTUDADO

Em matéria do Jornal Minuano (BARBOSA, 2022) publicada em 5 de maio de 2022, foi revelado o resultado de uma investigação iniciada em 2018, pela promotoria do Ministério Público Militar (MPM), no município de Bagé, RS. Nessa ocasião, ao detectar inconsistências contratuais,

foram constatados indícios de irregularidades após o MPM realizar vistoria no estoque do serviço de provisionamento de uma Organização Militar (OM). Um inquérito foi instaurado e, segundo a reportagem, 163 militares foram investigados, sendo que, destes, ao menos 18 foram considerados suspeitos de enriquecerem ilícitamente.

O *site* da Gaúcha ZH (SCHAFFNER, 2022) destacou a dimensão da operação, que levou à primeira força-tarefa do MPM, com mais de 140 integrantes, tendo como objetivo esquadrihar contratos que, juntos, somam cerca de R\$ 25 milhões. A matéria também explica que o esquema começou a ser descoberto em 2018, em Bagé, por meio da checagem de licitações por parte do MPM. Nessa ocasião foi percebido que dois quartéis da região estavam comprando gêneros alimentícios pelo dobro do valor previsto em edital.

Segundo matéria publicada no *site* do MPM (MPM, 2022), foi instaurado um Procedimento Investigatório Criminal (PIC), com base em relatórios de análise feitos pelo Núcleo Regional de Pesquisa e Análise de Contas Públicas da Procuradoria de Justiça Militar em Bagé (NPAC/Bagé). Os relatórios apontaram inconsistências na compra de gêneros alimentícios perecíveis realizada por OM das Forças Armadas no Estado do Rio Grande do Sul. A publicação também revelou que as irregularidades observadas na investigação consistiam no recebimento de mercadoria diversa da contratada (no jargão militar denominado de “química”), direcionamento de compra de gêneros para empresas parceiras, não observância dos valores apregoados quando do pagamento dos gêneros e enriquecimento ilícito por parte de alguns militares.

A matéria ainda apontou que a investigação, inicialmente conduzida pelo MPM, após a realização de busca e apreensão nas sedes das empresas investigadas e nas residências de seus proprietários, passou a contar com a participação do Comando Militar do Sul (CMS) e do 5º Distrito Naval. O Inquérito Policial Militar (IPM) instaurado pelo CMS ficou sob a responsabilidade da 3ª Região Militar (3ª RM) e investigou irregularidades observadas em 58 OM. Devido à complexidade da investigação e do grande número de militares investigados, o encarregado-chefe do IPM coordenou o trabalho de 58 encarregados-auxiliares, 58 escrivães, além de sete oficiais que o assessoraram, com dedicação exclusiva, das áreas de contabilidade, para quantificar o prejuízo, e de tecnologia da informação, para analisar os dados extraídos das mídias eletrônicas apreendidas e as quase 200 mil mensagens eletrônicas que foram obtidas em decorrência da quebra de sigilo telemático.

5 MATERIAL E MÉTODO

Quanto à finalidade, trata-se de uma pesquisa aplicada, uma vez que tem o objetivo de gerar conhecimentos para aplicação em outros casos, visando ao combate à corrupção em processos licitatórios do Exército Brasileiro.

Quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa exploratória, uma vez que foi estudado um caso específico, realizando uma análise qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e entrevistas.

Quanto aos procedimentos, trata-se de um estudo de caso, uma vez que foram coletadas informações referentes a um caso ocorrido, as quais foram analisadas tendo como base a pesquisa bibliográfica.

Quanto à natureza, trata-se de uma pesquisa qualitativa, uma vez que as variáveis analisadas não puderam ser mensuradas, dada a subjetividade do objeto do estudo.

Quanto ao local de realização, trata-se de uma pesquisa de campo, pois a mesma consistiu na observação de um caso prático, com coleta de dados e registros de variáveis que se presumem relevantes para a análise.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram obtidas informações por meio de relatos de especialistas, a fim de possibilitar a discussão acerca do caso estudado. Os mesmos foram identificados da seguinte forma:

- Especialista 1 - Assessor Jurídico e Analista do Núcleo de Pesquisa e Análise de Contas Públicas da Procuradoria de Justiça Militar em Bagé, Analista do Núcleo Estendido de Análise Especial da Secretaria de Apoio à Investigação do MPM. Formação acadêmica: Bacharel em Direito; especializado em Direito Penal, Criminologia e em Segurança Pública.

- Especialista 2 – Praça do EB; gestor de compras e contratos; pregoeiro do Comando Militar do Sul; membro da Comissão Permanente de Licitações (CPL) do Comando Militar do Sul. Formação acadêmica: Bacharel em Direito; pós-Graduado em Direito Público com ênfase em licitações e contratos; especializado em licitações e contratos.

- Especialista 3A – Oficial do EB; Analista de Inteligência Cibernética; Formado em Ciência da Computação; Pós-Graduado em Aplicações Complementares às Ciências Militares; Certificado da CISCO em Segurança Cibernética; Pós-Graduado e Especialista em Inteligência Cibernética pela Escola de Inteligência Militar do Exército (EsIMEx).

- Especialista 3B – Oficial do EB; Comandante de Pelotão de Inteligência Cibernética; Bacharel em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e Pós-Graduado em Inteligência Cibernética pela EsIMEx.

- Especialista 3C – Praça do EB; Operador de Inteligência Cibernética; Auxiliar do Centro de Coordenação de Operações do Comando Militar do Sul (CCOp/CMS); integrou o Time da Seção de tratamentos de incidentes de Redes (STIR) do 1º Centro de Telemática de Área. Formação acadêmica: Tecnólogo em Gestão da Segurança da Informação; Pós-Graduado em Gestão da Tecnologia da Informação; Especialista em Inteligência Cibernética pela EsIMEx.

- Especialista 3D – Praça do EB; Operador de Inteligência Cibernética; Auxiliar de Agência de Inteligência Classe B. Tecnólogo em Informática; Pós-Graduado em Redes e Segurança de Sistemas; Especialista em Inteligência Cibernética pela EsIMEx.

- Especialista 4 - Oficial do EB; Adjunto da Seção de Inteligência do Comando da 3ª Região Militar (3ª RM); integrante do Grupo de Apoio ao IPM de responsabilidade do Comandante da 3ª RM decorrente da Operação Química; Especializado em Inteligência pelo Exército.

- Especialista 5 - Oficial do EB; Auditor interno do 3º CGCFEx, Bacharel em Ciências Contábeis, MBA em Gestão Financeira: Controladoria e Auditoria, Pós-Graduado em Auditoria em Organizações do Setor Público e Especialização em Gestão da Administração Pública.

Os especialistas 1 e 4 atuaram de forma direta nas apurações dos fatos que constituem o caso estudado. Já os especialistas 2 e 5 forneceram dados relevantes, baseados em suas experiências profissionais, respectivamente relacionadas ao setor de aquisições, licitações e contratos e à área de auditoria do Exército. Por fim, os especialistas 3A, 3B, 3C e 3D forneceram informações a respeito da Inteligência de Fontes Abertas, fruto de sua especialização em Inteligência Cibernética.

Conforme relatado pelo Especialista 5, entre as situações que podem indicar a possibilidade de ocorrências de fraudes em licitações e contratos, pode-se elencar: edital restritivo; superfaturamento; “química”; conluio; vínculo entre os participantes; propostas fictícias ou de

cobertura; “empresas-fantasma” ou “de fachada”; fornecedores distantes e desconhecidos; processo de contratação emergencial indevido; direcionamento de fornecedores; visitas técnicas restritivas; documentação falsa; jogos de planilhas; contratação direta indevida; cartel; entre outras.

Na visão do Especialista 2, existem dois momentos distintos em que existe a maior possibilidade de ocorrência de fraudes. O primeiro é na fase da contratação, especialmente na direta, na modalidade de dispensa de licitação. Neste processo de contratação encurtado, exige-se no mínimo três orçamentos distintos para definição do preço de mercado, definindo-se o menor valor obtido na pesquisa como o preço de referência para a Administração. Pode ocorrer fraude quando um mesmo fornecedor elabora os três orçamentos e superfatura a contratação, contando com a anuência do agente da Administração. A segunda situação em que existe grande chance para a ocorrência de irregularidade é no ato do recebimento do material no almoxarifado ou depósito. Nesta ocasião, todas as informações constantes da Nota de Empenho de Despesa devem coincidir com o material recebido. A Nota de Empenho de despesa é o documento este que, por vezes, substitui o próprio contrato, sendo instrumento que garante a reserva do crédito orçamentário em proveito do fornecedor. Neste documento constam diversas informações, sobretudo a quantidade, o valor unitário e o valor total dos produtos. Nessa situação, o responsável pelo recebimento poderá aliar-se ao fornecedor e permitir que este entregue um material de qualidade inferior, de menor preço ou até mesmo em quantidade inferior àquela prevista na Nota de Empenho de Despesa.

Diante das possibilidades de ocorrências de fraudes, o Especialista 5 elencou diversas medidas para prevenção, inibição e detecção. Porém, destacou que esses procedimentos devem ser adotados a partir das OM responsáveis por licitações e contratos, começando pela definição de estrutura organizacional da área de aquisição e contratações e as competências, atribuições e responsabilidades. Além disso, o setor de licitações deve ser dotado de adequada estrutura de recursos humanos e materiais. A importância da cultura de gerenciamento de riscos nas licitações e contratos também foi destacada, bem como o estabelecimento claro e formal da responsabilidade pelo gerenciamento de riscos na organização. Citou, ainda, a necessidade da formalização dos processos de identificação, avaliação, tratamento, monitoramento e comunicação de riscos de fraudes em licitações.

A fim de manter os recursos humanos em condições de bem desempenhar as tarefas, o Especialista 5 relatou a necessidade de instituir a capacitação regular dos agentes para lidar com riscos de fraudes em licitações e contratos. Para isso, devem ser adotadas medidas de incentivo à participação do público interno nos eventos de capacitação relacionados ao programa de integridade em licitações. Outra medida julgada relevante, é a formalização dos procedimentos do setor, por meio da elaboração de manuais, cartilhas e cadernos, detalhando as principais atividades (pesquisa de preços, fiscalização de contratos, requisição elaboração de projetos básicos e termos de referência, planejamento da contratação).

O princípio da segregação de funções foi citado pelos Especialistas 2 e 5 como importante medida de prevenção às fraudes. O primeiro destacou que devem ser previstas estruturas administrativas distintas, de forma que o militar responsável pelo processo de contratação não será o mesmo encarregado pelo recebimento do material ou serviço. Este, por sua vez, não será o mesmo incumbido pelo pagamento do fornecedor ou prestador de serviço.

No contexto do caso estudado, o Especialista 1 relatou que, em 2018, foi observado que, por ocasião de levantamentos de fraudes em licitações, algumas das empresas investigadas tinham sede no mesmo local e compartilhavam o telefone e o endereço de e-mail. Algumas, apesar do grande volume de vendas, cujo maior destinatário era o Exército Brasileiro, não possuíam um único funcionário. A partir da análise da dinâmica das atas dos pregões vencidos pelas empresas, verificou-se que estaria ocorrendo um possível conluio entre elas para a realização de lances no

procedimento licitatório. Durante a investigação, foi realizada, com autorização judicial, uma quebra de sigilo fiscal estadual, onde foi constatado que as empresas investigadas possuíam um número de vendas muito superior ao de compras e, como não são produtoras, ou seja, precisam comprar para vender, tal situação foi entendida como um vestígio de que muitos produtos não eram, de fato, entregues nas unidades militares.

Conforme o Especialista 1, após a descoberta do registro de entrega recente de uma tonelada de hambúrguer em uma Organização Militar, o MPM realizou uma inspeção ministerial na unidade e verificou que, apesar do pagamento dos produtos, a entrega dos mesmos não fora realizada. Tal situação gerou um procedimento investigatório. Foram realizadas, com autorização judicial, quebras de sigilo bancário, fiscal federal, telemático e telefônico, além de interceptação telefônica. Assim, foram descobertos depósitos nas contas de militares, assim como mensagens eletrônicas (e-mails) que indicavam a prática de fraude à licitação, corrupção e outros crimes.

Para realizar a coleta de dados, o MPM recorreu ao uso de diversas ferramentas de investigação, tais como pesquisas no Portal de Compras do Governo Federal, no Painel de Preços, no Portal da Transparência, no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), no Tesouro Gerencial, no INFOSEG (banco de dados administrado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública), no Portal Observatório da Pessoa Pública (ODP) da CGU e no histórico de preços da Centro Estadual de Abastecimento (CEASA); análise de documentos das compras realizadas, tanto da fase interna da licitação, quanto da fase externa; visitas *in loco*; análise de quebras de sigilo telefônico, telemático, bancário e fiscal, federal e estadual; e análise de interceptações telefônicas.. Entre as ferramentas citadas, percebe-se que os bancos de dados governamentais e institucionais foram amplamente utilizados, figurando como a principal fonte de dados para a investigação.

No início de 2020, o material resultante da quebra de sigilo telemático foi disponibilizado para o encarregado do IPM. Segundo o Especialista 4, o material continha aproximadamente duzentas mil mensagens de e-mail, que foram separadas e classificadas por OM, empresas e entidades envolvidas nas negociações com as empresas. Para a leitura das mensagens, foi utilizado o software gratuito *thunderbird*, que é utilizado para gerenciar correio eletrônico, com a possibilidade de colocar filtros e realizar pesquisas inclusive no texto das mensagens. Com a palavra-chave “depósito”, foi possível identificar diversas irregularidades cometidas pelos militares e as empresas envolvidas. Nesse viés, foram elencadas diversas palavras-chave para facilitar e agilizar a identificação dos envolvidos no inquérito. O uso da ferramenta possibilitou que, ao final das buscas iniciais, fossem identificadas aproximadamente 60 (sessenta) OM com negociações suspeitas que deveriam ser apuradas para esclarecer se a conduta dos militares envolvidos.

No segundo semestre de 2020, foi disponibilizado o acesso, via VPN (*Virtual Private Network* ou Rede Privada Virtual, em tradução livre), ao servidor da Polícia Federal onde estão armazenados os conteúdos resultantes da busca e apreensão nas empresas e residências dos proprietários. Segundo o Especialista 4, os diversos celulares e computadores apreendidos, continham dados que, somados, chegaram na ordem de cerca de treze *terabytes* em arquivos digitais. A extração dos arquivos foi feita por determinação judicial, com apoio de equipamentos de perícia forense, permitindo a inclusão dos arquivos e seus metadados no inquérito. Isso garantiu a idoneidade e veracidade das provas localizadas nesses equipamentos. Os metadados dos arquivos tipo *print* de conversas do aplicativo *Whatsapp*, trazem a data de criação do arquivo, possibilitando vincular a prova a negociações que aconteceram em determinado período, confirmando dados já levantados por outros meios.

Todo esse trabalho de coleta, reunião, organização e análise acima descritos caracterizam o que o Especialista 3A entende como tarefas de inteligência, que visam à produção de conhecimento baseado em dados devidamente selecionados, avaliados, interpretados e, por fim, expostos de maneira útil para o processo decisório. Também relatou que, diferentemente do que muitos podem pensar, inteligência não é o mesmo que conhecimento ou informação. Informação é o dado contextualizado; conhecimento é o resultado da análise da informação com base na aprendizagem e na experiência do indivíduo; e inteligência é a utilização prática do conhecimento, quando acionado numa tomada de decisão. Enfim, toda inteligência é informação, mas nem toda informação é inteligência.

Segundo o Especialista 3A, no caso da OSINT, que é a produção do conhecimento através de informações oriundas de fontes abertas, as informações coletadas de nada servem se não forem corretamente filtradas, analisadas e validadas. Assim, tornam-se de suma importância os processos utilizados e os analistas envolvidos no processamento dos dados. O Especialista 3B descreve OSINT como a coleta dos dados disponíveis em fontes abertas por meio da utilização de técnicas e ferramentas de busca. Nesse processo, o indivíduo geralmente compila dados que, isolados podem parecer irrelevantes, mas quando unificados representam uma informação interessante, assemelhando-se à montagem de um quebra-cabeças. Pode ser feita por qualquer um e não exige conhecimentos especializados em cibernética, mas cabe ressaltar que, quando feita por um especialista, resulta em produtos mais elaborados e finalizados de forma mais célere.

O Especialista 3C salientou que a OSINT é uma prática que se vale da obtenção de informações de forma legal, gratuita e que esteja disponível principalmente na *internet*, que hoje é o meio mais comum. Tratando especificamente de *internet*, citou a existência de duas camadas de acesso a essa rede. A primeira é aquela em que a maioria da população “navega” e que foi denominada superfície da *web* – camada em que a obtenção de informações se dá pela utilização de navegadores e de motores de buscas convencionais, pelo cruzamento de dados do *big data* ou se utilizando de programas de mineração de dados. O outro caminho existente é a cognominada *deep web*, camada da rede em que os navegadores tradicionais não são capazes de captar os dados e informações hospedados naqueles níveis. Por fim, citou duas importantes fontes de dados para a OSINT: as imagens e mapas provenientes dos satélites comerciais e os dados disponibilizados pelos próprios usuários nas redes sociais.

Sobre as ferramentas de OSINT do espaço cibernético, o Especialista 3D relatou podem ser utilizadas para as mais diversas finalidades, sendo a grande maioria com o foco em auxiliar as empresas entender a demanda dos seus consumidores. Porém, no caso em tela, busca-se a obtenção de dados com o intuito de prevenir ou combater a corrupção em processos licitatórios no âmbito do Exército. Para tanto, os Especialistas 3A, 3B, 3C e 3D elencaram sugestões de mecanismos de obtenção de dados provenientes de fontes abertas no espaço cibernético, conforme quadro a seguir.

FERRAMENTA / TÉCNICA	UTILIDADE
<p style="text-align: center;"><i>Dork Search</i> https://dorksearch.com/</p>	<p>Forma inteligente de se realizar buscas na plataforma Google utilizando palavras chave e caracteres especiais, que permite filtrar os dados obtidos de maneira eficiente e otimiza os resultados.</p>

IntelTechniques (https://inteltechniques.com/)	Plataforma que reúne várias ferramentas úteis para otimizar as buscas e facilitar o trabalho do analista.
Internet Archive (https://archive.org/web)	Permite explorar bilhões de páginas da web em épocas diferentes, que são periodicamente salvas ao longo do tempo e podem não estar mais disponíveis no momento da pesquisa.
Whois (https://registro.br/tecnologia/ferramentas/whois/)	Permite visualizar dados referentes a um domínio, como por exemplo o nome da pessoa ou organização responsável e seu respectivo CPF ou CNPJ.
Epios https://epieos.com/	Ferramenta de pesquisa de dados de e-mails.
Have I been pwned? https://haveibeenpwned.com	Permite verificar possível violação de e-mail.
EmailRep https://emailrep.io/	Permite analisar a reputação de endereços de e-mail
eTools https://www.etools.ch/	Ferramenta de pesquisa um termo em diversas fontes digitais (Google, yandex, órgão públicos, redes sociais, etc.
Brand24 https://brand24.com/	Permite realizar análise de engajamento de um termo ou hashtag.

Fonte: Especialistas 3A, 3B, 3C e 3D

Segundo o Especialista 3A, a OSINT só será benéfica para o processo decisório se houver a correta implementação e investimentos em sistemas, estrutura e tecnologia, com agentes qualificados, devidamente treinados para descobrir fontes adequadas de informações, definir quais dados são relevantes para suprir a demanda requerida e analisá-los. Portanto, hoje o grande problema não é falta de dados, mas sim a correta análise deles. Destacou, ainda, que não é preciso ser um especialista em Cibernética para realizar a OSINT, onde a criatividade e raciocínio lógico são mais importantes do que conhecimentos puros em informática.

A equipe de apoio ao IPM, além dos assessores jurídicos, contou com militares especializados na área de inteligência, contribuindo com sua expertise nos aspectos ligados às buscas de dados relevantes e na proteção dos dados, por meio da adoção de medidas para salvaguardar as informações e equipamentos manuseados durante os trabalhos. Após a conclusão do IPM e das investigações do MPM, além dos valores já ressarcidos à União, ocorreram mudanças nos procedimentos de recebimento de gêneros pelas OM, dificultando as trocas de produtos ou quitação de notas fiscais sem que os materiais sejam entregues. Esses novos procedimentos corroboram o que disse o Especialista 2. Segundo ele, para inibir a fraude no ato do recebimento, algumas OM têm definido um local específico para a realização das conferências e recebimentos, coberto pelo sistema interno de câmeras de vigilância. Outra medida que vem sendo adotada é a nomeação de equipes volantes de recebimento de material, compostas por militares que não integram qualquer fase do processo de aquisições.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo levantar de que maneira a Inteligência de Fontes Abertas vem sendo utilizada como ferramenta de prevenção e combate à corrupção em processos licitatórios no âmbito do EB. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica a partir de trabalhos anteriores que abordaram tema similar. Esta também abrangeu a legislação em vigor referente a licitações, a doutrina de Inteligência, especificamente no que concerne às fontes abertas, além de conteúdo existente em mídias digitais sobre o tema Inteligência de Fontes Abertas e fraudes em licitações. Além disso, foi realizado um estudo de caso, por meio da coleta de depoimentos de especialistas em licitações e inteligência cibernética, além de indivíduos que participaram das investigações e apurações de fraudes referentes ao objeto do estudo.

Ao final da pesquisa, foi observado que a Inteligência de Fontes Abertas, no contexto do caso estudado, foi utilizada pela equipe do MPM e por ocasião das apurações realizadas no âmbito do IPM. Contudo, a mesma não foi empregada seguindo uma metodologia embasada nos princípios da doutrina de Inteligência Militar do EB, de maneira sistemática e estruturada. Esta observação é corroborada a partir do fato de que os indivíduos que fizeram uso dessas ferramentas, empregaram as mesmas tendo como base seu conhecimento prévio, desprovido de método.

Isso mostra a necessidade do aperfeiçoamento da doutrina de Inteligência Militar do EB no sentido de estruturar o uso das ferramentas de Inteligência de Fontes Abertas, a partir de uma metodologia que possa vir a ser empregada de forma sistemática. Tal medida deverá contemplar não só profissionais especializados em Inteligência Cibernética, mas também qualquer militar que venha a compor equipes responsáveis por aquisições, licitações e contratos, proporcionando o incremento da prevenção e do combate a fraudes em processos licitatórios no âmbito do EB.

Desta forma, o presente trabalho contribuiu para evidenciar a importância do uso da Inteligência de Fontes Abertas na prevenção às fraudes, por parte dos profissionais responsáveis por processos licitatórios, bem como para a apuração de irregularidades, a fim de buscar a responsabilização de pessoas e/ou empresas que tenham praticado fraudes em processos dessa natureza.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, R. **Acordo de colaboração premiada gera maior ressarcimento da história da Justiça Militar.** Jornal Minuano. Bagé, 05 maio 2022. Disponível em: <https://www.jornalminuano.com.br/noticia/2022/05/05/acordo-de-colaboracao-premiada-gera-maior-ressarcimento-da-historia-da-justica-militar>. Acesso em 7 Jul. 2022.

BARRETTA, E. S.. **A utilização da Inteligência de Fontes Abertas nas investigações policiais.** Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Inteligência de Segurança Pública, da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Especialista em Inteligência em Segurança Pública. Pato Branco. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB)**. Rio de Janeiro, 1942.

_____. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993.

_____. Presidência da República. **Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999**. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN, e dá outras providências. Brasília, 1999.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011.

_____. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Portaria nº 031-EME, de 23 de fevereiro de 2015. **Aprova o Manual de Fundamentos EB20-MF-10.107 Inteligência Militar Terrestre**. 2. ed. Brasília, 2015.

_____. Presidência da República. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. **Fixa a Política Nacional de Inteligência (PNI)**. Brasília, 2016.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília, 2021a.

_____. Exército Brasileiro. Instruções Gerais para a Atividade de Auditoria Interna Governamental, institui o **Estatuto de Auditoria e regulamenta o Sistema de Controle Interno do Comando do Exército (EB10-IG-13.001)**, 1ª edição, 2021. Brasília, 2021b.

_____. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Portaria C Ex nº 1.555, de 9 de julho de 2021. **Aprova o Manual de Administração do Exército (RAE) (EB10-R-01)**. 1. ed. Brasília, 2021c.

_____. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. **Caderno de Orientação aos Agentes da Administração - Ordenador de Despesas**. Brasília, 2022a.

_____. Exército Brasileiro. Secretaria de Economia e Finanças. **Caderno de Orientação aos Agentes da Administração – Grupos de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos (GCALC)**. 2. ed. Brasília, 2022b.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves. **Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CONCEIÇÃO, R. A. **Pregão: um progresso na licitação**. 2010. 45 p. Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública. Universidade Candido Mendes. Rio de Janeiro, 2010.

Conselho Federal de Contabilidade (CFC). **Resolução CFC Nº 1.207**, de 27 de novembro de 2009. Brasília, 2009.

LOWENTHAL, M. **Intelligence: From Secrets to Policy**. Washington, DC.: CQ Press. Fourth Edition. 2003.

MEIRELLES, H. L. et al. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**, 32ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO MILITAR (MPM). **MPM participa da entrega de PNR ao Exército Brasileiro como resultado de acordo de colaboração premiada**. 9 mar. 2022. Disponível em: <https://www.mpm.mp.br/mpm-participa-da-entrega-de-pnr-ao-exercito-brasileiro-como-resultado-de-acordo-de-colaboracao-premiada/> Acesso em 7 Jul. 2022.

MORESI, E. A. D.; MENDES, G. L. O.. **Operações de Informação: um estudo sobre o desenvolvimento de doutrina aplicada à prevenção à fraude**. Revista Iberoamericana de Sistemas, Cibernética e Informática: RISCO, Volume 9, Número 1, 2012.

SCHAFFNER, F.. **Investigação de fraude em licitações das Forças Armadas no RS gera maior ressarcimento da história da Justiça Militar**. Gaúcha ZH. Porto Alegre, 03 maio 2022. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2022/05/investigacao-de-fraude-em-licitacoes-das-forcas-armadas-no-rs-gera-maior-ressarcimento-da-historia-da-justica-militar-cl2q9fs0l000g0167z67dnawp.html> . Acesso em 7 Jul. 2022.

SILVA JÚNIOR, O. S. **Inteligência em fontes abertas: um estudo sobre o emprego de mídias sociais na identificação de irregularidades no Serviço Público Federal**. 2011. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação, Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011.

SOUZA, E. M. 2020. **A Inteligência de Fontes Abertas na prevenção e combate à corrupção na administração militar do Exército Brasileiro**. 2020. 18 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização de Gestão em Administração Pública), Escola de Formação Complementar do Exército / Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG. Salvador 2020.

VASCONCELLOS, L. G. **O emprego da Inteligência de Fontes Abertas na prevenção à corrupção em processos licitatórios conduzidos pelo Exército Brasileiro**. 2021. 15 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-Graduação de Gestão em Administração Pública), Escola de Formação Complementar do Exército / Centro Universitário Leonardo da Vinci - UNIASSELVI. Salvador, 2021.