



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP INT TIAGO MACHADO CAROLINO

AUDITORIA DIGITAL:
UMA PROPOSTA DE VALIDAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS
DIGITAIS NOS PROCESSOS DE PREGÃO ELETRÔNICO DAS UNIDADES
GESTORAS DO EXÉRCITO BRASILEIRO

**Rio de Janeiro
2018**



ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP INT TIAGO MACHADO CAROLINO

**AUDITORIA DIGITAL:
UMA PROPOSTA DE VALIDAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS
DIGITAIS NOS PROCESSOS DE PREGÃO ELETRÔNICO DAS UNIDADES
GESTORAS DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho acadêmico apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito para a especialização em Ciências Militares com ênfase em Administração Militar.

**Rio de Janeiro
2018**



**MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
DECEX - DESMIL
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS
(EsAO/1919)**

ASSESSORIA DE PESQUISA E DOCTRINA / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: **Cap Int TIAGO MACHADO CAROLINO**

Título: **AUDITORIA DIGITAL: UMA PROPOSTA DE VALIDAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS DIGITAIS NOS PROCESSOS DE PREGÃO ELETRÔNICO DAS UNIDADES GESTORAS DO EXÉRCITO BRASILEIRO**

Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Administração Militar, pós-graduação universitária lato sensu.

APROVADO EM _____ / _____ / _____ **CONCEITO:** _____

BANCA EXAMINADORA

Membro	Menção Atribuída
GERSON BASTOS DE OLIVEIRA – Ten Cel Cmt Curso e Presidente da Comissão	
LEONARDO SILVA LIMA - Cap 1º Membro	
JOÃO CARLOS MAIA DE ANDRADE - Cap 2º Membro e Orientador	

TIAGO MACHADO CAROLINO – Cap
Aluno

AUDITORIA DIGITAL:
UMA PROPOSTA DE VALIDAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE DOCUMENTOS DIGITAIS
NOS PROCESSOS DE PREGÃO ELETRÔNICO DAS UNIDADES GESTORAS DO
EXÉRCITO BRASILEIRO

Tiago Machado Carolino¹
João Carlos Maia de Andrade²

RESUMO

A tecnologia da informação tornou-se grande protagonista no ambiente profissional a partir do século XXI. É de grande importância utilizar seus meios para aumentar as capacidades de trabalho. Esta pesquisa procurou entender a utilização de documentos digitais em processos de auditoria, propondo um modelo a ser utilizado pelos órgãos de controle interno do Exército Brasileiro (EB). Para isso, foi estudada a literatura existente sobre o assunto, aplicado um questionário com agentes da administração do EB e realizadas entrevistas com especialistas na área de auditoria. Evidenciou-se que boa parte dos militares envolvidos nos processos de pregão eletrônico nas Unidades Gestoras (UG) do EB, bem como alguns auditores entrevistados, acreditam que a utilização de documentos digitais facilita, em muito, a execução de seus trabalhos. No aspecto jurídico, há base legal para adoção destes documentos como elementos probatórios. Além disso, foi verificado que há, atualmente, condições tecnológicas de se implementar um sistema de auditoria digital para as UG do EB.

Palavras-chave: auditoria digital, pregão eletrônico, documentos digitais, validade jurídica.

RESUMEN

La tecnología de la información se ha convertido en un gran protagonista en el ambiente profesional a partir del siglo XXI. Es de gran importancia utilizar sus medios para aumentar las capacidades de trabajo. Esta investigación buscó entender la utilización de documentos digitales en procesos de auditoría, proponiendo un modelo a ser utilizado por los órganos de control interno del Ejército Brasileño (EB). Para ello, se estudió la literatura existente sobre el tema, se utilizó un cuestionario con agentes de la administración del EB y se realizaron entrevistas con especialistas en el área de auditoría. Se evidenció que buena parte de los militares involucrados en los procesos de pregón electrónico en las Unidades Gestoras (UG) del EB, así como algunos auditores entrevistados, creen que la utilización de documentos digitales facilita, en gran medida, la ejecución de sus trabajos. En el aspecto jurídico, hay base legal para la adopción de estos documentos como elementos probatorios. Además, se verificó que actualmente existen condiciones tecnológicas para implementar un sistema de auditoría digital para las UG del EB.

Palabras clave: auditoria digital, pregón electrónico, documentos digitales, validez jurídica.

¹ Capitão de Intendência da turma de 2009. Especialista em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais em 2018. Pós Graduado em Administração Pública pela Universidade Anhanguera em 2011.

² Capitão de Intendência da turma de 2008. Especialista em Ciências Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais em 2017.

1 INTRODUÇÃO

A velocidade da evolução tecnológica não parece ser acompanhada, na mesma proporção, pelos processos administrativos públicos brasileiros. Considerando os avanços digitais presentes, não estariam os métodos de auditoria utilizados na Administração Pública ultrapassados?

Segundo Sánchez e Paula (2001, p. 45), inovação tecnológica é “a introdução de uma tecnologia na prática social”. Diante de diversas considerações e definições sobre o tema, é inquestionável que todas elas convergem para o fato de que a inovação deve ser aplicada para ser classificada como tal. Desta forma, com o objetivo de se tornarem organismos significativamente inovadores, Figueiredo (2004, p. 334) afirma que as organizações devem angariar esforços em aprendizagem tecnológica para “acelerar a acumulação de capacidades inovadoras, ou seja, capacidades de gerar e gerir mudanças”.

Por conseguinte, a Administração Pública tem buscado formas de utilizar os frutos dessas inovações em proveito do Estado e dos seus primórdios e principais princípios. A adequação de procedimentos e orientações neste sentido têm como consequência direta a facilitação do acesso às informações e documentos gerados em alinhamento com os princípios e as práticas sustentáveis que norteiam a mesma.

De um modo geral, o que se observa é que a administração pública vem passando por um período de grandes mudanças, sendo que a maioria das transformações tem sido sustentada por um investimento pesado em tecnologia de informação e comunicação. Daí a tendência de diversos autores classificarem este movimento como “governo eletrônico”. (BALBE, 2010, p.203)

É notório que houve avanços e mudanças nos processos e métodos da Administração, sendo destaque no âmbito financeiro e patrimonial a implementação do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) em 1987. Entretanto, para a Administração acompanhar o ritmo exponencial da evolução tecnológica seriam necessárias mudanças quase que diárias em seus processos.

O Exército Brasileiro (EB) está inserido dentro do Ministério da Defesa - Órgão da Administração Federal Direta - e possui diversas Unidades Gestoras

(UG). Para realizar o controle interno possui o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), diretamente subordinado ao Comando do Exército. O CCIEEx, por intermédio das Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx) distribuídas pelo território nacional, realiza auditorias nas UG do Comando do Exército. Desta forma, o EB não se diferencia de outros órgãos da Administração Federal direta no que tange a controle interno e externo.

1.1 Problema

Atualmente, parte do processo de auditoria interna realizado pelo Exército Brasileiro, por intermédio das Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx), é realizado *in loco*, pelos auditores. Para verificação dos processos de pregão eletrônico, além de conferir o sistema informatizado (*comprasgovernamentais.gov.br*), o auditor deve analisar o processo completo, constituído por diversos documentos impressos, numerados e rubricados. Este trabalho demanda tempo de leitura, pesquisa, trabalho de arquivamento, entre outras tarefas. Ainda assim, está sujeito a falhas e suscetível a fraudes.

Tendo em vista a evidente e necessária evolução dos sistemas digitais, nos quais hoje se desenvolve boa parte dos trabalhos de administração, o que se pode fazer para aplicar seus benefícios na eficiência da Administração, com enfoque nas atividades de auditoria? Não seria desejável que o auditor pudesse verificar os processos de pregão eletrônico utilizando-se de documentos digitais, visando acelerar o processo e evitar fraudes? Há algum óbice, atual, no ponto de vista técnico ou jurídico, que impeça a adoção de documentos digitais nos processos administrativos de pregão eletrônico e que os mesmos possam ser auditados?

1.2 Objetivos

A fim de apresentar uma proposta de validação e utilização de documentos digitais na realização de auditorias pelos órgãos de controle interno do Exército Brasileiro, este estudo pretende analisar as soluções técnicas disponíveis, estudar sua viabilidade jurídica e propor um modelo a ser utilizado.

Para alcançar este objetivo, foram propostos objetivos específicos, abaixo relacionados, de forma a guiar o raciocínio lógico e encadear as ideias apresentadas:

a) Verificar a legalidade do uso de documentos digitais em auditorias de pregões eletrônicos, valendo-se da jurisprudência atual brasileira;

b) Estudar o processo de auditoria utilizado em pregões eletrônicos pelos órgãos de controle interno do Exército Brasileiro, buscando entender seu funcionamento e suas oportunidades de melhoria;

c) Verificar a viabilidade técnica na adoção de documentos digitais por parte de Unidades Gestoras do Exército Brasileiro na confecção de seus processos de pregão eletrônico; e

d) Propor um modelo de auditoria a ser utilizado pelas ICFEx, nos processos de pregão eletrônico, realizados pelo Exército Brasileiro, valendo-se da análise de documentos digitais.

1.3 Justificativas

A realização desta pesquisa encontra justificativa na crescente preocupação com o controle dos gastos públicos. Encontrar métodos que melhorem a eficiência das auditorias, tornando-as mais céleres e confiáveis, pode gerar impactos significativos na eficiência do controle interno.

Viabilizar a admissibilidade de documentos digitais em auditorias pode gerar, de imediato, economia de recursos. Se uma auditoria pode ser realizada à distância, não há necessidade de gastos com passagens e diárias dos auditores. Isso sem contabilizar gastos como impressão, papel, arquivamento, entre outros. Ainda, a utilização dos documentos digitais pode acelerar o processo de auditagem, tornando possível um maior número de inspeções em um menor espaço de tempo.

Esta pesquisa também visa contribuir no emprego judicioso de pessoal e material do EB, pois pretende aperfeiçoar a atividade de auditoria, cujo trabalho demanda tempo e pessoal da Força Terrestre.

De forma a encontrar soluções para os problemas apresentados, esta pesquisa resolveu por realizar levantamento bibliográfico da literatura existente, entrevistar especialistas no assunto, aplicar questionários em população envolvida no problema, estudar casos que se moldem no contexto do problema, argumentar e discutir resultados.

O problema foi abordado utilizando o conceito de pesquisa qualitativa e quantitativa, pois foram verificados aspectos subjetivos do objeto analisado bem como foram obtidos referências numéricas por intermédio dos questionários aplicados.

Uma vez que o conhecimento sobre o assunto ainda estava em seus primeiros passos, exigiu-se uma exploração junto a especialistas, bem como estudos de casos pioneiros e vivências profissionais, caracterizando assim a modalidade exploratória do objetivo geral.

De forma a limitar e conhecer melhor o tema, a pesquisa na literatura existente limitou-se a estudos realizados em língua portuguesa e após o ano de 2000. A procura foi feita em bases de dados conhecidas como Pergamum, Lilacs, Scielo e sítios de busca na internet (Google).

A coleta de dados foi aprofundada com a utilização de questionários e entrevistas, aplicados a amostras específicas e com vista a compreender melhor a situação vivida pelos agentes envolvidos nos processos citados no problema.

Ainda, vivências profissionais do autor junto a Seções de Aquisições, Licitações e Contratos de órgãos do EB e a Consultoria Jurídica da União da Advocacia Geral da União no Rio Grande do Sul (CJU/RS) foram utilizadas para aprofundar a pesquisa e trazer experiências que contribuam para resolução do problema.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Revisão da Literatura

Para Braga (2011) cabe aos governos criar e adaptar ferramentas para sua avaliação. Nesse contexto, a informática veio como protagonista na evolução processual ao longo do século XXI. Contudo, com o uso cada vez mais frequente desta nova tecnologia, novas figuras jurídicas aparecem, como o documento eletrônico e a possibilidade de esse ser aceito como meio válido de prova (ARAÚJO, 2007, p. 10). Nessa senda, cabe ainda ressaltar:

O documento digital já é uma realidade e estará cada vez mais próximo, fará parte das atividades de forma tão corriqueira quanto o documento físico o faz hoje. Ao se ter em mente os inquestionáveis avanços que serão obtidos com a utilização do documento eletrônico, é possível prever que barreiras à sua utilização sejam cada vez mais reduzidas. No decorrer deste trabalho, verificou-se que fatores técnicos não são impeditivos à utilização do documento eletrônico, ao contrário, o estado da técnica atual já permite se falar em validade jurídica desta forma de documento. (ARAÚJO, 2007, p. 11)

Percebe-se a realidade digital já com possibilidades de inserção na documentação oficial de processos administrativos. Legislações internacionais inclusive já foram editadas acerca do assunto:

No mundo globalizado, sem fronteiras para o comércio eletrônico, largamente praticado principalmente pela internet, tornou-se indispensável garantir eficácia probante aos documentos digitais e, portanto, validade jurídica às transações, impondo-se uma necessária uniformidade de regras sobre o tema entre todos os países. Nesse sentido, a Uncitral da ONU expediu a Lei Modelo para o comércio eletrônico, de caráter internacional, e tem servido de ponto de partida para a legislação de diversos países. (MELO, 2007, p. 78)

Entretanto, junto com as benesses trazidas pela tecnologia, preocupações com o controle de risco e a segurança jurídica vieram à tona:

Para que o documento digital tenha validade jurídica é necessário que atenda a alguns requisitos, tais como a integridade, a autenticidade e a tempestividade. É muito importante podermos identificar a paternidade do documento, se foi ou não alterado seu conteúdo, bem como o tempo em que foi criado. (GANDINI, SALOMÃO e JACOB, 2001, p. 16)

O Governo Brasileiro já editou normas quanto as atividades de protocolo, na Portaria Interministerial 1.677 de 7 de outubro de 2015. Esta Portaria trata a respeito de documentos digitais e não digitais, mostrando características obrigatórias de cada um. Destaca-se:

2.1.2 - Quanto aos documentos digitais: Documentos digitais, avulsos ou processos, devem ser recebidos por meio de transmissão entre

sistemas integrados, que pode ser realizada de duas maneiras, a critério do órgão ou entidade:

- centralizada em uma unidade de protocolo/protocolizadora, que procederá o registro e encaminhará o(s) documento(s) para o destinatário; ou
- diretamente para o destinatário.

Excepcionalmente, documentos avulsos digitais também podem ser recebidos por meio de correio eletrônico (centralizado em uma unidade de protocolo/protocolizadora ou diretamente para o destinatário) ou em mídias removíveis (centralizado em uma unidade de protocolo/protocolizadora), desde que o órgão ou entidade possua capacidade tecnológica para o recebimento e leitura, empregando recursos para apoiar a confiabilidade, autenticidade e acessibilidade desses documentos. (BRASIL. 2015)

Para considerarmos um documento digital como válido para atividades de auditoria, este deve ser íntegro e autêntico, uma fiel cópia da realidade. “Autenticidade e integridade se completam, sendo que um documento será considerado autêntico se puder ser comprovada sua autoria, devendo, porém, conter conteúdo íntegro, para que a manifestação da vontade do autor possa ser constatada.” (MELO, 2007, p. 81). Deve ser automático o registro de qualquer alteração nele feito, visando evitar fraudes que são possíveis em registros de papel.

A assinatura digital consubstancia-se através de um sistema criptográfico, tendo a assinatura duas chaves, uma chave pública e outra privada. Quando se assina um documento eletrônico, que será através da chave privada, é possível conferir a assinatura digital mediante o uso da chave pública (ARAÚJO, 2007). Há possibilidade, então, de se assinar documentos digitalmente, evitando assim a necessidade de impressão, haja vista que o mesmo é elaborado atualmente em computadores.

De forma a permitir tais características em seus documentos eletrônicos, o Governo Federal editou a Medida Provisória Nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, a qual institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras. Este instrumento, conforme consta em seu Art 1º, institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras. Tal certificação já é utilizada em diversas atividades nas UG do EB (envio de DIRF pelo Ordenador de Despesas (OD), homologação de pregão eletrônico pelo OD, operação de pregão pelo

pregoeiro, etc). Nada impede, portanto, que a ferramenta seja utilizada para confecção de assinaturas certificadas em documentos digitais no âmbito do EB.

2.2 Coleta de Dados

Buscando ainda aprofundar a teoria e a prática do assunto, esta pesquisa realizou entrevistas exploratórias e questionários.

Com a finalidade de ampliar o conhecimento teórico e conhecer experiências sobre o assunto, foram entrevistados os seguintes profissionais:

Nome	Justificativa
Felipe Junges Villa – Maj Int	Experiência como auditor no EB, serviu durante 8 anos na 3ª ICFEx, onde é chefe da Seção de Auditoria e Fiscalização.
Sidnei Lisboa – Maj QCO Cont	Auditor Interno na 3ª ICFEx, Pós-Graduado em Perícia e Auditoria e Mestre em Contabilidade.
João Paulo Gurgel Bezerra – Cap Int	Bacharel em Ciências Contábeis, auditor na 3ª ICFEx.

QUADRO 1: Quadro de especialistas entrevistados

Fonte: O autor

A seleção para entrevista buscou encontrar auditores qualificados e com vasta experiência na área de auditoria interna no EB. As perguntas foram realizadas de forma aberta, com intuito de explorar as experiências vividas pelos profissionais e suas percepções sobre o tema.

O questionário aplicado constou de 6 perguntas sobre opiniões e constatações do ambiente de trabalho de agentes da administração do EB. O universo foi limitado a uma amostra de militares que exerceram funções relativas a Seção de Aquisições, Licitações e Contratos em alguma Unidade Gestora do EB nos últimos 5 anos.

Esta delimitação foi escolhida em virtude desta população possuir conhecimento sobre a tramitação do processo de pregão eletrônico dentro de suas UG, bem como as capacidades físicas e técnicas das mesmas. Quanto ao espaço temporal, o critério buscou priorizar as legislações mais modernas, uma vez que esta foi atualizada substancialmente no período considerado.

A amostra foi selecionada em diferentes Organizações Militares, de maneira a não haver interferência de respostas em massa ou influenciadas por episódios específicos. A sistemática de distribuição dos questionários ocorreu de

forma direta (pessoalmente) ou indireta (correspondência, e-mail e redes sociais). Um total de 55 militares responderam ao questionário.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

No âmbito do Exército Brasileiro, o processo de auditoria é entendido como um conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão e a aplicação de recursos públicos e tem como finalidade comprovar a legalidade e legitimidade dos processos administrativos e dos resultados alcançados, quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade da gestão (BRASIL, 2012). Em primeira vista, essa legislação não remete a utilização ou proibição de documentos digitais. Entretanto, consideramos sua utilização válida legalmente, conforme doutrina e capacidade apresentada na seção anterior.

Ciente dessa atmosfera que envolve a utilização de documentos digitais, notou-se uma clara concordância de que os mesmos ajudariam a condução dos trabalhos de auditoria. Isso pôde ser verificado nas entrevistas realizadas com os auditores, que foram unânimes em afirmar que a utilização de documentos digitais facilitaria o trabalho de auditoria. Dentre os benefícios apontados, destaca-se a opinião do Maj VILLA, que acredita na diminuição das visitas de auditoria e no aumento da auditoragem sem a necessidade de se estar presente nas UG.

Um dos auditores entrevistados relatou que atualmente há diversos óbices para os trabalhos de auditoria, voltados principalmente na metodologia. Quanto a questão da legalidade dos documentos, o mesmo acredita que esta pode ser aferida por sistemas informatizados. Essa vertente foi corroborada por outros entrevistados e parece ser uma tendência quando analisados os dados obtidos nos questionários.

Buscando exemplos em outros órgãos da Administração Pública que já atravessaram a fronteira digital em sua processualística, o Cap GURGEL relatou em sua entrevista que o modelo do Processo Judicial eletrônico (PJ-e) do Tribunal Regional do Trabalho (TRT), além de diminuir as despesas públicas, ganhou em celeridade na solução de litígios trabalhistas uma vez que toda documentação é gerada digitalmente.

Já outra experiência positiva no campo dos documentos digitais veio da Advocacia Geral da União (AGU). A Consultoria Jurídica da União da AGU (CJU) é o órgão responsável por fazer a análise jurídica dos processos de pregão eletrônico realizados pelas UG do EB. A CJU no estado do Rio Grande do Sul,

em meados de 2015, autorizou as UG do EB a enviarem seus processos licitatórios para análise por meio digital, utilizando seu sistema próprio, o SAPIENS. Este grande passo rumo a digitalização dos processos trouxe uma redução no prazo de análise jurídica, uma vez que grande parte do tempo era consumido no envio e na devolução física dos autos, via correio ou estafeta.

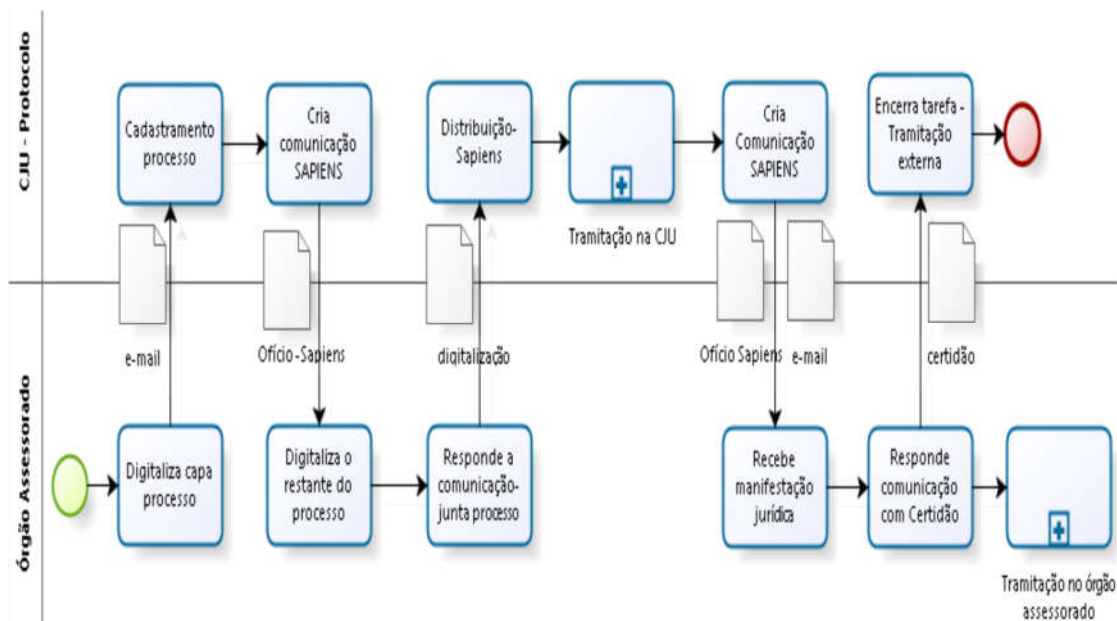


FIGURA 1 – Fluxograma contendo tramitação de processos no SAPIENS.
Fonte: CJU-RS/AGU

Em que pese o avanço existente, um fator ainda consiste em preocupação, tanto para o órgão assessor quanto ao assessorado: a validação do documento. Uma vez que neste procedimento os autos (impressos) do processo permanecem no órgão assessorado é mister que residam inalterados durante a análise por parte da CJU/AGU, de modo a não ir de encontro a Lei Nº 8.159/1991. Isto ocorre, pois, boa parte das UG mesmo possuindo condições de realizar os processos digitalmente ainda o fazem no papel. Esta situação poderia ser evitada se existisse apenas o processo digital, integrado entre ambos órgãos.

Considerando a possibilidade de geração apenas de documentos digitais, estes adviriam de duas formas:

- a) O documento é gerado primordialmente em sistema eletrônico e assinado digitalmente; ou
- b) O documento é gerado ou recebido primordialmente no computador, impresso e assinado fisicamente, sendo posteriormente digitalizado em um *scanner* ou similar.

Na primeira forma, o documento, desde seu início, é feito em computador e assinado sempre digitalmente, seguindo a ritualística prevista na Portaria Interministerial Nº 1.677 de 7 de outubro de 2015, contendo as características de segurança necessárias. Após ser gerado é anexado ao processo correspondente.

Já na segunda, o documento é também gerado no computador entretanto finda-se impresso e com assinatura física. Logo ao ser gerado (ou recebido pela UG), passa por um processo de digitalização (em *scanner* ou similar) e é anexado ao processo devido.

Em ambos os casos, boa parte do EB já parece ser capaz de aplicar a tecnologia, pois para a primeira, já possui o conhecimento e material (vide atividade de OD e pregoeiro com a certificação digital). Para a segunda, conforme questionário aplicado, 70,9% das respostas apontou para a capacidade operativa das UG em digitalizar processos. Além disso, o EB já possui um Sistema de Protocolo Eletrônico de Documentos (SPED), corporativo, ferramenta extremamente útil para utilização de documentos digitais. Nele, os usuários podem gerar, assinar, protocolar e receber documentos, sempre digitalmente, utilizando recursos de tecnologia da informação. É importante frisar que o SPED atualmente é utilizado apenas para a geração e tramitação de documentos internos do Exército. Processos como Pregões Eletrônicos não estão contemplados por essa ferramenta.

Sua OM possui capacidade para digitalizar os processos de pregão eletrônico?

55 respostas

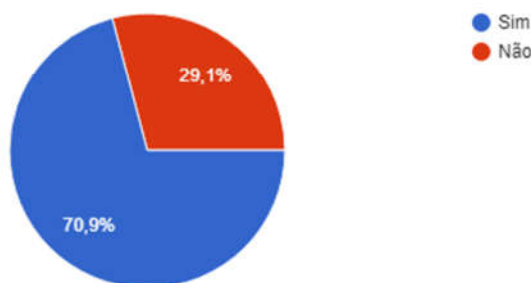


GRÁFICO 1 – Pergunta aplicada em questionário.
Fonte: O autor

Outro dado relevante verificado foi que 90,9% dos agentes participantes do questionário responderam sim quando perguntados se a digitalização de processos facilitaria o trabalho em sua OM.

Você acredita que a digitalização dos processos facilitaria o trabalho da sua OM?

55 respostas

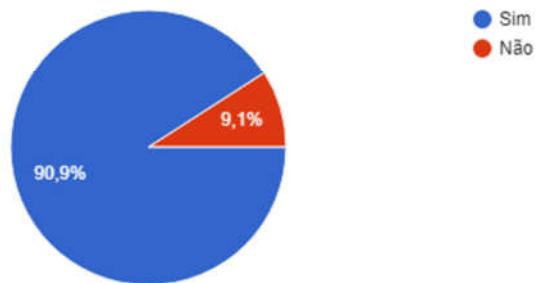


GRÁFICO 2 – Pergunta aplicada em questionário.
Fonte: O autor

O que causa estranheza é que mesmo com aproximadamente 70% das UG verificadas relatando possuir capacidade de digitalizar seus documentos e 90,9% afirmando que essa prática facilitaria a condução de seus trabalhos, apenas 27,3% afirmam que utilizam o arquivamento digitalizado por *scanner* ou similar. O arquivamento digital em formato editável não foi considerado pois não possui nenhuma utilidade no que tange a aceitabilidade jurídica no processo de auditoria.

Que métodos são utilizados para o arquivamento dos processos? (marque todos os métodos utilizados em sua OM)

55 respostas

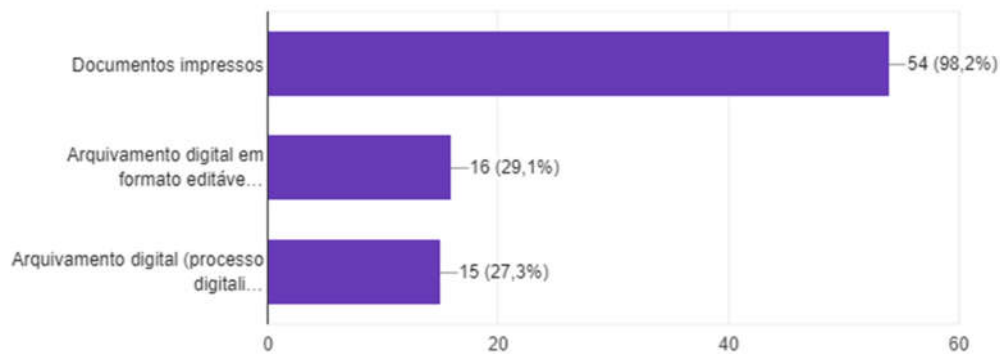


GRÁFICO 3 – Pergunta aplicada em questionário.

Fonte: O autor

O processo de Pregão Eletrônico pouco se difere de qualquer processo do Serviço Público Federal. Consta de diversos documentos contendo requisições, planilhas, aprovações, editais, propostas, etc. O próprio pregão, em sua forma eletrônica, já mostra a preocupação da Administração em informatizar suas operações, uma vez que boa parte da operação do pregão é feita em um sistema informatizado, que até mesmo gera documentos. Segundo o Maj VILLA e o Maj GURGEL, na visita de auditoria faz-se a análise da legalidade do processo de licitação com base nos registros do sistema e do processo físico.

Acontece que a maioria das UG, ao invés de digitalizarem os documentos impressos, acabam imprimindo os documentos digitais, em uma espécie de retrocesso do sistema informatizado. Isso é notório quando verificamos que 98,2% dos agentes que responderam ao questionário afirmaram utilizar documentos impressos para arquivamento de processos. Em contrapartida, 100% afirmou que a utilização de processos digitais facilitaria o trabalho de auditoria por parte do controle interno.

Ainda, no mesmo questionário, 88,9% dos agentes responderam que as inspeções realizadas pelo controle interno não auditam documentos digitais. Esse aspecto nos mostra que há uma vontade de se realizar a mudança para os documentos digitais. O Maj VILLA, quando questionado se vislumbrava a adoção, pelo EB, de um sistema voltado para gestão de documentos digitais específicos em processos administrativos respondeu: “*Entendo que se trata de*

um processo necessário e que será implantado, mais cedo ou mais tarde. É uma evolução necessária". Não só de auditores parte essa concordância, mas também dos agentes auditados, pois estes corroboram a evolução que a utilização de documentos digitais pode trazer à Administração. Quando perguntados se a utilização dos documentos digitais facilitaria o trabalho de auditoria, todos responderam que sim.

Dessa forma, a criação de um modelo de auditoria digital deve envolver primeiramente a UG, a qual deverá estar capacitada e operante no que toca a confecção de seus processos em mídia digital. Além disso, também importa aos envolvidos na auditoria desses, capacitarem-se para esta tarefa e entenderem os aspectos que a envolvem. Vale citar que praticamente nada mudaria na análise legal do processo de pregão eletrônico, devendo incluir na lista de verificação do auditor somente uma checagem da assinatura digital dos documentos.

4 CONCLUSÃO

Quanto às questões de estudo e objetivos propostos no início deste trabalho, conclui-se que a presente pesquisa atendeu ao pretendido, trazendo um estudo com sugestão para a utilização de documentos digitais em auditorias de processos de pregão eletrônico nas UG do EB. Os objetivos de verificação de capacidades, legalidades e estudos de processos foram alcançados e puderam somar conhecimento para a proposição de um modelo de auditoria digital.

A revisão de literatura possibilitou concluir que os documentos digitais são válidos juridicamente, em nada se diferenciando de documentos físicos no que tange à legalidade, corroborando a opinião de Melo:

O documento digital, desde que resguardados todos os requisitos técnicos para garantir sua integridade e autenticidade, terá sua eficácia probante assegurada em qualquer ato ou ação para o qual se deseje utilizá-lo como prova da manifestação da vontade. O ordenamento jurídico vigente no País garante a validade e eficácia jurídica do documento, dessa forma produzido. (MELO, 2007, p. 87);

Quanto à utilização dos documentos digitais durante auditorias, entendeu-se que, legalmente, não há óbices. Da mesma forma que o documento digital é válido para o processo em si, será válido para a auditoria. No campo da efetividade, sua utilização parece trazer vantagens quanto a praticidade na auditoria, com economia de tempo e recursos financeiros. Há consenso entre os auditores e auditados que esta ação produzirá efeitos benéficos para o EB e, por conseguinte, para a Administração Pública Federal. Alia-se ainda o fator segurança, uma vez o documento digital parece ter mais segurança que o físico, devendo, entretanto, este assunto ser mais aprofundado para comprovação.

Por outro lado, a mentalidade burocrata ainda parece restar incrustada no Serviço Público Brasileiro, pois mesmo havendo capacidade material e humana para realizar avanços tecnológicos, a prática de impressão de documentos em extensos e pesados processos permanece inalterada, gerando pilhas de papéis acumulados em estantes e arquivos. Essa prática, que em nada deixa de seguir a legislação em vigor, pode ser aperfeiçoada com o advento da tecnologia e da digitalização, com grande economia de espaço, tempo e recursos financeiros.

A compilação de dados permitiu identificar que grande parte das UG do EB é possuidora de conhecimento e recursos materiais para implementar um sistema que utilize documentos digitais em processos de pregão eletrônico, entretanto, não o utiliza ou subutiliza-o, evitando a inserção dos meios de tecnologia na burocracia processual.

Conclui-se, portanto, que é inegável a capacidade operacional de realizar, com segurança jurídica, auditorias digitais em processos de pregão eletrônico nas UG do EB. Há vantagens que podem ser auferidas na adoção de modelos de auditoria digital no EB, sendo necessária sua regulamentação por parte dos órgãos responsáveis. Recomenda-se, assim, sua promoção em nível organizacional, com a criação de Unidades Gestoras modelo, em uma espécie de projeto piloto na total digitalização de processos. Seguinte, a aplicação de auditorias nesses processos, por parte das ICFEx, em caráter experimental, de modo a validar a sistemática e, mediante sucesso, sua aplicação em demais UG.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Portaria Interministerial Nº 1.677 de 7 de outubro de 2015**. Define os procedimentos gerais para o desenvolvimento das atividades de protocolo no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://conarq.arquivonacional.gov.br/images/Legislacao/Portaria_1677_20151007.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2018.
- BRASIL. Exército. **Portaria nº 813 de 28 de setembro de 2012**. Aprova as Normas para a Realização das Atividades de Auditoria e Fiscalização pelo Controle Interno do Comando do Exército (EB10-N-13.003). Disponível em: <<http://www.cciex.eb.mil.br/index.php/coletanea-de-legislacao/66-portarias/138-portaria-n-813-de-28-set-12>>. Acesso em: 29 set. 2017.
- ARAÚJO, Viviane Souza de. **A validade jurídica dos documentos eletrônicos como meio de prova no processo civil**. Trabalho de Conclusão de Curso, Bacharelado em Direito, PUCRS, Porto Alegre, 2007.
- BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no Governo Federal. **Revista do Serviço Público** p. 189-209, abr./jun. 2010.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo Braga. A auditoria governamental como instrumento de promoção da transparência. In: IV CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 2011, Brasília, DF, Painel 44/157, 2011, Brasília.
- CASTRO, Domingos Poubel. **Auditoria e Controle Interno na Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- FIGUEIREDO, Paulo N. Aprendizagem tecnológica e inovação industrial em economias emergentes: uma breve contribuição para o desenho e implementação de estudos empíricos e estratégias no Brasil. **Revista Brasileira de Inovação** v. 3, n. 2, p. 323-361, jul./dez. Campinas, 2004.
- GANDINI, João Agnaldo Donizeti; SALOMÃO, Diana Paola da Silva; JACOB, Cristiane. **A segurança dos documentos digitais**. Trabalho, Universidade de Ribeirão Preto, 2001.
- MELO, Rita Cássia de. Eficácia probatória dos documentos digitais no âmbito da auditoria tributária. **Revista Brasileira de Contabilidade** n. 164, p. 78, mar./abr. 2007.
- SANCHÉZ, Tirso W. Sáenz; PAULA, Maria Carlota de Souza. Desafios institucionais para o setor de ciência e tecnologia: o sistema nacional de ciência e inovação tecnológica. **Parcerias Estratégicas**, n. 13, p. 42-63, dez. Brasília, 2001.

ANEXO I PROPOSTA DE SOLUÇÕES PRÁTICAS

1 INTRODUÇÃO

Este relatório é parte integrante do Artigo Científico do Cap Int TIAGO MACHADO CAROLINO, cujo tema é “**AUDITORIA DIGITAL: Uma proposta de validação e utilização de documentos digitais nos processos de Pregão Eletrônico nas Unidades Gestoras do Exército Brasileiro**”.

O objetivo deste relatório é propor uma metodologia para realização de uma auditoria digital, com a utilização de documentos digitais, em processos de pregão eletrônico realizados por Unidades Gestoras (UG) vinculadas ao Exército Brasileiro (EB).

2 OBSERVAÇÕES REALIZADAS E SOLUÇÕES PROPOSTAS

2.1. Observações realizadas

Verificou-se que o documento digital é juridicamente válido para fins de contabilidade. Há, ainda, diversos órgãos da Administração Pública que já o utilizam com a mesma finalidade. Também foi constatado que algumas UG do EB já possuem tecnologia suficiente (certificação digital) em uso, bem como outras já inclusive digitalizam seus documentos. Por fim, grande parte da amostra verificada pelo trabalho concordou que a adoção de práticas que levem a uma auditoria digital em suas UG, realizadas pelo controle interno, facilitariam seu trabalho cotidiano.

2.2 Solução prática

Seja estudada, pela Secretaria de Economia e Finanças (SEF), a possibilidade de adotar uma UG como modelo na inserção da prática de confecção de documentos digitais desde o início dos processos de pregão eletrônico. Desta forma, a Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército vinculada a essa UG poderia realizar, em caráter experimental e a distância, uma auditoria em tal processo, economizando recursos e otimizando o trabalho dos auditores.