

TC Com Patrick Cezário Malheiros

**COMBATE À CORRUPÇÃO: emprego de fontes abertas no contexto da NBR
ISO 31000**

**Salvador
2020**

TC Com Patrick Cezário Malheiros

**COMBATE À CORRUPÇÃO: emprego de fontes abertas no contexto da NBR
ISO 31000**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola de Formação
Complementar do Exército / Centro
Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG
como requisito parcial para a obtenção do
Grau Especialização de Gestão em
Administração Pública.

Orientador: Professora Mestre Camila Oliveira Reis

**Salvador
2020**

TC Com PATRICK CEZÁRIO MALHEIROS

COMBATE À CORRUPÇÃO: emprego de fontes abertas no contexto da NBR ISO 31000

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército / Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização de Gestão em Administração Pública.

Aprovado em

COMISSÃO DE AVALIAÇÃO

Prof. Dr. Rodrigo Franklin Frogeri – Presidente
UNIS

Profa. Dra. Nancy Christiane Ferreira Silva – Membro 1
UNIS

Prof. Me. Antonio de Biaso Junior – Membro 2
UNIS

COMBATE À CORRUPÇÃO: emprego de fontes abertas no contexto da NBR ISO 31000

Patrick Cezário Malheiros¹

RESUMO

Este estudo trata do emprego de Inteligência de fontes abertas na prevenção e combate à corrupção. Atualmente, a grande quantidade de informações que se encontra disponível para pesquisa pode significar um valioso recurso capaz de auxiliar no combate a fraudes no âmbito do Poder Público. O objetivo deste estudo é apresentar a utilidade da coleta de informações no combate a irregularidades na administração pública, considerando uma gestão de riscos relacionados à corrupção. Para tanto, foram realizadas uma revisão e uma pesquisa bibliográfica, verificando como a coleta em fontes abertas poderia ter sido utilizada para evitar os danos identificados em um estudo de caso no universo da administração pública militar. O estudo demonstrou a relevância das fontes abertas associada à NBR ISO 31000 e ao pentágono da fraude, constituindo uma única ferramenta capaz de indicar a possibilidade do cometimento de fraude por um agente público, o que significa um parâmetro importante e oportuno para análise do comandante de uma organização militar. Mediante a aplicação desse raciocínio, foi possível constatar que, com o uso de fontes abertas, é possível identificar, analisar e tratar o risco de fraudes em uma organização militar, observando as motivações dos agentes da administração militar.

Palavras-chave: Fontes abertas. NBR ISO 31000. Fraude. Administração militar.

THE COMBAT ON CORRUPTION: employment of open source in the NBR ISO 31000 context

ABSTRACT

This study addresses the use of open source intelligence in preventing and combating corruption. Actually, a large amount of information that can be found in research can mean a valuable resource that can help combat fraud in the government. The purpose of this study is to present the usefulness of collecting information on combating irregularities in public administration, considering a risk management related to corruption. To this end, a review and a literature search were conducted to see how source collection can be used to prevent damage in a case study in the universe of military public administration. The study demonstrated the relevance of the open sources associated to NBR ISO 31000 and the Pentagon of Fraud, constituting a single tool capable of indicating the possibility of fraud by a public agent, which means an important and timely parameter for analysis by the Commander of a Military Organization. By applying this reasoning, it was found that, with the use of open sources, it is possible to identify, analyze and treat the risk of fraud in a Military Organization, observing as motivations of agents of the military administration.

Keywords: Open Source. NBR ISO 31000. Fraud. Military Administration.

¹Tenente Coronel de Comunicações da turma de 2000 da Academia Militar das Agulhas Negras. Especialista em Operações Militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, em 2009; especialista em Guerra Eletrônica pelo Centro de Instrução de Guerra Eletrônica, em 2011; e especialista em Gestão Integrada de Inteligência pela Agência Brasileira de Inteligência, em 2019. E-mail: malheiros.patrick@eb.mil.br

COMBATE À CORRUPÇÃO: emprego de fontes abertas no contexto da NBR ISO 31000

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, as organizações têm direcionado esforços para ações que visam a conter, em um primeiro momento, os riscos inerentes ao seu negócio, e, em casos de insucesso dessas medidas iniciais, já considerando um cenário de crise, adotar um plano de contingenciamento capaz de eliminar ou, pelo menos, mitigar os prejuízos provocados as suas atividades e a sua imagem.

É evidente que o Exército Brasileiro (EB), pela própria natureza de sua atividade finalística, já possui uma metodologia capaz de diagnosticar os riscos aos quais está suscetível e, da mesma forma, estabelecer procedimentos para contê-los e tratá-los na hipótese de falha nos processos de gerenciamento de riscos, considerando um contexto de crise.

Entretanto, este trabalho analisa a implantação da NBR ISO 31000 - Gestão de Riscos em uma organização militar, considerando o seguinte cenário: com base no conceito de gerenciamento de risco, como empregar fontes abertas no combate à corrupção? Tal abordagem se justifica pelo grande número de organizações militares que compõem o EB, obrigando-o a descentralizar a execução das ações de gestão de riscos, delegando aos Comandantes essa responsabilidade.

Considera-se a hipótese de organizações militares com escassez de pessoal capacitado no ramo Contraineligência, a alta rotatividade de militares, recursos humanos em efetivo reduzido, alta repercussão negativa para a imagem do EB, decorrentes de crises em suas organizações militares, entre diversos outros aspectos. Esse cenário faz com que o presente tema ganhe importância e seja alvo de estudo em busca da aplicação de um diagnóstico dirigido, que contribua para identificar e prevenir riscos, evitando a instalação do cenário indesejável de uma crise.

É importante salientar que o presente trabalho não almeja esgotar o tema, mas despertar nos comandantes de todas organizações militares a importância do gerenciamento de riscos para detectar e prevenir corrupção na administração. Pretende-se, também, atingir todas as organizações militares do EB, por intermédio da implantação de uma análise interna dirigida, que poderá ser realizada pelas próprias seções de Segurança Orgânica, oportunidade em que identificarão um diagnóstico dos níveis de riscos aos quais a administração militar está vulnerável,

decorrentes da prática de fraudes, e, a partir de então, estabelecer as estratégias de contenção.

O objetivo deste trabalho é estudar o emprego da NRB ISO 31000 na avaliação dos riscos relacionados à corrupção por intermédio de fontes abertas. A pesquisa a ser realizada pode ser classificada como exploratória. Nesse contexto, serão empregadas as abordagens quali-quantitativa direta (por intermédio de um estudo de caso) e qualitativa indireta (por intermédio de pesquisa documental, bibliográfica e *site*), tudo com a finalidade de recolher informações preliminares, e levantar todos os dados possíveis de variáveis que contribuam para a conclusão deste estudo.

Em relação à metodologia, foi adotado o método hipotético-dedutivo, em função de permitir a proposição de uma hipótese, e por meio da dedução, ir ao encontro de sua comprovação, ou não, utilizando-se, como ferramentas de documentação de dados, a elaboração de um plano de trabalho, a organização de fontes selecionadas e a análise documental.

A seguir, será analisado como as fontes abertas podem ser empregadas no combate à corrupção no interior de uma organização militar.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 CORRUPÇÃO

O tema da corrupção não é uma preocupação de agora. Mesmo antes da promulgação da Constituição vigente, existiam relatos de casos de desvio de recursos públicos para proveito particular, reflexo de uma política patrimonialista que remete ao Período Colonial, na qual o poder público coloca seus interesses individuais sobre os da população (KAUFMANN; SILVA, 2014) em um contexto de tolerância, quase que institucional por parte da população (LORENTE, 2016).

É possível constatar que essa indesejável herança ainda está presente nos dias atuais e pode ser comprovada, por exemplo, por intermédio do Índice de Percepção de Corrupção (ICP), expedido em 2018, pela Organização Transparência Internacional, no qual o país ocupa a lastimável 105ª posição, em um universo de 180 países (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2019).

Entretanto, ainda que o poder público apresente iniciativas para superar esse desafio, o tema, também, vem ganhando outros atores: a mídia e a sociedade. Constata-se essa tendência, por exemplo, pela maior participação da imprensa; por uma atuação mais forte dos promotores de Justiça do Ministério Público e, em especial, pela maior vigilância da população valendo-se de ferramentas de

Tecnologia da Informação e Comunicações que propiciam um acompanhamento oportuno da gestão pública (DANI, 2014).

Em sintonia com esse esforço de combater a corrupção, a Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, representou um avanço significativo ao dispor sobre a responsabilização objetiva, administrativa e civil, de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Essa Lei define como atos lesivos todos aqueles que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

I - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

II - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

III - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

IV - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;

d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;

e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;

f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;

V - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

(BRASIL, 2013)

Apesar dessas tentativas de combate, a corrupção ainda representa um obstáculo para as organizações, fazendo com que a administração busque mecanismos e ferramentas eficazes para o combate a essa prática. Sobre o tema, o Senhor Wagner de Campos Rosário, Ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), afirmou que:

Nós temos a força de cada instituição em cada um dos seus respectivos pilares de atuação no combate à corrupção. Se formos traçar uma estratégia de ação, temos que trabalhar com a **capacidade de detectar e investigar os atos ilegais**, sancionar e aprender com as investigações, **criando mecanismos para que os ilícitos não voltem a ocorrer**. Precisamos estar atentos e trabalhar com a **parte prática, criando medidas preventivas** (informação verbal, grifo nosso)².

Na mesma direção de raciocínio, o Ministro da Justiça e Segurança Pública, Senhor Sérgio Fernando Moro, enfatizou a importância da modernização dos métodos de investigação, com o objetivo de avançar no enfrentamento à corrupção, tendo o fim da impunidade como alvo a ser perseguido, ressaltando a necessidade de aperfeiçoamento dos métodos de investigação (informação verbal)³.

Fica, portanto, evidenciado que a corrupção é um problema atual que precisa ser enfrentado pelo país. Conhecer os elementos motivadores para que um agente público cometa essa prática é o primeiro passo para entender como atuar e que ferramentas empregar (S2 CONSULTORIA, 2019a). Essa componente da corrupção será o próximo tópico a ser abordado.

2.2 MOTIVAÇÕES PARA A CORRUPÇÃO

A frase abaixo ressalta, de forma clara, que a ação deliberada do ser humano em um conjunto de motivações distintas é a principal responsável pelo cometimento de fraudes.

O presidente da *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), Joseph T. Welles afirma que a fraude é oriunda de qualquer **engenhosidade humana a fim de obter vantagens sobre indivíduos**. Existe, portanto, um **ato intencional**, do contrário, será apenas um erro (NETTO, 2018, grifo nosso).

Joseph T. Welles alerta a existência de uma condicionante intencional para o cometimento da fraude. Entender o que motiva um profissional a adotar uma ação fraudulenta no seu ambiente de trabalho se torna fundamental para a elaboração de processos preventivos (NETTO, 2018).

Donald Cressey, importante nome da literatura que explora a motivação para prática de ilícitos, apresentou, na década de 50, o triângulo da fraude no qual estabeleceu três elementos como base para ocorrência de ilícitos: pressão, relacionada ao conflito momentâneo da pessoa; racionalização, na qual a execução de uma irregularidade estará amparada em uma razão que supere os valores éticos;

² Fala do Sr Wagner de Campos Rosário, Ministro da Controladoria-Geral da União, durante a cerimônia de abertura do Seminário Métodos Modernos de Combate à Corrupção, realizado pela Polícia Federal, em 27 de agosto de 2019.

³ Fala do Sr Sérgio Fernando Mouro, Ministro da Justiça e Segurança Pública, durante a cerimônia de abertura do Seminário Métodos Modernos de Combate à Corrupção, realizado pela Polícia Federal, em 27 de agosto de 2019.

e oportunidade, quando a pessoa identifica a ocasião ideal para agir (MACHADO; GARTNER, 2017).

Entretanto, recentemente, estudiosos acrescentaram novos elementos, contribuindo para ampliação do espectro motivador a ser analisado. Particularmente, neste trabalho, será adotado o pentágono da fraude, de autoria de Renato de Almeida Santos⁴, o qual acrescentou dois novos elementos: capacidade, na qual o profissional possui conhecimento e poder de decisão na organização, que facilite seus objetivos; e disposição ao risco, relacionada à avaliação do quão compensatória será a execução do ato fraudulento em planejamento (SANTOS, 2016).

O Tribunal de Contas da União (TCU), órgão responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública, em seu referencial de combate à corrupção e à fraude, apresenta uma metodologia pautada nas ações de prevenção, detecção, investigação, correção e monitoramento de atos ilícitos, considerando a motivação como componente a ser observada (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2018).

É importante enfatizar que a racionalização e a disposição ao risco são aspectos difíceis de serem percebidos e identificados, em virtude do caráter pessoal de cada um, pois passam por uma decisão particular de quem se propõe a cometer um ato ilícito. Para identificação desses elementos, é necessária uma proximidade com a pessoa do agente público, enquanto que, os demais elementos do pentágono: oportunidade, pressão e capacidade, estão relacionados diretamente com o ambiente de trabalho e as atividades laborais desempenhadas pelo agente público (SANTOS, 2016).

Para o presente trabalho, a oportunidade e a capacidade serão consideradas elementos da motivação presentes em quaisquer cenários nos quais possa ocorrer o cometimento de fraude pelos agentes da administração militar. Isso se deve à forma segregada como os agentes exercem suas funções, propiciando-lhes uma constante oportunidade, bem como, pelo constante investimento na capacitação do indivíduo, a qual reflete na sua capacidade em cometer um desvio (SEF, 2019).

A seguir, as diversas práticas que se configuram como corrupção serão definidas como riscos à administração pública. Para evitá-las, será empregada a metodologia da NBR ISO 31000, com a finalidade de estabelecer uma gestão de

⁴ PhD em Fraude e Assédio, idealizador do Pentágono da Fraude. Advogado com MBA Gestão de Pessoas, Mestre e Doutor em Administração pela PUC-SP, Professor, colunista da Endeavor, da B3 e autor do livro “Compliance Mitigando Fraudes Corporativas”, premiado pelo Instituto Ethos e CGU.

risco compatível com a estrutura organizacional de uma organização militar, associando à Norma os elementos motivadores já elencados.

2.3 NBR ISO 31000

O EB estabeleceu, em portaria, uma metodologia de política de gestão de riscos que tem como finalidade orientar as organizações militares quanto à gestão de riscos e seus controles; alinhar a gestão de riscos ao planejamento organizacional e estratégico; otimizar o planejamento e a execução de programas, projetos e processos; e contribuir com a governança institucional (BRASIL, 2017).

Nessa metodologia, os riscos foram classificados em 8 categorias, a saber: riscos estratégicos, riscos operacionais, riscos de imagem/reputação, riscos de conformidade, riscos financeiros/orçamentários, riscos tecnológicos, riscos de segurança da informação: e riscos ao meio ambiente, os quais podem se auto-influenciar. Entretanto, para este trabalho, em função do seu tema, serão consideradas as seguintes categorias, conforme seus respectivos conceitos:

[...]

III - Riscos de Imagem/Reputação: eventos que podem comprometer a confiança da sociedade em relação à capacidade da Força Terrestre ou de qualquer uma de suas Organizações Militares em bem cumprir sua missão regulamentar;

IV - Riscos de Conformidade: eventos relacionados à falta de habilidade ou disciplina da Organização Militar para cumprir com a legislação e/ou regulamentação externa e às normas e procedimentos internos. Por incluir as normas e procedimentos internos, apresenta um contexto mais amplo do que o tipo de risco mais usualmente citado, o risco legal/regulatório, decorrente da aplicação da legislação trabalhista, tributária, fiscal, referentes a relações contratuais, regulamentação de mercado e de prestação de serviços;

V - Riscos Financeiros/Orçamentários: eventos que podem comprometer a capacidade da Organização Militar de contar com os recursos orçamentários e financeiros necessários à realização de suas atividades, ou eventos que possam comprometer a própria execução orçamentária, como atrasos no cronograma de licitações ou contingenciamento de recursos;

[...] (BRASIL, 2017)

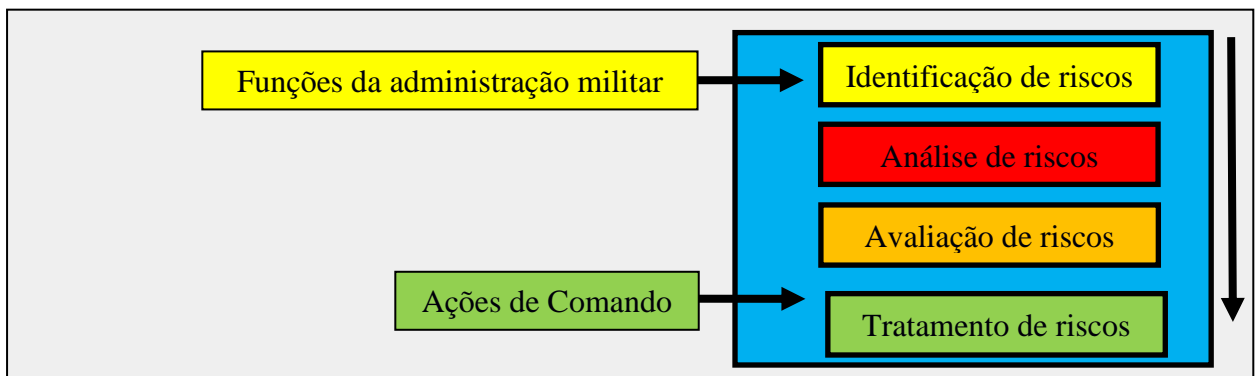
A metodologia empregada pelo EB utilizou a NBR ISO 31000, além de outras legislações de referência, em função do seu escopo apresentar princípios e diretrizes abrangentes para a gestão de riscos e que podem ser utilizadas por qualquer empresa pública ou privada. O processo de gestão de risco possui quatro fases: identificação de riscos; análise de riscos; avaliação de riscos; e tratamento de riscos (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

A NBR ISO 31000, entre seus diversos princípios, considera as capacidades, percepções e intenções do pessoal interno e externo como fator facilitador ou complicador para realização dos objetivos da organização. O processo de gestão de

riscos emprega esse conceito em uma estrutura seqüencial para elaboração de todas as suas componentes, particularmente, nas componentes análise e avaliação (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009).

Adaptada para este estudo, a identificação de riscos utilizará, como alvos, as funções da administração militar elencadas no Regulamento de Administração do Exército (RAE), e o tratamento de riscos será realizado pelas ações de cada comando, conforme lustrado na figura 1. A análise e avaliação dos riscos serão desenvolvidas posteriormente, quando forem abordados os tópicos fontes abertas e pentágono da fraude.

Figura 1 – Processo de gestão de risco na administração militar voltado para o combate à corrupção



Fonte:(adaptado da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009, p. 14).

2.4 ADMINISTRAÇÃO NO EXÉRCITO BRASILEIRO

O RAE conceitua como agente da administração todo indivíduo que participa da administração do patrimônio público em uma Unidade Administrativa (UA). São considerados como agentes da administração: o Agente Diretor, os agentes executores diretos e os agentes executores indiretos (BRASIL, 1990).

Ao Agente Diretor, comumente exercido pelo comandante da UA, compete a condução de todas as atividades desenvolvidas pela organização militar. Essa autoridade receberá a denominação de Ordenador de Despesas (OD), quando na função específica da direção exclusiva das atividades de administração orçamentária e financeira e na direção das atividades de administração patrimonial, tendo nos agentes executores diretos e indiretos os elementos executores de suas atribuições (BRASIL, 1990).

Os agentes executores diretos são agentes de coordenação, controle e assessoramento do Agente Diretor. Os militares com essa denominação exercem as seguintes funções: fiscal administrativo; encarregado do Setor de Pessoal; encarregado do Setor de Contabilidade (Contador); encarregado do Setor de

Finanças (Tesoureiro); encarregado do Setor de Material Almojarifado; e encarregado do Setor de Aproveitamento (Aproveitador) (BRASIL, 1990).

Os agentes executores indiretos complementam a estrutura de coordenação, controle e assessoramento. Os militares com essa denominação exercem as seguintes funções: comandante de subunidade; chefe de serviços; oficiais em geral; oficial de dia; subtenente; encarregados de depósitos, de oficinas ou de material; e qualquer pessoa física a que se tenha atribuído competência para exercer atividade administrativa de acordo com a legislação em vigor (BRASIL, 1990).

Essa concepção da administração do Exército estabelece atribuições, deveres e responsabilidades que atingem a grande parte do efetivo de uma UA, variando com o cargo que ocupa e com os encargos que recebe (BRASIL, 1990). Destaca-se que, 74% das fraudes são cometidas por aqueles com mais tempo de organização, sendo 53% concentrados no nível operacional da organização (S2 CONSULTORIA, 2019b), o que faz com que o presente trabalho delimite seus esforços para os agentes executores diretos.

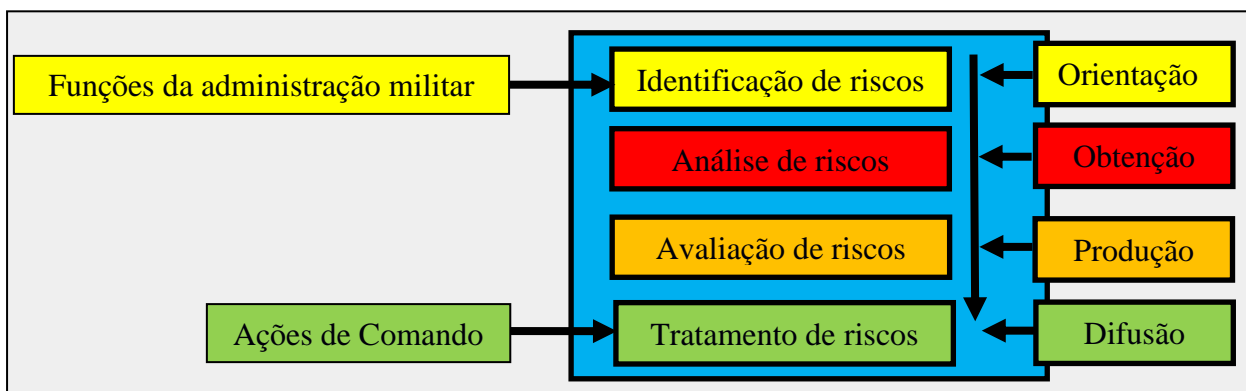
2.5 EMPREGO DE FONTES ABERTAS

O Ciclo de Inteligência é um processo compreendido por 4 fases: orientação, obtenção, produção e difusão. Essas fases devem obedecer a uma sequência ordenada de ações para que o produto da Inteligência seja efetivo (BRASIL, 2015).

Na fase de orientação, são definidas as ameaças e estabelecidas as diretrizes para o planejamento e a execução das atividades e tarefas relacionadas à Inteligência, para que, durante a fase de obtenção, sejam obtidos dados, informações e conhecimentos que servirão de matéria-prima para a etapa da produção, que os converterá em novos conhecimentos de Inteligência para serem difundidos na fase de difusão (BRASIL, 2015).

Realizando um paralelo entre o Ciclo de Inteligência e a metodologia constante na NBR ISO 31000, e adaptada para administração militar, conforme figura 1, é possível proceder à seguinte analogia que norteará o presente trabalho a partir deste ponto e ilustrada na figura 2:

Figura 2 – Paralelo entre Ciclo de Inteligência e NBR 31000, no contexto da administração militar, voltado para o combate à corrupção



Fonte: (adaptado da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009, p. 14; BRASIL, 1990, p 6-32; BRASIL, 2015, p. 6-1).

Ao estudar a figura 2, verifica-se que a relação se inicia pela identificação dos riscos a qual representa a orientação do Ciclo de Inteligência. Para o presente estudo, a orientação é composta pelos agentes executores diretos conforme abordado na seção anterior.

A fase de análise de riscos é equivalente à obtenção do Ciclo da Inteligência, a qual utiliza dois tipos de fontes de dados: abertas, quando seus dados se encontram amplamente disponíveis, sem restrições significativas e são obtidos por intermédio da coleta; e protegidas, quando os dados não estão disponíveis a qualquer pessoa, normalmente necessitando de técnicas apropriadas para que se tenha acesso a eles (BRASIL, 2015).

Tendo em vista que o emprego de técnicas operacionais está limitado especificamente aos órgãos de Inteligência, estruturas com capacidade técnica de empregar os diversos tipos de disciplina de Inteligência (fontes de obtenção) (BRASIL, 2015), este trabalho terá como foco o emprego de fontes abertas, com alvo nos elementos motivadores do pentágono da fraude (SANTOS, 2016).

A Inteligência de Fontes Abertas (*Open Source Intelligence* - OSINT) pode ser definida da seguinte forma:

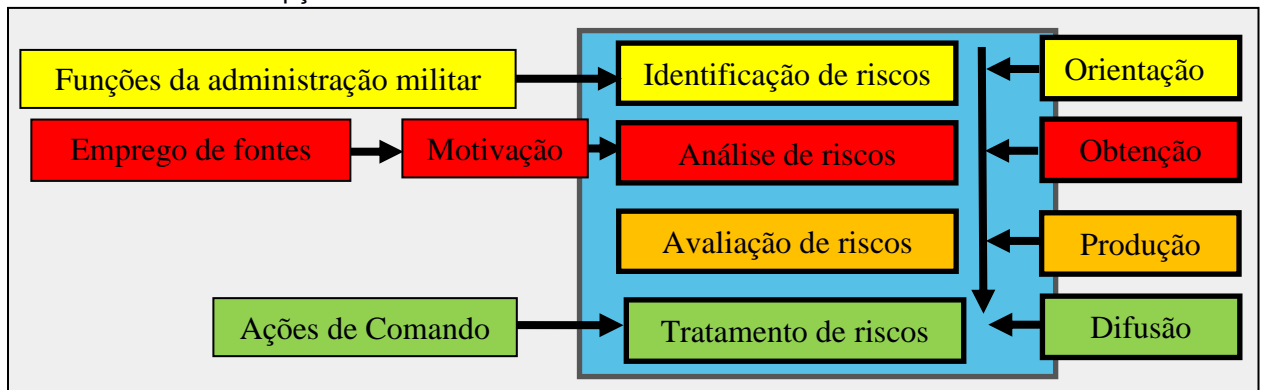
[...] é a Inteligência baseada em informações coletadas de fontes de caráter público, tais como os meios de comunicação (rádio, televisão e jornais), propaganda de estado, periódicos técnicos, internet, manuais técnicos e livros (BRASIL, 2015).

A fase de avaliação de riscos é representada pela produção do Ciclo de Inteligência e tem como finalidade converter os dados, informações e conhecimentos obtidos em novos conhecimentos de Inteligência, necessários ao acompanhamento dos agentes da administração militar definidos na orientação.

Concluindo a analogia, o tratamento de riscos fica sob responsabilidade do comando responsável pelo gerenciamento do processo de gestão de riscos. Essa autoridade deverá, por intermédio dos canais de difusão, adotar as ações de comando necessárias, tais como: prevenção, aceitação, mitigação e transferência, para o tratamento do risco diagnosticado.

Na figura 3 a seguir, é possível perceber a metodologia visualizada para o presente trabalho, que conduzirá o estudo de caso.

Figura 3 – Paralelo entre Ciclo de Inteligência e NBR 31000, no contexto da administração militar, valendo-se de fontes abertas na análise da motivação para o combate à corrupção



FONTE: (adaptado da ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 2009, P. 14; BRASIL, 1990, P 6-32; BRASIL, 2015, P. 6-1; SANTOS, 2016).

3 MATERIAL E MÉTODO

Conforme salientou-se na introdução, pretende-se avaliar os dados obtidos por meio de uma pesquisa aplicada voltada para o aprimoramento do combate à corrupção na administração do EB, valendo-se de fontes abertas. Esta pesquisa, em relação aos objetivos, tem um aspecto inicial exploratório de modo a fornecer embasamento para uma investigação mais precisa e, em seguida, um aspecto descritivo, detalhando e preenchendo partes que possam expandir a compreensão sobre o assunto.

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica e uma documental, associadas a um estudo de caso que teve como alvo uma organização militar que possua autonomia administrativa e seu quadro de agentes da administração esteja completo, na qual possa ser aplicado um diagnóstico dirigido que contribua como ferramenta para identificação de uma solução para o problema apresentado.

O caso selecionado envolve um oficial médico do EB, responsável por uma fraude que resultou em um prejuízo superior a R\$ 500 mil reais à administração militar. O militar já foi condenado pelo Superior Tribunal Militar a uma pena de 7 anos de reclusão, e declarado indigno para o oficialato.

Com a estrutura apresentada na figura 3, será analisado como o emprego de fontes abertas poderia ter contribuído para que o caso acima fosse evitado, considerando que o citado oficial estaria sendo acompanhado pela seção de segurança orgânica da organização militar onde serve, uma vez que ocupava uma função de agente da administração e estava suscetível às motivações já elencadas neste trabalho.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS E DISCUSSÕES

Aplicado o fluxograma da figura 3 deste trabalho, a função da administração militar do oficial responsável pelo cometimento da fraude é a de comandante de organização militar e, dentre os diversos riscos relacionados à função exercida, será considerado o desvio de recurso público.

É importante ressaltar que esse estudo foi realizado de forma pontual, entretanto a ação de monitoramento deve ser exercida regularmente, no caso em pauta, pelo respectivo Escalão Superior. Essa frequência no acompanhamento é fundamental para o sucesso do Ciclo da Inteligência, em especial, a obtenção e produção, que servirão, respectivamente, como base para análise e avaliação dos riscos.

Mas por onde começar o emprego de fontes abertas? O EB encontra-se em fase final de produção de uma legislação que orientará o emprego das fontes abertas (informação verbal)⁵. Entretanto, a prática tem mostrado que iniciar uma coleta pelo nome do agente da administração, em quaisquer *sites* de busca, tem sido a mais eficiente, de onde se obtém dados essenciais para orientar a sequência da pesquisa em outras fontes abertas (informação verbal)⁶.

Atualmente, com uma simples consulta a quaisquer serviços de busca na internet (CALDEIRA, 2015) é possível identificar informações que, em tese, são classificadas como sensíveis e de restrição de acesso, tais como: identidade, Cadastro de Pessoa Física (CPF) e Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) (CENDÓN, 2001).

No caso em estudo, foi realizada a coleta dos dados pessoais relacionados ao oficial do EB, em *sites* de busca (GOOGLE LLC, 2019). Outros dois *sites* que, normalmente, são muito úteis, foram empregados, também: jusbrasil, que

⁵ Fala, durante entrevista com este Oficial, do Major Cesar Montenegro Justo, especialista em doutrina no Centro de Inteligência do Exército e integrante do Grupo de Trabalho responsável pela produção de documentação que orientará o emprego das fontes abertas no Exército.

⁶ Fala, durante entrevista com este Oficial, do Major Reynaldo Rangel Junior, especialista em operações psicológicas do Centro de Inteligência do Exército.

disponibiliza informação jurídica; e escavador, que disponibiliza atos oficiais praticados por agentes públicos e publicados no Diário Oficial (POTELO SISTEMAS DE INFORMAÇÃO LTDA, 2019) (GOSHME SOLUÇÕES PARA INTERNET LTDA, 2019).

Como resultado dessa pesquisa inicial, além de dados pessoais, foi identificada a associação do alvo com um Cadastrado Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). Após nova consulta, agora no *site* da Receita Federal (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2019), verificou-se que o militar era empresário, proprietário de estabelecimento autorizado a exercer atividade médica ambulatorial, restrita à consultas na especialidade pediatria.

Esse levantamento inicial se faz necessário, pois todo indivíduo que pratica um ato fraudulento tem normalmente, por objetivo, progredir na sociedade adaptando seus custos a uma realidade que julga a ideal para si, independente da necessidade de obedecer à legislação vigente. Ou seja, a corrupção sempre refletirá no campo financeiro, seja a favor do próprio autor da fraude, seja a favor de terceiros (CHRISTENSEN, 2019).

No caso em estudo, identificou-se, com base nas informações do Portal da Transparência (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2019) e em consulta do valor médio de consulta pediátrica na cidade onde o oficial morava (SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA, 2016), que o militar possuía uma renda extra mensal equivalente a duas vezes e meia maior que a de um Coronel que possui exclusivamente os rendimentos da Instituição EB.

O próximo passo seria a análise das redes sociais do alvo. Para o presente caso, o emprego de mídias sociais está prejudicado em função de o alvo não utilizar com frequência suas contas no Facebook e no Instagram, *sites* que propiciam informações relacionadas a padrão de vida, personalidade, hábitos, enfim, inúmeros aspectos ligados ao íntimo de cada um, essenciais para análise e avaliação dos elementos racionalização e disposição ao risco.

Neste instante, surge a necessidade de se avaliar o risco com base na motivação, conforme sugere a figura 3 deste trabalho. A princípio, o alvo deste estudo de caso não teria a mínima motivação para cometer qualquer fraude, em virtude dos altos vencimentos que recebia. Porém, a oportunidade e a capacidade, dois elementos do pentágono da fraude que estarão sempre presentes nos agentes da administração não podem nunca ser esquecidos (SANTOS, 2016).

Militares que conviveram com o oficial à época⁷, afirmam que ele não enfrentava quaisquer pressões e que a facilidade da função que exercia lhe favoreceu a oportunidade e a capacidade necessárias ao cometimento da fraude. Nota-se, portanto, que:

a) como abordado no corpo deste trabalho, a capacidade e a oportunidade, ambos elementos do pentágono da fraude, são componentes presentes na maioria dos casos de fraude cometidas na administração militar.

b) o oficial, no caso em estudo, era o mais antigo da organização, o que lhe propiciava uma autonomia para exercer quaisquer atos fraudulentos, particularmente, em um cenário de ausência de fiscalização.

c) é importante ressaltar que a boa situação financeira do oficial era um indicativo que poderia justificar o alto padrão de vida demonstrado pelo oficial. Esse raciocínio faz com que o oficial não sofresse o acompanhamento tão necessário e já apontado como essencial para o êxito de uma análise de Inteligência.

d) a ausência de fiscalização contribuiu para facilitar a prática do delito pelo oficial. Nesse contexto, identifica-se a motivação de disposição ao risco, elemento do pentágono da fraude, que foi confirmada por intermédio de entrevista com militares que serviram à época com o oficial, os quais afirmaram que ninguém na organização representava uma ameaça ao cometimento da fraude, ou seja, o ato fraudulento era compensatório.

e) a avaliação do elemento racionalização está prejudicada tendo em vista a escassez de informações nas redes sociais do oficial e do seu ciclo de amizades. Em relação ao elemento pressão, é possível afirmar, por intermédio das entrevistas com militares que serviam à época, que o oficial não sofria quaisquer pressões.

Em função do apresentado acima, verifica-se que a aplicação da sistemática ilustrada na figura 3 deste trabalho, caso colocada em prática, poderia tratar o risco elencado com simples medidas preventivas, como por exemplo, auditorias inopinadas.

É importante frisar que a sistemática sugerida não busca encontrar quaisquer ações fraudulentas, mas, sim, direcionar esforços de acordo com a realidade pessoal e profissional daqueles que exercem as funções da administração militar e, conseqüentemente, identificar indicadores que possam orientar a ação de comando daqueles que exercem a função de chefia nas organizações militares.

⁷ Relato de militares que acompanharam o fato à época e que o anonimato será preservado, afirmaram que o oficial alvo do estudo perdeu o medo em cometer atos fraudulentos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A corrupção é um obstáculo para o desenvolvimento do país e alvo de combate para as mais altas autoridades do Poder Público. Um problema que afeta diretamente a sociedade, que sofre com serviços de péssima qualidade, fruto de desvios promovidos por agentes da administração em todos os níveis das instituições.

Pode-se afirmar que entender o que faz um agente público cometer uma ação fraudulenta se torna muito relevante, pois, atuando preventivamente, acredita-se que as consequências de uma fraude podem ser minimizadas ou mesmo evitadas. Portanto, cresce de importância conhecer as principais motivações e, para atingir esse objetivo, 5 motivações foram elencadas, com base no pentágono da corrupção, de autoria de Renato de Almeida Santos: pressão, racionalização, oportunidade, capacidade e disposição ao risco.

A metodologia constante na NBR ISO 31000, já aplicada no EB, pelas próprias características da instituição, é utilizada no presente trabalho orientando o emprego de fontes abertas nas suas quatro fases: identificação de riscos; análise de riscos; avaliação de riscos; e tratamento de riscos, as quais contribuem para uma concepção de uma sistemática compatível com os riscos relacionados à corrupção.

Como a proposta do presente trabalho focaliza os agentes da administração militar, restringiram-se aqueles definidos no RAE como agentes executores diretos, em virtude de a grande maioria das fraudes ser cometida por aqueles com mais tempo de organização e concentrados no nível operacional da organização.

No contexto analisado, tendo como referência a NBR ISO 31000 e o pentágono da fraude, como componentes basilares, dentro do Ciclo da Inteligência, incluiu-se o emprego de fontes abertas no combate ao cometimento de fraudes.

O emprego dessa fonte de informação se justifica pela escassez de pessoal e materiais para suprirem as demandas ligadas ao combate preventivo à corrupção valendo-se das disciplinas de Inteligência. Para tanto, visualiza-se a necessidade de as organizações militares possuírem uma estrutura viável para exercer o monitoramento dos agentes executores.

Pelo estudo de caso apresentado, concluiu-se que um acompanhamento dos agentes da administração pode contribuir, decisivamente, para indicar possíveis riscos aos quais a administração está sujeita.

Obviamente, a certeza sobre o cometimento do ato é improvável, pois existem motivações que passam por decisões internas de cada agente da administração, entretanto é possível afirmar que as fontes abertas propiciam informações suficientes para assessorar o comando a agir preventivamente, seja com medidas

mais incisivas ou mesmo por meio de ações cautelares como mudanças de função e inspeções inopinadas.

Este estudo, apesar de apresentar uma sistemática que pode ser empregada por qualquer organização militar, ainda, requer um aprofundamento para se atingir um modelo a ser seguido por militares que não tenham formação no campo da Inteligência. Visualiza-se a possibilidade de elaboração de uma cartilha de acompanhamento capaz de direcionar essas ações de monitoramento por meio de um fluxograma.

Entretanto, é possível afirmar que as fontes abertas podem tornar-se uma importante ferramenta no combate às irregularidades na administração pública, com base em uma metodologia que considere o constante na NBR ISO 31000 e no pentágono das fraudes.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 31000: Gestão de riscos — Princípios e diretrizes**. Rio de Janeiro, 24 p. 2009.
- BRASIL. **Lei Nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.
- BRASIL. **Portaria Nº 222, de 5 de junho de 2017**. Aprova a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089).
- _____. **Decreto Nº 98.820, de 12 de janeiro de 1990**. Aprova o Regulamento de Administração do Exército (RAE)-(R-3).
- _____. EXÉRCITO BRASILEIRO. **EB20-MF-10.107 – Inteligência Militar Terrestre, 2ª Edição**. Brasília: EGGCF, 2015.
- CALDEIRA, Fátima Hassan. **O mecanismo de busca do Google e a relevância na relação sistema-usuário**. Porto Alegre, v. 8, n. 1, p.91-106, jan/jun.2015
- CENDÓN, Beatriz Valadares. **Ferramentas de busca na Web**. Brasília, v. 30, n. 1, p. 39-49, jan./abr. 2001
- CHRISTENSEN, CLAYTON. Entrevista sobre a adoção da corrupção para ajudar as pessoas a progredir. **Época Negócios**: 15 Jan 2019. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2019/01/corruptao-e-adotada-para-ajudar-pessoas-progredir-diz-clayton-christensen-em-novo-livro.html>>
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Portal da Transparência**, 2019. Página inicial. Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 14 de jun. de 2019.
- DANI, Leandro. Presidencialismo de coalizão: as relações entre governabilidade, sistema político e corrupção no brasil. **as múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. santa cruz do sul, p. 59-71, 2014.
- GOOGLE LLC. **Google**, 2019. Página inicial. Disponível em: <<https://www.google.com/>>. Acesso em: 14 de jun. de 2019.
- GOSHME SOLUÇÕES PARA INTERNET LTDA. **Jusbrasil**, 2019. Página inicial. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com/>>. Acesso em: 14 de jun. de 2019.
- KAUFMANN, Patrícia Tavares Ferreira; SILVA, Ianaiê Simonelli da. Um estudo do fenômeno da corrupção a partir do âmbito da administração pública brasileira. **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. Santa Cruz do Sul, p. 153-167, 2014.

LORENTE, Vitória Marques. Corrupção no Brasil e estratégias de combate. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 5, n. 14, p. 203-257, maio/ago. 2016.

MACHADO, Michele Rílany Rodrigues; GARTNER, Ivan Ricardo. Triângulo de fraudes de Cressey (1953) e teoria da agência: estudo aplicado a instituições bancárias brasileiras. **Revista Contemporânea de Contabilidade**. Florianópolis, v. 14, n. 32, p. 108-140, maio/ago. 2017.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Receita Federal**, 2019. Página inicial. Disponível em: <[https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.o.asp](https://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/cnpj/cnpjreva/cnpjreva_solicitacao.asp)> Acesso em: 15 de jun. de 2019.

FERREIRA NETTO, Silvia Cristina. Fraude corporativa, como prevenir. **Revista Gestão de Riscos**, edição 123, ano 2018, p. 21, 2018.

POTELO SISTEMAS DE INFORMAÇÃO LTDA. **Escavador**, 2019. Página inicial. Disponível em: <<https://www.escavador.com/>>. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

SANTOS, Renato de Almeida. **Modelo preditivo de fraude ocupacional nas organizações privadas**. Tese (Doutorado em Administração) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2016.

SECRETARIA DE ECONOMIA E FINANÇAS. **Cartilha de Fundamentos da Administração Militar**, 1ª Edição, 2019

SOCIEDADE BRASILEIRA DE PEDIATRIA. **Tabela de procedimentos pediátricos da Classificação Brasileira Hierarquizada de Procedimentos Médicos**, 2016. Disponível em: <<https://www.sbp.com.br/imprensa/detalhe/nid/tabela-de-procedimentos-pediatricos-da-cbhpm-esta-disponivel-para-consulta-na-pagina-da-defesa-profissional-da-sbp/>>. Acesso em: 14 de jun. de 2019.

S2 CONSULTORIA. **Pentágono da fraude: busca por elementos repetitivos com olhar das causas da fraude**, 2019b. Disponível em: <<https://www.s2consultoria.com.br/>>. Acesso em: 14 de setembro de 2019.

S2 CONSULTORIA. **Pentágono da fraude**, 2019a. Disponível em: <<https://www.s2consultoria.com.br/pentagono-da-fraude/>>. Acesso em: 14 de setembro de 2019.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Transparência Internacional Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://www.transparenciainternacional.org.br/home/destaques> >. Acesso em: 08 de agosto de 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial de combate à fraude e corrupção**. Brasília, 2018. 148 p.