

A INTELIGÊNCIA DE FONTES ABERTAS NA PREVENÇÃO E COMBATE A CORRUPÇÃO EM PROCESSO LICITATÓRIO PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE ENGENHARIA.

Autor: **Suêlides Matias Silveira**

Orientador: **Prof. Wilson Brito Filho**

Resumo

O referido trabalho busca apresentar quais meios de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), disponíveis aos agentes da administração, poderão ser utilizados para a redução dos níveis de corrupção em processos de licitação para a aquisição de equipamentos de engenharia. O objetivo principal é apresentar, especificamente, os principais sistemas e suas potencialidades para auxiliar na diminuição dos níveis de corrupção, durante os certames para a aquisição de equipamentos de engenharia. O referencial teórico apresenta as principais normas que regem os processos de licitação pelos Órgãos Públicos, as mais comuns espécies de fraudes em processos licitatórios e quais as ferramentas de TIC, disponíveis, bem como as suas principais potencialidades, para a redução de irregularidades nesses certames. A principal conclusão é que quanto maior for a utilização desses meios, menor serão as vulnerabilidades para a ocorrência de fraudes nesses processos.

Palavras-chave: Licitações. Equipamento de Engenharia. Sistemas.

Resumo

El dicho trabajo, busca presentar qué medios de Tecnología de la Información y las Comunicaciones (TIC), a disposición de los agentes de la administración, puede utilizarse para reducir los niveles de corrupción en los procesos de licitación para la adquisición de equipos de ingeniería. el objetivo principal es identificar, específicamente, los principales sistemas y su potencial para ayudar a reducir los niveles de corrupción, durante los concursos para la adquisición de equipos de ingeniería. El marco teórico presenta las principales reglas que rigen los procesos de licitación de los organismos públicos, los tipos de fraude más comunes en los procesos de licitación y qué herramientas TIC están disponibles, así como su principal potencial, para reducir las irregularidades en estos concursos. La principal conclusión es que cuanto mayor for el uso de estos medios, menores son las vulnerabilidades para la ocurrencia de fraude en estos procesos.

Palabras clave: Licitações. Equipo de Ingeniería. Sistemas.

1. INTRODUÇÃO

A Engenharia Militar do Exército Brasileiro é uma importante Arma do Exército Brasileiro (EB) que tem como missão dar apoio ao combate às Armas Base (Infantaria e Cavalaria) proporcionando lhes Mobilidade, Contramobilidade e Proteção (MCP) por meio da construção de pontes, lançamento de obstáculos, a manutenção de estradas, dentre outras formas de apoio. Todos esses trabalhos contam com o emprego de equipamentos de engenharia e de operadores altamente capacitados, caracterizando, assim, a Engenharia como uma Arma eminentemente técnica. Ademais, em períodos de Paz, esses ativos são utilizados no cumprimento das atribuições subsidiárias explicitadas na Lei Complementar Nº 97, de 9 de junho de 1999, cooperando assim com o desenvolvimento nacional e à defesa civil.

Esses equipamentos geralmente são complexos, caros e trabalham em condições extremas de utilização. Dessa forma, necessitam ser robustos, duráveis e que tenham uma boa rede de suprimentos de peças e uma eficiente assistência técnica. Para que esses requisitos sejam alcançados, por ocasião da aquisição desses itens, os agentes da administração deverão conhecer muito bem as diversas fases de um processo de licitatório, bem como utilizar recursos de segurança, disponíveis em sítios na rede mundial de computadores ou em sistemas, para a prevenção de fraudes em certames dessa natureza.

Incontestavelmente a corrupção está presente em vários países do mundo e tem demandado muito esforço da sociedade em ações que inibam a sua prática. No Brasil, este tema é tratado quase que diariamente nos principais meios de comunicação, ao divulgarem casos em que empresários e agentes públicos aparecem envolvidos nos desvios de verbas públicas para atender interesses particulares. Esses criminosos, para não serem descobertos pelos órgãos fiscalizadores, tem se utilizado de métodos sofisticados os quais exigem uma constante capacitação dos agentes auditores. Dessa forma, é imprescindível que os agentes da administração, bem como os responsáveis pelas auditorias internas e externas busquem especializarem-se no uso de sistemas de identificação e combate às fraudes, especificamente àquelas ligadas a processos licitatórios, já que grande parte dessas irregularidades ocorre durante a realização desses certames, de forma a desviar os recursos públicos ou, simplesmente, esconder das possíveis auditorias.

Nesse escopo, o presente trabalho busca apresentar os principais recursos disponíveis em fontes abertas (softwares, sistemas, rede mundial de computadores, etc.) que poderão ser utilizados na atividade de inteligência visando à prevenção e o combate à corrupção em processos licitatórios para a aquisição de equipamentos de engenharia no EB. O referido tema se justifica pela sua relevância para o atingimento do Interesse Público, bem como para assegurar que os equipamentos de engenharia, além de outros bens e serviços, sejam adquiridos com as características necessárias para o cumprimento das missões atribuídas à Engenharia Militar do EB.

Para atingir o objetivo geral deste trabalho, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental em registros relacionados ao tema, de maneira identificar os principais sistemas disponíveis em fontes abertas que poderão ser utilizados preventivamente no combate às fraudes em licitação para aquisição de equipamentos de engenharia.

Por fim, para a consecução dos objetivos específicos desse artigo, a pesquisa foi dividida em Seções, sendo que a primeira faz uma referência às leis gerais em vigor que regem as licitações e contratos da Administração Pública. Na Seção seguinte, são abordadas as fraudes mais comuns em certames licitatórios, aparecendo como atores agentes públicos, ou empresas, ou ainda a combinação de ambos. Na última seção, solucionando as questões desse trabalho, são apresentadas as principais ferramentas (sistemas, softwares, internet, etc.) e suas capacidades que poderão ser utilizadas pelos agentes da administração para a prevenção e combate às ilicitudes que ocorrem nos processos licitatórios.

2. LICITAÇÃO PÚBLICA

De acordo com Di Pietro (2015), licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público manifesta-se publicamente, por meio do instrumento convocatório, que está disponível para que os interessados formulem propostas, das quais escolherá a mais vantajosa para a celebração do contrato. Dessa forma, a atividade de auditoria, quer seja interna ou externa, deverão dar especial atenção a esses processos, uma vez que esse procedimento é a principal forma de execução de despesa pela administração pública.

De acordo com (CARVALHO, 2013), na administração pública federal, existem, precipuamente, duas leis gerais de licitação, a Lei 8.666 de 1993 e a Lei 10.520 de 2002; e

duas leis que regem os contratos públicos, a Lei 8.987 de 1995 e a Lei 11.079 de 2004 (CARVALHO, 2013). Destaca-se que, recentemente, foi formulada uma nova norma geral de licitações e contratos, a Lei 12.462 de 2011, a qual trata sobre o Regime Diferenciado de Contratações – o RDC (CARVALHO, 2014).

2.1. LEIS GERAIS DE LICITAÇÃO

2.1.1 Lei 8666, de 21 de junho de 1993

Essa é a principal Lei que rege a execução das licitações e contratos administrativos nos órgãos públicos federais, sejam referentes às obras, aos serviços, às compras, às alienações e às locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Conforme o previsto no caput do artigo 3º da Lei 8.666 de 1993, o processo licitatório tem por finalidade garantir a observância do princípio constitucional da isonomia nas contratações públicas; selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e promover o desenvolvimento nacional sustentável. Ressalta-se que esses fins deverão ser observados de igual maneira em cada processo licitatório realizado (CARVALHO, 2014). Nesse mesmo artigo da referida Lei, são enumerados os princípios básicos da licitação: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

2.1.2 Lei 10.520, de 17 de julho de 2002

A Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, instituiu no âmbito da administração pública a modalidade do Pregão, mais utilizada na atualidade, e que se destina à aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor da licitação. Essa modalidade foi criada, precipuamente, com o intuito de tornar mais célere o processo de aquisição de compras públicas, ou seja, buscando mais eficiência.

Nesse sentido, a Lei 10.520, em seu art. 1º, parágrafo único, definiu que os bens ou serviços de natureza comuns são aqueles objetos cujos padrões de desempenho e de

qualidade possam ser definidos com precisão no edital, por meio de especificações existentes no mercado.

Cabe destacar que, conforme a Lei 10.520, a maior rapidez durante a realização do pregão se deve a uma série de vantagens e simplificações, como por exemplo a realização da habilitação apenas do licitante classificado em primeiro lugar, após a fase de classificação; e inversões das fases – a homologação sendo feita após a adjudicação. Na fase de habilitação existe ainda a possibilidade de dar celeridade ao processo ao se dispensar a apresentação dos documentos que já estejam armazenados no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – o SICAF:

Outro benefício que se tem observado com a chegada do pregão foi a significativa redução dos valores pagos pela Administração aos licitantes, em virtude da possibilidade de oferta de lances por parte dos concorrentes, quer sejam feito de maneira verbal ou de forma eletrônica. Isso acontece, precipuamente, pelo fato de que o pregão busca sempre selecionar as propostas pelo menor preço. Ademais, em pregões federais permite-se também o tipo “maior desconto”, no qual consiste a busca pelo menor preço baseando-se na aplicação de um desconto sobre um valor de referência, conforme previsto no Decreto 10.024/2019.

2.1.3 Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011

Esse no regime foi editado objetivando definir procedimento licitatório e de instrumentalização específicos para contratos necessários à efetuação dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol (FIFA) 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014. A sua utilização se dava exclusivamente para a realização de obras públicas e para as contratações de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até trezentos e cinquenta quilômetros das cidades sedes dos referidos campeonatos mundiais (CARVALHO, 2014).

De acordo com Mazza, 2013, o RDC possui quatro objetivos: o aumento da eficácia nas contratações públicas e ampliação da competitividade entre os licitantes; a promoção de troca de experiências e tecnologias visando a melhor relação entre custos

e benefícios para o setor público; o estímulo da inovação tecnológica e garantia de tratamento isonômico entre os licitantes, além da escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública.

O Regime Diferenciado de Contratações também inovou ao possibilitar, desde que bem justificada, escolha da marca ou modelo; isso buscando dar mais efetividade e rapidez nos procedimentos de licitação, (CARDOSO & CORRALO, 2015). Esse amparo encontra-se expresso no art. 7º, I da Lei 12.462/11, mas estabelece três situações em que essa condição poderá ocorrer: na necessidade de padronizar o objeto; quando mais de um fornecedor comercialize certa marca (ou modelo) que seja a única com capacidade de atender as demandas da entidade contratante; e quando a descrição por uma marca ou modelo melhora a identificação do objeto para servir como referência – nesse último caso será obrigatório o acréscimo da expressão “ou similar ou de melhor qualidade” (CARVALHO, 2014).

3 FRAUDES EM LICITAÇÃO

A corrupção é um fenômeno que ocorre em todo o mundo, atingindo empresas ou o setor público. Segundo os autores Rodriguez et al. (2005) e Sandholtz e Koetzle (2000), definem corrupção como sendo a utilização incorreta do poder público para benefício particular.

No Brasil, não diferente, este tema é constantemente divulgado nos meios de comunicação, muitos deles envolvendo agentes públicos, os quais deveriam zelar pela ética e moralidade da administração pública. Há tantos casos de desvios de conduta no meio público, que atualmente, que os membros de comissão de licitação muitas vezes são taxados preconceituosamente de desonestos e corruptos.

Dentre as fraudes mais comuns em processos licitatórios, de acordo com Anderson de Oliveira (2009) e dados obtidos dos órgãos de controle externo, pode se destacar: o superfaturamento, o jogo de planilha, o direcionamento da licitação, a inexigibilidade da licitação, a dispensa de licitação, as fraudes na modalidade pregão, a corrupção dos servidores públicos, o acordo entre empresas, a entrega de material de

qualidade inferior ao previsto no edital, as empresas fantasmas, a falsificação de documentos, a simulação de licitação e, por fim, o preço inexequível.

O superfaturamento é a cobrança de preços acima dos que são praticados na sociedade, causando prejuízo ao Erário. Nesse caso, os preços homologados pela Comissão de Licitação superam os valores encontrados no mercado. A ocorrência dessa irregularidade, geralmente, é precedida por acordos entre os licitantes.

Em outro tipo de fraude, no jogo de planilha, alterações quantitativas, sem justificativa adequada, são realizadas dentro da planilha contratual, aumentando, diminuindo, suprimindo ou incluindo serviços e materiais, bem como variando preços nas medições, o que acabam alterando o ponto de equilíbrio econômico-financeiro, e por sua vez causando prejuízo ao Erário.

Dessa forma, os autores dessa fraude, geralmente, ganham as licitações, visto que o valor global do objeto fica abaixo do praticado pelos demais licitantes, isso devido aos custos unitários reduzidos que não serão executados. Após as alterações contratuais, o valor global aumenta, tornando a proposta mais desvantajosa para a Administração Pública.

O direcionamento da licitação, outro exemplo comum de fraude, acontece quando agentes públicos e licitantes se compactuam para influenciar o resultado da licitação, decidindo quem será vencedor do certame. Para isso, costumam exigir qualificações técnicas muito específicas para o cumprimento do objeto, de maneira a beneficiar um dos concorrentes.

Outra prática de fraude comum nesses certames é a prática indiscriminada da inexigibilidade de licitação. Nessas irregularidades, os agentes públicos, aproveitando-se da previsão deste instrumento na Lei 8.666/93, acabam direcionando ou superfaturando o objeto para atender aos seus interesses e das empresas vencedoras. Ressalta-se que, mesmo que a inexigibilidade de licitação seja justificada por algum dos motivos previstos em lei, sempre deverá ocorrer a formalização desse procedimento, conforme estabelecem os Art. 2º e Art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Uma fraude também recorrente em licitações é a que envolve a dispensa de licitação. Nessa irregularidade, agentes da administração ilegalmente buscam beneficiar uma determinada empresa, muitas vezes reservando valores que não são alcançados

por esse instrumento. O art. 24 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos arrola as hipóteses nas quais é dispensável a realização de processo licitatório. Uma delas é a de “urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares”.

A modalidade pregão, apesar de ser considerada uma das mais seguras para a administração, também tem sido alvo de irregularidades. Nos pregões presenciais, há casos de acordos prévios entre os licitantes, combinando preços e revezamentos para beneficiar a trupe. No pregão eletrônico, não diferente, foram verificadas situações em que um ou dois participantes oferecem lances muito baixos para forçar a desistência de empresas com preços maiores e de acordo com o mercado.

A grande maioria dos casos de fraudes em processos licitatórios ocorre com a participação de servidores públicos. Muitos se corrompem ao aceitar propinas de empresas envolvidas nos certames, para realizar simulações ou adulterações no processo para atender interesses particulares deles e das empresas fraudadoras.

Um dos casos mais comuns de fraude envolvendo servidor público é o do agente responsável por fiscalizar o contrato, o qual, agindo com negligência e má fé, atesta o recebimento de todo o objeto, quando na verdade, apenas recebeu parcialmente ou até nada do que foi contratado pela administração. Em seguida, esse servidor encaminha a nota fiscal para pagamento, beneficiando uma determinada empresa, e causando prejuízo ao órgão contratante. Existe ainda a irregularidade em que o material entregue à administração apresenta qualidade inferior ao previsto no edital ou possuir validade vencida ou defeito. Nessa situação, os servidores responsáveis não informam aos seus superiores e recebem aquele material em troca de vantagens financeiras ou outros benefícios das empresas.

Outra prática ilegal comum dos servidores é a que busca beneficiar amigos, familiares ou conhecidos no processo, de maneira que ganhem a licitação e tenham privilégios.

Existem, ainda, os casos em que os servidores permitem que empresas, que não possuem documentação regular, participem do processo para que ao final saiam vencedoras. Em outros, empresas tentam se habilitar para determinada licitação

utilizando documento falso, falsificando assinaturas e adulterando reconhecimento de firma e certidões negativas de debito. Essa prática é mais comum de ocorrer na modalidade convite, na qual servidores convidam determinada empresa para o certame, mas ela não tem interesse. A despeito disso, buscando validar o processo, eles falsificam a assinatura do responsável pela empresa.

No tocante às fraudes envolvendo empresas, existe a entrega de material contrabandeado pela licitante vencedora do certame, mas sem o envolvimento dos servidores. Essa irregularidade muitas vezes ocorre com a proposição de valor do objeto muito abaixo do que é praticado no mercado.

Outro exemplo de irregularidades que tem empresas como autoras ocorre quando empresários abrem novas empresas, em nome de “laranjas”, apenas para se atingir um numero de empresas na licitação, ou para superfaturem o valor das propostas, de maneira a beneficiar o concorrente “escolhido”. Esse método também é utilizado quando o empresário, que não pode mais participar da licitação pelo cometimento de irregularidades, cria nova empresa para continuar concorrendo em processos licitatórios.

Após a apresentação de alguns tipos de corrupção e como eles se ocorrem, será visto no próximo item, como o uso da tecnologia pode contribuir para a redução dos níveis de corrupção em processos de licitação, em particular para as aquisições de equipamentos de engenharia.

4 FONTES ABERTAS NO COMBATE E NA PREVENÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÕES PARA A AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE ENGENHARIA

A grande dificuldade no combate à corrupção é a quantidade de componentes e agentes envolvidos em todo o processo (SRIVASTAVA, TEO e DEVARAJ, 2016; ROSE-ACKERMAN, 1999). Para a eficiência deste processo, é necessário ter um controle rigoroso, o qual seja capaz de detectar, controlar e punir iniciativas de corrupção.

O Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, aprovado pela Instrução Normativa n.º 01/2001 da Secretaria Federal de Controle Interno – SFCI, estabeleceu que, para a auditoria de fraudes, os agentes públicos deverão realizar as

seguintes ações: conhecer a entidade e seu entorno; estabelecer as áreas de risco; aplicar técnicas de auditoria; buscar evidência comprobatória e confiável; e comunicar os resultados encontrados aos superiores para adotar as providências decorrentes.

Nesse sentido, é importante que o auditor ou agente da administração, na verificação de fraudes em de licitação para a aquisição de equipamentos de engenharia – assim como para qualquer tipo de objeto –, deverá ser dotado de senso crítico sobre aquilo que está em investigação. Deverá ainda conjecturar as formas de fraude e como elas poderiam ocorrer, levando sempre em conta a motivação para a sua concussão.

Para auxiliar nesse trabalho de prevenção e combate às fraudes em processos licitatórios para a aquisição de equipamentos de engenharia ou de qualquer tipo de objeto, os meios de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) tem se apresentado como um importante aliado, não somente de agentes públicos, mas também da população em geral. Segundo Anechiarico e Jacobs (1994), a TIC é a principal ferramenta para controlar a corrupção nas organizações.

A seguir, este trabalho irá enumerar os principais meios de TIC disponibilizados em fontes abertas (sistemas, softwares, internet, e etc.) que poderão ser utilizados por agentes públicos e pela população em geral na prevenção e no combate de fraudes em licitação, em particular para a aquisição de equipamentos de engenharia.

4.1 SIAFI - SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL

O Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) consiste no principal instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal. É um sistema informatizado que processa e controla, por meio de terminais instalados em todo o território nacional, a execução orçamentária, financeira, patrimonial e contábil dos órgãos da Administração Pública Direta federal, das autarquias, fundações e empresas públicas federais e das sociedades de economia mista que estiverem contempladas no Orçamento Fiscal e/ou no Orçamento da Seguridade Social da União. Ele pode ser utilizado pelas Entidades Públicas Federais, Estaduais e Municipais apenas para receberem, pela Conta Única do Governo Federal, suas receitas (taxas de água, energia

elétrica, telefone, etc) dos Órgãos que utilizam o sistema. Entidades de caráter privado também podem utilizar o SIAFI, desde que autorizadas pela STN. No entanto, essa utilização depende da celebração de convênio ou assinatura de termo de cooperação técnica entre os interessados e a STN, que é o órgão gestor do SIAFI. TESOURO NACIONAL, 10 de fev. de 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi/conheca/o-que-e-o-siafi>>. Acesso em: 20 de jun. de 2020.

O SIAFI possui funções específicas (CONAUD, INCAUD, CONDESAUD, CONDMPL, entre outras) para agentes públicos em funções de auditorias ou que realizam Conformidade de Registro e Gestão, as quais poderão ser utilizadas na identificação e prevenção de irregularidade em licitação. Ademais, o SIAFI é base para outros sistemas de auditoria.

4.2 SICAF – SISTEMA DE CADASTRAMENTO UNIFICADO DE FORNECEDORES

O SICAF constitui o registro cadastral do Poder Executivo Federal, mantido pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais (SISG), nos termos do art. 1º do Decreto nº 3.722, de 9 de janeiro de 2001. Trata-se de importante ferramenta, que proporciona a ampliação das opções de compras do governo federal e permite a desburocratização do cadastramento com fins de habilitação de fornecedores em licitações, dispensas, inexigibilidades e contratos públicos. Com o advento do processo administrativo eletrônico por meio do Decreto n.º 8.539, de 8 de outubro de 2015, e as diretrizes previstas no Decreto n.º 9.094, de 17 de julho de 2017, quanto à simplificação de processos e procedimentos, foi possível estabelecer o recebimento de documentos digitais para compor o cadastro no SICAF. Uma vez inscrito no SICAF, o fornecedor estará cadastrado perante qualquer órgão ou entidade integrante do SISG, ou que tenha aderido ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), em todo o território nacional. O registro cadastral, bem como a sua renovação, será válido pelo prazo de um ano. (MANUAL SICAF, 2020)

É importante destacar que o SICAF é um importante sistema para a prevenção de fraudes em licitações de equipamentos de engenharia, uma vez que nele ficam registrados as infrações e restrições das empresas que desejam fornecer esse tipo de

objeto para a administração sendo assim um a relevante ferramenta de consulta. O Decreto nº 3.722, de 9 Jan 2001 determinou aos órgãos públicos a obrigatoriedade de consulta ao SICAF: “ I - como condição necessária para emissão de nota de empenho, cada administração deverá realizar prévia consulta ao SICAF, para identificar possível proibição de contratar com o Poder Público.” (MANUAL SICAF, 2020)

4.3 SIASG - SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE SERVIÇOS GERAIS

O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, instituído pelo art. 7º do Decreto nº 1.094, de 23 de março de 1994, é o sistema informatizado de apoio às atividades operacionais do Sistema de Serviços Gerais – SISG. Sua finalidade é integrar os órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Nele são realizadas as operações das compras governamentais dos órgãos integrantes do SISG. O Sistema inclui: a divulgação e a realização das licitações; a emissão de notas de empenho; o registro dos contratos administrativos; a catalogação de materiais e serviços; e o cadastro de fornecedores.

O SIASG é uma importante ferramenta de combate às fraudes em licitações – incluindo as de aquisição de equipamentos de engenharia - uma vez que por meio dele poderá ser consultado se as empresas estão com a sua situação cadastral regular para participar de licitações. Ademais, pode-se verificar ainda a situação das licitações, bem como dos registros e gestão dos contratos.

4.4 PORTAL DE DADOS ABERTOS DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS – COMPRASNET

A disponibilização dos dados das Compras Governamentais é um compromisso firmado pelo governo brasileiro na Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP do inglês). Nesse esforço, o Governo tem buscado promover a transparência dos gastos públicos, fornecer informações de valor agregado à sociedade e estimular a pesquisa e inovação tecnológica através da implementação da política brasileira de dados abertos.

A disponibilização de dados como um serviço governamental traz vantagens para toda a sociedade - incluindo o próprio governo - sobretudo na prevenção e combate às irregularidades em licitações. Outra vantagem é que ao realizar a publicação dessas informações na Internet o governo economiza com gastos em publicidade e consultorias.

As principais informações disponíveis no Portal de Dados Abertos de Compras Governamentais são: dados dos fornecedores; dados do catálogo de materiais; dados do catálogo de serviços; dados de licitações; dados dos contratos; e dados de compras sem Licitação.

4.5 PORTAL *COMPRASNET* – PREGÃO ELETRÔNICO

Como visto em item anterior deste trabalho, a modalidade de licitação denominada pregão eletrônico foi inicialmente criada pela Medida Provisória 2.026/00, depois convertida na lei 10.520/02 e regulamentada pelo Decreto 3.555/00. Esse instituto trouxe grandes benefícios nos processos de aquisições feitos pela administração pública.

Em síntese, é um sistema eletrônico de publicação de editais de convocação numa página web central (www.comprasnet.gov.br), por meio do qual os licitantes podem cadastrar-se, enviar suas propostas de preço iniciais e, ao final, participar de um leilão de lances com valores regressivos buscando um preço mínimo.

Com a sua utilização, houve uma redução de 25% nos valores pagos para a aquisição de bens e serviços objeto das compras governamentais, bem como em uma redução de mais de 50% do tempo necessário para selecionar a proposta vencedora (cf. CLIC-RBS, 2004; CARVALHO, 2002, p. A12 e LEDO, 2002, p. 13).

Com o pregão eletrônico, os editais passaram a ser publicados na Internet e assim se obteve uma publicidade muito maior, não apenas na região da entidade licitante, mas em todo país ou mesmo no exterior. Ampliada desta maneira a possibilidade de competição, resultou muito mais difícil beneficiar um ou outro

licitante, virtualmente impossibilitando a restrição do conhecimento do edital tão-somente aos participantes de esquemas corruptos.

Outras vantagens podem ser enumeradas – O pregão eletrônico acabou com a exigência da presença física de representantes das empresas em todas as etapas do certame, como havia no sistema tradicional, ainda que fosse apenas para entregar um ou mais envelopes com documentos e a proposta de preço. Com o fim dessa condição, as empresas situadas em locais distantes da sede da licitação, que antes não participavam de processos de pequeno valor - em razão do custo que se teria que dispensar com passagens aéreas, com diárias e outras despesas – começaram a concorrer, uma vez que a sua participação poderia dar-se, agora, de qualquer ponto do mundo conectado à Internet. Dessa forma, a busca por melhores preços tornou-se mais eficiente, bem como dificultou a possibilidade de ocorrer a manipulação dos participantes.

Outra vantagem assegurada pelo pregão eletrônico foi a maior transparência em todas as fases do certame, sendo tudo disponibilizado na internet; Ademais, essa transparência possibilitou que todos os cidadãos realizem comparação dos preços pelos quais a Administração Pública contratou.

Também se destaca que o pregão eletrônico assegurou o direito de petição dos licitantes, uma vez que agora as redações das atas acontecem de forma automática no Sistema, ficando registradas nesse documento todas as mensagens trocadas pelos participantes com o pregoeiro.

Durante a realização do pregão eletrônico, os licitantes não sabem quem são os outros que participam na disputa, de maneira que é praticamente impossível fazer acordos paralelos, inclusive porque em virtude de não haver mais barreiras geográficas para a participação, os licitantes podem estar localizados em diferentes partes do país ou do mundo.

Outro aspecto importante no pregão eletrônico é que o pregoeiro não tem o controle sobre o momento exato em que a sessão será encerrada - visto que o Sistema é que estabelece a finalização do processo – e que, portanto, não poderá favorecer nenhum licitante. O encerramento aleatório da sessão não traz nenhum prejuízo ao erário, uma vez que as propostas chegam a esse nível praticamente equivalentes, não

constituindo fator relevante uma eventual redução de centavos que poderia ainda ser realizada por um ou outro licitante caso houvesse alguns segundos a mais para a sessão.

De todo o exposto, constata-se que o pregão eletrônico é uma imprescindível fonte aberta para a realização de auditorias e, por conseguinte, para a prevenção e combate à corrupção em processos licitatórios, em particular aos que buscam adquirir equipamentos de engenharia. Do ponto de vista gerencial, entretanto, sua contribuição pode ser ainda maior, por permitir a integração de uma série de informações num banco de dados de âmbito nacional que possibilitariam comparações em tempo real das propostas oferecidas com a realidade do mercado.

4.6 PAINEL DE PREÇOS

Com o objetivo de racionalizar o gasto público, reduzir tempo de contratação e disponibilizar dados confiáveis e transparentes, o Ministério do Planejamento oferece o Painel de Preços. A iniciativa apoia os gestores públicos na realização de pesquisas de mercado, análise e comparação de preços de referência na aquisição de bens e contratação de serviços gerais para a Administração Pública. (PAINEL DE PREÇOS, 2020)

O Painel de Preços foi desenvolvido pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a partir de um sistema já existente. Uma extensa base de dados foi catalogada de compras públicas homologadas no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e Comprasnet, que conta com informações de licitações dos anos de 2015, 2016 e 2017. Com a criação da nova solução, os setores públicos e privados – inclusive órgãos de controle - têm acesso amplo e gratuito à ferramenta. (PAINEL DE PREÇOS, 2020)

Dessa forma, o Painel de Preços é uma importante fonte de dados para os agentes públicos e para a sociedade, uma que possibilita a análise e a comparação de preços de referência na aquisição de bens - inclusive dos equipamentos de engenharia - e contratação de serviços gerais para a Administração Pública.

4.7 PORTAL DA TRANSPARÊNCIA

Lançado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Desde a criação, a ferramenta ganhou novos recursos, aumentou a oferta de dados ano após ano e consolidou-se como importante instrumento de controle social, com reconhecimento dentro e fora do país. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2020)

Os dados divulgados no Portal são provenientes de diversas fontes de informação, entre as quais estão os grandes sistemas estruturadores do Governo Federal – como o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE) –, as bases de benefícios sociais, as faturas de Cartão de Pagamentos do Governo Federal, as bases de imóveis funcionais, entre diversas outras.

Os órgãos responsáveis por cada fonte de informação encaminham seus dados para a CGU, que recebe, reúne e disponibiliza as informações na ferramenta. A periodicidade de envio dos dados depende do assunto tratado, assim como a periodicidade de atualização das informações no Portal.

Uma vez carregadas no Portal, as informações são disponibilizadas para conhecimento do cidadão de diversas formas, como: painéis, consultas detalhadas, gráficos, dados abertos. O acesso ao Portal não requer usuário nem senhas, sendo permitido a qualquer cidadão navegar pelas páginas de forma livre, bem como visualizar e utilizar os dados disponíveis da forma que melhor lhe convier.

Portanto, o Portal da Transparência tornou-se uma importante fonte de dados para a realização de auditorias de forma a reduzir ou eliminar os riscos da ocorrência de fraudes nos certames para aquisição de equipamentos de engenharia, bem como de outros bens comuns.

4.8 SISTEMAS DE AUXÍLIO À PREVENÇÃO DE FRAUDES EM LICITAÇÕES NO EXÉRCITO BRASILEIRO (EB)

4.8.1 Sistema de Acompanhamento da Gestão (SAG)

O Sistema de Acompanhamento da Gestão - SAG foi desenvolvido pelo TC MANFRINI, de maneira a auxiliar no cumprimento de suas atribuições funcionais na 3ª Seção da 10ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército (10ª ICFEx), Fortaleza-CE, no ano de 2011. Seu trabalho de auditoria consistia em coletar uma gama de dados sobre a situação orçamentária das Organizações Militares (OM).

Em 2014 o SAG foi desenvolvido com o intuito de acompanhar as Unidades Gestoras Vinculadas a 2ª ICFEx. Com o tempo, as demais ICFEx solicitaram acesso às informações que o SAG gerava. Surgiu então o SAG 2015, contendo as informações de todas as Unidades do Exército Brasileiro em uma plataforma simples e intuitiva.

Além da interface intuitiva com demonstrações na tela sobre os recursos geridos de interesse do usuário, o SAG traz como novidade a exportação de tabelas e gráficos em vários formatos, trazendo de maneira centralizada informações relevantes que estejam disponibilizadas, simultaneamente, no banco de dados de variados sistemas como: SICAF; SIASG; Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS);

Um modelo de pesquisa utilizado no SAG é a do “Valor Ref x Valor Homologado”, na qual consiste num cruzamento de dados que resulta em uma tabela que contém informações sobre itens de pregões que foram homologados com valores unitários acima dos valores de referência constantes da Intenção de Registro de Preço (IRP).

Ainda é possível realizar no SAG a “Fav OB x Fav NE”, na qual é feito um cruzamento de dados que resulta em uma tabela que contém informações sobre as Ordens Bancárias que possuem favorecido divergente respectivas Notas de Empenho.

Como se verifica, o SAG tornou-se uma ferramenta de inteligência e auditoria imprescindível para todos os agentes da administração na prevenção e no combate às fraudes em licitação no EB, em particular àquelas voltadas para a aquisição de equipamentos de engenharia. Por meio de seus menus de pesquisas é possível cruzar dados de diferentes sistemas, os quais são disponibilizados em tabelas interativas e em completos gráficos.

4.8.2 Sistema de Acompanhamento de Dano ao Erário (SISADE)

O SISADE foi idealizado com o objetivo de oferecer ao Comando do Exército uma ferramenta de acompanhamento, em tempo real, dos processos de apuração de danos ao Erário ocorridos dentro da Instituição, no que diz respeito ao esclarecimento dos fatos, à qualificação de responsáveis, aos valores quantificados e à reparação do prejuízo.

O Sistema permite a geração instantânea do Relatório de Acompanhamento das Apurações de Indícios de Irregularidades Administrativas (RAAIIA).

O acompanhamento dos processos de apuração de danos ao Erário, por intermédio do SISADE, deverá ser atualizado de forma frequente desde o lançamento dos dados da abertura dos processos administrativo ou do IPM até o completo desfecho dos procedimentos de apuração, do ressarcimento total do débito, da efetiva inscrição em dívida ativa ou da imputação do prejuízo à União.

Dessa forma, o SISADE é uma valiosa fonte de dados para se mapear os casos de irregularidades no EB envolvendo a participação de agentes públicos ou empresas, durante a realização de processos licitatórios de aquisição de equipamentos de engenharia. Esse levantamento permite avaliar os riscos que podem comprometer os objetivos organizacionais das OM e traçar estratégias para mitigar ou anular essas vulnerabilidades.

5 OUTROS EXEMPLOS DE BOAS PRÁTICAS - USO DE SISTEMAS NO COMBATE A CORRUPÇÃO EM LICITAÇÕES PÚBLICAS

O Tribunal de Contas da União (TCU), atualmente, trabalha com três softwares que são utilizados fiscalizar a existência de fraudes em licitações. Chamados de Alice, Sofia e Monica, esses programas são três robôs que auxiliam o trabalho do TCU, analisando licitações e editais, redigindo textos e ficam de olho nas contratações públicas.

Diariamente, a Alice lê as licitações e editais publicados nos Diários Oficiais trazendo aos membros do TCU o número de processos por estado, assim como o valor

dos riscos de cada um. Com esses dados, o robozinho ainda cria um documento apontando se há indícios de fraudes. (CONJUR, 2019)

Já o Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor é também conhecido como Sofia. O robô é como um corretor que auxilia o auditor na hora de escrever um texto, apontando possíveis erros e até sugerindo informações relacionadas às partes envolvidas ou ao tema tratado. (CONJUR, 2019)

O trio fica completo com **Monica**, que é a abreviação de Monitoramento Integrado para Controle de Aquisições. Ela traz informações sobre as compras públicas na esfera Federal, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público. (CONJUR, 2019)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Indubitavelmente, como resultado deste trabalho, foram levantadas as principais ferramentas (sistemas, softwares, etc.) - bem como suas principais potencialidades -, disponíveis em fontes abertas, que poderão auxiliar os agentes da administração na prevenção e no combate à corrupção em processos licitatórios para a aquisição de equipamentos de engenharia. Dessa maneira, os objetivos propostos foram plenamente atingidos ao se elencar esses recursos tecnológicos, os quais poderão ser amplamente utilizados pelos gestores públicos não somente para a aquisição desses equipamentos, mas também para qualquer tipo de compra de bens ou contratação de serviços.

Durante a fase de pesquisa, constatou-se que o uso da tecnologia pela Administração e pela sociedade tem reduzido significativamente os riscos da prática de atos corruptos em licitações públicas para a aquisição de bens e serviços. Esses sistemas e softwares limitam a discricionariedade dos agentes públicos, aumentam a publicidade dos editais de convocação e torna mais evidentes os desvios de conduta de servidores e empresários.

De igual maneira, verificou-se que muitos são os benefícios gerados com o combate à corrupção. Recursos que seriam desviados para atender interesses

particulares retornam para o Estado, para realizar ainda maiores investimentos e assim gerar mais emprego, renda e mais qualidade de vida para a população.

Nesse esforço da utilização judiciosa dos gastos públicos, é imprescindível que todos os Entes fomentem o auto aperfeiçoamento dos seus servidores para que possam se ajustar rapidamente às novas necessidades, desenvolvendo e empregando ferramentas de TIC mais eficientes de detecção e combate às fraudes envolvendo processos licitatórios.

Aos agentes da administração de todas as Organizações Militares do Exército Brasileiro (EB), é fundamental que estejam preparados e capacitados para atuar neste cenário volátil dos certames públicos – incluindo os para a aquisição de equipamentos de engenharia - onde a cada dia surge um novo “esquema” de fraude.

O presente trabalho buscou reunir fontes e meios de TIC que possam contribuir para o combate à corrupção nesses processos, uma vez que existe a carência de literatura em relação à auditoria de detecção de fraudes no EB. O grande desafio para aqueles que labutam na área do controle dos gastos públicos é estudar, desenvolver e aplicar procedimentos de auditoria capazes de detectar com maior precisão os casos de fraudes cometidos contra a administração pública, de maneira que o interesse público prevaleça.

REFERÊNCIAS

Anechiarico, F. & Jacobs, J.B. (1994) Visions of corruption control and the evolution. Arndt, C., & Oman, C. (2006). Uses and abuses of governance indicators. OECD Development Center.

CAMPITELI, Marcus Vinicius. **Medidas para evitar o superfaturamento decorrente dos “jogos de planilha” em obras públicas** [Distrito Federal] 2006.

CARVALHO, Matheus. **Direito Administrativo – 1ª e 2ª fases da OAB**. 2ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2013.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 1ª ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2014.

CARDOSO, Bruna Lacerda; CORRALO, Giovani. **Os reflexos da reforma gerencial no regime diferenciado de contratações públicas: a implementação do mecanismo da remuneração variável. Constituição, Economia e Desenvolvimento**. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, Curitiba, v. 7, n.13, p. 564-585, jul/dez. 2015.

CARVALHO, Antônio Carlos Passos de. **“O Estado pode comprar bem, barato e com transparência”**. Valor Econômico. São Paulo: Valor Econômico S/A, 16/10/2002, p. A12.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Editora Atlas. 2015.

_____, GOVERNO FEDERAL, **Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/comprasnet-siasg>> Acesso em 10 set. 2020.

_____, GOVERNO FEDERAL, **Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sicaf>> Acesso em: 23 ago. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013

OLIVEIRA, Anderson de. **Licitações: Fraudes comuns nas aquisições de bens, enquadramento legal e procedimento preventivo**, 2009. 105 folhas. Monografia (Curso de Ciências Contábeis) Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

Pinho, J. D. (2008). **Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia**. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/centrais-de-conteudo/manuais/manual-sicaf/manual_do_sicaf__versao_final_sistema_fornecedor-1-5.pdf>. Acesso em: 20 de jun. de 2020.

_____, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, que Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 2 out. 2020.

RELLY, J. E., & Sabharwal, M. (2009). **Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study**. *Government Information Quarterly*, 26(1), 148-157.

ROSE-ACKERMAN, S. 1978. **Corruption: A Study in Political Economy**, New York: Academic Press

RODRIGUEZ, P., Uhlenbruck, K., & Eden, L. (2005). **Government corruption and the entry strategies of multinationals**. *Academy of management review*, 30(2), 383-396.

SRIVASTAVA, S. C., Teo, T. S., & Devaraj, S. (2016). **You can't bribe a computer: dealing with the societal challenge of corruption through ICT**. *Mis Quarterly*, 40(2), 511-526.

_____, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, **Obras Públicas, Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas**, 4ª edição, Brasília, 2014. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/inicio/>> Acesso em: 26 jun. 2020.