

O EMPREGO DA INTELIGÊNCIA DE FONTES ABERTAS NA PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS CONDUZIDOS PELO EXÉRCITO BRASILEIRO

**Leonardo Grolli de Vasconcellos ¹
Luziléa Brito de Oliveira ²**

Resumo

O presente trabalho analisa o emprego da Inteligência de Fontes Abertas na prevenção à corrupção em processos licitatórios conduzidos pelo Exército Brasileiro. Tal abordagem se justifica na atualidade do tema e na finalidade de melhorar a aplicabilidade de recursos financeiros públicos, bem como salvaguardar o nome dessa Instituição nacional permanente. O objetivo deste estudo foi comprovar a Inteligência de Fontes Abertas como importante ferramenta de controle e eficiência na gestão pública. Este intento foi atingido através de pesquisa bibliográfica e documental. As Fontes Abertas propiciam um leque enorme de informações de domínio público que não devem ser menosprezadas pelas comunidades de inteligência. Se bem trabalhadas, por profissionais experientes, podem trazer enormes avanços para enfrentar os atuais desafios, onde está inserida a prevenção à corrupção em licitações.

Palavras-chave: Corrupção. Exército Brasileiro. Fontes abertas. Inteligência. Licitações.

Abstrac

This paper analyzes the use of Open Source Intelligence in preventing corruption in bidding processes conducted by the Brazilian Army. Such an approach is justified in the current nature of the subject and in order to improve the applicability of public financial resources, as well as safeguarding the name of this permanent national institution. The aim of this study was to prove Open Source Intelligence as an important control and efficiency tool in public management. This intent was achieved through bibliographic and documentary research. Open Sources provide a huge range of information in the public domain that should not be overlooked by the intelligence communities. If well-worked by experienced professionals, they can bring enormous advances to face the current challenges, where the prevention of corruption in tenders is inserted.

Keywords: Bids. Brazilian Army. Corruption. Intelligence. Open Sources.

¹ Tenente Coronel do Exército Brasileiro, aluno do Curso de Pós-Graduação de Gestão em Administração Pública pela UNIASSELVI, Bacharel em Ciências Militares e Especialista em Operações Militares. E-mail: grolli.leonardo@eb.mil.br.

² Administradora, Contadora, Especialista em Controladoria e Docência no Ensino Superior, Mestre e Doutora em Desenvolvimento Sustentável. Docente de graduação e pós-graduação. E-mail: luzileaboliveira@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

O Exército Brasileiro (EB), como integrante das Forças Armadas (FA) juntamente com a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira, é uma instituição nacional permanente e regular, que, ao longo de seus 373 anos, angariou a confiança do seu povo e esmera-se em mantê-la. Para cumprir sua destinação constitucional, o Comando do Exército administra os recursos postos sob sua responsabilidade em obediência aos mesmos princípios gerais previstos em lei para toda Administração Federal.

Por outro lado, nas últimas décadas, a corrupção alcançou lugar de destaque nos noticiários e no meio acadêmico, conseqüentemente, tornando o debate intelectual e a produção acadêmica sobre esse tema mais densas. A forma como os gestores públicos administram as economias das nações tornou-se alvo da sociedade, que não aceita mais gestores que não compreendem seu papel e se comportam como se fossem donos dos recursos que administram.

Da mesma forma, a cada ano aumenta o volume e a disponibilidade de informações, acarretando constantes mudanças na vida de pessoas, organizações e governos, demandando, maior absorção de conhecimentos que proporcionem agilidade e velocidade na tomada de decisões. Nesse contexto, a atividade de inteligência, considerada um instrumento à produção de conhecimento, servindo de subsídio à tomada de decisão, assume papel relevante.

Este trabalho analisa o emprego da Inteligência de Fontes Abertas na prevenção à corrupção em processos licitatórios conduzidos pelo EB. Tal abordagem se justifica pela possibilidade de contribuir para melhorar os processos licitatórios conduzidos pelo EB, fortalecendo a defesa contra a corrupção, por meio da utilização de ferramenta tão eficiente como tem se mostrado a Inteligência de Fontes Abertas, ou seja, a relevância dessa pesquisa encontra-se na atualidade do tema e na finalidade de melhorar a aplicabilidade de recursos financeiros públicos, de forma direta e indireta, além de fomentar a manutenção da credibilidade no EB.

Desta forma, o presente trabalho reúne um estudo embasado em uma pesquisa bibliográfica e documental a respeito de um tema atual, relevante para a sociedade, com intuito de fornecer subsídios que comprovem a importância da Inteligência de Fontes Abertas como ferramenta de controle e eficiência na gestão pública.

Para tanto, foi desenvolvido em quatro partes, além desta Introdução. Na Seção 2, são apresentadas particularidades do Exército enquanto a 3ª Seção aborda aspectos dos processos licitatórios, deixando para a próxima Seção o tema da Inteligência de Fontes Abertas.

Finalmente, na última parte, com base no que foi exposto, são demonstradas a viabilidade do seu emprego por parte da Administração do EB, desde suas estruturas mais simples.

2 O EXÉRCITO BRASILEIRO COMO ENTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

2.1 A função do Exército no estado brasileiro

A história do EB confunde-se com a do próprio País, surgindo da vontade da nação brasileira em defender sua soberania contra invasores externos ainda no Brasil Colônia. O dia 19 de abril de 1648, data da primeira Batalha dos Guararapes³, na qual o exército adversário aos holandeses foi formado genuinamente pelos primeiros brasileiros (brancos, negros e ameríndios), é considerada como a data oficial da origem do EB. Essa vontade foi legitimada com a criação do Estado brasileiro, ou seja, a partir da proclamação independência e materializada na Constituição de 1824⁴ (CASTRO, 2002). Atualmente, a existência do EB está prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88).

Inicialmente, faz-se necessário, compreender que Estado se refere a uma entidade com poder soberano para governar um povo dentro de uma área territorial delimitada, ou seja, qualquer país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado. As funções tradicionais do Estado englobam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, afim de desempenhar atividades políticas, sociais e econômicas. Um Estado soberano é composto por um governo, um povo e um território, sendo responsável pela organização e pelo controle social, detendo o monopólio da violência legítima.

Dentro da estrutura do Estado Brasileiro, encontram-se as FA, assim definidas na CF/88:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. (BRASIL, 1988)

Dessa forma, depreende-se que a Nação brasileira organizou-se politicamente a fim de assegurar progresso, segurança e bem estar para o seu povo decidido a construir um futuro

³ As Batalhas dos Guararapes (em 1648 e 1649) foram confrontos militares travados no Morro dos Guararapes na então Capitania de Pernambuco, atual Jaboatão dos Guararapes, município da Região Metropolitana do Recife-PE, no âmbito da Guerra da Restauração da independência de Portugal face à Espanha, levando as tropas portuguesas a recuperar os territórios ultramarinos (coloniais) que haviam sido ocupados pelos holandeses durante o domínio espanhol, tal como o Nordeste do Brasil.

⁴ A Constituição de 1824, também conhecida como a Constituição Política do Império do Brasil, foi a primeira constituição do Brasil, outorgada em 25 de março de 1824 e revogada em 24 de fevereiro de 1891.

comum. Para tanto, instituiu o Estado nacional a quem atribuiu a autoridade e os meios para o emprego legítimo da violência em sua defesa.

As FA são o instrumento militar do Estado para a defesa nacional e, desde o ano 1999, encontram-se enquadradas no Ministério da Defesa (MD), como parte do Poder Executivo federal. O EB, subordinado ao MD tem sua missão orientada, primordialmente, pela CF/88 e pela Lei Complementar nº 97/99, definindo-a como: “Defender a pátria, garantir os poderes constitucionais, a lei e a ordem. Apoiar a política exterior do país. Cumprir atribuições subsidiárias.” (BRASIL, 2014, p. 3-3)

Entre outras condicionantes para o cumprimento da missão do Exército, está elencada a “Integração com as demais FA nas operações militares conjuntas e atividades de cunho administrativo em tempo de paz, compartilhando e otimizando recursos.” (BRASIL, 2014, p.3-8)

2.2 O Exército como órgão da administração pública

A função administrativa é instrumento de realização direta e imediata dos direitos fundamentais, por meio do qual a Administração Pública executa as leis para prestar serviços à população ou gerencia a máquina administrativa. Os órgãos integrantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, responsáveis pela função administrativa, fazem parte da Administração Direta, pois estão subordinados diretamente às pessoas jurídicas políticas (União, estados, municípios e Distrito Federal).

Dessa forma e como ente do Poder Executivo Federal, o EB integra a Administração Direta da União e, como tal, é regido por princípios basilares que devem ser obedecidos, em especial os constantes do Art. 37 da CF/88.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] (BRASIL, 1988)

Legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência devem, portanto, nortear não apenas as intenções, mas, sobretudo, os procedimentos de todos os gestores dos haveres e deveres do Estado, mormente o gestor militar.

Além desses princípios, a gestão dos recursos públicos está orientada segundo critérios de eficácia e de efetividade. A busca pela efetividade da despesa e a racionalização dos gastos públicos deve ser uma preocupação dos gestores.

O EB tem seu orçamento como parcela do Ministério da Defesa, regido, entre outras normas, pelas Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na LOA 2019, o MD foi contemplado com R\$ 111.998.000.000,40, correspondendo a 3,22% do Orçamento Geral de União previsto para o ano, como podemos observar no gráfico abaixo.

Figura 01: orçamento do Ministério da Defesa segundo a LOA de 2019



Fonte: BRASIL, 2020 a, p.22

Na figura abaixo, podemos observar a série histórica de despesas do MD e seus Comandos subordinados (Marinha do Brasil, EB e Força Aérea Brasileira), no que tange a Despesa Primária⁵, como custeio e investimento, com destaque para o EB.

Figura 02: Despesas Primárias do MD previstas na LOA de 2009 a 2018 em milhões de Reais

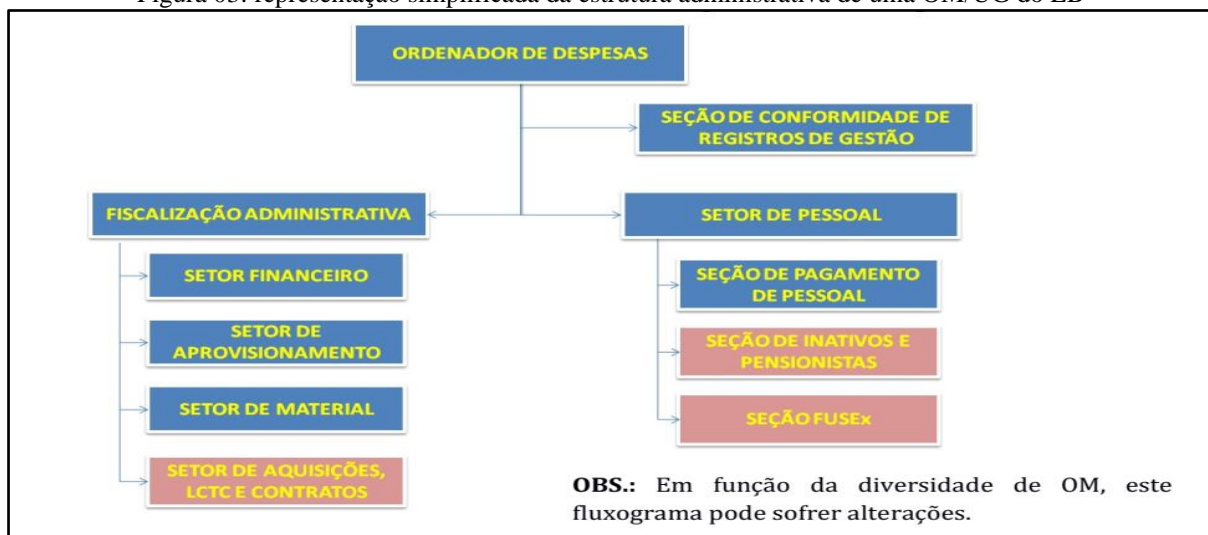
ADM. CENTRAL DO MD E COMANDOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ADM. CENTRAL -MD	1.807,40	1.840,10	2.011,40	2.433,90	2.482,40	2.951,92	1.881,52	1.726,63	1.514,04	1.265,0
Custeio	693,30	1.078,40	491,80	835,10	850,30	796,80	644,40	638,22	703,54	592,0
Investimentos	1.114,10	761,07	1.519,60	1.598,70	1.632,20	2.155,09	1.237,10	1.088,41	810,50	673,0
MARINHA	4.414,50	4.718,90	5.014,80	5.329,10	5.755,10	5.936,89	4.126,50	5.954,76	7.553,05	7.567,6
Custeio	1.362,40	1.949,80	1.748,80	2.012,60	2.358,30	2.466,91	2.294,10	3.032,20	2.403,65	2.778,1
Investimentos	3.052,20	2.769,10	3.266,00	3.316,50	3.396,80	3.469,98	1.832,40	2.922,56	5.149,40	4.789,6
EXÉRCITO	3.633,10	4.009,80	5.009,80	5.221,50	6.437,70	6.775,18	5.806,20	7.565,61	7.247,94	7.245,5
Custeio	2.798,40	2.976,20	3.282,00	3.607,00	4.561,80	4.773,92	4.581,40	5.590,98	5.592,95	5.673,7
Investimentos	834,60	1.033,70	1.727,80	1.614,50	1.875,90	2.001,26	1.224,80	1.974,63	1.654,99	1.571,8
AERONÁUTICA	4.901,40	4.596,60	5.115,50	5.651,70	6.023,70	7.151,09	6.377,70	7.454,02	6.304,20	6.693,7
Custeio	2.164,00	2.377,70	2.481,80	2.920,60	3.530,70	3.317,24	2.780,40	3.449,73	3.760,62	4.221,3
Investimentos	2.737,50	2.218,90	2.633,70	2.731,00	2.493,00	3.833,84	3.597,20	4.004,29	2.543,58	2.472,4
COMANDOS	12.949,00	13.325,40	15.140,10	16.202,30	18.216,60	19.863,16	16.310,30	20.974,39	21.105,19	21.506,8
Custeio	6.324,70	7.303,70	7.512,60	8.540,20	10.450,80	10.558,08	9.655,90	12.072,91	11.757,22	12.673,1
Investimentos	6.624,20	6.021,60	7.627,50	7.662,10	7.765,80	9.305,08	6.654,40	8.901,48	9.347,97	8.833,8
DEFESA	14.756,40	15.165,40	17.151,50	18.636,10	20.699,00	22.815,08	18.191,80	22.701,02	22.619,23	22.771,8
Custeio	7.018,00	8.382,10	8.004,40	9.375,30	11.301,10	11.354,90	10.300,30	12.711,13	12.460,76	13.265,1
Investimentos	7.738,40	6.783,40	9.147,10	9.260,80	9.397,90	11.460,18	7.891,50	9.989,89	10.158,47	9.506,8

Fonte: BRASIL, 2020 a, p.30

⁵ Despesa Primária ou Não Financeira são gastos necessários para promover os serviços públicos à sociedade, desconsiderando o pagamento de empréstimos e financiamentos. São exemplos as despesas com pessoal, encargos sociais, transferências para outros entes públicos e investimentos.

Para gerir tais recursos, as Organizações Militares (OM)⁶ do EB que também são Unidades Gestoras (UG)⁷ possuem uma estrutura administrativa que permite cumprir com todos os ritos, a qual encontra-se representada na figura seguinte, de forma simplificada e genérica:

Figura 03: representação simplificada da estrutura administrativa de uma OM/UG do EB



Fonte: BRASIL, 2020 b, p.4

2.3 Estrutura de controle interno do Exército

A função primordial do Controle Interno é acompanhar, controlar e verificar a legalidade, a eficiência e a eficácia de todos os atos produzidos pela administração pública. Deve também examinar a documentação como forma de aferir a sua legalidade, evitando a ocorrência de desvios e fraudes. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, atualmente, tem como órgão central a Controladoria-Geral da União (CGU), exercendo função normativa e de supervisão.

No âmbito do EB, o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) é a unidade setorial com as atribuições de coordenar e realizar as atividades de Controle Interno, tendo nas 11 Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx) unidades de controle interno, capilarizadas para realizarem os trabalhos de auditoria e fiscalização nas 403 Unidades Gestoras Executoras (UGE)⁸, espalhadas no território nacional formando o Sistema de Controle Interno do Exército Brasileiro (SisCIEEx) (GUEDES, 2014).

⁶ Denominação genérica atribuída à unidade de tropa, repartição, estabelecimento, navio, base, arsenal ou qualquer outra unidade administrativa, tática ou operativa, das FA.

⁷ Unidade responsável por administrar dotações orçamentárias e financeiras próprias ou descentralizadas. Cada órgão tem a sua UG, que contabiliza todos os seus atos e fatos administrativos.

⁸ UG que utiliza o crédito recebido da unidade gestora responsável.

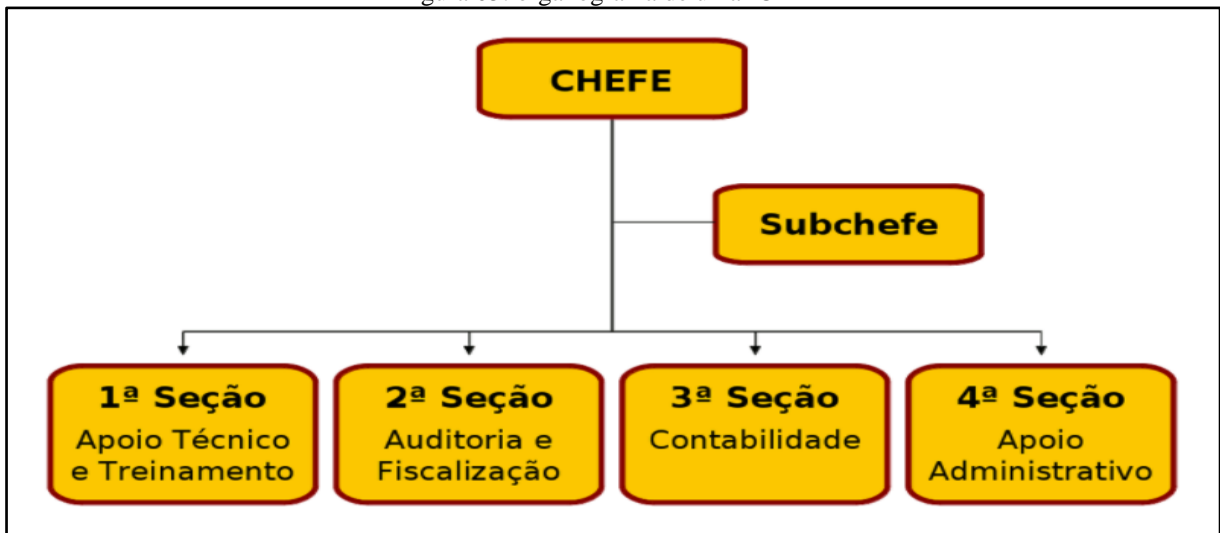
Figura 04: representação simplificada da estrutura do Sistema de Controle Interno Federal e do Exército



Fonte: GUEDES, 2014, p.7, editada pelo autor

Cada ICFEx possui, em organograma, uma “2ª Seção” com atribuição de realizar as auditorias e fiscalizações dos atos e fatos administrativos nas suas UGE vinculadas⁹, com vistas a antecipar a ocorrência de impropriedades ou de irregularidades que possam causar prejuízo ao erário, entre outras.

Figura 05: organograma de uma ICFEx



Fonte: *website* da 5ª ICFEx, disponível em: <http://www.5icfex.eb.mil.br/index.php/saa-organograma-menu>

Além dessas estruturas, existe a Seção de Conformidade de Registro de Gestão (SCRG) dentro de cada UG, com a finalidade de verificar se os atos executados foram realizados em

⁹ Cada UGE possui uma ICFEx de vinculação, conforme subordinação estrutural do EB.

observância às normas vigentes e se existe documentação que comprove as operações registradas. A SCRG é diretamente subordinada ao Ordenador de Despesas e compõe a primeira linha de defesa.

Esses órgãos e unidades de Controle devem se valer de todos os recursos na área de informática disponíveis, tais como sistemas, acesso à Internet, redes locais, a fim de otimizarem suas ações e tornarem mais eficaz o processo de consolidação de informações e transmissão dos resultados produzidos.

Afim de bem cumprir sua destinação constitucional, o EB prima pela permanente busca de atualização, melhoria contínua de seus processos de gestão, moralidade e transparência na aplicação dos recursos recebidos, tendo como propósitos a eficiência, a eficácia e a efetividade. Há, portanto, uma imensa responsabilidade moral, ética e funcional do EB, perante o País, de só usar os recursos que lhe são disponibilizados para o estrito cumprimento de sua missão.

3 A CORRUPÇÃO EM PROCESSOS LICITATÓRIOS

Dando prosseguimento ao estudo e de forma sumária, cabe tratar sobre os processos licitatórios realizados no País, bem como sobre a corrupção de que são alvo, a qual não é um problema apenas de países em desenvolvimento, prosperando em qualquer nação onde a tentação de enriquecer de forma ilícita de algumas pessoas encontra um ambiente permissivo a este tipo de prática.

Segundo o Ministério Público do Estado de São Paulo, as licitações no Brasil movimentam cerca de 700 bilhões de Reais por ano, representando 20% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

Mascena (2016) afirma que:

A licitação é um procedimento administrativo anterior às contratações do poder público e por certo que tais contratações não poderiam ser realizadas sem uma prévia licitação, pois não se mostraria adequado o Estado realizar suas aquisições da mesma maneira que um particular realiza, contratando com quem bem entender.

Neste sentido, Justen Filho (2014, p.495 *apud* MASCENA, 2016) entende que:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

O processo de licitação, de acordo com a legislação brasileira, compreende um conjunto de procedimentos administrativos que objetivam adquirir materiais, contratar obras e serviços, alienar ou ceder bens a terceiros, bem como fazer concessões de serviços públicos com as melhores condições para o Estado, observando os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e de outros que lhe são correlatos.

A CF/88 estabelece a observância do processo de licitação pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto em seu Art. 37, Inciso XXI:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988)

A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da CF/88, estabelecendo normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações. Nesta norma são estabelecidas as modalidades de licitação, a saber: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. O pregão foi instituído posteriormente, através da Lei nº 10.520/02 (BRASIL, 2002). Atualmente, essas leis encontram-se regulamentadas pelo Decreto nº 10.024/19 (BRASIL, 2019).

Após esse breve estudo, urge definir corrupção e perceber seus malefícios, em especial nas licitações públicas. Ela está longe de ser uma novidade para o brasileiro, atingindo patamares tão elevados, que sentimentos como perplexidade, descrença e revolta não podem ser considerados como exageros. Segundo a Organização Não Governamental (ONG)¹⁰ Transparência Internacional (TI)¹¹, em termos gerais, a corrupção é o abuso de poder confiado a alguém para obtenção de ganho privado. Pode ser classificada como grande corrupção, pequena corrupção e aquelas de natureza política ou privada a depender do volume de recursos apropriados indevidamente e do setor em que ocorre.

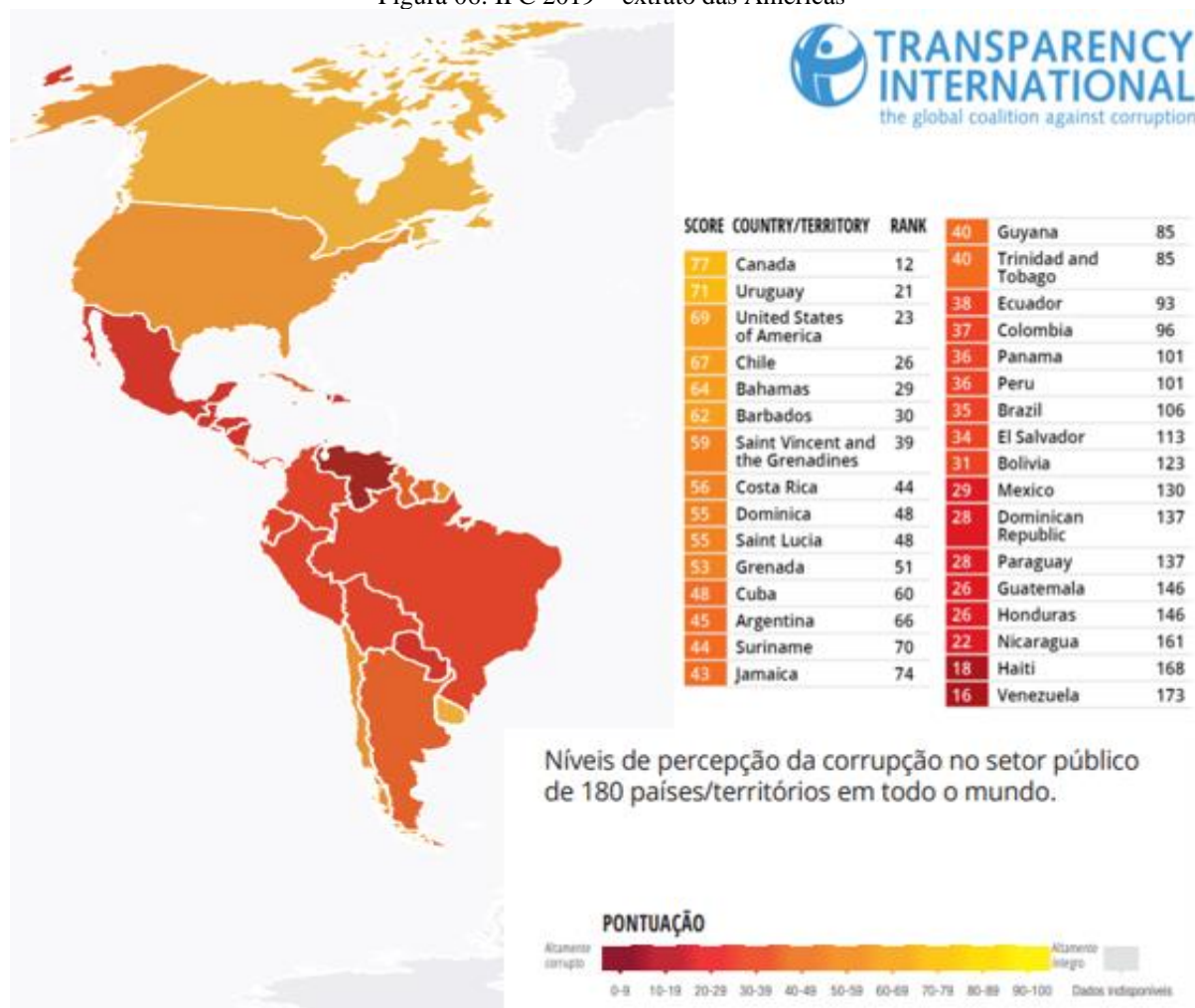
¹⁰ Entidades privadas da sociedade civil, sem fins lucrativos, cujo propósito é defender e promover uma causa política.

¹¹ É uma ONG que visa a enfrentar a corrupção em âmbito global por meio de ações que congregam governos, empresas e sociedade civil. A organização está representada em mais de 100 países e é referência mundialmente reconhecida pela publicação anual do relatório do índice de percepção da corrupção, cujos resultados são reportados ao Grupo de Trabalho Anticorrupção do G20.

A corrupção é um problema social difícil de mensurar justamente por conta de sua natureza secreta e complexa e, embora não se tenha um consenso e um cálculo exato do preço da corrupção no Brasil, uma coisa é certa e unânime: ele é muito alto e penaliza brutalmente quem passa longe dos esquemas ilegais e das cifras exorbitantes de propina. Estudo realizado em 2019 pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT)¹² indica que o brasileiro trabalha, em média, 29 dias por ano somente para pagar a conta da corrupção, correspondendo a 8% de toda que é arrecadado no país, totalizando cerca de R\$ 160 bilhões por ano.

Essa mesma ONG TI, utiliza como um de seus principais indicadores o Índice de Percepção da Corrupção (IPC), baseado nas percepções das pessoas oferecem uma estimativa confiável da natureza e da extensão da corrupção em dado país. As percepções de analistas, empresários e da sociedade dão embasamento para nossos.

Figura 06: IPC 2019 – extrato das Américas



Fonte: *website* da TI, disponível em: <https://www.transparenciainternacional.org.br/ipc>

¹² Instituto mantido por empresas privadas que defendem a diminuição da carga tributária no Brasil.

4 A INTELIGÊNCIA DE FONTES ABERTAS COMO FERRAMENTA DE GESTÃO

Preliminarmente à abordagem específica do emprego da Inteligência de Fontes Abertas como ferramenta de prevenção à corrupção, cabem algumas definições.

Inteligência, em uma definição ampla, é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender as demandas de um tomador de decisões. Consta da Lei nº 9.883/99, a qual institui o Sistema Brasileiro de Inteligência e cria a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), em seu Art. 1ª a seguinte definição:

§2º Para os efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1999)

Por sua vez, “fontes abertas” foi assim definida no Livro “Investigação Digital em Fontes Abertas”:

[...] informações disponíveis ao público e que não exigem nenhuma espécie de restrição ao seu acesso. São também conhecidas como *Open Source Intelligence* (Inteligência de Fontes Abertas), ou seja, uma forma de coletar, selecionar e adquirir informações que possam ser úteis à produção do conhecimento. Podem ser obtidas através da leitura de jornais, periódicos, pesquisas de cunho acadêmico, livros, revistas e principalmente através da Internet. (BARRETO et al., 2017, p. 45)

Esse mesmo livro também destaca:

Aberto, para a atividade de inteligência, é a informação acessível à comunidade (de inteligência). Assim, qualquer pessoa pode obter informação sem nenhuma privacidade ou restrição e sem a necessidade de ser integrante de determinado grupo específico, podendo acessar, direta ou indiretamente, bancos de dados oficiais ou não. (BARRETO et al, 2017, p. 45)

Desse modo, quando se fala em Inteligência de Fontes Abertas, devemos pensar na informação ou dado que foi coletado, selecionado, analisado e expresso de tal forma que evidencie a sua importância para determinado problema.

No Manual de Fundamentos “Inteligência Militar Terrestre”, recebe o seguinte conceito:

3.6.1 A Inteligência de Fontes Abertas (*Open Source Intelligence* - OSINT) 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, p. 3-3)

O conceito de OSINT é um termo que está cada vez mais popularizado e não se confunde com o de fontes abertas, sendo considerada uma fonte básica de Inteligência. Seu produto, geralmente, é divulgado a um público seletivo, a fim de abordar uma questão específica.

Porém, possuir uma grande quantidade de informações derivadas de fontes abertas não vai necessariamente lhe dar uma grande quantidade de conhecimento, pois a maioria das informações recebidas não serão de interesse do receptor. Assim, é preciso saber filtrar muito bem os dados coletados antes de repassá-los para outros analistas. As facilidades advindas do progresso impuseram a necessidade de qualificar a informação, sob pena de sobrecarregar o decisor, desviando a atenção sobre o foco.

Além disso, um analista deve ser criterioso na produção do conhecimento, uma vez que nem tudo que é publicado é verdadeiro ou confiável. Não há controle sobre a produção de uma fonte aberta. As facilidades advindas do progresso tecnológico, também impuseram a necessidade de qualificar a informação, sob pena de sobrecarregar o decisor, desviando a atenção do foco pretendido. A obtenção do conhecimento através de uma fonte aberta exige, como se vê, implementação de sistemas e investimento em tecnologia, estrutura adequada e mão de obra qualificada para exercer essa função.

Na Política Nacional de Inteligência (PNI), a corrupção figura no rol das principais ameaças por apresentar “potencial capacidade de pôr em perigo a integridade da sociedade e do Estado e a segurança nacional do Brasil” (BRASIL, 2016). Da mesma forma, encontra-se expressa na mesma PNI a necessidade da Inteligência (OSINT está incluída nesse contexto) participar desse combate, como segue:

[...] A corrupção é um fenômeno mundial capaz de produzir a erosão das instituições e o descrédito do Estado como agente a serviço do interesse nacional. Pode ter, nos polos ativo e passivo, agentes públicos e privados. Cabe à Inteligência cooperar com os órgãos de controle e com os governantes na prevenção, identificação e combate à corrupção em suas diversas manifestações, inclusive quando advindas do campo externo, que colocam em risco o interesse público. [...] (BRASIL, 2016)

A prevenção da corrupção no Brasil assume, pois, papel de destaque nesse cenário atual como grande desafio a ser enfrentado pelas comunidades de inteligência. Dentro desse contexto, a OSINT deve ser utilizada como recurso fundamental no planejamento e na obtenção de informação relevante, fornecendo alertas e identificando eventuais irregularidades no gasto público.

Com a ativação de diversos portais públicos, é possível acompanhar os programas de governo, a destinação e os gastos públicos via Internet. Todavia, para se atingir o objetivo proposto, qual seja, prevenir a corrupção por meio de OSINT, é necessário o uso de ferramentas que possam coletar grandes volumes de dados e fazer o cruzamento dessas informações. Nesse momento, o trabalho do analista é fundamental para detectar eventuais distorções e, ainda, para traçar estratégias que possam minar essas disfunções.

As redes sociais, sob as suas diversas formas, também possuem importante função na prevenção da corrupção. O monitoramento através dessas redes também serve para acompanhamento de pessoas envolvidas em denúncias de corrupção.

Além disso, novas tecnologias, disponíveis especialmente via internet, são capazes de otimizar e conduzir de forma prática, através de baixo custo, o trabalho do analista ou do investigador. Diversas ferramentas podem ser adquiridas gratuitamente viabilizando o processo de cruzamento e análise de dados.

Um bom exemplo de aplicação de OSINT contra a corrupção é o Sistema ALICE, desenvolvido pela CGU e pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o qual é capaz de identificar, eletronicamente, inconsistências nos textos dos editais, como falhas legais que possam comprometer os objetivos da licitação e o resultado do processo, causando prejuízos ao erário.

O ALICE tem seu nome derivado do acrônimo de “Análise de Licitações e Editais” e utiliza técnicas de mineração de textos¹³ para identificar irregularidades em editais de licitação e de pregões eletrônicos publicados no portal eletrônico de compras do Governo Federal, denominando “ComprasNet”. Cabe destacar que outros órgãos da Administração Direta se valem dos produtos desse Sistema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta forma, ao final do presente trabalho, demonstrou-se a pertinência de sua realização, ao analisar o emprego da Inteligência de Fontes Abertas na prevenção à corrupção em processos licitatórios conduzidos pelo Exército Brasileiro. Sendo assim, atingiu-se o objetivo de comprovar que a OSINT constitui-se em importante ferramenta de controle e eficiência na gestão pública.

Durante a pesquisa bibliográfica e documental, percebeu-se que a explosão informacional dos últimos anos, derivada especialmente da Internet, trouxe novos desafios à atividade de inteligência. Um deles, sem dúvida, é a utilização da OSINT como forma de produzir conhecimento com alto valor agregado e com menor custo e risco.

Identificou-se, também, que os portais públicos são fontes confiáveis de informações. As redes sociais são fontes valiosas. Todavia, para tornar essas informações produto

¹³ Conhecida também como mineração de dados textuais, refere-se ao processo de transformação de textos em dados para análise, por meio da aplicação do processamento de linguagem natural e de métodos analíticos, com objetivo de obtenção de informações importantes.

de interesse da atividade de inteligência, é necessário o emprego de softwares adequados para realizar pesquisas, capturar e confrontar esses dados com grande velocidade.

Em suma, que a OSINT vai ao encontro da principal característica da corrupção, quer seja a clandestinidade das ações dos envolvidos. Já nessa abordagem inicial da corrupção, pode-se perceber que as fontes de obtenção de dados têm grande potencial para captar dados negados, os quais intencionalmente são mantidos em segredo.

Desse modo, entende-se que esse tipo de inteligência também possibilita, por meio de métodos e técnicas próprios, a coleta e a busca de dados e informações com vistas à produção de conhecimento voltado para a tomada de decisão. Assim, os dados reunidos podem ser devidamente analisados e demonstrar a existência de atos de corrupção, bem como situações que representem iminentes e potenciais riscos, ou mesmo, esclarecer quem são os responsáveis.

Prevenir a corrupção é um dos objetivos da inteligência, o qual está expresso na Política Nacional de Inteligência e na Estratégia Nacional de Inteligência. Resta traçar, entre outros meios, um planejamento estratégico baseada numa OSINT que atenda essa demanda de forma eficiente e prática.

Por fim, espera-se que este estudo contribua para ampliar o conhecimento das possibilidades da OSINT, tanto como um conjunto de técnicas e métodos utilizados para a produção do conhecimento, como ferramenta de controle e eficiência na Administração Pública, subsidiando tomadas de decisão, viabilizando um funcionamento institucional mais dinâmico e seguro, tudo em acordo com o interesse público. Sugere-se, ainda, aprofundar a pesquisa no que tange a padronização de equipes, métodos e procedimentos, para que utilizem a OSINT de forma mais pragmática na prevenção à corrupção.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Alessandro G.; WENDT, Emerson; CASELLI, Guilherme. **Investigação Digital em Fontes Abertas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2017.

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

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

_____. Presidência da República. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1997.

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

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 2002.

_____. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. **Portaria nº 012-EME, de 29 de janeiro de 2014**. Aprova o Manual de Fundamentos EB20-MF-10.101 O Exército Brasileiro. 1. ed. Brasília, 2014.

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

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

_____. Presidência da República. **Decreto de 15 de dezembro de 2017**. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. Brasília, 2017.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, 2019.

_____. Ministério da Defesa. Departamento de Organização e Legislação. **Memento nº 86**. Brasília, 2020a.

_____. Exército Brasileiro. 3ª Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército. **Guia do Ordenador de Despesas**. 5. ed. Porto Alegre, 2020b.

CASTRO, Celso. **A Invenção do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GUEDES, Joeldson Ferreira; AGUIAR, Anderson Silva de. **A Estrutura de controle interno e as ferramentas de controle do Exército Brasileiro**. 2014. 15 p. Artigo. Disponível em: <https://www.inesul.edu.br/revista/arquivos/arq-idvol_31_1416337794.pdf>. Acesso em: 17 set 2020.

MASCENA, Emanuel. **Licitação conceito e finalidade**. 2016. 15 p. Artigo. Disponível em: <<https://dremanuelmascena.jusbrasil.com.br/artigos/437367557/licitacaoconceito-e-finalidade>>. Acesso em: 17 set 2020.

PEREIRA, C. V. **A atividade de Inteligência como instrumento de eficiência no exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas da União**. 2009. 91 p. Monografia (Pós-Graduação de Especialização em Inteligência de Estado e Inteligência de Segurança Pública com Inteligência Competitiva) – Centro Universitário Newton Paiva / Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.