



GT DIREITO DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA

**INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E LICITAÇÕES: A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA
ALICE COMO FERRAMENTA DE CONTROLE PELO TCU**

Gleydson Rubens de Farias Bezerra¹

RESUMO

A inovação na Administração Pública ganha cada vez mais espaço, oferecendo novas ferramentas e garantindo mais eficiência e eficácia em suas atribuições. A aplicação da Inteligência Artificial é investigada neste trabalho sob a ótica do aprimoramento dos mecanismos de controle externo na Administração Pública. Fruto de pesquisa teórica-empírica, metodologicamente este trabalho utilizou os métodos indutivo e estatístico. Este artigo demonstra como a inteligência artificial, através da automatização de processos e análise de grandes volumes de dados, contribui para a eficácia das atividades de controle. O papel da Inteligência Artificial é analisado diante da sua atuação na promoção da transparência e da integridade nas contratações públicas, tomando como exemplo o Sistema de Análise de Licitações e Editais do Tribunal de Contas da União. Os resultados obtidos com a utilização desse sistema demonstram um aumento significativo na detecção de irregularidades e na recuperação de recursos públicos. Por fim, o trabalho conclui que a Inteligência Artificial figura como uma ferramenta indispensável para os órgãos de controle externo, especialmente para a Corte de Contas Federal, permitindo a realização de análises mais profundas e complexas, a identificação de padrões de irregularidades e a prevenção de fraudes. Ao otimizar os processos de controle, a Inteligência Artificial contribui para o fortalecimento da governança pública e para a construção de uma Administração Pública mais eficiente e transparente.

Palavras-chave: inteligência artificial; controle externo; Tribunal de Contas da União; Sistema Alice; governança pública.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública mostra-se cada vez mais afastada dos discursos que se referiam a ela como uma defensora ferrenha da burocracia, como contrária a tudo que pudesse figurar como novo, como reformador, e viesse a automatizar processos e tornar o povo parte de sua estrutura. Com o advento da Constituição Federal de 1988 uma nova face foi descortinada, fortalecida ainda pela Emenda Constitucional nº 19/1998, afastando o Estado brasileiro do modelo administrativo burocrático e o aproximando do modelo gerencial.

¹ Graduando em Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), graduado em Mediação pela Universidade Potiguar (UnP) e pós-graduado em Direito Constitucional *lato sensu* pelo Centro Universitário UniBagozzi. E-mail: gleydson.bezerra@ufrn.br.



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia
23 a 27 de setembro de 2024

Atualmente a teoria do “Estado em rede”, como bem explicita Mazza (2020), aperfeiçoa o modelo gerencial e atribui como objetivo da Administração a gestão para a cidadania, fomentando uma participação mais ativa da sociedade. Emerge, então, nesse contexto, as novas tecnologias, em especial a Inteligência Artificial (IA), como ferramentas que auxiliam o Estado em suas mais diversas atividades. Do ponto de vista do controle, as IAs passam a assumir papel de destaque, sendo responsáveis pela maior eficiência, aliando efetividade e economicidade.

Nesse contexto, considerando o princípio da legalidade que rege a atuação da Administração Pública, torna-se válido questionar se a utilização dessa nova tecnologia inteligente pode ser utilizada como ferramenta pelos órgãos de controle, vez que inexistente, até o momento, qualquer regulamentação específica sobre o tema.

Constitucionalmente, à Administração Pública é obrigatória a observância dos princípios elencados no art. 37. Do ponto de vista hermenêutico, aqueles princípios - explícitos ou implícitos - devem estar em consonância com o interesse público, adequando-se ao contexto social de cada época e, para tanto, sendo capaz de utilizar os novos métodos disponíveis. Assim sendo, faz-se válida a reflexão sobre o papel da IA no auxílio do cumprimento efetivo dos princípios constitucionais que guiam a Administração Pública.

Na esteira da busca por uma maior integração entre as novas tecnologias, o Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2017 passou a utilizar o Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice) para fortalecer suas atividades de controle, garantindo com isso uma mudança extremamente relevante no seu papel institucional. Diante disso surge, ainda, o questionamento relativo ao real impacto dessa IA na atividade de controle realizada pelos órgãos legitimados constitucionalmente.

A dificuldade a que é submetida a Administração quando se fala em tecnologia decorre da ausência de regulamentação, vez que o apego à legalidade estrita ainda é comum no Estado brasileiro. Somam-se àquela dificuldade a falta de capacitação dos agentes públicos e a quantidade de demandas que sobrecarregam os órgãos de controle, vez que é difícil a implementação de novas estratégias sem que antes haja um fluxo adequado da atualmente utilizada.



Neste trabalho, portanto, objetiva-se compreender de que forma as novas tecnologias, em específico a Inteligência Artificial, colocam-se como facilitadoras do cumprimento do dever constitucional atribuído ao Tribunal de Contas da União, perpassando sobre a validade de sua utilização frente à ausência de previsão legal e de qual forma sua utilização pode garantir uma maior eficiência na atuação da Corte de Contas. A escolha do TCU foi baseada no fato de que esse tribunal foi indicado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) como organização de destaque na utilização de IA dentre 39 países, fomentando internamente a inovação e mensurando os dados dela oriundos.

Inicialmente este trabalho irá se debruçar sobre o papel atribuído constitucionalmente aos tribunais de contas, seguindo com a discussão sobre a aplicação da IA ao controle realizado pelo Estado e, posteriormente, será lançada luz na utilização do Sistema Alice pelo TCU, abarcando os resultados alcançados e o impacto da nova tecnologia na atividade exercida pela Corte de Contas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Os Estados de Direito necessitam, com vistas a limitar o próprio poder do Estado e de seus Agentes, de ferramentas legais para fiscalizar e, se necessário, correccionar eventuais atos abusivos praticados por e em nome da Administração Pública. Nesse contexto, então, surgem os controles, que conforme Mazza (2020) podem ser classificados: (i) quanto ao órgão controlador: controle legislativo, controle judicial e controle administrativo; (ii) quanto à extensão: controle interno e controle externo; (iii) quanto à natureza: controle de legalidade e controle de mérito; (iv) quanto ao âmbito: controle por subordinação e controle por vinculação; e (v) quanto ao momento do exercício: controle prévio, controle concomitante e controle posterior.

Marçal Justen Filho (2012) explana um conceito defendido por Floriano de Azevedo Marques Neto de que o instituto do controle possui três dimensões cujas relações são com o poder, os meios e os objetivos. Explica Justen Filho:

[...] Na primeira acepção, trata-se de assegurar a liberdade e proscrever o arbítrio, limitando a atuação estatal. No segundo sentido, envolve a utilização mais adequada dos recursos públicos, evitando o desvio de finalidade e a improbidade. Na terceira dimensão, traduz a fixação de metas de longo prazo, que assegurem a estabilidade e



que sejam orientadas a satisfazer os interesses dos cidadãos. (Justen Filho, 2012, p. 1111)

Essencialmente, o controle externo tem como papel a comprovação da probidade pública, exercendo, de acordo com Hely Lopes Meirelles (1971), um controle político e de legalidade contábil e financeira, cabendo ao legislativo o primeiro e ao Tribunal de Contas o segundo.

A Carta Magna de 1988 no art. 71 discorre, em onze incisos, sobre as competências do Tribunal de Contas, caracterizando, portanto, um dever-poder constitucionalmente previsto. Ao estabelecer funções próprias dos órgãos e de cada Poder, a Constituição garante ao controle externo verdadeiras funções diferenciadas e específicas (Justen Filho, 2012).

Neste artigo, diante da temática abordada, o foco estará no controle legislativo, que conforme a Constituição Federal de 1988 é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas. Alexandre Mazza (2020) sustenta que as competências dos Tribunais de Contas abrangem a fiscalização de quaisquer pessoas, sejam físicas ou jurídicas, públicas ou privadas que façam uso de recursos financeiros públicos e também o controle das contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como do Ministério Público e Defensoria Pública.

Em relação aos Tribunais de Contas pode-se depreender, portanto, que, dada a natureza político-administrativa desses órgãos, eles não fazem, verdadeiramente, parte da estrutura de quaisquer dos Poderes do Estado, sendo ligados diretamente à entidade federativa, mas sem pertencer a nenhum daqueles (AYRES BRITTO, 2001).

Torna-se claro, por conseguinte, que a função exercida pelos Tribunais de Contas à luz da Constituição de 1988 é caracterizada pela indispensabilidade e rigorosa essencialidade (AYRES BRITTO, 2001). Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU), em que pese compor o controle externo, dada a sua posição vinculada à União, faz-se fundamental que sua atuação não seja apenas repressiva, mas primordialmente preventiva, evitando dispêndio de recursos públicos e cumprindo com sua meta institucional de fomentar a agilidade, eticidade, responsabilidade e efetividade da Administração Pública.

Logo, o avanço tecnológico deve ser utilizado também como ferramenta para que esses órgãos de controle sejam cada vez mais efetivos e eficientes, aperfeiçoando suas estruturas e garantindo que os interesses da sociedade sejam supridos. Nesse cenário, a Inteligência



Artificial (IA) torna-se, então, uma das soluções com maior potencial para alavancar a atuação dos órgãos de controle.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho é fruto de pesquisa teórica-empírica cujas estratégias metodológicas foram aplicadas em cada uma das etapas que compuseram sua construção da pesquisa de modo a melhor compreender a utilização da inteligência artificial pela Administração Pública brasileira.

Em um primeiro momento, optou-se pelo o método indutivo decorrente de pesquisa bibliográfica em legislações, livros, revistas eletrônicas, teses, dissertações, artigos e em publicações do Tribunal de Contas da União, com foco nos Relatórios de Gestão anuais e nos acórdãos publicados pela Corte de Contas.

Criada a base teórica, houve a utilização do método estatístico, fundamental para compreender os dados apresentados nos relatórios do TCU e ampliar a percepção sobre o objeto do estudo. Nessa fase, tendo em vista o grande volume de informações divulgadas anualmente pelo tribunal, delimitou-se como espaço amostral aquelas informações referentes ao período de 2014 a 2023. Diante das possibilidades, o enfoque foi nos benefícios financeiros decorrentes das atividades de controle da Corte de Contas Federal.

Inicialmente o texto discorre sobre o contexto de utilização da IA pela Administração Pública de modo geral, passando, em seguida, à discussão sobre a importância do controle nas atividades administrativas e do papel constitucional dos Tribunais de Contas. Posteriormente, unifica-se os dois temas ao tratar da utilização de inteligências artificiais pelos órgãos de controle, seguido pelo objeto central desta pesquisa que é a utilização do Sistema Alice nas atividades de controle desenvolvidas pelo TCU.

4 A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO NOVO PILAR DO CONTROLE EXTERNO

4.1. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA AO CONTROLE REALIZADO PELO ESTADO

O avanço tecnológico guia, de modo inevitável, as relações na sociedade atual. Não há de se cogitar, portanto, que a Administração Pública, com sua atribuição primordial de



satisfazer os interesses sociais, permaneça distante dos fenômenos tecnológicos. Em verdade, deve o Estado ser exemplo e fomentar o avanço nacional nesta seara, sob pena de não conseguir se manter incluso no mundo globalizado.

A inteligência artificial (IA) pode ser utilizada, nesse contexto, como símbolo das mudanças de mercados e governos, surgindo como inovação capaz de modificar positivamente práticas atuais, tornando-as mais eficientes e assertivas. No campo do controle, por sua vez, a IA vem ganhando cada vez mais espaço.

No relatório da Tomada de Contas n. 006.662/2021-8 o TCU indicou a existência de 21 órgãos da Administração Pública que desenvolvem programas utilizando IA. A importância é tamanha que, segundo o relatório, somada à criação de centros especializados na tecnologia e contratação de especialista na área, há a destinação de orçamento para os projetos que envolvem soluções com IA.

Todo o investimento surge diante da facilidade de acesso à tecnologia que a sociedade civil vem adquirindo. Com uma maior quantidade de informações, torna-se mais fácil utilizar ferramentas com IA para a verificação dos gastos públicos, o que vem sendo feito por parcela da população que busca fiscalizar o exercício dos agentes públicos, em especial os administradores.

Esse apelo da sociedade por maior clareza nas atividades públicas vem crescendo ao longo dos anos, muito em razão da inquietude frente à corrupção. Dados da Transparência Internacional demonstraram que, para além do fato de 90% da população brasileira considerar, em 2019, que a corrupção era um grande problema no governo, o Brasil ocupa a 98ª posição entre 180 países no Índice de Percepção da Corrupção.

Cumprir lembrar, entretanto, que, diante do tamanho da máquina pública, seria incompreensível exigir que a sociedade, por si só, pudesse conter o avanço da corrupção. Sobre isso escreve Arildo da Silva Oliveira (2001):

A participação social não é, entretanto, uma andorinha capaz de, desacompanhada, abrandar o tempo ruim dos trovões e relâmpagos da corrupção e do autoritarismo que com regularidade constroem os frágeis portões da administração pública. E o melhor auxílio que pode ser oferecido ao controle social reside no interior dos muros do próprio Estado: a transparência dos atos praticados por aqueles incumbidos pelo comando e operação da máquina estatal — as autoridades e os servidores públicos. Governo e sociedade precisam partilhar informações num processo de mão dupla cujo objetivo seja sempre a defesa do erário e a eficiente aplicação dos recursos disponíveis. Torna-se por isso indispensável não esquecer que a informação constitui



26º Seminário de Pesquisa do CCSA

Crise Climática, Desenvolvimento e Democracia

23 a 27 de setembro de 2024

"insumo fundamental" para que a sociedade possa fiscalizar com eficiência a burocracia (Oliveira, 2001, p.144).

Depreende-se, então, a necessidade da própria Administração Pública auxiliar no processo de participação popular, principalmente considerando seu papel de representatividade do interesse público. Nesse sentido, surge a ideia do *accountability*, termo cada vez mais utilizado pelos órgãos públicos e, de certo modo, que guia as recentes adequações da Administração no que se refere à governança. Oliveira (2001), apresenta uma definição sucinta quanto ao termo “*accountability*”:

Nesse sentido, um novo termo infiltra-se nas discussões acerca do futuro da administração pública: o da *accountability*. Embora de tradução difícil, pode-se atribuir a esse conceito — próprio do sistema anglo-saxão — a idéia de que, para o cidadão fiscalizar competentemente o Estado, duas condições se fazem imprescindíveis: do lado da sociedade, o surgimento de cidadãos conscientes e organizados em torno de reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhora das condições de vida de toda a coletividade; e, da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras e relevantes a toda a população, expandindo assim o número de controladores e reforçando - pela prestação de contas direta ao titular do poder, o povo — a legitimidade das políticas públicas e a segurança de seus atos. (Oliveira, 2001, pp. 144-145)

Atualmente, especialmente depois das denúncias de corrupção que surgiram na história recente do Brasil, os órgãos de controle têm envidado esforços para a modernização dos processos de controle, elevando o nível de transparência e, conseqüentemente, aumentando a fiscalização. Constantemente em evolução, o *e-governo* (governo digital) possui como um dos objetivos a utilização de novas ferramentas de tecnologia da informação (TI) de modo a proporcionar melhorias em serviços e informações à sociedade.

Arildo da Silva Oliveira (2001) pontua ainda sobre a economicidade e eficiência trazidas pelo avanço da internet. Ao facilitar a implementação do *accountability*, considerado indispensável na prestação de contas à população, as novas tecnologias proporcionam uma ampliação do controle da gestão fiscal por parte da sociedade (Oliveira, 2001).

Portanto, tornam-se claras as grandes possibilidades de controle via sistemas informatizados. Frente ao grande volume de dados envolvidos nos processos que envolvem a Administração Pública, os órgãos de controle encontram nas tecnologias disponíveis novas maneiras de fortalecer seus procedimentos, garantindo o efetivo cumprimento dos princípios que regem a Administração. A inteligência artificial surge, nesse contexto, como uma forma de revolucionar a atuação dos Tribunais de Contas.



4.2. A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL “ALICE” UTILIZADA PELO TCU

O *software* Análise de Licitações e Editais (Alice), sistema desenvolvido pela Controladoria-Geral da União (CGU) e posteriormente aperfeiçoada pelo TCU, é uma inteligência artificial desenvolvida com o objetivo de coletar os dados das licitações cadastradas no sistema de compras criado e mantido pelo Governo Federal (compras.gov) e, com base neles, identificar padrões e dissonâncias, verificando possíveis irregularidades naqueles processos de compras públicas.

O Sistema Alice, ao identificar as possíveis irregularidades, realiza contato com o servidor público responsável pela análise da situação. Dentre as possibilidades do sistema, está a identificação de exigências potencialmente indevidas, ausência de requisitos básicos exigidos pelos editais e pelas normas legais.

Ao caracterizar o sistema, Pacheco (2023) elenca as possibilidades detectadas pelo Sistema Alice de exigências indevidas capazes de limitar a competitividade:

Entre as tipologias referentes a exigências limitadoras de competitividade, podemos citar as seguintes: a) exigência de carta de credenciamento emitida pelo fabricante; b) exigência, para licitante de outro estado, de visto do registro profissional; c) exigência de capital social ou patrimônio líquido integralizados; d) exigência de certidão de quitação ou certidão negativa de quitação; e) exigência de certidão negativa de protesto; f) exigência de certidão negativa de corregedoria de justiça; g) exigência de filiação na International Air Transport Association (IATA) nas licitações de passagens aéreas; h) exigência de comprovação de quadro permanente, sem permitir contrato de prestação de serviços; i) exigência cumulativa de garantia de proposta e capital social mínimo ou patrimônio líquido mínimo; e j) previsão de retenção de pagamento em função da regularidade fiscal da empresa (Pacheco, 2023, pp. 121-122).

Para além dessas exigências, o sistema identifica, ainda, aspectos quanto às capacidades dos licitantes, evitando a participação de licitantes impedidos de contratar e daqueles com registro inativo na Receita Federal, assim como coletando informações relevantes sobre os valores ofertados e participação de apenas um licitante.

Tomando por base a ata do processo licitatório, o Sistema Alice tem papel importante na verificação da lisura do certame. Observando a participação de licitantes com dados iguais



(nome de sócios, telefones, endereços, etc.), a IA consegue detectar fatos que podem caracterizar a frustração do caráter concorrencial da compra pública.

Nesse sentido, cabe relacionar a atuação desse sistema ao próprio interesse público, que primordialmente guiará a atuação da Administração. Mariana de Siqueira (2014, p.185) pontua sobre a responsabilidade da análise de cada caso concreto com vistas a garantir a coerência entre o interesse público e a atuação da Administração:

É a Administração a responsável por identificar no caso concreto o interesse público atinente ao seu agir, para que eventuais desvios de finalidade se permitam controlar, indispensável se faz a fundamentação clara e objetiva da ação administrativa. Havendo suspeita de desvio de finalidade, os sujeitos legitimados ao controle administrativo poderão atuar, fazendo uso dos meios colocados à sua disposição pelo ordenamento jurídico (Siqueira, 2014, 185).

Conforme dados fornecidos pelo TCU através do Relatório de Gestão de 2023 (publicado em 2024), a economia do ano-base do relatório foi de cerca de R\$ 670 milhões. Através da avaliação automatizada e tempestiva dos editais e atas dos processos licitatórios, o Alice identifica “indícios de irregularidades, fraudes, desvios e desperdícios de recursos públicos, viabilizando ações de controle mais eficientes e efetivas” (TCU, 2024).

Partindo, em seguida, para a análise dos benefícios efetivos e potenciais² resultantes da utilização do Sistema Alice, o TCU calculou que em 2023 o somatório dos benefícios financeiros de suas ações de controle atingiu o valor de R\$ 178.750.416.400,88, sendo superior em 76,06 vezes o custo de funcionamento do próprio Tribunal de Contas no mesmo período, ou seja, a cada R\$1,00 investido pelo Brasil no TCU, há o retorno de R\$76,06.

Os Relatórios de Gestão do TCU, obrigatórios diante da previsão do §4º do art. 71 da Constituição Federal de 1988, constituem documentos de elevada importância, tanto sob a ótica de transparência quanto do ponto de vista acadêmico, sendo uma rica base de informações para o desenvolvimento de pesquisas. Dessa maneira, ao analisar os dados apresentados nesses

² Conforme definição do TCU: “**Benefício potencial:** decorre de deliberação do Tribunal cujo cumprimento ainda não foi verificado, ou seja, é o resultado que o TCU entende que pode ser alcançado se o jurisdicionado atender determinação ou recomendação constante de um acórdão.

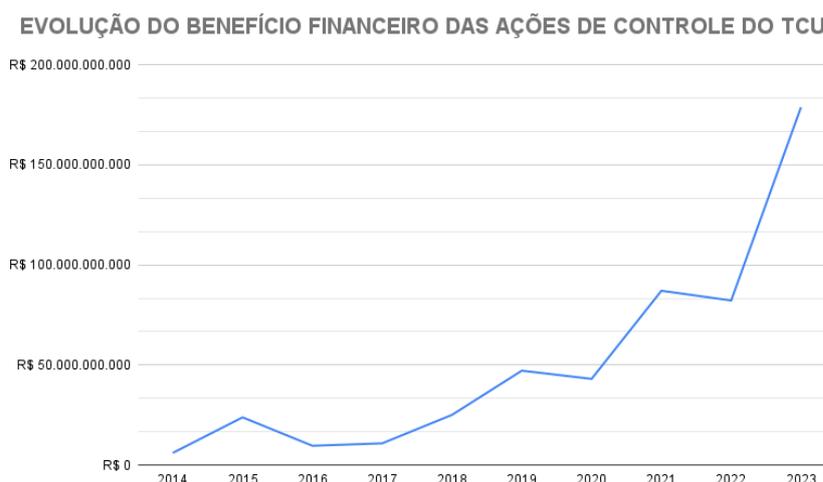
Benefício efetivo: é aquele resultante da verificação do cumprimento das determinações ou recomendações feitas pelo Tribunal, ou aquele que se concretiza durante uma ação de controle em andamento no TCU, por iniciativa dos gestores a partir de apontamentos da equipe técnica. Neste último caso, não há necessidade de acórdão para cômputo do benefício” (TCU, 2024, pp. 112-113).



documentos fornecidos pelo Tribunal de Contas, percebe-se que entre 2014 e 2023 houve uma clara evolução do benefício financeiro decorrente das ações de controle realizadas pelo órgão, conforme é possível observar no Gráfico 1. Segundo o próprio TCU (2024), embora apresente dificuldade na quantificação, a atuação da Corte de Contas impacta diretamente em retornos à sociedade, passando a explicar:

Esses benefícios são, em grande parte, de difícil mensuração em termos financeiros. Advêm, por exemplo, da própria expectativa do controle, da prevenção do desperdício, de melhorias na alocação de recursos, da sugestão de aprimoramento de leis, da redução de danos ambientais e da melhoria de políticas públicas. Alguns resultados, contudo, são passíveis de mensuração em termos financeiros e geram benefícios que podem ser potenciais ou efetivos (TCU, 2024, p. 112).

Gráfico 1 – Evolução do benefício financeiro decorrentes das ações de controle do TCU (2014-2023)

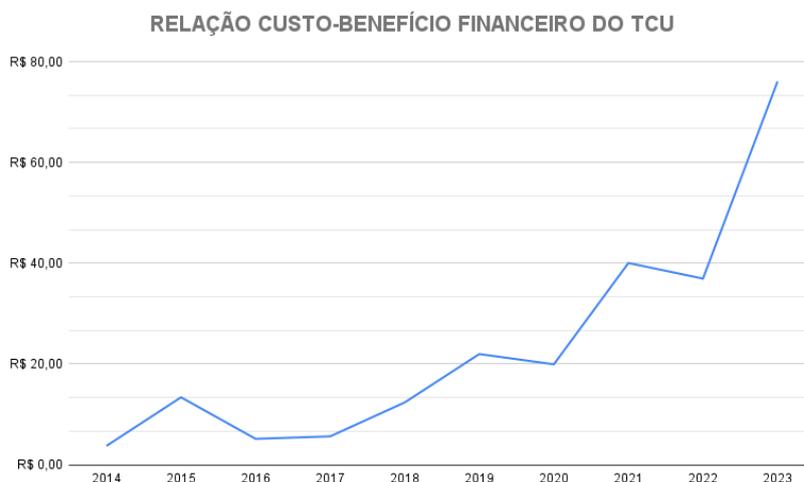


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCU.

Considerando, ainda, o benefício financeiro no período em análise, percebe-se a tendência de aumento iniciada em 2017, ano de implantação do Sistema Alice pelo TCU. Observa-se, além disso, que a relação entre os benefícios financeiros auferidos através do controle e os custos despendidos pelos cofres públicos para a manutenção do funcionamento da Corte de Contas também apresenta melhora, segundo os dados colhidos nos Relatórios de Gestão e apresentados no Gráfico 2.



Gráfico 2 – Relação custo-benefício do TCU (2014-2023)



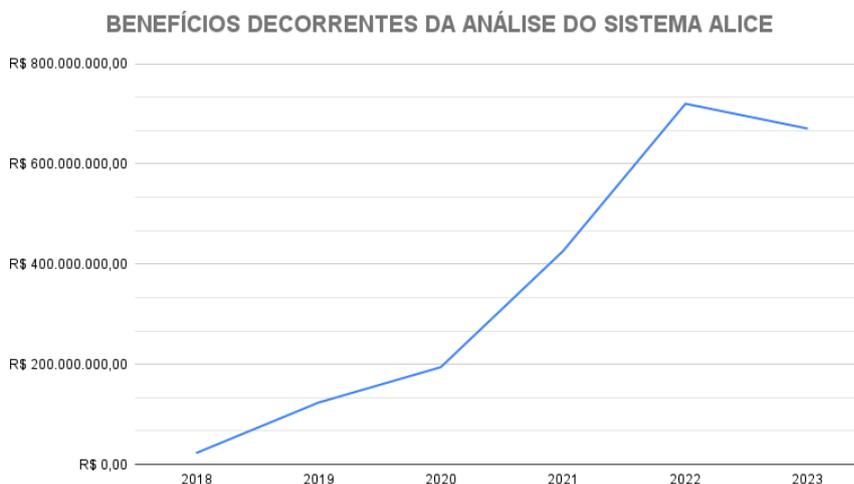
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCU.

Constata-se, novamente, a relevante participação do Sistema Alice nos resultados obtidos pelo Tribunal de Contas, corroborando a ideia de que a inteligência artificial pode aumentar, sobremaneira, o retorno à sociedade. A economicidade evidenciada na atuação daquele sistema ultrapassa os processos licitatórios em que a ferramenta é utilizada, impactando o próprio órgão de fiscalização, garantindo a ele maior economia e eficiência.

Segmentando-se os dados obtidos através dos relatórios, torna-se possível mensurar, com maior precisão, o quanto a utilização do Sistema Alice é importante para o processo de controle do TCU. Com o objetivo de compreender melhor o desenvolvimento da ferramenta, o TCU apresenta desde de 2018 os benefícios decorrentes unicamente do uso do Sistema Alice. Entre 2018 e 2023 houve um aumento de 2861,61% nesses benefícios, com visualização facilitada por meio do Gráfico 3.



Gráfico 3 – Benefícios decorrentes da análise do Sistema Alice no TCU (2018-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do TCU.

Por conseguinte, diante de um cenário de adaptação à Lei nº 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações de Contratos Administrativos (NLLC) e da consolidação dos sistemas virtuais nos processos de contratação da Administração Pública, ferramentas como o Sistema Alice podem ser classificadas como fundamentais para os órgãos de controle. No âmbito do Tribunal de Contas da União, conforme é possível observar no Gráfico 3, entre 2021 e 2022, período em que a nova lei já havia sido sancionada mas cumpria o prazo de *vacatio legis*, houve um “salto” de mais de R\$ 500 milhões de reais dos benefícios oriundos da atuação da inteligência artificial Alice. Essa situação está vinculada em grande parte ao fato da NLLC prever a utilização de plataformas digitais - como o *compras.gov* - para outras modalidades de processos de compras públicas, como dispensas e inexigibilidades.

Por fim, cumpre ressaltar o empenho do TCU na modernização da sua atuação. Para melhor cumprir com seu papel constitucionalmente previsto, a Corte de Contas encontrou na tecnologia um forte aliado e na inovação um novo caminho que deve ser seguido por toda a Administração Pública. Ugale e Hall (2024) apontaram, em artigo publicado pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que o TCU é uma instituição de destaque no uso de IA. A pesquisa, realizada em 59 organizações e 39 países, destacou que o TCU foi o único com uso de IA generativa em estágio avançado.



5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação da Administração Pública, dada a sua própria razão de existir, deve ser pautada na proteção dos interesses da coletividade, fato pelo qual aos agentes públicos, representantes da Administração, são definidas competências específicas, assim como limites para o exercício das atribuições a eles incumbidas. Nesse contexto, torna-se indispensável a atuação do controle, responsável por zelar pelos direitos subjetivos dos usuários e por garantir que os limites constitucionais sejam respeitados pela Administração.

O avanço tecnológico, por sua vez, fornece para a Administração novas possibilidades para que seu papel constitucional seja efetivo e para que suas diretrizes previstas na Carta Maior sejam respeitadas. A utilização de Inteligência Artificial figura, então, dentre as novas tecnologias, como uma das mais aptas a tornar a Administração Pública mais eficiente. Os sistemas inteligentes já fazem parte do cotidiano social e, embora sem nenhuma regulamentação geral específica, a própria CRFB serve como precursora e garantidora da legalidade atrelada à utilização desses novos recursos.

O art. 37 da Magna Carta brasileira institui a eficiência como um dos princípios a serem obedecidos pela Administração Pública, o que por si só pode justificar a utilização de novas ferramentas tecnológicas no exercício do dever público. Diante disso, torna-se inegável que deverão, também, os órgãos de controle externo, buscar formas mais eficientes de garantir o cumprimento dos deveres que guiam a Administração. A IA, dada a sua capacidade de múltipla aplicação, passa a garantir maior eficiência e celeridade na atuação daqueles órgãos, fazendo com que a atuação se dê de forma mais preventiva, antecipando eventuais problemas ou corrigindo falhas antes que elas atinjam o mundo dos fatos e prejudiquem o interesse público.

Para além do ponto de vista teórico, as IAs já podem ser consideradas como indispensáveis para os órgãos de controle. Diante dos resultados obtidos pelo Sistema de Análise de Licitações e Editais (Alice) no âmbito do TCU, percebe-se que a efetividade desses sistemas inteligentes modifica sobremaneira a realidade brasileira.

Em um país como o Brasil, que ocupou em 2023 a 104ª posição no ranking de 190 países baseado no Índice de Percepção da Corrupção, ferramentas como o Sistema Alice podem ser consideradas como pilares na construção de um país com menos corrupção e maior transparência. Quantitativamente, desde o início da utilização desse sistema pelo TCU em 2017,



o benefício financeiro decorrente das ações de controle efetuadas pela Corte de Contas Federal registrou um aumento de 1.538,84%, o que também resultou em um aumento de 1.246,19% na relação entre o custo do TCU para as contas públicas e o retorno financeiro oriundo de suas ações. Tornando a análise ainda mais direcionada ao Sistema Alice, o percentual de valores de contratações públicas reduzidos pela utilização da IA gerou um aumento de 2.861,61% entre 2017 e 2023.

Depreende-se, portanto, que a utilização de IA pelo TCU está sendo a grande causa do sucesso da eficiência e economicidade nas contratações públicas, outrora alvos de inúmeros escândalos de corrupção. O retrocesso não pode ser enxergado somente sob a ótica do desmonte de políticas públicas, mas também sob a de que a inércia frente ao avanço tecnológico pode ser a grande responsável por ferir às obrigações constitucionais da Administração Pública. O Sistema Alice, nesse contexto, apresenta papel semelhante ao da personagem homônima do famoso livro de Lewis Carroll, sendo aquela inteligência artificial a responsável por impedir que a corrupção continue cortando a “cabeça” do art. 37 da Constituição Federal e do verdadeiro interesse público.

REFERÊNCIAS

AYRES BRITTO, Carlos. **O regime constitucional dos tribunais de contas**. Artigo publicado na Revista Diálogo Jurídico, ano 1, n. 9, Salvador, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm. Acesso em: 21 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 1 abr. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm. Acesso em: 22 jun. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades do TCU: 2023**. Brasília: TCU, 2024. Disponível em:



https://portal.tcu.gov.br/data/files/5E/46/E7/8F/6FF7E810943E72C8E18818A8/Relatorio_anual_de_atividades_TCU_2023.pdf. Acesso em: 15/06/2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. rev. ampl e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

LEE, Kai-Fu. **Inteligência Artificial: como os robôs estão mudando o mundo, a forma como amamos, nos comunicamos e vivemos**. Tradução de Marcelo Barbão. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 10ª ed. Editora Saraiva, 2020.

MEIRELLES, H. L. Licitações e contratos administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 105, p. 14–34, 1971. DOI: 10.12660/rda.v105.1971.35800. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/35800>. Acesso em: 22 jun. 2024.

OLIVEIRA, Arildo da Silva. **Controle social: perspectivas para a fiscalização popular da Administração Pública no Brasil**. Brasília: Instituto Serzedello Corrêa, 2001.

PACHECO, Pedro Henrique dos Reis. **A utilização de inteligência artificial no controle da Administração Pública: uma análise dos sistemas Alice (licitações e editais) e Rosie (Operação Serenata de Amor)**. Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União, [S. l.], n. 61, p. 110–130, 2024. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/788>. Acesso em: 21 jun. 2024.

SIQUEIRA, Mariana de. **Interesse público no Direito Administrativo Brasileiro: da construção da moldura à composição da pintura**. 2014. f.281. Tese de Doutorado – Centro de Ciências Jurídicas / Faculdade de Direito do Recife, Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

UGALE, Gavin; HALL, Cameron. **Generative AI for anti-corruption and integrity in government**. Oecd Artificial Intelligence Papers, [S.L.], v. 12, n. 1, p. 1-50, 22 mar. 2024. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD). <http://dx.doi.org/10.1787/657a185a-en>. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/generative-ai-for-anti-corruption-and-integrity-in-government_657a185a-en. Acesso em: 26 jun. 2024.