

O USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO CONTROLE DE GASTOS PÚBLICOS E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA DEMOCRACIA

Pedro Aurélio Sola da Silva Rodrigues¹; Rita de Cássia Biason²; Samuel de Araújo Santos Pissinato³; David Gardezabal Ortona⁴; Poliana Marinho dos Santos⁵

1 INTRODUÇÃO

Com a democratização das instituições políticas nos últimos dois séculos, assentou-se progressivamente no ideário político ocidental a noção de cidadania como aquela categoria que, entre outras coisas, confere aos membros de uma comunidade a titularidade do poder tornando-a ativa na condução dos negócios públicos (Marshall, 1967). Dessa forma, a democratização das instituições políticas tem pavimentado o caminho da cidadania, ao passo que o sucesso da ordem democrática deve-se à formação de uma comunidade cidadã razoavelmente bem firmada (Carvalho, 2011). São faces complementares de um mesmo processo emancipatório em curso: sujeitando as instâncias de poder à sociedade com o objetivo de assegurar a observância do interesse comum na condução da vida social equilibrada.

Como parte desse processo, impõe-se na agenda das sociedades democráticas o desafio de reduzir a distância entre a população e as instituições políticas decorrente do déficit do controle social sobre a administração dos recursos públicos (Filgueiras, 2011). Desse modo, o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de *accountability* existentes, a implementação de canais efetivos de participação e o controle dos cidadãos sobre a disposição do erário público, contando principalmente com o apoio de novas tecnologias, representa atualmente um empreendimento decisivo para o futuro das democracias (Sousa Jr., 2006).

¹Graduando em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e-mail: pedro.sola@unesp.br;

²Orientadora pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e-mail: rita.biason@unesp.br;

³Graduando em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e-mail: samuel.pissinato@unesp.br;

⁴Graduando em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e-mail: david.ortona@unesp.br;

⁵Graduanda em Direito pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, e-mail: poliana.m.santos@unesp.br.

Nessa perspectiva, este ensaio tem como escopo demonstrar acerca da inclusão de recursos de inteligência artificial (IA) no espaço institucional de controle externo e as contribuições decorrentes em termos de ganhos efetivos de otimização dos dispositivos de controle social das finanças públicas.

2 OBJETIVOS

O objetivo geral do presente estudo é debater de que modo a implementação de tecnologias de inteligência artificial nos trabalhos do Tribunal de Contas da União (TCU) tem refletido no desempenho de suas atividades institucionais e as perspectivas dos potenciais impactos positivos dessas inovações do ponto de vista da *accountability* e do controle social na disposição dos recursos públicos no Brasil.

Assim sendo, constituem-se como objetivos específicos deste ensaio precisar a importância do TCU no controle institucional contínuo da administração das finanças públicas e identificar de que modo a implementação do uso de mecanismos de IA corrobora nesse sentido. Desse modo, a partir da compreensão do funcionamento básico da tecnologia em comento combinado com a análise da experiência vivenciada no tribunal com a participação de IAs em suas atividades, tencionar-se-á descrever o funcionamento das 18 IAs empregadas no tribunal e em quais setores ocorre a sua implementação, vislumbrando as atividades a serem aperfeiçoadas pelo uso dessas tecnologias.

3 MATERIAIS E MÉTODOS

Para atingir os objetivos propostos, a pesquisa se vale do levantamento bibliográfico de fontes como notas informativas, matérias jornalísticas e relatórios preferencialmente emitidos pelo próprio TCU acerca dos resultados e processos de implementação de IA's nos seus quadros, assim como de pesquisas e projetos de IA desenvolvidas pela Organização Não-Governamental (ONG) *Open Knowledge* Brasil em interface com a otimização dos meios institucionais de *accountability* e, assim, do controle social na realidade nacional.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Constituição Cidadã (1988) estabelece a publicidade como um dos princípios fundamentais da administração pública e da atividade financeira do Estado, de modo a ensejar a prestação de contas e a responsabilização dos gestores públicos frente à sociedade. Seguramente, o controle institucional das contas públicas prevista pela Constituição e protagonizada por órgãos de controle interno e sobretudo externo, esse último atribuído ao Congresso Nacional com a assistência do Tribunal de Contas da União, desempenha papel vital na contenção de arbitrariedades na condução dos negócios e recursos públicos; contudo, de modo algum deve substituir a emissão do juízo público da própria população, e sim dar o suporte necessário à elaboração do mesmo.

Em razão disso, o Tribunal de Contas da União assume uma dupla missão institucional na ordem democrática brasileira (Simões, 2014): (i) fundamentar a elaboração do juízo político do Congresso Nacional por meio da emissão de parecer técnico-opinativo acerca dos dados financeiros a ele encaminhados e (ii) disponibilizar informações relevantes para consulta dos cidadãos, a fim de que tenham condições de exercer o controle democrático e contínuo da administração dos recursos públicos. Assim, em virtude da sua especial atribuição na viabilidade do controle institucional e social das finanças públicas, as possibilidades de otimização dos trabalhos do tribunal devem ser cuidadosamente consideradas (Sousa Jr., 2006).

Desse modo, almejando dar maior celeridade às suas atividades, o TCU vem empregado mecanismos de inteligência artificial no tratamento de informações relacionadas às contas públicas. Essa tecnologia pode ser definida como um sistema fundamentalmente estatístico que, a partir do tratamento de uma grande base de dados (*big data*), processo denominado de aprendizado de máquina (*machine learning*), é capaz de calcular a probabilidade de determinados eventos ocorrerem (Kaufman, 2022). Dessa forma, essa tecnologia pode fazer previsões e recomendar ações a partir do reconhecimento de padrões e desvios de comportamento humano encontrados em sua base de dados. A utilização de robôs nesse sentido tem o potencial de gerar significativos ganhos de eficiência aos gestores públicos, uma vez que a sua capacidade de análise de grande volume de informações em curto espaço de tempo eleva a produtividade do gerenciamento de dados a níveis superiores do que quando efetuado por operadores humanos (Toledo; Mendonça, 2023).

Ao todo são utilizadas 18 IA's pelo TCU, que realizam desde análises de recursos ao tribunal, examinando questões de mérito (a exemplo da SIR – Sistema de Instrução de Recursos), até a identificação e avaliação de riscos em licitações e contratações públicas (feitas pelas IA's SOFIA - Sistema de Orientação sobre Fatos e Indícios para o Auditor - e CARINA

- Crawler e Analisador de Registros da Imprensa Nacional) (Secom TCU, 2024a). Não obstante a isso, o TCU ainda emprega tecnologias desse tipo na realização de pesquisas institucionais internas a partir do recém-lançado ChatTCU, um assistente virtual de uso interno que se propõe a realizar pesquisas jurídicas, traduções e consultas administrativas, e que foi considerado referência mundial no tema pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Secom TCU, 2024b).

Não obstante, a utilização de recursos tecnológicos desse tipo promova ganhos na gestão das atividades de controle externo desempenhadas pelo órgão, constitui-se como ponto fulcral à garantia da cidadania e ao aprofundamento da ordem e cultura democráticas no Brasil a possibilidade de implementação de ferramentas nos mesmos moldes para a viabilidade do controle contínuo da administração dos recursos públicos também por parte dos cidadãos - controle social. Nesse viés, destaca-se a “Operação Serenata do Amor” desenvolvida pela ONG *Open Knowledge* Brasil e que, utilizando-se de uma IA criada por ela própria, batizada de “Rosie”, visa garantir maior transparência ao uso da Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar (CEAP), verba concedida a parlamentares para fins diversos, tais como alimentação, transporte e hospedagem. Essa ferramenta é capaz de identificar padrões, desvios e correlações nos reembolsos efetuados pela CEAP a partir de dados extraídos de fontes abertas com o objetivo de monitorar os gastos públicos do legislativo e, por consequência, fortalecer o controle social (Freitas 2021). Ao todo foram encontrados 8.276 reembolsos suspeitos realizados por 735 deputados diferentes, os quais representam mais de 3,6 milhões de reais reembolsados à Câmara dos Deputados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, infere-se que a utilização de mecanismos de inteligência artificial no meio institucional para o controle externo, contando com o emprego variado desses recursos tecnológicos na gestão e execução das atividades constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas da União, aponta para uma melhora significativa do desempenho do tribunal na fiscalização das contas públicas bem como na emissão de relatórios e pareceres mais precisos do status da movimentação dos recursos públicos no Estado Federal.

Outrossim, nota-se que a atual implementação de IA's e as perspectivas de projetos de implementação futura, como exemplificado no viés da Operação Serenata do Amor, representam no horizonte da sociedade brasileira uma aposta sólida e perfeitamente cabível -

evidentemente, dentre muitas outras possibilidades não consideradas neste ensaio - para a consolidação dos controles externo e social preconizados pela Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo Caminho**. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política de publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011

FREITAS, Christina Soares de. Inovações Democráticas Digitais para transparência governamental na América Latina e Caribe: Possibilidades e Desafios. **Comunicação & Inovação**, São Caetano do Sul, v. 22, n. 48, p. 80 – 96, 2021.

KAUFMAN, Dora. **Desmistificando a inteligência artificial**. Belo Horizonte: Autêntica, 2022.

MARSHALL, T. H Thomas Humphrey, Phillip C. Schmitter, and Meton Porto. Gadelha. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

OLIVEIRA, Cristina Godoy Bernardo de. Desafios da regulação digital e da inteligência artificial no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 135, p. 137-162, out. – dez. 2022.

SECOM TCU. Uso de inteligência artificial aprimora processos internos no Tribunal de Contas da União. **Secom TCU**, Brasília, 02 de abril de 2024a. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-e-unica-instituicao-com-uso-avancado-de-inteligencia-artificial-generativa-segundo-a-ocde.htm>

SECOM TCU. TCU é única instituição com uso avançado de inteligência artificial generativa, segundo a OCDE. **Secom TCU**, Brasília, 22 de fevereiro de 2024b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/uso-de-inteligencia-artificial-aprimora-processos-internos-no-tcu.htm>

SIMÕES, Edson. **Tribunais de contas : controle externo das contas públicas**, 1ª edição.. Disponível em: Minha Biblioteca, SRV Editora LTDA, 2014.

SOUSA Jr., José Geraldo de. **Sociedade democrática, direito público e controle externo**. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006.

TOLEDO, Adriana Teixeira de; MENDONÇA, Milton. A aplicação da inteligência artificial na busca de eficiência pela administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 74, n. 2, p. 410-438, abr. – jun. 2023.