

A CONTRIBUIÇÃO DO SERVIÇO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS PARA EXERCÍCIO DO CONTROLE CONCOMITANTE E SELETIVO DE SOBREPREGÇOS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS E CONTRATAÇÕES DIRETAS COM BASE NOS DADOS DA NOTA FISCAL ELETRÔNICA¹

Vitor Gobato²

Polliana Cristina Oliveira de Carvalho³

SUMÁRIO

Introdução 1. O Serviço de Informações Estratégicas do TCE-GO
1.1. A Atividade de Inteligência Governamental no Brasil 1.2. Histórico de criação do Serviço de Informações Estratégicas no TCE-GO 1.3. As atribuições do Serviço de Informações Estratégicas do TCE-GO 2. Da Fiscalização de Processos Licitatórios, Dispensas e Inexigibilidade no TCE-GO 2.1. Do serviço de Análise Prévia de Editais de Licitações 2.2. Da mudança da forma de fiscalizar 2.3. Sobrepreço em processos licitatórios 3. Solução para Controle Concomitante de Sobrepreços em Licitações Públicas com base nos Dados da Nota Fiscal Eletrônica 3.1 Projeto da Nota Fiscal Eletrônica 3.2 Sistema do TCE-GO para coleta de dados dos processos licitatórios 3.2 Solução proposta Conclusão Referências.

RESUMO A sociedade goiana anseia que o Tribunal de Contas do Estado de Goiás exerça o controle externo com efetividade, combatendo à corrupção e os desvios de recursos públicos estaduais e penalizando de forma efetiva e tempestiva os responsáveis por irregularidades e desvios. Para tanto, a instituição definiu em seu Plano Estratégico 2014-2020 o objetivo de atuar de forma seletiva e concomitante em áreas de risco e relevância sobre os jurisdicionados e objetos sujeito à fiscalização. A atuação de forma seletiva garante ao Tribunal a otimização de seus recursos humanos e financeiros, deixando de fiscalizar todos os atos da administração e focando sua atuação nas áreas mais críticas e de maior relevância.

¹ Artigo Científico apresentado à disciplina Trabalho de Conclusão de Curso, da Especialização em Controle Externo e Governança Pública, do Instituto Brasiliense de Direito Público.

² Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Goiás. Especialista em Informática Pericial pelo IPOG

³ Professora Orientadora da Especialização em Controle Externo e Governança Pública, do Instituto Brasiliense de Direito Público. Doutoranda pela Universidade de Brasília. Mestre em Literatura e Práticas Sociais. Assessora Jurídica do IDP e Advogada.

E a atuação de forma concomitante possibilita ao Tribunal prevenir e reprimir a fraude e os desvios de recursos públicos antes dos mesmos ocorrerem. Esse trabalho se propõe a responder como o Serviço de Informações Estratégicas, unidade responsável por prover inteligência estratégica, poderá contribuir para o exercício do controle seletivo e concomitante dos sobrepreços praticados nas licitações públicas e contratações diretas do Estado de Goiás. Esse trabalho apresenta uma proposta para que essa unidade, por meio de técnicas de inteligência e análise de dados, consiga realizar um cruzamento dos valores dos produtos previstos nos procedimentos licitatórios com os preços médios praticados nas operações comerciais no mercado, usando a base de dados das notas fiscais eletrônicas da Secretaria da Fazenda Estadual. Como isso, o combate ao sobrepreço torna-se efetivo, uma vez que os dados das notas fiscais eletrônicas correspondem aos preços efetivamente praticados na iniciativa privada e pública, sendo uma fonte de informação mais confiável que os orçamentos presentes nos processos licitatórios.

PALAVRAS-CHAVE: controle externo; controle concomitante; controle seletivo; inteligência; informações estratégicas; sobrepreços; licitação; notas fiscais eletrônicas; análise de dados.

INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO) definiu em seu Plano Estratégico 2014-2020 a missão de exercer o controle externo contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão das políticas e dos recursos públicos, em prol da sociedade. Também definiu que sua visão é ser uma instituição essencial e de excelência no exercício do Controle Externo.

Para alcançar sua missão institucional, o TCE-GO criou em seu mapa estratégico, alguns objetivos estratégicos nas perspectivas de Resultados; Processos Internos; Pessoas e Inovação; e Orçamento e Logística.

Na perspectiva dos processos internos, um dos objetivos estratégicos é de atuar de forma seletiva em áreas de risco e relevância sobre os jurisdicionados e objetos sujeito à fiscalização. O atingimento desse objetivo garante ao Tribunal a otimização de seus recursos humanos e financeiros, deixando de fiscalizar todos os atos e focando sua atuação nas áreas mais críticas e de maior relevância.

Ainda na perspectiva dos processos internos, outro objetivo estratégico é de atuar de forma concomitante. O controle concomitante deve criar mecanismos para o Tribunal prevenir e reprimir a fraude e os desvios de recursos públicos, antes mesmo que ela ocorra. Com isso, a atividade de controle externo provê resposta célere, preventiva, tempestiva e efetiva às demandas crescentes e contínuas da sociedade. Isso porque no controle posteriori, quando o controle ocorre depois de praticado o ato, a identificação de uma fraude ou desvio de recursos é mais difícil, assim como também a punição dos responsáveis e a reparação do dano. O provérbio popular “É melhor prevenir do que remediar” encaixa perfeitamente na motivação do controle concomitante.

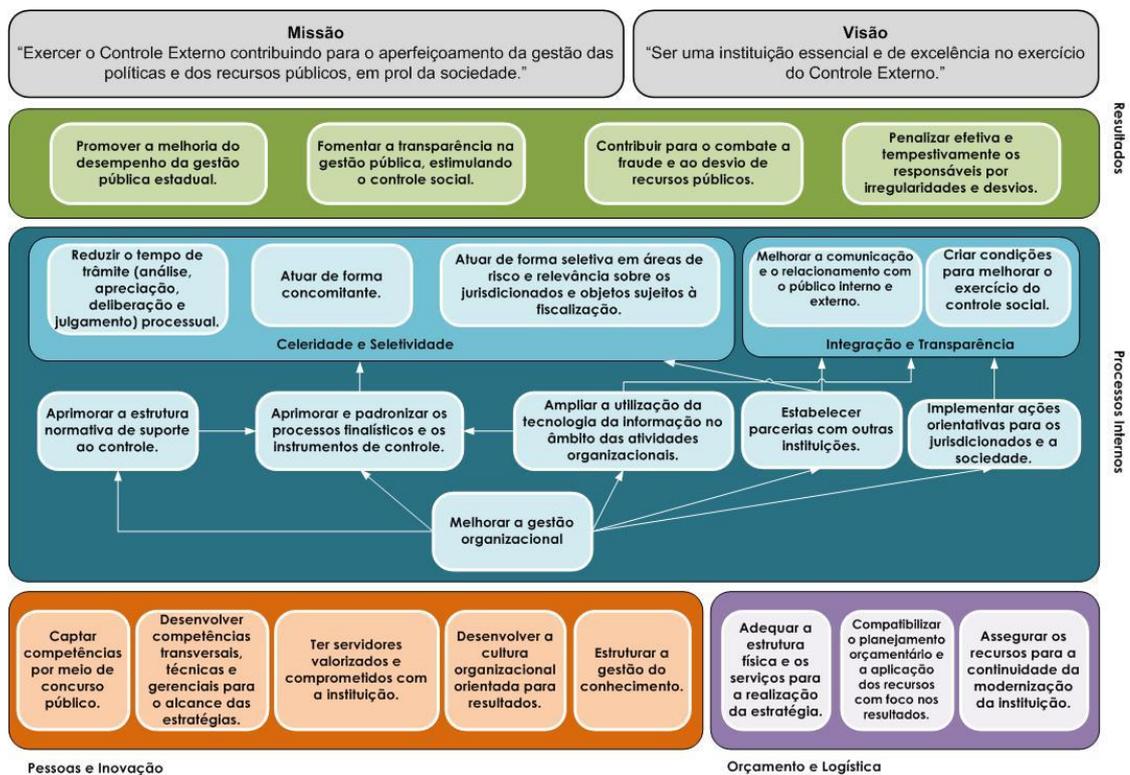


Figura 1 - Mapa Estratégico do TCE-GO
Fonte: www.tce.go.gov.br

O alcance dos objetos estratégicos de atuar de forma concomitante e em área de risco e relevância contribui para o atingimento dos objetivos estratégicos da perspectiva de resultados: o de contribuir para o combate à fraude e ao desvio de recursos públicos e o de penalizar efetiva e tempestivamente os responsáveis por irregularidades e desvios.

O TCE-GO, por meio da Resolução Normativa nº 007/2015, criou o Serviço de Informações Estratégicas vinculado à Secretaria de Controle Externo, que iniciou seu funcionamento no mês de janeiro de 2016. O mesmo incorporou as competências do extinto setor de Inteligência Organizacional da Secretaria de Planejamento. Compete a esse serviço, de acordo com Art. 9º, exercer atividade especializada de produção de conhecimentos que permitam às autoridades competentes, nos níveis estratégico, tático e operacional do TCEGO, adotar decisões que resultem em aumento de eficiência das ações de controle externo.

A sociedade goiana anseia que o TCE-GO exerça o controle externo com efetividade, combatendo à corrupção e os desvios de recursos públicos estaduais. Além disso, espera-se que as Cortes de Contas também promovam melhoria na gestão pública estadual, resultando em um governo ágil capaz de ofertar serviços públicos de qualidade e que atendam os interesses da população.

Ocorre que as fiscalizações que o Tribunal realiza são complexas e a capacidade produtiva é sempre limitada. Então, torna-se necessário que o Tribunal atue nas suas fiscalizações de forma seletiva, estabelecendo um foco de atuação, uma vez que se torna improdutivo e talvez impossível fiscalizar todos os atos da Administração. Essa seleção acontece seguindo critérios de relevância, materialidade, risco e oportunidade. Esses critérios são utilizados anualmente para elaboração do plano de fiscalização, bem como na seleção de outras demandas de fiscalização durante o ano.

Um dos mecanismos de controle externo exercido pelo TCE-GO é o de fiscalização dos editais de licitação, das dispensas e inexigibilidade de licitação. Recentemente, por meio da Resolução Normativa nº 005/2015, o Tribunal passou a adotar a fiscalização seletiva desses objetos, a partir do acompanhamento dos procedimentos de licitação, os quais podem, a qualquer tempo, serem selecionados e fiscalizados. Percebe-se que essa mudança está alinhada com o objetivo estratégico de atuar de forma seletiva em áreas de risco e relevância sobre os jurisdicionados e objetos sujeito à fiscalização. Para tanto, torna-se necessário que o Tribunal tenha informações estratégicas que permita a seleção adequada de procedimentos de licitações com indícios de irregularidades.

Uma das irregularidades de maior relevância nas fiscalizações de procedimento licitatórios é o de sobrepreço do produto ou serviço a ser contratado. Essa prática ocasiona a contratação de produtos e serviços por um preço superior ao encontrado no mercado, gerando prejuízos e danos aos cofres públicos.

Sendo assim, esse trabalho se propõe a responder como o Serviço de Informações Estratégicas poderá contribuir para o exercício do controle seletivo e concomitante da prática de sobrepreços nas licitações públicas e contratações diretas do Estado de Goiás.

Considerando que esse serviço tem a competência de produzir conhecimento útil para fiscalização, o desafio é apresentar uma proposta de solução que permita ao Tribunal selecionar os procedimentos licitatórios com indícios de sobrepreço, para que os mesmos sejam fiscalizados de forma concomitante, ou seja, antes de ocorrer o dano ao Erário, gerando benefício para sociedade.

De modo complementar, esse trabalho poderá contribuir para realização de diagnósticos sistêmicos na área de fiscalização de procedimentos licitatórios, direcionando a atuação do TCE-GO para ações que tenham maior possibilidade de contribuir para a efetividade do controle e para a maximização do cumprimento da missão institucional.

A Resolução Normativa nº 007/2015-TCE-GO estabelece algumas competências para o Serviço de Informações Estratégicas, dentre elas a de elaborar estratégias e ações de inteligência, exclusivamente por meio da obtenção, sistematização e análise de dados coletados, oriundos de base de dados própria ou custodiadas, visando à produção de conhecimento para tomada de decisões.

Sendo assim, a hipótese de resposta para o problema levantado é a de que o Serviço de Informações Estratégicas, por meio de técnicas de inteligência e análise de dados, realize um cruzamento dos valores dos produtos previstos nos procedimentos licitatórios com os preços praticados nas operações comerciais no mercado, usando a base de dados das notas fiscais eletrônicas da Secretaria da Fazenda Estadual. Desta forma, utilizando os dados presentes nas notas fiscais de

operações de compra e venda entre empresas privadas e públicas, torna-se preciso a identificação de sobrepreço nas compras públicas.

Uma vez realizado o cruzamento, a solução poderá apresentar um ranking dos procedimentos licitatórios em andamento com maiores valores de sobrepreços e, de acordo com a capacidade produtiva do Tribunal, poderá ser fiscalizado aqueles de maiores materialidades.

A primeira etapa deste trabalho consistirá em um estudo bibliográfico sobre a atividade de inteligência no Brasil e uma pesquisa sobre a criação do Serviço de Informações Estratégicas do TCE-GO, unidade responsável por prover atividade de inteligência no Tribunal.

Na segunda etapa será feito um estudo da legislação que disciplina a fiscalização de processos licitatórios, dispensas e inexigibilidade no TCE-GO, apresentando os avanços que esse tipo de fiscalização obteve nos últimos anos. E no final será realizada uma pesquisa sobre sobrepreço em licitações públicas.

Na terceira etapa, será elaborada uma proposta para o controle concomitante e seletivo de sobrepreços em licitações públicas do Estado de Goiás, utilizando como fonte de informação a base dados da Nota Fiscal Eletrônica e do sistema do Tribunal Informa, responsável por receber dos entes auditados todas as informações das licitações e contratação diretas. Com isso, o Serviço de Informações estratégicas, por meio de técnicas de inteligência e análise de dados, poderá gerar conhecimento estratégico para apoiar o Serviço de Análise Prévia de Editais de Licitações na identificação de indícios de sobrepreços nas contratações públicas e de forma concomitante e seletiva, poder executar a fiscalização, visando impedir o dano ao Erário, gerando valor para sociedade.

1. O SERVIÇO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS DO TCE-GO

1.1. A Atividade de Inteligência Governamental no Brasil

A atividade de inteligência governamental no Brasil teve origem em 1927, após a criação do Conselho de Defesa Nacional, órgão criado por meio do Decreto nº 17.999/1927 com caráter consultivo, que se reunia para realizar estudos

e coordenação de informações sobre todas as questões de ordem financeira, econômica, bélica e moral, relativas à defesa da Pátria. O termo “informações” neste decreto tem o mesmo sentido da atividade de inteligência.

Em 1946 é que se criou um órgão específico para tratar as atividades de informações (inteligência), denominado Serviço Federal de Informações e Contra-Inteligências (SFICI). Porém esse serviço ficou no papel muito tempo e só foi efetivamente estruturado e implementado em 1956, no governo de Juscelino Kubitschek.

Figueiredo (2005, p. 13) descreve sobre esse início das atividades de inteligência no Brasil:

Os primeiros passos para o estabelecimento de um serviço secreto no Brasil foram dados em 1927, no governo de Washington Luís. Naquele ano, foi criado um órgão civil federal, o Conselho de Defesa Nacional, que tinha como missão exclusiva produzir e analisar informações relativas à proteção do Estado. Estava longe de ser um serviço secreto, mas foi seu embrião. O Serviço seria legalmente instituído em 1946, na gestão de Eurico Gaspar Dutra, permaneceria dez anos somente no papel e seria implementado de fato apenas em 1956, por Juscelino Kubitschek.

Já em 1964 foi criado o Serviço Nacional de Informações (SNI), após o Golpe Militar, por meio da Lei nº 4.341/64. O SNI era uma unidade vinculada à Presidência da República com a ideia de ser o principal órgão de assessoramento do Chefe de Estado, por meio de conhecimentos de inteligência. Ele herdou a estrutura do SFICI, incorporando novas atribuições e tendo maior destaque. Ao longo do período militar, o SNI foi aumentando seu poder, se transformando em um amplo sistema de informações, contando com a presença de órgãos vinculados nos diferentes níveis de governo e com capilaridade que cobria todo o território nacional e até mesmo em alguns países no exterior. A partir de 1960, após o início da luta armada em reação ao regime militar, o SNI passou a atuar com maior ênfase na repressão. Os agentes do SNI eram eficientes e eficazes na vigilância e detecção dos oponentes do regime, ocasião em que utilizou-se de muita violência, deixando uma ferida na sociedade brasileira, um trauma que demorou muito tempo para cicatrizar. A atuação do serviço naquela época foi o grande responsável pelo

estigma que acompanha a atividade de inteligência no Brasil até nossos dias, nesse sentido assevera Gonçalves (2009):

A sombra do passado ainda se faz presente, particularmente em virtude do significativo envolvimento dos órgãos de inteligência, tanto militares quanto civis, na repressão aos opositores do regime no período militar. Nesse contexto, o Serviço Nacional de Informações (SNI), antecessor da Abin, ocupou papel central no aparato de informações brasileiro e muitas vezes esteve associado aos mecanismos de repressão, inclusive com violações aos direitos humanos. Apesar de extinto em 1990, o SNI ainda é lembrado quando se quer produzir críticas e comentários pejorativos à atividade de inteligência no Brasil.

Em 1990, após o fim da ditadura militar, o presidente Fernando Collor de Mello assumiu a presidência do Brasil e extinguiu o SNI. Nesse sentido, Gonçalves (2009) descreve que:

Em 15 de março de 1990, entre os primeiros atos do novo Presidente Fernando Collor de Mello estava a extinção do SNI, em um contexto de reestruturação da Administração Pública Federal. Tinha início um dos períodos mais infaustos para a atividade de inteligência no Brasil. Por meio de um ato do Chefe do Executivo, a superestrutura do sistema de informações em torno do SNI desapareceu, e o órgão central perdeu seu mandato, seus objetivos e seu status de Ministério, sendo reduzido a um pequeno departamento da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE). A ESNI foi também extinta e o Manual de Informações banido. Muitos documentos foram perdidos, outros tantos destruídos.

Em 1999, após quase uma década da extinção do SNI, foi aprovada a Lei nº 9.883/99, que restabeleceu novamente a atividade de inteligência no Brasil, criando a Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e o Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin). A Abin passou a exercer atividade de inteligência respeitando a legislação e o regime democrático vigente. A referida Lei define o que é inteligência no Art. 1, § 2º:

§ 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.

1.2. Histórico de criação do Serviço de Informações Estratégicas no TCE-GO

O TCE-GO criou em 2012, por meio da Resolução Normativa nº 009/2012, o Setor de Inteligência Organizacional - SIO dentro da unidade de planejamento. O objetivo desse setor era promover inteligência organizacional na instituição, sistematizando e organizando as diversas informações captadas do ambiente interno e externo e promovendo análise das mesmas, visando apoiar a tomada de decisão nos níveis estratégicos, táticos e operacionais, melhorando a efetividade da organização.

Dentre as competências estabelecidas para a SIO no Anexo da Resolução Normativa nº 009/2012, destacam-se:

- promover a Inteligência Organizacional: capacidade da organização como um todo de reunir informação, inovar, criar conhecimento e atuar efetivamente baseada no conhecimento que ela gerou;
- captar informações nos ambientes externo e interno, sistematizar e organizar essas informações por meio do seu gerenciamento, baseado em fluxos de informação estruturados, sendo que a informação e a gestão da informação constituem em subsídio estratégico para a organização;
- promover a capacidade coletiva disponível na organização para identificar situações que justifiquem iniciativas de aperfeiçoamento, conceber, projetar, implementar e operar os sistemas aperfeiçoados, utilizando recursos intelectuais, materiais e financeiros;
- desenvolver o processo sistemático e contínuo de definição de necessidades, coleta, armazenamento, análise, disseminação e avaliação de informações sobre o meio ambiente organizacional interno e externo, visando suportar a tomada de decisões que possam manter ou melhorar a estabilidade e a efetividade da organização.
- promover a capacidade da organização de mobilizar todo seu potencial intelectual disponível e concentrar tal capacidade na realização de sua missão.
- estabelecer um processo sistemático para descobrir as forças que regem os negócios, reduzir o risco e conduzir o tomador de decisão a agir antecipadamente, bem como proteger o conhecimento gerado.
- desenvolver, juntamente com a área de Tecnologia de Informação, processos e sistemas que permitam: explorar, inferir informações úteis e relacionamentos, a partir de dados; trabalhar com bancos de dados, que por meio de ferramentas adequadas deem suporte ao processo de tomada de decisão da organização;

Em 2015, por meio da Resolução Normativa nº 007/2015, o TCE-GO promoveu adequações na estrutura organizacional, criando o Serviço de Informações Estratégicas subordinado à Secretaria de Controle Externo, absorvendo todas as competências do Setor de Inteligência Organizacional, que foi extinto. Com essa mudança, a unidade responsável por produzir informações estratégicas passou a focar sua atuação no provimento de conhecimento útil para subsidiar as atividades do controle externo.

É importante ressaltar as motivações internas e externas ao TCE-GO que levaram a criação de uma unidade especializada em exercer atividade de inteligência.

Em 2013, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, considerando a necessidade de conferir maior efetividade às ações de controle externo, decidem criar a Rede Nacional de Informações Estratégicas para Controle Externo – Rede Infocontas, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica. Sendo assim, cada Tribunal de Contas, mediante adesão ao acordo de cooperação técnica, poderia fazer parte da Rede Infocontas. O referido acordo tem por objeto o estabelecimento de cooperação técnica entre os Tribunais visando intercâmbio de dados e conhecimentos por meio das unidades de informações estratégicas, com objetivo de proporcionar o aumento da eficiência das ações de controle externo. A adesão do TCE-GO foi realizada em agosto de 2013 e o Setor de Inteligência Organizacional foi o responsável pela operacionalização do mesmo.

A adesão à Rede Infocontas foi a principal motivação para o TCE-GO criar uma unidade física na estrutura organizacional responsável por produzir informações estratégicas, uma vez que o referido acordo de cooperação técnica exigiu essa condição na cláusula quinta, parágrafo primeiro, inciso I:

PARÁGRAFO PRIMEIRO. As formas de cooperação serão operacionalizadas entre os partícipes que atenderem, notadamente, os seguintes requisitos:

I – possuir uma unidade de informações estratégicas, integrada por servidores efetivos, que adote métodos, técnicas, procedimentos e formalidades inerentes à atividade de inteligência a ela atribuída pelos órgãos aos quais está vinculada, inclusive quanto à classificação, reclassificação e desclassificação de suas informações sigilosas e adoção de medidas de proteção das que receber, em

conformidade com a legislação vigente e normas aplicáveis ao Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)

1.3. As atribuições do Serviço de Informações Estratégicas do TCE-GO

Em outubro de 2016, o Serviço de Informações Estratégicas foi normatizado, por meio da Resolução Normativa nº 009/2016, que dispõe sobre a estrutura, a organização e o funcionamento do Serviço de Informações Estratégicas do Tribunal de Contas do Estado de Goiás com vistas a subsidiar as atividades de controle externo.

Com essa regulamentação, o Serviço de Informações Estratégicas passou a atender todos os requisitos previstos no Regimento Interno da Rede Infocontas, o que deu legitimidade para a unidade atuar na Rede Infocontas.

O Art. 4 da Resolução Normativa nº 009/2016, estabelece as atribuições do Serviço de Informações Estratégicas:

Art. 4º São atribuições do Serviço de Informações Estratégicas:

- I - gerir informações estratégicas para as ações de controle externo;
- II - auxiliar na coordenação de rede interna de produção de informações estratégicas;
- III - interagir com outros órgãos e entidades da Administração Pública com objetivo de estabelecer rede de intercâmbio e compartilhamento de informações e conhecimentos estratégicos que apoiem as ações de controle externo;
- IV - propor metodologia e normativos para a gestão de informações estratégicas para as ações de controle externo e para a formação de redes internas e externas de intercâmbio de informações;
- V - auxiliar na criação de metodologia de análise de risco;
- VI - auxiliar na elaboração, execução, acompanhamento e avaliação do plano de ações de controle externo;
- VII - auxiliar e acompanhar o desenvolvimento e manutenção de sistema de gestão de informações estratégicas para as ações de controle externo, definindo critérios técnicos e operacionais em conjunto com outras áreas pertinentes;
- VIII - incentivar e monitorar a produção, o registro e a disseminação de informações estratégicas que apoiem as ações de controle externo;
- IX - divulgar a metodologia referente às atividades do Serviço e treinar multiplicadores para formação de rede interna de produção e de disseminação de informações estratégicas que apoiem as ações de controle externo;
- X - criar e gerenciar trilhas automatizadas pré-definidas a partir de informações dos órgãos jurisdicionados, sistemas informatizados do Tribunal ou de sistemas informatizados dos próprios órgãos, que

identifiquem e alertem a ocorrência de discrepâncias a qualquer tempo e que auxiliem na definição de ações de controle externo.

No exercício das atividades de inteligência de controle externo, a referida resolução exige que o Serviço de Informações Estratégicas atenda aos princípios:

Art. 5º A atividade de inteligência de controle externo submete-se aos princípios constitucionais aplicáveis à administração pública, em especial o da eficiência, e também aos seguintes princípios doutrinários:

I - Segurança: adotar medidas de salvaguarda dos dados, do conhecimento produzido, dos materiais e profissionais envolvidos na atividade;

II - Compartimentação: restringir o acesso a dados e conhecimentos sigilosos, a fim de evitar riscos e comprometimentos, difundindo-os tão somente àqueles que tenham real necessidade de conhecê-los;

III - Oportunidade: orientar a formação de produção de conhecimento significativo e útil, conforme a sua razão de temporalidade;

IV - Objetividade: planejar e executar ações orientadas aos objetivos estabelecidos e às finalidades da atividade;

V - Seletividade: concentrar os recursos humanos e materiais disponíveis, com vistas a maximizar o alcance e a qualidade dos resultados de determinado trabalho;

VI - Interação: estabelecer e estreitar relações de cooperação com órgãos de interesse, visando à otimização de resultados;

VII - Permanência: proporcionar o caráter permanente às atividades.

2. DA FISCALIZAÇÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS, DISPENSAS E INEXIGIBILIDADE NO TCE-GO

2.1. Do serviço de Análise Prévia de Editais de Licitações

O Serviço de Análise Prévia de Editais de Licitações foi criado por meio da Resolução Normativa nº 009/2012, com objetivo de ser a unidade técnica especializada em fiscalizar, por meio de análise prévia, os processos licitatórios e contratações diretas do Estado de Goiás.

O Regimento Interno do TCE-GO, em seus art. 262 e 263, descreve como ocorrerá a fiscalização dos editais bem como dispensas e inexigibilidades de licitação.

Art. 262. Estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado todos os atos convocatórios referentes a procedimentos licitatórios instaurados pelos órgãos e entidades sob sua jurisdição, bem como os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Art. 263. O Tribunal ou o Relator poderá requisitar por iniciativa própria, ou mediante solicitação do Ministério Público junto ao

Tribunal ou unidade técnica, cópia de instrumento convocatório já publicado, nos termos do §2º, do artigo 113, da Lei n. 8.666/193, bem como dos atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, com os documentos que se fizerem necessários ao seu exame.

§ 1º A licitação e o procedimento de dispensa ou inexigibilidade poderão ser liminarmente suspensos se constatadas irregularidades graves que possam causar lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito.

§ 2º. Os documentos mencionados no caput deste artigo deverão ser encaminhados ao Tribunal de Contas no prazo de 05 (cinco) dias, considerando-se para esse fim a data de entrada no Serviço de Protocolo da Corte, sob pena de multa, nos termos do artigo 112, da Lei n. 16.168/107.

§ 3º. Uma vez autuados, o Relator, a Câmara ou o Tribunal Pleno, submetidos os autos à análise da competente unidade técnica, poderão determinar as diligências necessárias à consolidação do contraditório e à devida instrução, a qual será ultimada com a análise técnica conclusiva e a manifestação do Ministério Público de Contas.

Na época de criação do Serviço de Análise Prévia de Editais de Licitações, o Regimento Interno disciplinava que todos os atos convocatórios referentes a procedimentos licitatórios instaurados pelos órgãos e entidades sob sua jurisdição, bem como os atos de dispensa e inexigibilidade de licitação com valores acima de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para as demais compras e serviços deveriam ser encaminhados para o Tribunal emitir sua manifestação.

Esse tipo de fiscalização possibilita o exercício do controle prévio e concomitante ao ato administrativo, garantindo a correção da ação administrativa no momento em que esta se desenvolve, podendo evitar as práticas ilegais e desvios de recursos e conseqüentemente o dano ao Erário.

Porém, para uma atuação preventiva eficiente do controle externo é necessário que o processo de fiscalização seja célere, e a manifestação do Tribunal ocorra antes da finalização do processo licitação ou pelo menos antes do início de pagamento do contrato. Devido ao grande volume de processos licitatórios que eram enviados para análise do TCE-GO, a unidade técnica tinha dificuldades para realizar uma análise técnica tempestiva e muitas delas ocorriam após a assinatura do contrato.

Esse cenário motivou a mudança da forma de fiscalizar processos licitatórios e contratação direta, visando dar uma resposta mais rápida para sociedade.

2.2. Da mudança da forma de fiscalizar

O TCE-GO, até outubro de 2015, recebia dos entes fiscalizados, todos os editais de licitação no valor acima de R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para as demais compras e serviços, os quais deveriam ser analisados pela área técnica e posteriormente apreciados pelos Conselheiros, podendo, em caso de identificação de irregularidades graves que pudessem causar lesão ao erário, fraude ou risco de ineficácia da decisão de mérito, serem liminarmente suspensos.

Porém, devido à volumosa quantidade de editais encaminhados, o TCE-GO tinha dificuldades para analisar tempestivamente todos os eles, o que ocasionava uma baixa eficácia e efetividade no trabalho. Diante desse problema, foi aprovado a Resolução Normativa nº 005/2015, que alterou alguns artigos do Regimento Interno, no tocante à fiscalização de editais. Em especial, destaca-se o § 4º e § 7º do Art. 263, que passou a ser:

Art. 263. O Tribunal ou o Relator poderá requisitar por iniciativa própria, ou mediante solicitação do Ministério Público junto ao Tribunal ou unidade técnica, cópia de instrumento convocatório já publicado, nos termos do §2º, do artigo 113, da Lei n. 8.666/193, bem como dos atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, com os documentos que se fizerem necessários ao seu exame. (...)

§ 4º. Para os fins do disposto no presente artigo os editais de licitação e os atos de dispensa e inexigibilidade serão acompanhados de forma seletiva e concomitante por meio da publicação nos órgãos oficiais, por meio de requisições de informações expedidas diretamente pelos Relatores e, também, por meio de sistema eletrônico de dados a ser alimentado pelos jurisdicionados e acessível aos gabinetes dos Relatores, Unidades Técnicas e Ministério Público de Contas. (...)

§ 7º. A requisição de que trata o caput deste artigo ocorrerá em função da relevância ou materialidade do objeto, bem como para fins de apuração de denúncia ou representação em face do procedimento.

Sendo assim, a nova sistemática de fiscalização de editais deixou de estabelecer um valor de alçada para encaminhamento dos editais e definiu-se que

os mesmos seriam selecionados em função da relevância ou materialidade do objeto. Foi nesse contexto que nasceu o projeto de criação do modelo de priorização e seleção dos processos licitatórios, dispensas e inexigibilidades com maior significância, para análise do TCE-GO, que foi implementado no primeiro semestre de 2016.

O objetivo a ser alcançado com este projeto foi racionalizar os recursos disponíveis do Tribunal, deixando de analisar processos licitatórios que apresentam baixo risco de irregularidades e priorizando aqueles que possuem maiores relevâncias.

2.3. Sobrepreço em processos licitatórios

A prática de sobrepreço e superfaturamento nas aquisições de produtos e serviços pelo Poder Público sempre foi corriqueira e está presente diariamente nos noticiários dos jornais. Muitas empresas utilizam do fornecimento de produtos e serviços para a Administração Pública como meio de aumentar arbitrariamente seus lucros, gerando lesão ao Erário e prejuízo para toda a sociedade brasileira.

O Tribunal de Contas da União – TCU define, no Acórdão 316/2006, que sobrepreço ocorre quando a cotação de um bem ou serviço no processo licitatório é superior ao valor praticado no mercado e o superfaturamento quando se identifica que um bem ou serviço está acima do preço de mercado após a regular liquidação da despesa. O faturamento também ocorre quando o produto ou serviço não foi entregue na quantidade e qualidade especificadas no contrato e a Administração tenha pago um montante superior ao devido.

Marçal Justen Filho afirma, nos casos de inexigibilidade, que não pode haver diferença entre os preços praticados no fornecimento para a Administração e para os particulares:

Nessa acepção é que se deve entender a expressão “superfaturamento”, contida no art. 25, par 2º. O superfaturamento não se caracteriza nem como um preço “falso” nem como um lucro excessivo, mas como uma elevação injustificada do valor para a execução de uma certa prestação. Se o particular pratica certos preços, que lhe asseguram o lucro elevado, não se caracteriza um superfaturamento se propuser preço equivalente para contratar com

o Estado. O problema reside, então, na prática abusiva prejudicial ao Estado, consistente na alteração das condições usuais de negócios e a oneração injustificada dos cofres públicos. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 296).

Desta forma, se o TCE-GO tiver acesso ao preço praticado por uma determinada empresa no mercado privado, torna-se possível comparar com os preços que esta empresa praticou nos contratos administrativos, tornando simples a identificação da prática de sobrepreço ou superfaturamento. O acesso à base de dados nas notas fiscais eletrônicas permitirá esse monitoramento dos preços praticados no mercado privado e público.

O artigo 26, inciso III, da Lei nº 8.666/93, exige que no processo de dispensa, inexigibilidade ou de retardamento contenha a justificativa do preço. Sobre essa questão Marçal Justen Filho discorre:

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais. (JUSTEN FILHO, 2002, p. 291)

O art. 96 da Lei nº 8666/93 define como crime ao processo licitatório o superfaturamento, prevendo pena de detenção de 3 a 6 anos, como pode ser observado:

Art. 96. Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:
I - elevando arbitrariamente os preços; (...)
IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;
Pena - detenção, de 3 (três) a 6 (seis) anos, e multa.

Valéria Costa, em matéria veiculada em agosto de 2015, descreve um cenário muito crítico: os prejuízos causados pela prática de sobrepreços em licitações públicas são estimados em R\$ 110 bilhões de reais no Brasil em 2015. O estudo foi elaborado pelo coordenador do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), Gilberto Luiz do Amaral. Ele identificou um sobrepreço médio de 17% no total de compras públicas com notas fiscais eletrônicas. De acordo com sua

análise, a falta de controle dos preços das compras públicas, por não existir um banco referencial de preços em nível nacional, estadual ou municipal é um dos problemas que ocasiona os sobrepreços (COSTA, 2015)

Valéria destaca que o estudo do IBPT avaliou mais de 3 milhões de notas fiscais de compras públicas em todo o Brasil. Em Goiás, a taxa média de sobrepreços registrada nas compras públicas foi de 15,9%, conforme pode ser visto na imagem abaixo. (COSTA, 2015)

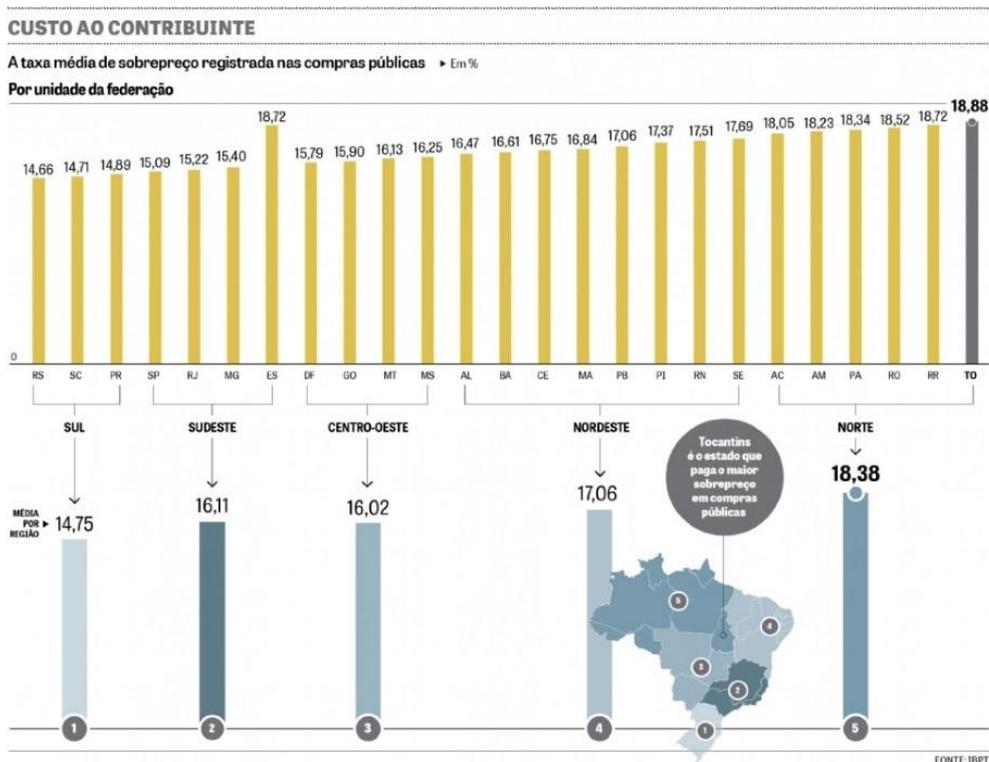


Figura 2 - Taxa sobrepreço por região no Brasil
Fonte: Site www.weblicitacoes.com.br

Por meio de consulta ao portal da transparência do Poder Executivo do Estado de Goiás foi possível apurar um total licitado em 2015 de 3,5 bilhões de reais. Aplicando o percentual de 15,9%, a estimativa de sobrepreço, somente no Poder Executivo, seria de 561,7 milhões de reais. Por esse valor estimado é possível imaginar o quanto a proposta desse artigo pode agregar valor para o alcance da missão institucional do TCE-GO. A imagem abaixo apresenta a visão geral sobre as licitações concluídas no poder executivo em 2015.

Visão Geral sobre as Licitações Concluídas

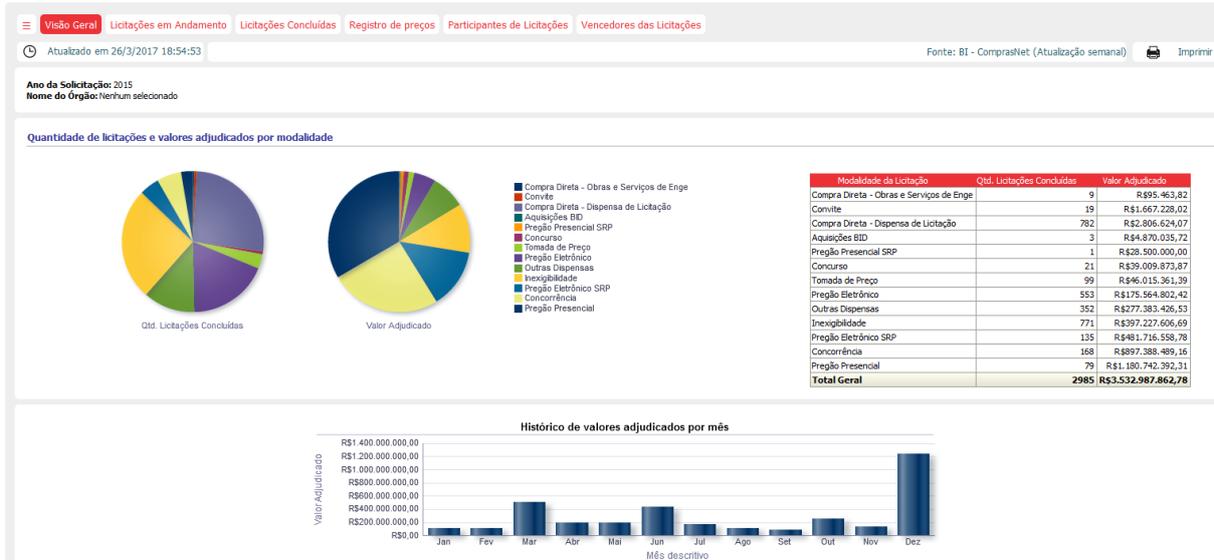


Figura 3 - Licitações concluídas no poder executivo do Estado de Goiás
Fonte: Portal da Transparência

3. SOLUÇÃO PARA CONTROLE CONCOMITANTE DE SOBREPREGOS EM LICITAÇÕES PÚBLICAS COM BASE NOS DADOS DA NOTA FISCAL ELETRÔNICA

3.1 O Projeto da Nota Fiscal Eletrônica

O projeto da Nota Fiscal Eletrônica foi desenvolvido de forma integrada entre todas as Secretarias de Fazenda dos Estados e Secretaria da Receita Federal do Brasil e teve como objetivo a implantação de um modelo nacional de documento fiscal eletrônico para substituir a sistemática de emissão do documento fiscal em papel, modelos 1 e 1A. A validade jurídica dos documentos eletrônicos é realizada por meio de assinatura digital da empresa contribuinte. Com isso, o processo de emissão de nota fiscal deixou de existir em meio físico e passou a existir somente em meio eletrônico, simplificando as obrigações fiscais dos contribuintes e permitindo um acompanhamento em tempo real das operações fiscais pelas Secretarias das Fazendas.

Em 2010 foi encerrada toda a implantação do projeto, tendo como produto do mesmo o Sistema Nacional de Documento Fiscal Eletrônico, o qual é compartilhado entre todas as unidades da Federação e com a Receita Federal.

Desta forma, toda nota fiscal eletrônica (NF-e) emitida no país segue o mesmo padrão, independentemente do Estado que o contribuinte estiver emitindo.

O conceito de NF-e definido no Manual de Orientação do Contribuinte v. 5.0 consiste:

A Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) é um documento de existência exclusivamente digital, emitido e armazenado eletronicamente, com o intuito de documentar uma operação de circulação de mercadorias ou prestação de serviços, cuja validade jurídica é garantida por duas condições necessárias: a assinatura digital do emitente e a Autorização de Uso fornecida pela administração tributária do domicílio do contribuinte.

O modelo operacional de funcionamento da emissão da NF-e, de acordo com o Manual de Orientação do Contribuinte v. 5.0 se dá da seguinte forma:

A empresa emissora de NF-e gera um arquivo eletrônico contendo as informações fiscais da operação comercial, o qual deverá ser assinado digitalmente, transformando este arquivo em um documento eletrônico nos termos da legislação brasileira de maneira a garantir a integridade dos dados e a autoria do emissor. Este arquivo eletrônico será transmitido pela Internet para a Secretaria de Fazenda Estadual de jurisdição do contribuinte emitente, a qual, após verificar a integridade formal, devolverá um protocolo de recebimento denominado "Autorização de Uso", sem o qual não poderá haver o trânsito da mercadoria, ressalvados os casos previstos na legislação para a hipótese de haver problemas técnicos na comunicação do contribuinte com a Receita.

Após a Autorização de Uso, que transforma o documento eletrônico no Documento Fiscal denominado Nota Fiscal Eletrônica, a Secretaria de Fazenda Estadual disponibilizará consulta, através Internet, para o destinatário e outros legítimos interessados, que conheçam a chave de acesso do documento eletrônico.

Este mesmo arquivo da NF-e será ainda transmitido para:

- a Receita Federal, que será repositório nacional de todas as NF-e emitidas;
- no caso de uma operação interestadual, a Secretaria de Fazenda Estadual de destino da operação; e,
- quando aplicável, os Órgãos e Entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta que tenham atribuição legal de regulação, normatização, controle e fiscalização, tais como a SUFRAMA, por exemplo.

Sendo assim, todas as informações de compra e venda de mercadorias são armazenadas eletronicamente nas bases de dados das Secretarias da Fazenda Estaduais. Dentre as informações, destaca-se para o objetivo desse artigo, os campos relacionados aos produtos e serviços da NF-e, conforme tabela abaixo:

I - Produtos e Serviços da NF-e										
#	ID	Campo	Descrição	Ele	Pai	Tipo	Ocorrência	Tamanho	Dec	Observação
100	I01	prod	Grupo do detalhamento de Produtos e Serviços da NF-e	G	H01		1-1			
101	I02	cProd	Código do produto ou serviço	E	I01	C	1-1	1-60		Preencher com CFOP, caso se trate de itens não relacionados com mercadorias/produtos e que o contribuinte não possua codificação própria. Formato "CFOP9999"
102	I03	cEAN	GTIN (Global Trade Item Number) do produto, antigo código EAN ou código de barras	E	I01	N	1-1	0,8,12,13,14		Preencher com o código GTIN-8, GTIN-12, GTIN-13 ou GTIN-14 (antigos códigos EAN, UPC e DUN-14), não informar o conteúdo da TAG em caso de o produto não possuir este código.
103	I04	xProd	Descrição do produto ou serviço	E	I01	C	1-1	1-120		
104	I05	NCM	Código NCM com 8 dígitos ou 2 dígitos (gênero)	E	I01	N	1-1	2, 8		Código NCM (8 posições), informar o gênero (posição do capítulo do NCM) quando a operação não for de comércio
105	I06	EXTIPI	EX_TIPI	E	I01	N	0-1	2-3		Preencher de acordo com o código EX da TIPI. Em caso de serviço, não incluir a TAG.
107	I08	CFOP	Código Fiscal de Operações e Prestações	E	I01	N	1-1	4		Utilizar Tabela de CFOP.
108	I09	uCom	Unidade Comercial	E	I01	C	1-1	1-6		ativo imobilizado, etc.), informar o código 00 (zeros) (v2.0) Informar a unidade de comercialização do produto.
109	I10	qCom	Quantidade Comercial	E	I01	N	1-1	15	0-4	Informar a quantidade de comercialização do produto (v2.0).
109a	I10a	vUnCom	Valor Unitário de Comercialização	E	I01	N	1-1	21	0-10	Informar o valor unitário de comercialização do produto, campo meramente informativo, o contribuinte pode utilizar a precisão desejada (0-10 decimais). Para efeitos de cálculo, o valor unitário será obtido pela divisão do valor do produto pela quantidade comercial. (v2.0)
110	I11	vProd	Valor Total Bruto dos Produtos ou Serviços	E	I01	N	1-1	15	2	
111	I12	cEANtrib	GTIN (Global Trade Item Number) da unidade tributável, antigo código EAN ou código de barras	E	I01	N	1-1	0,8,12,13,14		Preencher com o código GTIN-8, GTIN-12, GTIN-13 ou GTIN-14 (antigos códigos EAN, UPC e DUN-14) da unidade tributável do produto, não informar o conteúdo da TAG em caso de o produto não possuir este código.
112	I13	uTrib	Unidade Tributável	E	I01	C	1-1	1-6		
113	I14	qTrib	Quantidade Tributável	E	I01	N	1-1	15	0-4	Informar a quantidade de tributação do produto (v2.0).
113a	I14a	vUnTrib	Valor Unitário de tributação	E	I01	N	1-1	21	0-10	Informar o valor unitário de tributação do produto, campo meramente informativo, o contribuinte pode utilizar a precisão desejada (0-10 decimais). Para efeitos de cálculo, o valor unitário será obtido pela divisão do valor do produto pela quantidade tributável.
114	I15	vFrete	Valor Total do Frete	E	I01	N	0-1	15	2	
115	I16	vSeg	Valor Total do Seguro	E	I01	N	0-1	15	2	
116	I17	vDesc	Valor do Desconto	E	I01	N	0-1	15	2	
116a	I17a	vOutro	Outras despesas acessórias	E	I01	N	0-1	15	2	(v2.0)

Tabela 1 - Campos do Detalhamento de Produtos e Serviços da NF-e
Fonte: Manual de Orientação do Contribuinte, versão 5.0

Conforme se pode observar na tabela 1, os campos de detalhamento de produtos e serviços da NF-e contém dados de extrema relevância para atividade de controle externo, especificamente para identificação de sobrepreço em processos licitatórios e contratações diretas. Isso porque o banco de dados das NF-es armazena as seguintes informações: o código do produto ou serviço, descrição do

produto ou serviço, unidade comercial, quantidade comercial, valor unitário de comercialização, valor total bruto dos produtos ou serviços, valor total do frete, valor total do seguro, valor do desconto e outras despesas acessórias de todas as operações de compra e venda realizadas no Estado de Goiás. Então, a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás sabe exatamente o preço praticado na venda de produtos e serviços de qualquer empresa privada ou pública, sendo a operação de venda realizada para pessoa física, empresa privada ou para órgão público. Nesse sentido seria possível obter a informação, por exemplo, do preço médio praticado, no mês de março de 2017, das vendas de água mineral de 20 litros no mercado privado e público e comparar com preço estimado no edital de licitação que objetiva comprar o mesmo produto.

3.2 Sistema do TCE-GO para coleta de dados dos processos licitatórios

O TCE-GO desenvolveu e implantou em 2016, uma solução tecnológica denominada Informa, capaz de receber dados dos entes fiscalizados de qualquer natureza. O primeiro universo de informações recebidas por meio desta plataforma foi o de Licitações e Contratações Diretas.

The screenshot shows the 'Informa' system interface for entering bidding data. The main heading is 'Edital de Licitação'. Under the 'Dados Principais' section, there is a form with the following fields:

- Sistema de Compra: Dropdown menu with 'SELECIONE' and a search icon.
- Outro: Text input field with a search icon.
- Código de Identificação no Sistema de Compras: Text input field with a search icon.
- Nº do Processo: Text input field with a search icon.
- Nº/Ano do Edital: Text input field with a search icon.
- Modalidade/Regime: Dropdown menu with 'SELECIONE' and a search icon.
- Tipo de Licitação: Dropdown menu with 'SELECIONE' and a search icon.
- Prazo vigência: Text input field with a search icon.
- Período em: Dropdown menu with 'SELECIONE' and a search icon.
- Sistema de Registro de Preço?: Dropdown menu with 'Sim' and a search icon.
- Valor Estimado R\$: Text input field with a search icon.
- Natureza do objeto: Dropdown menu with 'SELECIONE' and a search icon.

Figura 4 - Tela de lançamento de dados do processo licitatório no sistema Informa
Fonte: TCE-GO

A Resolução Normativa nº 005/2015 TCE-GO estabelece no Art. 263 que:

Art. 263. O Tribunal ou o Relator poderá requisitar por iniciativa própria, ou mediante solicitação do Ministério Público junto ao Tribunal ou unidade técnica, cópia de instrumento convocatório já

publicado, nos termos do §2º, do artigo 113, da Lei n. 8.666/193, bem como dos atos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, com os documentos que se fizerem necessários ao seu exame.

...

§ 4º. Para os fins do disposto no presente artigo os editais de licitação e os atos de dispensa e inexigibilidade serão acompanhados de forma seletiva e concomitante por meio da publicação nos órgãos oficiais, por meio de requisições de informações expedidas diretamente pelos Relatores e, também, por meio de sistema eletrônico de dados a ser alimentado pelos jurisdicionados e acessível aos gabinetes dos Relatores, Unidades Técnicas e Ministério Público de Contas.

§ 5º Todos os jurisdicionados deverão alimentar eletronicamente o sistema de dados disponibilizado pelo Tribunal de Contas, mencionado no § 4º, com as informações relativas a todos os editais de licitação e atos de dispensa e inexigibilidade, no prazo máximo de dois dias contados de sua publicação, sob pena de multa.

Sendo assim, todas as contratações do Estado devem ser lançadas no sistema Informa no prazo máximo de 2 dias contados da sua publicação do Diário Oficial. O formulário de recepção dos dados possui um bloco de informações estruturadas relacionadas aos itens do edital, conforme pode ser visualizado na figura 6.

The screenshot displays the 'Itens do Edital' form within the Informa system. The interface features a dark blue sidebar on the left with navigation options like 'Início', 'Licitações e Contratações dir...', 'Retificar', 'Ajuda', and 'Sair'. The main content area is titled 'Itens do Edital' and contains several input fields, each with a small circular icon to its right. The fields are: 'Lote' (text input), 'Nº do Item' (text input), 'Produto/Serviço' (text input), 'Unidade de medida' (dropdown menu with 'SELECIONE' selected), 'Quantidade' (text input), 'Valor Unitário R\$' (text input), 'Taxa de Desconto (%)' (text input), 'V. Unit. (mão de obra) R\$' (text input), 'Código' (text input), and 'Planilha de referência' (dropdown menu with 'SELECIONE' selected). At the bottom of the form, there are two buttons: '+ Incluir' and 'Importar CSV'.

Figura 5 - Itens do Edital no sistema Informa
Fonte: TCE-GO

Existem alguns campos desse bloco de informações semelhantes aos campos do bloco de detalhamento de produtos e serviços da NF-e. Sendo assim, usando algumas técnicas de análise de dados torna-se possível comparar os preços dos produtos e serviços previstos no edital com o preço dos produtos e serviços da

NF-e, a fim de identificar sobrepreço no processo licitatório. Os campos similares podem ser observados na tabela abaixo:

Tabela 2 - Campos similares NF-e x Informa

Campos da NF-e	Campos do Edital lançados no Informa
Descrição do produto ou serviço	Produto/Serviço
Unidade comercial	Unidade de medida
Quantidade comercial	Quantidade
Valor unitário de comercialização	Valor unitário
Valor do desconto	Taxa de desconto

3.2 Solução proposta

A proposta para que o TCE-GO tenha efetividade na fiscalização de sobrepreço nos processos licitatórios e contratações diretas dos entes fiscalizados, atuando de forma concomitante e seletiva, evitando, assim, que ocorra o dano ao Erário, seria a utilização dos dados nas notas fiscais eletrônicas juntamente com os dados da plataforma de recepção de dados dos processos licitatórios no TCE-GO (Informa), a fim de identificar os preços de produtos que estão acima da média praticada para aquele produto nas operações comerciais realizadas pelas empresas e que geraram notas fiscais eletrônicas.

Assim, o primeiro passo da solução seria o TCE-GO celebrar um convênio com a Secretaria da Fazenda do Estado de Goiás – SEFAZ-GO para obter acesso às informações dos preços praticados em todas as operações comerciais do Estado. Caberia ao Serviço de Informações Estratégicas do TCE-GO operacionalizar o referido convênio e com isso criar, por meio da atividade de inteligência, trilhas automatizadas pré-definidas que identifiquem e alertem a ocorrência de discrepâncias a qualquer tempo em relação a prática de sobrepreço na Administração Estadual, auxiliando na definição de ações de controle externo.

O Serviço de Informações Estratégicas possui competência para realizar essas atividades, pois no Art. 4 da Resolução Normativa nº009/2016-TCE-GO prevê:

Art. 4º São atribuições do Serviço de Informações Estratégicas:

...

III - interagir com outros órgãos e entidades da Administração Pública com objetivo de estabelecer rede de intercâmbio e compartilhamento de informações e conhecimentos estratégicos que apoiem as ações de controle externo;

...

X - criar e gerenciar trilhas automatizadas pré-definidas a partir de informações dos órgãos jurisdicionados, sistemas informatizados do Tribunal ou de sistemas informatizados dos próprios órgãos, que identifiquem e alertem a ocorrência de discrepâncias a qualquer tempo e que auxiliem na definição de ações de controle externo.

A seguir será apresentado as principais etapas da metodologia de implementação da solução proposta por este trabalho.

A primeira delas consiste na recepção dos dados do Sistema da Nota Fiscal Eletrônica. Para essa etapa, o TCE-GO e SEFAZ-GO deverão estabelecer um protocolo de comunicação utilizando a tecnologia de web services e definir quais campos da NF-e (ex. descrição do produto, unidade de medida, preço unitário, data da venda, cidade, etc) estarão disponíveis para TCE-GO.

A segunda etapa consiste na criação de um banco de dados no servidor protegido do Serviço de Informações Estratégicas no TCE-GO contendo as informações importadas do sistema da NF-e. O acesso a este banco de dados deve ser exclusivo aos servidores lotados na unidade de inteligência, tendo em vista o caráter sigiloso que as informações requerem.

A terceira etapa seria a criação de um banco de dados no servidor protegido do Serviço de Informações Estratégicas no TCE-GO contendo as informações importadas do sistema Informa.

A quarta etapa seria criar uma codificação para cada produto, visando classificar e agrupar os produtos da base de dados NF-e e Informa, permitindo a comparabilidade. Para cada categoria de produtos, é necessário identificar as palavras chaves a serem encontradas no campo descrição do produto das bases de dados da NF-e e Informa, para que seja possível distinguir produtos diferentes e agrupar produtos semelhantes. Essa categorização de produtos será a base para a construção de um banco de preços de referência.

A quinta etapa seria a utilização da tecnologia de Business Intelligence (BI) para integrar todos esses dados em um repositório e possibilitar a análise. Segundo [TURBAN et. al. 2009] os sistemas de BI possuem quatro grandes componentes:

- Fontes de Informação: São sistemas dos quais são obtidas as informações, tais como, sistemas operacionais e transacionais da organização.
- Processo de extração, transformação e carga (ETL): Recupera e transforma os dados que serão carregados para a base que consolida os dados para análise.
- Data Warehouse (DW): Repositório de dados integrados e não volátil que proporciona informação preparada no processo ETL para a análise.
- Data Mart (DM): É uma base de dados específica para uma determinada área dentro de uma organização.

A sexta etapa seria a utilização de técnicas de mineração de texto, que emprega ferramentas estatísticas e inteligência artificial para verificar quais palavras ocorrem com maior frequência no campo de descrição do produto ou serviço na base de NF-e e do Informa. O objetivo dessa etapa é identificar e classificar um produto único e específico de acordo com a tabela criada na quarta etapa.

A sétima etapa consiste no desenvolvimento das trilhas automatizadas pré-definidas que emitirão alertas quando qualquer entidade da Administração do Estado de Goiás tentar licitar um ou mais produtos com preços acima do mercado.

A partir dos resultados das trilhas executadas na etapa anterior, a oitava etapa consistirá na construção de um ranking dos processos licitatórios ou contratações diretas com indícios de sobrepreços. Para cada aquisição, será calculado o percentual de sobrepreço bem como o valor em reais estimado. O ranking será ordenado do maior valor de sobrepreço estimado para o menor. Desta forma, será gerado uma matriz de risco, por meio do qual o TCE-GO poderá atuar de forma seletiva, fiscalizando os processos licitatórios que apresentarem o maior valor estimado de sobrepreços. Um exemplo pode ser visualizado na tabela a seguir.

Tabela 3 - Exemplo Ranking Sobrepreço
 Fonte: Elaborado pelo autor

Ranking	Processo de aquisição	Sigla do Órgão	Objeto Contratado	Data aviso licitação	Valor estimado	Valor sobrepreço	% Sobrepreço
1	201500025159677	DETRAN	O presente Contrato tem por objeto a prestação de serviços de impressão cópias e digitalização.	28/03/2017	R\$ 15.045.300,00	R\$ 650.000,00	4%
2	201400066008748	AGRODEFESA	Contratação de Serviços de Telefonia Móvel, com Aquisição de 50 (cinquenta) Aparelhos Celulares e 200 (duzentos) Modems em Regime de Comodato, pelo período de 30 (trinta) meses.	25/03/2017	R\$ 1.077.648,00	R\$ 32.000,00	3%
3	201500029005277	AGR	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE 0800 E SERVIÇO TELEFÔNICO FIXO COMUTADO LOCAL, A SER EXECUTADO DE FORMA CONTINUA PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA OUVIDORIA DA AGR	10/02/2017	R\$ 134.222,04	R\$ 7.000,00	5%
4	201500066005857	CASACIVIL	Contratação de empresa para fornecimento de Gás Liquefeito de Petróleo	15/03/2017	R\$ 8.094,80	R\$ 800,00	10%
5	201400013003297	CASACIVIL	fornecimento de coroa de flores, orquídeas e buquês a serem oferecidos em ocasiões de homenagens póstumas pela Governadoria do Estado, em Goiânia e no interior do Estado de Goiás, em atendimento às necessidades da Superintendência de Relações Públicas desta Pasta, pelo período de 12 (doze) meses.	22/03/2017	R\$ 131.556,00	R\$ 5,00	0%

CONCLUSÃO

Uma das irregularidades de maior relevância nas fiscalizações de procedimentos licitatórios é o de sobrepreço do produto ou serviço a ser contratado. Essa prática ocasiona a contratação de produtos e serviços por um preço superior ao encontrado no mercado, gerando prejuízos e danos aos cofres públicos.

A proposta de solução apresentada neste artigo científico possibilita a identificação de prática de sobrepreço nas aquisições de produtos ou serviços na administração pública estadual de forma precisa, tornando uma excelente ferramenta de combate à corrupção.

Além disso, possibilitará ao TCE-GO o aperfeiçoamento do controle concomitante, prevenindo e reprimindo a prática de sobrepreço nas compras públicas, antes do pagamento ser efetivado.

Outro benefício dessa solução é a de permitir a atuação de forma seletiva em áreas de risco e relevância sobre os processos licitatórios que apresentarem maior valor de sobrepreços. Desta forma, o Serviço de Análise Prévia de Editais de Licitação poderá utilizar o ranking de processos licitatórios com indícios de sobrepreços e selecionar os primeiros colocados, o que otimiza os recursos humanos e financeiros do TCE-GO, pois o foco da fiscalização será nos processos mais críticos e de maior materialidade.

O Serviço de Informações Estratégicas do TCE-GO, uma vez instituído e com suas atividades normatizadas, tem todas as prerrogativas necessárias para contribuir com o controle concomitante e seletivo de sobrepreços nas licitações públicas e contratações diretas. Essa unidade, utilizando as atividades de inteligência, poderá fornecer uma visão estratégica para as demais áreas de controle externo acerca dos sobrepreços praticados pela Administração. A unidade tem perfeitas condições de recepcionar, de forma segura e sigilosa, as informações da base de dados das notas fiscais eletrônicas e por meio dela gerar o ranking das compras públicas com maiores indícios de sobrepreços.

REFERÊNCIAS

MC MASTER, M. D. **The intelligence advantage: organizing for complexity**. Newton, MA : Butterworth-Heinemann, 1996

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Visões do Jogo: Percepções das Sociedades Canadense e Brasileira sobre a Atividade de Inteligência**. In: Russell G. Swenson; Susana C. Lemozy. (Org.). Democratización de la Función de Inteligencia: El Nexo de la Cultura Nacional y la Inteligencia Estratégica. Washington, DC: National Defense Intelligence College Press, 2009, p. 113-138.

FIGUEIREDO, Lucas. **Ministério do silêncio: a história do serviço secreto brasileiro de Washington Luís a Lula 1927-2005**. Rio de Janeiro: Record, 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

PLANOESTRATEGICOTCEGO. **Plano Estratégico 2014-2020 do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9.ed. São Paulo: Dialética, 2002.

COSTA, Valeria Costa. **Sobrepreço em Licitações gera prejuízos de R\$ 110 bilhões**, 2015. Disponível em: <http://www.weblicitacoes.com.br/sobrepreco-em-licitacoes-gera-prejuizos-de-r-110-bilhoes>. Acesso em: março.2017

TURBAN, E. et. al. (2009) **"Business Intelligence: Um enfoque gerencial para a inteligência do negócio"**. Bookman.