

RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO

TC n. 013.463/2017-9 Fiscalização n. 341/2016

Relator: Vital do Rêgo

DA FISCALIZAÇÃO

Modalidade: Conformidade

Ato originário: Acórdão 906/2009 - Plenário

Objeto da fiscalização: Gestão das empresas públicas de TI

Ato de designação: Portaria de alteração - Sefti 1125/2017, de 20/10/2017 (peça 108)

Portaria de designação-planejamento - Sefti 453/2017, de 31/05/2017 (peça 1)

Período abrangido pela fiscalização: De 01/01/2014 a 31/05/2017

Composição da equipe: Eduardo Baiocchi de Macêdo - matr. 8086-1 (Coordenador)

Amauri Tavares Cavalcante - matr. 10163-0

Gelson Heindrickson - matr. 6502-1

Maria Camila de Ávila Dourado - matr. 8616-9

DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO

Órgãos/entidades fiscalizados: Serviço Federal de Processamento de Dados, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Ministério da Fazenda e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev

Vinculação (ministério): Ministério da Fazenda

Vinculação TCU (unidade técnica):

Responsáveis pelo órgão/entidade:

nome: André Leandro Magalhaes

cargo: Presidente da Dataprev

período: A partir de 22/03/2017

nome: Maria da Gloria Guimarães dos Santos

cargo: Presidente do Serpro

período: A partir de 20/05/2016



nome: Henrique de Campos Meirelles

cargo: Ministro da Fazenda

período: A partir de 13/05/2016

nome: Dyogo Henrique de Oliveira

cargo: Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

período: A partir de 31/03/2017

Outros responsáveis: vide peça: “Rol de responsáveis”

PROCESSOS CONEXOS

- TC 002.985/2008-1
- TC 022.241/2010-8
- TC 037.214/2012-8
- TC 029.351/2015-4
- TC 005.693/2015-2
- TC 039.709/2012-4
- TC 026.025/2014-0

RESUMO

Avaliação de Eficiência, Eficácia e Economicidade na Gestão da Dataprev e do Serpro

A Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) são empresas públicas não dependentes com a finalidade precípua de prestarem serviços de Tecnologia da Informação (TI) para o Governo Federal, em especial para os órgãos responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas nas áreas da previdência social e da fazenda pública.

A abrangência sistêmica da atuação dessas duas empresas repercute sobre os principais sistemas de informação e programas de governo e na estratégia de implantação do Governo Digital no Brasil, pois grande parte da infraestrutura tecnológica e serviços necessários para essa implantação provêm dos serviços por elas prestados.

Objetivo da auditoria

O principal objetivo desta fiscalização foi avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e legalidade de atividades relativas à prestação de serviços de tecnologia da informação pela Dataprev e pelo Serpro, em especial, dos preços praticados nos contratos firmados com o Poder Público.

Principais conclusões

No que tange à avaliação econômico-financeira das empresas, considera-se que a situação econômica da Dataprev é boa, porém isso se deve majoritariamente às margens de lucro obtidas na atuação no setor privado, especialmente com as operações de empréstimos consignados, que têm suprido as dificuldades provenientes da atuação no setor público. O Serpro, por sua vez, apresenta situação econômica oposta à da Dataprev, tendo a empresa acumulado prejuízos da ordem de R\$ 597 milhões nos últimos dez anos. Os resultados negativos são consequência dos aumentos dos custos e das despesas em proporção maior do que os aumentos nas receitas. No período analisado (2014 a 2017), a empresa também apresentou despesas financeiras superiores às receitas.

Quanto à situação financeira, o cenário tem se mostrado adverso às duas empresas. A Dataprev tem enfrentado longos períodos de dificuldades para o recebimento das faturas dos clientes e assim gerar os recursos necessários para a realização de investimentos, enquanto o Serpro tem passado por dificuldades na obtenção de caixa, precisando, em alguns momentos, ser socorrido por aportes de capital realizados pela União. Nos últimos oito anos, foram realizados quatro aportes no Serpro, somando o montante superior a R\$ 700 milhões. Verificou-se que houve melhoria no caixa operacional do Serpro em 2015 e 2016, porém ainda não suficiente para eliminar o risco de descontinuidade das operações da empresa.

Também foram identificados aspectos que devem ser aperfeiçoados com vistas a promover a melhoria da eficiência, da eficácia e da economicidade da Dataprev e do Serpro.

No período entre 2014 e 2017, a Dataprev e o Serpro apresentaram baixa eficiência operacional na prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas em comparação com o desempenho obtido pelo mercado para a prestação desse serviço, além de apresentarem dificuldades para atender ao volume de demandas recebidas. Tais problemas podem explicar o baixo percentual de clientes satisfeitos com tal serviço, cujos índices, segundo pesquisas de satisfação aplicadas nas duas empresas, giram em torno de 50%.

Em relação aos preços cobrados pela Dataprev e pelo Serpro por serviço de desenvolvimento de sistemas, constatou-se que não são competitivos no mercado e ainda assim as

receitas obtidas pelas empresas públicas com esse serviço têm sido insuficientes para cobrir os custos incorridos com essa atividade. É provável que as principais causas para esse problema incluam as ineficiências operacionais identificadas neste trabalho e o fato de que a remuneração efetiva média dos analistas alocados na produção desse serviço encontra-se acima do praticado por empresas privadas.

No que toca à eficácia na resolução de incidentes de TI identificou-se que, no Serpro, é baixíssimo o índice de problemas resolvidos dentro dos prazos, ainda que, em alguns casos, esses prazos não constassem em contrato, tendo sido estabelecidos apenas internamente pelo próprio Serpro. Na Dataprev, por sua vez, o índice vem melhorando gradativamente, tendo havido substancial melhora em 2016 e em 2017, sendo que somente cerca de 6% dos incidentes não foram resolvidos no prazo, contra 47% no Serpro.

Verificou-se, também, que ambas as empresas falham em definir e acompanhar indicadores de processos de trabalho relevantes, em dissonância com as melhores práticas. Além disso, é praticamente inexistente a definição e o acompanhamento de indicadores de eficiência operacional, assim entendida como a relação entre produtos gerados e recursos utilizados em sua produção.

Além disso, considera-se que a maior facilidade para a contratação da Dataprev e do Serpro por órgãos e entidades públicos em face das condições diferenciadas estabelecidas na legislação, com previsão de licitação dispensável e, no caso do Serpro, de licitação dispensada para a prestação de serviços estratégicos de TI a órgãos do MF e do MP, aliada às deficiências nas normas infra legais sobre a matéria, contribui para o aprofundamento dos problemas expostos. Essa primazia para a contratação dessas empresas públicas não contribui para estimulá-las a serem mais competitivas e a buscarem ganhos de eficiência.

Por fim, ressalta-se que a ausência de rastreabilidade e transparência referente à composição dos preços praticados pela Dataprev e pelo Serpro em contratos com o Poder Público dificultam sobremaneira a análise da compatibilidade desses preços com os que se verificam no mercado, o que, mais uma vez, favorece a ineficiência e a ineficácia na prestação dos serviços por essas empresas e a falta de economicidade nas suas contratações.

Benefícios esperados

As propostas de encaminhamento deste trabalho visam, sobretudo, contribuir com a melhoria da eficiência operacional e econômica, da eficácia e da economicidade das empresas públicas prestadoras de serviços de TI, bem como para maior transparência do modelo de precificação por elas adotado e da composição dos preços efetivamente praticados e, como resultado final, maior economicidade nas contratações desses serviços pelo Poder Público.

SUMÁRIO

I.	APRESENTAÇÃO.....	10
II.	INTRODUÇÃO.....	10
II.1	Deliberações	10
II.2	Visão geral do objeto.....	10
II.3	Objetivos da auditoria.....	12
II.4	Metodologia.....	13
II.5	Limitações	14
II.6	Volume dos recursos fiscalizados	14
II.7	Benefícios estimados da fiscalização	14
II.8	Processos conexos	15
II.9	Situação das contas.....	15
III.	ANÁLISE DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA	15
III.1	Dataprev	15
III.2	Serpro	16
IV.	ACHADOS.....	18
IV.1	Achado 1 – A prestação de serviços aos clientes apresenta baixa eficiência	18
IV.2	Achado 2 – Baixa eficácia no atendimento das expectativas de clientes e usuários	31
IV.3	Achado 3 – A remuneração efetiva do cargo de analista está acima dos valores praticados no mercado	41
IV.4	Achado 4 – Os preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não são competitivos no mercado.....	52
IV.5	Achado 5 – As receitas obtidas com a prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas são insuficientes para cobrir os custos incorridos com essa atividade	55
IV.6	Achado 6 – Falhas na aplicação do conceito de serviço estratégico da Lei do Serpro	60
IV.7	Achado 7 – Ausência de rastreabilidade e transparência na composição dos preços praticados	70
V.	COMENTÁRIOS DOS GESTORES	78
VI.	CONCLUSÃO.....	78
VII.	PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	81
	APÊNDICE A - Matriz de Achados.....	85
	ANEXOS	108
	Anexo 1 – Abrangência dos indicadores de desempenho das empresas, relativamente a processos do Cobit 5	111
	Anexo 2 – Indicadores de eficiência operacional informados pela Dataprev e pelo Serpro	119
	Anexo 3 – Processos conexos.....	122
	Anexo 4 – Metodologia da fiscalização	128
	Anexo 5 – Análise dos comentários dos gestores	136
	Anexo 6 – Análise da situação econômico-financeira da Dataprev e do Serpro.....	170

LISTA DE SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
APF	Administração Pública Federal
Cobit	<i>Control Objectives for Information and Related Technologies</i>
CS	Central de Serviços
Dataprev	Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência
Denatran	Departamento Nacional de Trânsito
DFC	Demonstração do Fluxo de Caixa
DRE	Demonstração do Resultado do Exercício
FCF	Fluxo de Caixa de Financiamento
FCI	Fluxo de Caixa de Investimento
FCO	Fluxo de Caixa Operacional
IEC	<i>International Electrotechnical Commission</i>
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IFPUG	<i>International Function Point Users Group</i>
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
ISBSG	<i>International Software Benchmarking Standards Group</i>
ISO	<i>International Organization of Standardization</i>
Itil	<i>Information Technology Infrastructure Library</i>
MCidades	Ministério das Cidades
MDIC	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MF	Ministério da Fazenda
MP	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTb	Ministério do Trabalho
NAT	Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União
NBR	Norma Brasileira
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PF	Pontos de Função
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
ROI	Retorno sobre Investimento
Sefti	Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação
Semag	Secretaria de Macroavaliação Governamental
Serpro	Serviço Federal de Processamento de Dados
Sigepe	Sistema de Gestão de Pessoas
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicações
TRI	Taxa de Retorno sobre o Investimento

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estatísticas sobre o desenvolvimento de sistemas (janeiro/2014 a maio/2017).....	19
Tabela 2 – Horas que seriam necessárias no desenvolvimento de sistemas (janeiro/2014 a maio/2017)	20
Tabela 3 – Índices de eficiência no desenvolvimento de sistemas (janeiro/2014 a maio/2017).....	21
Tabela 4 - Custo Total e Custo por Chamado da Central de Serviços da Dataprev.....	23
Tabela 5 - Custo Total e Custo por Chamado da Central de Serviços do Serpro	23
Tabela 6 – Clientes satisfeitos com a Central de Serviços, na Dataprev e no Serpro	24
Tabela 7 – Satisfação dos clientes com o atendimento da Dataprev	24
Tabela 8 – Estatísticas e <i>backlog</i> das demandas de desenvolvimento de sistemas (janeiro/2014 a maio/2017).....	32
Tabela 9 – Fluxo médio mensal de entradas e saídas de pontos de função, na Dataprev (janeiro/2014 a maio/2017).....	34
Tabela 10 – Estimativa do tempo necessário para produzir os PF em <i>backlog</i>	35
Tabela 11 – Cumprimento do prazo de atendimento de incidentes pela Dataprev	36
Tabela 12 – Cumprimento do prazo de atendimento de incidentes pelo Serpro	37
Tabela 13 – Evolução da satisfação geral dos clientes da Dataprev	38
Tabela 14 – Evolução da satisfação dos clientes da Dataprev com o serviço de desenvolvimento de sistemas	38
Tabela 15 – Evolução da satisfação dos clientes do Serpro com o serviço de desenvolvimento de sistemas	39
Tabela 16 – Evolução da satisfação geral dos clientes do Serpro	39
Tabela 17 – Percentual de analistas da Dataprev e do Serpro com remuneração mensal efetiva do cargo acima dos valores de mercado.....	41
Tabela 18 – Estatísticas gerais sobre pessoal e remuneração na Dataprev e no Serpro.....	43
Tabela 19 – Estatísticas e remuneração mensal efetiva de cargos, na Dataprev (janeiro/2016 a junho/2017)	44
Tabela 20 – Estatísticas e remuneração mensal efetiva de cargos, no Serpro (janeiro/2016 a junho/2017)	44
Tabela 21 – Remunerações de referência no mercado com base em pesquisas salariais realizadas em 2017.....	45
Tabela 22 – Remuneração efetiva do cargo de analista na Dataprev e no Serpro em comparação com o mercado	46
Tabela 23 – Percentis da distribuição dos preços vencedores das 57 licitações para desenvolvimento de sistemas realizadas por órgãos públicos federais e vencidas por empresas privadas de TI	53
Tabela 24 – Totais faturados das demandas de desenvolvimento de sistemas, em valores nominais.....	56
Tabela 25 – Totais faturados das demandas de desenvolvimento, corrigidos pelo IPCA.....	56



Tabela 26 –Despesa média mensal com remuneração do pessoal de desenvolvimento de sistemas, no Serpro	57
Tabela 27 –Despesa média mensal com remuneração do pessoal de desenvolvimento de sistemas, na Dataprev	57
Tabela 28 – Cálculo do ROI nas atividades de desenvolvimento de sistemas, do Serpro e da Dataprev, no período entre janeiro/2014 e maio/2015.....	58
Tabela 29 – Abrangência dos indicadores de desempenho das empresas, relativamente a processos do Cobit 5	118
Tabela 30 – Indicadores de eficiência operacional, informados pela Dataprev e pelo Serpro.....	120
Tabela 31 – Remuneração efetiva de funções de confiança na Dataprev X valores de mercado (janeiro/2016 a junho/2017)	120
Tabela 32 – Remuneração efetiva de funções de confiança no Serpro X valores de mercado (janeiro/2016 a junho/2017)	121
Tabela 33 – Contratos selecionados pela equipe de fiscalização	128
Tabela 34 – Demonstrativo de expansão/retração da capacidade instalada, na Dataprev	178
Tabela 35 – Composição do fluxo de caixa de financiamento, na Dataprev	178
Tabela 36 – Resumo da geração de caixa, na Dataprev	179
Tabela 37 – Composição do Ativo da Dataprev.....	181
Tabela 38 – Composição do Passivo da Dataprev	182
Tabela 39 – Variações do fluxo de caixa do Serpro.....	190
Tabela 40 – Geração de fluxo de caixa operacional para manter a capacidade instalada, no Serpro	192
Tabela 41 – Capacidade de investimento sem os aportes da União, no Serpro	193
Tabela 42 – Trajetória e componentes do fluxo de caixa de financiamento, no Serpro	194

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do <i>backlog</i> ao longo dos meses de janeiro/2014 a maio/2017, na Dataprev ..	33
Gráfico 2 – Evolução do <i>backlog</i> ao longo dos meses de janeiro/2014 a maio/2017, no Serpro	33
Gráfico 3 – Evolução do <i>backlog</i> médio mensal acumulado de janeiro/2014 a maio/2017, na Dataprev	35
Gráfico 4– Histograma da remuneração efetiva dos cargos de analista na Dataprev	46
Gráfico 5– Histograma da remuneração efetiva dos cargos de analista no Serpro	47
Gráfico 6 – Remuneração do cargo genérico “Analista de TI”, tempo no cargo e valores de mercado, na Dataprev.....	48
Gráfico 7– Remuneração do cargo genérico “Analista de TI”, tempo no cargo e valores de mercado, no Serpro	49
Gráfico 8 – Distribuição dos preços de ponto de função nas licitações avaliadas	53
Gráfico 9 – Evolução dos principais componentes da DRE, na Dataprev	170
Gráfico 10 – Receita Bruta por produto (2016), na Dataprev	171
Gráfico 11 – Composição das receitas por cliente, na Dataprev	172
Gráfico 12 – Composição e trajetória dos custos dos serviços prestados, na Dataprev.....	173
Gráfico 13 – Composição e trajetória das despesas operacionais, na Dataprev.....	174
Gráfico 14 – Taxa de Retorno sobre o Investimento, na Dataprev	175
Gráfico 15 – Evolução do caixa x faturamento, na Dataprev	176
Gráfico 16 – Investimentos x fluxo de caixa operacional, na Dataprev.....	177
Gráfico 17 – Liquidez da Dataprev	180
Gráfico 18 – Receita líquida x Despesas + Custos, no Serpro	182
Gráfico 19 – Resultado do Exercício (2007 a 2016), no Serpro	183
Gráfico 20 – Trajetória das receitas (2007 a 2016), no Serpro	184
Gráfico 21 – Composição das receitas por produto, no Serpro.....	185
Gráfico 22 – Composição do faturamento por cliente, no Serpro.....	185
Gráfico 23 – Trajetória e composição das despesas + custos, no Serpro.....	186
Gráfico 24 – Trajetória da rentabilidade, no Serpro.....	188
Gráfico 25 – Saldo de caixa com aportes, no Serpro	189
Gráfico 26 – Caixa com aportes x Caixa sem aportes, no Serpro	190
Gráfico 27 – Evolução do fluxo de caixa operacional x faturamento, no Serpro	191
Gráfico 28 – Expansão/retração da capacidade instalada, no Serpro.....	193
Gráfico 29 – Liquidez no Serpro	195





I. APRESENTAÇÃO

1. Trata-se de fiscalização, na modalidade conformidade, porém com relevantes aspectos operacionais, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) e pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) no Ministério da Fazenda (MF), no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), na Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e no Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

2. O objetivo é avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e legalidade dos serviços de tecnologia da informação prestados por essas empresas públicas de TI – Dataprev e Serpro, em especial, dos preços praticados nos contratos firmados com o Poder Público.

3. A abrangência sistêmica da atuação dessas duas empresas repercute sobre os principais sistemas de informação e programas de governo e na estratégia de implantação do Governo Digital no Brasil, pois grande parte da infraestrutura tecnológica e serviços necessários para essa implantação provêm dos serviços por elas prestados.

4. Por essa razão, o alcance do objetivo geral desta fiscalização fornecerá um conjunto de informações importantes para a tomada de decisão quanto às diretrizes, estratégias, ações e possíveis medidas corretivas relacionadas à forma de atuação das referidas empresas.

5. Esta fiscalização, alinhada com a diretriz de avaliação da eficiência pública, estabelecida pelo TCU em 2017, foi selecionada como Trabalho de Especial Relevância Estratégica para o Tribunal.

II. INTRODUÇÃO

II.1 Deliberações

6. A presente fiscalização decorre das determinações exaradas no item 9.12 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes (TC 002.985/2008-1), no item 9.3 do Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, com Voto Revisor do Ministro Aroldo Cedraz (TC 037.214/2012-8), no item 9.7 do Acórdão 2.393/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (TC 022.241/2010-8), e no item 9.7 do Acórdão 2.734/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas (TC 026.025/2014-0).

II.2 Visão geral do objeto

7. As empresas prestadoras de serviços de tecnologia da informação (TI) objeto desta fiscalização são a Dataprev e o Serpro, ambas classificadas como empresas estatais não dependentes. De acordo com o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), empresa estatal dependente é a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Dataprev

8. A Dataprev é uma empresa pública com sede e foro em Brasília (DF) e filial regional no Rio de Janeiro (RJ), abrangência em todo território nacional, personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira.

9. A empresa foi criada pela Lei 6.125/1974, tendo por objetivo estudar e viabilizar tecnologias de informática, na área da previdência e assistência social. Até o advento da Medida Provisória 726, de 12/5/2016, convertida na Lei 13.341/2016, a Dataprev era vinculada ao antigo Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), atualmente Ministério do Trabalho (MTb). Após a edição da referida Medida Provisória, a empresa passou a ser vinculada ao Ministério da Fazenda (MF).



10. Em que pese a mudança organizacional decorrente dessa nova lei, que também transferiu as competências sobre previdência e previdência complementar para o Ministério da Fazenda, a composição acionária da Dataprev não se alterou. O capital social é de R\$ 750 milhões, do qual a União, representada pelo Ministério do Trabalho, permanece com participação de 51%, e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com 49% (peça 154, p. 3 e 6).

11. De acordo com o seu Estatuto Social (Decreto 7.151/2010), sem prejuízo de suas atividades principais e em harmonia com a política governamental, a Dataprev poderá prestar serviços a terceiros (art. 4º, § 1º).

12. Além do seu principal cliente, o INSS, que em 2016 respondeu por 41% do faturamento proveniente de serviços prestados pela empresa ao setor público, a Dataprev presta serviços para a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), para o MF, que absorveu as competências do extinto Ministério da Previdência Social, para o MTb, para o MP, entre outros.

13. O serviço de desenvolvimento de sistemas e o serviço de produção são extremamente importantes, tanto para a Dataprev quanto para os contratantes, embora o primeiro seja pouco significativo do ponto de vista de participação no total de receitas operacionais da empresa (1,5% em 2016). Já o serviço de produção respondeu por 98,4% do total dessas receitas no referido ano (parágrafo 8 do Anexo 6).

14. A Dataprev também presta serviços e mantém convênios com instituições privadas e públicas para identificação de óbitos e processamento de informações relacionadas a concessão de empréstimo consignado a aposentados e pensionistas. O setor privado responde por 34% do faturamento da empresa.

15. Além disso, a empresa integra consórcio com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para viabilização do Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe), que unifica os serviços relativos a essa área no Governo Federal.

Serpro

16. O Serpro, empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, foi criado por meio da Lei 4.516/1964, modificada pela Lei 5.615/1970 (Lei do Serpro) e pela Lei 9.649/1998. Tem por objeto a execução de serviços de tratamento de informações e processamento de dados, através de computação eletrônica ou eletromecânica, a prestação de assistência no campo de sua especialidade.

17. O art. 67 da Lei 12.249/2010 introduziu importante alteração na Lei do Serpro, modificando o art. 2º, a fim de introduzir o conceito de “serviço estratégico” de TI no âmbito do MF e do MP, bem como de seus respectivos órgãos, com licitação dispensada para a contratação do Serpro para a prestação desse tipo de serviço.

18. O art. 68 da Lei 12.249/2010, por sua vez, atribuiu ao Ministro de Estado da Fazenda a competência para o estabelecimento da metodologia que fixa o valor da remuneração dos referidos serviços estratégicos.

19. A empresa, com capital social de aproximadamente R\$ 1 bilhão, integralmente subscrito pela União (peça 155, p. 6), tem sede e foro em Brasília (DF), atuação em todo território nacional, personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio e autonomia administrativa e financeira.

20. Conforme o art. 4º do Estatuto Social do Serpro, aprovado na 1ª Assembleia Geral Extraordinária de 2017, publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 27/3/2017, estão entre as suas finalidades (<http://serpro.gov.br/menu/quem-somos/transparencia1/lei-de-acesso-a-informacao/institucional/estatuto-do-serpro>):

a) atender, prioritariamente, aos órgãos dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;



b) aplicar as disponibilidades de sua capacidade técnica e operacional na execução dos serviços de sua especialidade que venham a ser contratados com outros órgãos e entidades da administração pública federal, estadual e municipal.

21. Além do seu principal cliente, a RFB, que responde por aproximadamente metade do seu faturamento, o Serpro presta serviços para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para a PGFN, para o MP, para o Ministério das Cidades (MCidades), para o Ministério da Justiça (MJ), para o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), para o Tribunal de Contas da União (TCU), entre outros.

22. À semelhança da Dataprev, o serviço de desenvolvimento de sistemas e o serviço de produção são extremamente importantes, tanto para o Serpro quanto para os contratantes, embora o primeiro seja pouco significativo do ponto de vista de participação no total de receitas operacionais da empresa (8,2% em 2016). Já o serviço de produção respondeu por 84,2% do total dessas receitas no referido ano (parágrafo 92 do Anexo 6).

II.3 Objetivos da auditoria

Escopo

23. O objetivo principal da auditoria é avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e legalidade dos serviços de tecnologia da informação prestados por empresas públicas de TI, em especial, dos preços praticados nos contratos firmados com o Poder Público, conforme comando do item 9.12 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, que determinou a fiscalização (parágrafo 2 do Anexo 3).

24. Também integram o escopo a avaliação da metodologia de precificação adotada por tais entes públicos prestadores de serviços de TI, bem como a verificação de aspectos de conformidade relacionados ao conceito de “serviço estratégico” e à sua implementação, conforme determinado pelo item 9.3 do Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário (parágrafo 11 do Anexo 3).

25. Compõem ainda este trabalho a verificação da percepção dos clientes quanto à qualidade dos serviços entregues pelas empresas públicas em questão, bem como a análise da situação econômico-financeira dessas empresas, em atendimento às determinações constantes dos itens 9.7.1 e 9.7.2, respectivamente, do Acórdão 2.393/2013-TCU-Plenário (parágrafo 6 do Anexo 3).

26. As entidades públicas prestadoras de serviços de TI escolhidas para serem avaliadas nesse trabalho foram a Dataprev e o Serpro. Isso porque, juntas, gerenciam uma expressiva carteira de contratos com órgãos e instituições públicas da ordem de R\$ 13,3 bilhões.

Não-escopo

27. Devido à limitação do tempo disponível para a realização desta auditoria, não foi possível incluir em seu escopo a análise de todos os temas elencados nos parágrafos 10-14 do Voto condutor do Acórdão 2.734/2015-TCU-Plenário, nos termos da determinação exarada no item 9.7 do referido Acórdão, tais como a evolução do intervencionismo do Estado na economia, as características e finalidades da Administração Indireta e da descentralização administrativa e os problemas ocorridos na atuação das empresas estatais federais (parágrafos 16-22 do Anexo 3).

28. Acredita-se, porém, que as informações a serem obtidas neste trabalho, bem como as conclusões a que se chegar, considerando o escopo ora adotado, poderão constituir-se em valiosos subsídios para o tratamento das questões levantadas no citado Acórdão.

29. Por outro lado, cabe consignar que existe Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.829, impetrada em 9/8/2012 contra a Lei 12.249/2010, em face de possível excesso de intervenção do Estado na atividade econômica e possível afronta ao art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal (parágrafos 18-19 do Anexo 3).

30. Encontra-se também pendente, neste Tribunal, decisão sobre os embargos de declaração opostos, separadamente, pelo Serpro e pela Advocacia-Geral da União em face das deliberações 1.7.2 e 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro José Múcio (parágrafos 29-34 do Anexo 3), que tratam de questões estreitamente relacionadas aos temas levantados no Voto que sustentou o Acórdão 2.734/2015-TCU-Plenário há pouco comentado.

31. Entende-se altamente provável que as soluções que venham a ser adotadas nesses dois assuntos (ADI 4.829 e embargos de declaração em face do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara) tenham o fulcro de influenciar o posicionamento desta Corte com relação às questões relativas ao papel das estatais, ao grau de intervenção do Estado na economia, à dependência orçamentária de entidades da administração indireta e aos problemas e distorções verificados nesse modelo de descentralização administrativa, entre outras.

32. Por essas razões, considera-se que, mesmo que houvesse sido possível a inclusão da análise dos temas suscitados no item 9.7 do Acórdão 2.734/2015-TCU-Plenário no escopo deste trabalho, talvez o momento atual não fosse o mais oportuno para fazê-la.

33. Por fim, consigne-se que também não integra o escopo desta fiscalização a análise do subitem 9.3.4 do Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário (parágrafo 11 do Anexo 3). Cumpre esclarecer que os planos, indicadores e metas que deveriam ser avaliados, conforme constou do referido subitem, seriam destinados à busca de ganhos de eficiência do Serpro. Tais controles constaram da proposta de metodologia de remuneração para serviços estratégicos de TI prestados pelo Serpro, contida na Nota Técnica SGE/SE/MF 44/2012 (TC 037.214/2012-8; peça 1), a qual constituiu objeto de consulta formulada ao TCU pelo Ministro de Estado da Fazenda (parágrafos 7-8 do Anexo 3). Ocorre que a referida metodologia não chegou a ser implantada, razão pela qual fica prejudicada a análise determinada pelo subitem 9.3.4 do Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário.

Matriz de Planejamento

34. Ante o exposto, uma vez delimitado o escopo da fiscalização, elaborou-se matriz de planejamento com as seguintes questões de auditoria:

- a) Q1 – As contratações de serviços junto à Dataprev e ao Serpro estão de acordo com a legislação?
- b) Q2 – Os preços praticados pela Dataprev e pelo Serpro atendem os princípios constitucionais e a legislação?
- c) Q3 – Qual a situação econômico-financeira da Dataprev e do Serpro?
- d) Q4 – A Dataprev e o Serpro são eficientes na prestação dos serviços?
- e) Q5 – A Dataprev e o Serpro são eficazes no atendimento das expectativas de clientes e usuários?

II.4 Metodologia

35. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), definidas na Portaria-TCU 168/2011, e com os Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos na Portaria-Segecex 26/2009. A auditoria baseou-se nas técnicas de análise documental e esclarecimentos prestados diretamente por gestores e técnicos.

36. As análises envolveram a avaliação de contratações públicas, análise de legislação, seleção de amostras, comparação de preços e metodologias entre as empresas e entre essas e as práticas de mercado. Também foram realizadas análise de demandas encaminhadas às empresas, solicitações de serviços, registro de incidentes e remuneração dos empregados.

37. A análise financeira, por sua vez, foi realizada, sobretudo, com base nas informações apresentadas pela Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) e pela Demonstração do Fluxo de

Caixa (DFC). Como instrumentos de verificação, a equipe utilizou basicamente três técnicas de análise de balanços: a análise horizontal, a análise vertical e a análise por indicadores contábeis.

38. Em geral, o prazo da auditoria cobriu a avaliação de contratos e dados operacionais no período de 1/1/2014 a 31/5/2017. O detalhamento da metodologia empregada para cada questão de auditoria, bem como os prazos referentes aos dados analisados, encontra-se detalhado no Anexo 4 – Metodologia da fiscalização.

II.5 Limitações

39. Na presente fiscalização, havia planos para avaliar a atuação do Conselho de Administração das empresas quanto à monitoração do desempenho organizacional, porém, restrições de prazo e de recursos não permitiram a realização dessa etapa.

40. No planejamento original desta auditoria, um dos objetivos em relação à coleta de indicadores era, se possível, comparar o desempenho das empresas Dataprev e Serpro por meio dos valores por elas mensurados para indicadores comuns entre elas. Entretanto, verificaram-se obstáculos para essa comparação, pois os indicadores utilizados pelas empresas são, em geral, conforme se verifica em suas descrições, definidos e computados de forma distinta, por serem focados no atendimento a disposições contratuais com clientes ou em necessidades específicas da organização.

41. O único indicador identificado entre os utilizados por ambas as empresas e que seria potencialmente comparável foi o da produtividade no desenvolvimento de sistemas. Entretanto, optou-se por não comparar o desempenho com base nesse indicador, haja vista que exigiria a solicitação de histórico de valores complementares e também porque sua mensuração acabou sendo realizada de outra forma pela própria equipe de auditoria ao computar os índices de eficiência operacional no desenvolvimento de sistemas, assunto que foi tratado no Achado 1 deste relatório.

42. Estava previsto também no planejamento inicial o cálculo do índice de eficiência na utilização dos recursos alocados no serviço de produção, porém, não foi possível efetuar esse cálculo por limitação do tempo disponível e por não ser possível obter a decomposição dos preços praticados pela Dataprev no nível necessário para fazer a análise desejada, como exposto nos parágrafos 36 e 37 do Anexo 4.

43. Outras limitações de auditoria enfrentadas pela equipe ainda na fase de planejamento foram abordadas no parágrafo 27 deste relatório.

II.6 Volume dos recursos fiscalizados

44. Para efeito do cálculo do volume dos recursos fiscalizados, considerou-se o valor total contratado/estimado, dos contratos (inclusive aditivos), vigentes em 31/5/2017, firmados entre órgãos da administração pública e as empresas públicas fiscalizadas neste trabalho (Dataprev e Serpro), conforme relações de contratos fornecidas por essas empresas.

45. Na Dataprev, o valor apurado foi de aproximadamente R\$ 2,8 bilhões. Não foram considerados no cálculo os contratos cujo objeto é a operacionalização de empréstimos consignados ou a identificação de óbitos em arquivos disponibilizados pelo contratante, em sua maioria entidades privadas.

46. No Serpro, o valor apurado foi de aproximadamente R\$ 10,5 bilhões. Não foram considerados no cálculo os contratos com associações, sindicatos, bancos privados, empresas privadas ou cujo objeto é a operacionalização de empréstimos consignados.

47. Portanto, o volume total de recursos fiscalizados foi de aproximadamente R\$ 13,3 bilhões.

II.7 Benefícios estimados da fiscalização

48. Estima-se que esta fiscalização contribua para a melhoria da eficiência operacional e econômica das empresas públicas prestadoras de serviços de TI, bem como para maior transparência do modelo de precificação por elas adotado e da composição dos preços efetivamente praticados e, como resultado final, maior economicidade nas contratações desses serviços pelo Poder Público.

49. Considerando o ineditismo do escopo deste trabalho no âmbito desta Corte, considera-se que, adicionalmente aos benefícios anteriormente citados, a metodologia ora desenvolvida lança as bases para a realização de fiscalizações do mesmo tipo em outras entidades públicas prestadoras de serviços de TI, a exemplo da BB Tecnologia e Serviços (BBTS), do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus), da Diretoria de Gestão de Processos e Tecnologia da Informação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) e da Unidade de Tecnologia da Caixa Econômica Federal (Caixa) responsável por sistemas de tecnologia da informação que suportam programas e ações de Governo, tais como o Cadastro Único.

II.8 Processos conexos

50. O detalhamento dos processos conexos a esta fiscalização, relacionados na folha de rosto deste relatório, encontra-se no Anexo 3 – Processos conexos.

II.9 Situação das contas

51. A Dataprev e o Serpro fizeram a Prestação de Contas Ordinária referente ao exercício de 2016. De acordo com informações do sistema e-Contas do TCU, o processo do Serpro encontra-se autuado, constando dele o Parecer do Dirigente do Controle Interno, cuja opinião foi pela Regularidade com Ressalvas (TC 032.592/2017-5, peças 9-10), assim como Pronunciamento Ministerial de que tomou conhecimento do conteúdo das contas e das conclusões do Controle Interno (TC 032.592/2017-5, peça 12). Quanto à Dataprev, de acordo com a Decisão Normativa – TCU 156/2016, as contas dessa empresa não serão julgadas por essa Corte de Contas no exercício de 2016, razão pela qual não foi autuado processo no âmbito do sistema e-Contas.

52. No que tange ao exercício de 2015, a Prestação de Contas do Serpro foi examinada no âmbito desta Corte, por meio do Acórdão 8.520/2017-TCU-Segunda Câmara, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, que julgou Regular as contas dos responsáveis (TC 034.251/2016-2, peça 21). No que se refere à Dataprev, o processo encontra-se no Gabinete do Ministro Vital do Rego para decisão, após a Sefti propor que as Contas dos responsáveis fossem consideradas regulares (TC 034.220/2016-0, peça 14), proposição esta que contou com parecer favorável do Ministério Público junto ao TCU (TC 034.220/2016-0, peça 18).

III. ANÁLISE DA SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA

53. Nesta seção apresenta-se o resumo da análise da situação econômico-financeira da Dataprev e do Serpro, a qual encontra-se detalhada no Anexo 6.

III.1 Dataprev

54. De forma geral, a situação econômica da Dataprev é boa, haja vista que nos últimos dez anos conseguiu aumentar seu lucro líquido em R\$ 150 milhões, média de 21% a.a.

55. O aumento no lucro líquido é decorrente, principalmente, do crescimento das receitas operacionais, que tiveram um incremento de 146% no período analisado. Basicamente, as receitas operacionais da Dataprev são decorrentes de serviços prestados ao INSS e às instituições financeiras (empréstimos consignados).

56. Outro item que ajudou a melhorar o resultado econômico, a partir de 2014, foram as receitas financeiras que, em sua maioria, são provenientes de encargos incidentes sobre as faturas de clientes em atraso.

57. Foi verificado também que existe uma diferença considerável entre as margens de lucro praticadas com o setor público (média de 2,5%) e com o setor privado (média de 39%). Essa diferença acaba puxando a margem de lucro da empresa para percentuais entre 15 e 18%.

58. Segundo a Dataprev, a empresa possui dificuldades em manter, ao longo do tempo, a atratividade da margem líquida de serviços prestados ao setor público, haja vista que os níveis de preços praticados atualmente não chegam nem mesmo ao valor histórico atualizado pela inflação (IPCA).

59. Essa dificuldade em manter os níveis de preços, seja por conta de estes serem elevados ou até mesmo por questões de restrições orçamentárias e fiscais da administração pública, pode levar a empresa a aumentar ainda mais a sua margem de lucro com o setor privado (consignados), onerando os empréstimos consignados que são realizados por aposentados e pensionistas do RGPS.

60. No período analisado (2007 a 2016), os custos e as despesas cresceram cerca de 108% e 296%, respectivamente. Se considerados em conjunto, esses dois itens da DRE cresceriam 137%. Tanto na composição dos custos como das despesas, a remuneração de pessoal foi o item que mais impactou os resultados da empresa, alcançando o valor de R\$ 645 milhões em 2016 (R\$ 194,36 milhões de despesas e 450,74 milhões de custos), sem considerar a remuneração do pessoal terceirizado. Isso significa que 55% de toda a receita operacional líquida gerada pela empresa é consumida com o pagamento de pessoal e encargos.

61. Apesar de ter aumentado a sua lucratividade, a empresa, nos últimos cinco anos, diminuiu a rentabilidade dos seus negócios, com queda média de 12% a.a., chegando em 2016 com rentabilidade de 11%. Ou seja, para cada R\$ 1,00 investido, a empresa conseguiu retornar R\$ 0,11 centavos de lucro. Em 2011, a rentabilidade da empresa era de 20%, melhor rentabilidade que empresa conseguiu em todo o período analisado.

62. Quanto à situação financeira, a Dataprev tem enfrentado dificuldades de caixa por longos períodos. Apesar de a empresa ter um bom desempenho na geração de receitas operacionais, não consegue manter o mesmo ritmo no recebimento das faturas de clientes, prejudicando sua capacidade de investimento e pagamento.

63. Conforme relatórios apresentados ao Conselho Fiscal da empresa, até 1º de novembro de 2016, 93% das faturas de clientes estavam em atraso, sendo que 84% dos atrasos eram devidos pelo INSS, seu maior cliente.

64. Com a análise do fluxo de caixa de investimento, foi possível constatar que o baixo desempenho nos investimentos da empresa está relacionado à dificuldade de geração de caixa operacional, o qual é afetado pelos longos períodos de acúmulo de faturas atrasadas. Ficou demonstrado também que, nos últimos dois anos (2015 e 2016), a empresa apresentou contração da sua capacidade instalada, devido à redução dos investimentos, que ficaram abaixo do necessário à reposição.

III.2 Serpro

65. Em relação ao Serpro, nos últimos anos, a empresa tem apresentado dificuldades para gerar lucro. No período de dez anos (2007 a 2016), teve prejuízo em quatro exercícios financeiros distintos (2010, 2011, 2014 e 2015). Além disso, no acumulado do período, o prejuízo é de R\$ 597,1 milhões.

66. A dificuldade da empresa na geração de lucro está relacionada ao volume elevado de custos/despesas, com valores bem próximos das receitas líquidas obtidas.

67. Além dos prejuízos gerados, o volume excessivo de custos/despesas acaba onerando os órgãos que contratam o Serpro, haja vista que em alguns casos os clientes não possuem opção, devido



à especialização dos serviços que já se encontram internalizados na estatal ou porque somente são providos pela empresa, muitas vezes a preços mais elevados que os praticados pela iniciativa privada (Achado 4).

68. Quanto à obtenção de receitas, a empresa conseguiu um incremento de 63%, nos últimos dez anos. Em 2016, as principais fontes de receitas da empresa foram os serviços de processamento de dados (84%), de desenvolvimento de sistemas (8%) e de suporte e assistência de informática (6%).

69. Os custos do Serpro são compostos basicamente por despesas com pessoal (70%), depreciação e amortização (6%) e gastos com manutenção (5%). Nos últimos dez anos, as despesas com pessoal cresceram cerca de 105%, sendo que somente nos últimos quatro anos o crescimento foi de aproximadamente 60%, saindo de R\$ 1 bilhão em 2013 e chegando a R\$ 1,6 bilhão em 2016.

70. Outros itens relevantes na estrutura de custos da empresa são os custos/despesas com depreciação, amortização e manutenção. Os dois primeiros itens cresceram cerca de 91% no período de dez anos, enquanto que os ativos, sobre os quais incidem (imobilizado e intangível), aumentaram apenas 28%. Apesar de o crescimento da depreciação e da amortização ter sido maior do que os aumentos dos ativos, no acumulado, a empresa conseguiu manter a mesma capacidade instalada de 2007.

71. Os aumentos dos valores de depreciação, de certa maneira, podem indicar a existência de maiores desgastes nos bens do ativo imobilizado, o que pode justificar os aumentos dos custos/despesas com manutenção, os quais cresceram cerca de 63% nos últimos dez anos.

72. No que concerne à rentabilidade, o índice caiu cerca de 193%, saindo de 0,06 em 2007 para -0,05 em 2016. Os fracos desempenhos da rentabilidade da empresa estão também relacionados aos custos/despesas elevados.

73. Sobre o aspecto financeiro, a empresa tem passado por dificuldades na obtenção de caixa, precisando, em alguns momentos, ser socorrida por aportes de capital realizados pela União. Nos últimos oito anos, foram realizados quatro aportes, somando o montante de R\$ 714,6 milhões.

74. Em 2009, se não fosse o aporte de R\$ 271 milhões realizado em 2008, a empresa não teria condições de cobrir a variação negativa do seu caixa (R\$ 80,5 milhões). Já no ano de 2011, mesmo considerando o aporte realizado em 2008, a empresa não conseguiria pagar suas despesas operacionais sem que a União realizasse nova transferência de recursos à empresa, desta vez no valor de R\$ 184 milhões.

75. Outro ano no qual a empresa precisou utilizar recursos de aportes para pagar despesas operacionais foi 2014. Nesse exercício financeiro, a empresa iniciou o ano com R\$ 42,9 milhões em caixa, no entanto, no decorrer do exercício, as suas saídas de caixa operacional foram superiores às entradas em R\$ 92,6 milhões, ou seja, o saldo inicial de caixa não conseguiria, por si só, cobrir o déficit do caixa operacional, como também ocorreu em 2011.

76. Em 2015 e 2016, houve significativa melhoria do caixa operacional da empresa, podendo ser reflexo da autorização legislativa para obtenção de uma meta de resultado primário negativo maior, principalmente no ano de 2016, bem como da determinação do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara, que proibiu a realização de novos aportes ao Serpro sem a reclassificação da empresa como estatal dependente, exigindo do Serpro um melhor desempenho no recebimento das faturas de clientes.

77. No entanto, cabe ressaltar que as melhorias no caixa operacional não retiram o risco de descontinuidade das operações da empresa já que o caixa operacional gerado ainda é muito próximo ao volume de investimentos necessários à manutenção da capacidade instalada, bem como do volume de fornecedores a pagar.



78. Por fim, a capacidade de pagamento da empresa piorou consideravelmente nos últimos dez anos, inclusive com atrasos (44%) e renegociação (14%) de faturas devidas a fornecedores.

79. No que se refere aos sucessivos aportes de recursos orçamentários da União, e considerando que o Serpro é classificado como estatal não dependente, a questão levou o TCU a determinar ao governo federal que não realizasse novos aportes sem que classificasse a empresa como estatal dependente, conforme item 1.7.2 do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara, o qual conta com embargos de declaração interpostos pela empresa e encontram-se na Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) para emissão de parecer (TC 029.351/2015-4).

IV. ACHADOS

IV.1 Achado 1 – A prestação de serviços aos clientes apresenta baixa eficiência

Situação encontrada

Baixos índices de eficiência operacional no serviço de desenvolvimento de sistemas

80. A análise a que se refere esta seção baseou-se na avaliação dos dois índices de eficiência descritos a seguir.

81. O índice médio de eficiência produtiva foi definido como a razão entre a quantidade total de pontos de função (PF) efetivamente produzidos no período e o total de pontos de função que poderia ser produzido à taxa de produtividade observada no mercado.

82. O índice ponderado de eficiência na utilização de pessoal foi definido como a razão entre a quantidade de homens-hora que seria utilizada no mercado para entregar o total de pontos de função produzidos e a quantidade de homens-hora que foi efetivamente utilizada, ponderando-se as variações de produtividade decorrentes da linguagem de programação e da faixa de pontos de função das demandas.

83. Como referência de mercado para o cálculo dos referidos índices, adotaram-se as taxas de produtividade do *International Software Benchmarking Standards Group* (ISBSG), entidade que mantém base de dados atualizada com informações de mais de 9.000 projetos de desenvolvimento de sistemas com abrangência mundial.

84. Para esta análise, foram solicitadas, ao Serpro e à Dataprev, informações sobre demandas de desenvolvimento de sistemas registradas no período de 1/1/2014 a 31/5/2017, exceto das manutenções corretivas. Entre outras informações, solicitaram-se a quantidade de pontos de função e o valor faturado de cada demanda, bem como estimativa do quantitativo de homens-horas utilizado para o atendimento das demandas, por ano.

85. A partir das planilhas e demais fontes de informações fornecidas pelas empresas, a equipe de auditoria consolidou os dados e calculou algumas estatísticas necessárias ao cálculo dos índices de eficiência produtiva no desenvolvimento de sistemas (Tabela 1).

Estatísticas e indicadores	Dataprev	Serpro
(A) Quantidade de pontos de função (PF) demandados no período, sem validação de datas	69.777	347.729
(B1) Quantidade de PF registrados no período, consideradas apenas demandas com datas válidas	69.622	318.052
(B2) Quantidade de PF adicionalmente considerados como entrada, em função das manifestações dos gestores	-	10.460



(B) Total de PF considerados como entrada no período	69.622	328.512
(C1) Quantidade de PF concluídos no período, consideradas apenas demandas com datas válidas	42.948	276.526
(C2) Quantidade de PF adicionalmente considerados concluídos, em função das manifestações dos gestores	3.424	22.360
(C) Total de PF considerados como concluídos no período	46.372	298.886
(D) Total de homens-horas (HH) não ajustado (considerado o pessoal alocado em desenvolvimento no período)	3.044.764	12.260.854
(E) Total de homens-horas ajustado (consideradas exclusões de pessoal informadas pelas empresas)	1.868.318	10.019.703
(F) Percentual de redução em homens-hora em face dos ajustes/exclusões de pessoal informados pelas empresas	-38,6%	-18,3%
(G) Total faturado das demandas consideradas concluídas no período	R\$ 41.153.407	R\$ 308.148.669
(H) Taxa de produtividade global no desenvolvimento de sistemas, em homens-hora por ponto de função, no período (E ÷ C)	40,3	33,5

Tabela 1 – Estatísticas sobre o desenvolvimento de sistemas (janeiro/2014 a maio/2017)

86. Aos quantitativos de homens-hora inicialmente informados pela Dataprev (peça 110) e pelo Serpro (peça 25), apresentados no item D da Tabela 1, aplicaram-se exclusões posteriormente informadas pelas empresas (peças 111 e 158), referente a pessoas formalmente alocadas ao desenvolvimento, mas que realizam atividades fora do escopo da análise, resultando nos totais de homens-hora ajustados que se vê no item E da Tabela 1.

87. O valor do primeiro índice, referente à eficiência produtiva média no desenvolvimento de sistemas, foi calculado a partir da comparação entre a taxa de produtividade observada no período em cada empresa (item H da Tabela 1), com a taxa de produtividade do mercado, que é 16,15 homens-hora por ponto de função, segundo dados do ISBSG. Assim, o índice médio de eficiência produtiva obtido é:

- a) Na Dataprev: $= 16,15 \div 40,3 = 0,40$ (40%); e
- b) No Serpro $= 16,15 \div 33,5 = 0,48$ (48%).

88. Ou seja, a eficiência global no desenvolvimento de sistemas, na Dataprev, corresponde a 40% da eficiência observada no mercado e, no Serpro, corresponde a 48% da eficiência de mercado.

89. Observe-se que a taxa de produtividade do mercado é calculada em nível de projeto e a taxa mensurada no item H da Tabela 1 refere-se a todos os projetos de desenvolvimento da empresa no período. Dessa forma, as discrepâncias entre os valores dos índices das empresas com o mercado podem ter origem em fatores não operacionais, mas administrativos ou de outro tipo, como: períodos de inatividade de projetos sem reaproveitamento adequado do pessoal em outras tarefas, não alocação tempestiva do pessoal a novos projetos, alocação do pessoal formalmente designado a desenvolvimento de sistemas a atividades distintas desta finalidade *etc.*



90. Para o cálculo do segundo índice, referente à eficiência ponderada na utilização de pessoal no desenvolvimento de sistemas, foi necessário calcular previamente o total de horas que seriam necessárias, no mercado, para entregar a mesma quantidade de pontos de função produzida pelas empresas, considerando-se a faixa de pontos de função das demandas e a linguagem de programação, conforme detalhado na Tabela 2 e explanado nos parágrafos seguintes.

Faixa de PF	Linguagem	% das demandas	Taxa de produtividade no mercado	Horas que seriam necessárias
No Serpro				
0 a 250	Data Warehouse	1,24%	34,00	126.010
	Java	22,35%	13,75	918.514
	Natural	15,54%	9,00	418.022
	SQL	1,83%	13,30	72.746
	Outras linguagens	11,33%	17,00	575.684
Acima de 250	Data Warehouse	4,64%	32,30	447.946
	Java	24,13%	12,95	933.969
	Natural	7,54%	8,40	189.302
	SQL	3,19%	10,80	102.972
	Outras linguagens	8,21%	16,15	396.297
Total de horas que seriam necessárias no Serpro para concluir 298.886 PF:				4.181.464 horas
Na Dataprev				
0 a 250	Business Intelligence	4,31%	34,00	67.954
	Java	35,98%	13,75	229.414
	Cobol	4,84%	14,80	33.217
	.Net, ASP, VB, PHP	3,67%	9,50	16.168
	Outras linguagens	1,20%	17,00	9.460
Acima de 250	Business Intelligence	4,31%	32,30	64.556
	Java	35,98%	12,95	216.066
	Cobol	4,84%	12,80	28.728
	.Net, ASP, VB, PHP	3,67%	11,40	19.401
	Outras linguagens	1,20%	16,15	8.987
Total de horas que seriam necessárias na Dataprev para concluir 46.372 PF:				693.950 horas

Tabela 2 – Horas que seriam necessárias no desenvolvimento de sistemas (janeiro/2014 a maio/2017)

91. Os percentuais de demandas por faixa de pontos de função que constam da Tabela 2 foram calculados com base no conjunto de registros dos sistemas de demandas informados pelas empresas.

92. Os valores da última coluna da Tabela 2 – horas que seriam necessárias para cada faixa de PF e linguagem – são resultantes da aplicação dos percentuais das demandas e taxas de produtividade no mercado, nela constantes, ao total de pontos de função que foram concluídos no período, em cada empresa (item C da Tabela 1).

93. Os percentuais de demandas por linguagem de programação, também constantes da Tabela 2, foram obtidos de forma diferenciada, conforme informações disponíveis. No caso do Serpro, informações sobre a linguagem utilizada constavam dos registros dos sistemas de demandas fornecidos. No caso da Dataprev, o gestor informou, no documento “1_Documento orientador das respostas da Dataprev - 2ª parte.odt” (peça 156), remetido anexo ao e-mail de 19/7/2017, que o sistema de controle de demandas não contempla tal informação. Em função disso, a equipe de auditoria solicitou à empresa estimativa do esforço anual aplicado às principais linguagens. Resposta com essa informação foi recebida por e-mail de 27/7/2017 (peça 157), o que permitiu estimar os percentuais por linguagem de programação para a Dataprev.

94. As referências de mercado da produtividade utilizadas na Tabela 2, por linguagem de programação e por faixa de pontos de função, foram obtidas em consultas à base de dados do ISBSG. Data Warehouse e Business Intelligence não são propriamente linguagens e não são listadas no repositório de dados utilizado como referência, razão por que, em face da inerente complexidade dessas tarefas, adotou-se valor conservador igual ao dobro do valor da produtividade média das outras linguagens.

95. Reunidas todas essas informações, procedeu-se ao cálculo do índice ponderado de eficiência na utilização de pessoal no desenvolvimento de sistemas, que se obtém pela simples razão entre o total de horas que seriam necessárias (Tabela 2), segundo dados do ISBSG, e o total de horas alocadas de fato pelas empresas (item E da Tabela 1), conforme abaixo:

a) Na Dataprev: $= 693.950 \div 1.868.318 = 0,37$ (37%); e

b) No Serpro $= 4.181.464 \div 10.019.703 = 0,42$ (42%).

96. Ou seja, a eficiência global na utilização do pessoal alocado ao desenvolvimento de sistemas, na Dataprev, corresponde a 37% da eficiência observada no mercado e, no Serpro, corresponde a 42% da eficiência de mercado.

97. Observe-se que, também nesse caso, as discrepâncias desses valores em relação ao mercado podem não estar restritas a fatores operacionais, mas serem decorrentes de imperfeições no processo de alocação e realocação do pessoal entre projetos ou ter outras causas de natureza não operacional, dissociadas das atividades técnicas da engenharia de software.

98. Do exposto, verificam-se, na Dataprev e no Serpro, no âmbito das atividades de desenvolvimento de sistemas, baixos valores para o índice médio de eficiência produtiva e para o índice ponderado de eficiência na utilização de pessoal, conforme resumo à Tabela 3.

Indicador	Dataprev	Serpro
Índice médio de eficiência produtiva	40%	48%
Índice ponderado de eficiência na utilização de pessoal	37%	42%

Tabela 3 – Índices de eficiência no desenvolvimento de sistemas (janeiro/2014 a maio/2017)

99. Essa situação de baixa eficiência produtiva no desenvolvimento de sistemas tem como efeito a dificuldade das empresas em dar vazão às demandas dos clientes, sendo um dos fatores que contribui para o estoque elevado de demandas pendentes de conclusão (*backlog*), conforme relatado no Achado 2 (parágrafos 163-181).

100. As informações disponíveis não permitiram à equipe de auditoria avançar na identificação das causas da situação-problema ora descrita, que podem ter origem em deficiências operacionais ou decorrer de outros fatores, conforme anteriormente explanado (parágrafos 89 e 97).

101. Portanto, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, será feita proposta para que o TCU determine ao Serpro e à Dataprev que identifiquem as principais causas dos baixos índices de eficiência no desenvolvimento de sistemas e implementem ações para mitigar seus efeitos.

102. Apesar de ambas as empresas disporem de um indicador de eficiência operacional relacionado com o processo de desenvolvimento de sistemas (parágrafo 145), a situação encontrada demonstra sua baixa efetividade e, muito provavelmente, sua insuficiência. Quanto a indicadores de processos, verificam-se ausências de métricas para mensurar atividades críticas para o desenvolvimento de sistemas, como indicadores relativos ao processo de gestão de qualidade, na Dataprev, e indicadores para o processo de gestão de mudanças, no Serpro (parágrafos 131-133).

103. Tendo em vista que indicadores constituem mecanismo indispensável para a boa gestão e a melhoria contínua dos processos administrativos e produtivos, entre eles o processo de desenvolvimento de sistemas, a equipe entende ser cabível proposta para que o TCU determine ao Serpro e à Dataprev a adoção de medidas para aperfeiçoar o uso de tais instrumentos de gestão. Entretanto, por haver proposições nesse sentido nos parágrafos 139 e 150, deixa-se de formular proposta idêntica para esta situação-problema.

104. Também se verificaram divergências não razoáveis entre os quantitativos de PF registrados nos sistemas de gestão de demandas da Dataprev e do Serpro e os apresentados pelos gestores em seus comentários sobre o relatório preliminar (parágrafos 8-46 do Anexo 5), em decorrência de não serem registradas informações relevantes ou por haver registro, nos sistemas de gestão de demandas, de pontos de função mensurados diversamente do padrão definido pelo *International Function Point Users Group* (IFPUG), o que evidencia a necessidade de aprimoramento nos controles gerenciais das duas organizações.

105. Portanto, propõe-se recomendar à Dataprev e ao Serpro que, aprimorem os controles de gestão das atividades de desenvolvimento de sistemas, de forma a assegurar interoperabilidade dos sistemas utilizados para esse fim, suficiência e rastreabilidade das informações registradas, bem como para permitir a produção e o rastreamento de indicadores de produtividade comparáveis aos utilizados no mercado.

Baixa eficiência na solução de chamados

106. Para efeito deste trabalho, definiu-se que a eficiência na solução de chamados será avaliada por meio da relação entre o custo do serviço e a quantidade de chamados em determinado período.

107. Para avaliar esse aspecto, a equipe de auditoria solicitou à Dataprev e ao Serpro informações relativas à quantidade de incidentes cadastrados na Central de Serviços (CS), à quantidade de solicitações cadastradas na CS e à alocação de pessoas e custos na CS nos anos de 2014 a 2017.

108. A partir das informações fornecidas pela Dataprev, foram calculados o custo total e o custo por chamado da CS no período de 1/1/2014 a 31/5/2017, demonstrados na Tabela 4, sendo que o termo “chamado” corresponde a soma dos incidentes e das solicitações cadastradas na CS em determinado período.



Ano	Gasto com pessoal próprio	Outros Gastos	Custo Total	Qtde Chamados Cadastrados	Custo por Chamado
2014	R\$ 15.748.501,19	R\$ 2.563.900,00	R\$ 18.312.401,19	288.809	R\$ 63,41
2015	R\$ 16.257.087,02	R\$ 3.293.623,56	R\$ 19.550.710,58	226.094	R\$ 86,47
2016	R\$ 47.652.961,53	R\$ 3.867.063,22	R\$ 51.520.024,75	224.131	R\$ 229,87
2017	R\$ 7.641.135,95	R\$ 975.200,85	R\$ 8.616.336,80	92.037	R\$ 93,62
TOTAL	R\$ 87.299.685,69	R\$ 10.699.787,63	R\$ 97.999.473,32	831.071	R\$ 117,92

Tabela 4 - Custo Total e Custo por Chamado da Central de Serviços da Dataprev

109. O arquivo “Resposta item 11” (peça 117, p. 3) fornecido pelo Serpro esclarece que a entidade possui contrato com empresa terceirizada para atuar na Central de Serviços. O contrato é baseado no cumprimento de níveis de serviço especificados, portanto o Serpro não realiza o acompanhamento do total de homens-hora de pessoal contratado e efetivamente alocado na CS, nem do valor nominal do gasto total com pessoal terceirizado.

110. A partir das informações encaminhadas pelo Serpro, foram calculados o custo total e o custo por chamado da CS no período de 1/1/2014 a 31/5/2017, demonstrados na Tabela 5.

Ano	Gasto com pessoal próprio	Outros Gastos	Custo Total	Qtde Chamados	Custo por Chamado
2014	R\$ 26.918.259,00	R\$ 50.939.232,00	R\$ 77.857.491,00	1.313.707	R\$ 59,27
2015	R\$ 31.640.579,00	R\$ 62.153.895,00	R\$ 93.794.474,00	1.192.429	R\$ 78,66
2016	R\$ 34.247.644,00	R\$ 68.068.309,00	R\$ 102.315.953,00	1.106.774	R\$ 92,45
2017	R\$ 9.273.280,00	R\$ 8.283.094,00	R\$ 17.556.374,00	492.219	R\$ 35,67
TOTAL	R\$ 102.079.762,00	R\$ 189.444.530,00	R\$ 291.524.292,00	4.105.129	R\$ 71,01

Tabela 5 - Custo Total e Custo por Chamado da Central de Serviços do Serpro

111. Da análise dos valores calculados, constata-se que a Dataprev possui custo médio por chamado no período avaliado 66% maior que o Serpro.

112. Importante destacar que a Dataprev informou que modificou seu modelo de atendimento a partir de 2016 e a Central de Serviço deixou de existir. De acordo com as informações prestadas, o novo modelo de atendimento contempla PUC (Ponto Único de Controle) formado por GAEs (Grupos de atendimentos Especializados) que têm por objetivo extinguir repasses entre as áreas possibilitando que o mesmo técnico execute o atendimento até sua solução (peça 110, p. 1).

113. A Dataprev destaca ainda que em 2016 houve uma evolução dos custos, e que isso se deu após implantado o novo modelo de atendimento que uniu os empregados da Central de Serviços e a Área de Suporte (2º nível de atendimento) da Superintendência de Atendimento – SUAT (peça 110, p. 2).

114. Com efeito, verifica-se que o custo por chamado na Dataprev no período de 2014-2015 foi levemente maior que o custo por chamado no Serpro no mesmo período, sendo 7% maior em 2014 e 10% maior em 2015. Em 2016, ano em que foi feita a mudança no modelo de atendimento da Dataprev, essa diferença no custo aumentou para 149% e em 2017 aumentou um pouco mais, chegando a 162%.

115. Porém, o maior custo não refletiu necessariamente em maior satisfação dos clientes. O percentual de clientes do Serpro que afirmou estar satisfeito ou muito satisfeito com o atendimento provido pela Central de Serviços daquela empresa foi maior que o percentual dos clientes da Dataprev que afirmou estar satisfeito com o atendimento provido pela Central de Serviços dessa empresa em dois dos três anos com dados disponíveis no período avaliado, como demonstra a Tabela 6. O Serpro não forneceu os dados de satisfação com a CS no ano de 2015 (peça 119, p.13; peça 120, p.14 e peça 121, p.19).

Ano	Clientes satisfeitos com a Central de Serviços da Dataprev	Clientes satisfeitos com a Central de Serviços do Serpro
2013	30,0%	38,8%
2014	52,0%	48,0%
2015	60,4%	-
2016	55,7%	68,7%

Tabela 6 – Clientes satisfeitos com a Central de Serviços, na Dataprev e no Serpro

116. Se for avaliada a evolução da satisfação do cliente apenas na Dataprev, constata-se que o aumento do custo do serviço de atendimento ao cliente não foi acompanhado do aumento da satisfação com esse serviço.

117. A Tabela 7 demonstra a média geral de satisfação dos clientes calculada pela Dataprev e as notas atribuídas pelos clientes da Dataprev ao serviço de atendimento nos anos de 2016 e 2017, numa escala de 0 a 10 (peça 122, p. 3-4).

Item Avaliado	Nota em 2016	Nota em 2017	Incremento
Média Geral de Satisfação dos Clientes	5,1	5,3	3,9%
Satisfação com o Atendimento	4,84	5,17	6,8%
Satisfação com o Atendimento na Sustentação de Produtos	5,0	5,38	7,6%
Satisfação com o Atendimento no Desenvolvimento de Sistemas	4,69	4,95	5,5%

Tabela 7 – Satisfação dos clientes com o atendimento da Dataprev

118. A pesquisa de 2016 foi realizada entre março e abril daquele ano (peça 119, p. 2) e a pesquisa de 2017 foi realizada entre março e junho de 2017 (peça 122, p. 2). Como visto, o aumento do custo da CS da Dataprev entre 2015 e 2016 foi de 149%, enquanto o aumento da satisfação com esse serviço, capturado pela pesquisa realizada em 2017 foi pouco expressivo, podendo estar na margem de erro da pesquisa, que não foi informada.

119. Por fim, cabe ressaltar que a equipe de auditoria entende que, a despeito do modelo de atendimento adotado, o serviço prestado é praticamente o mesmo, qual seja, o atendimento aos chamados abertos pelos clientes até a sua solução. Então a simples mudança de modelo de atendimento não justifica o incremento no custo, especialmente se esse incremento não se fez acompanhar pelo aumento da satisfação dos clientes.

120. Diante do exposto, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, será feita proposta para que o TCU determine à Dataprev que revise seu processo de atendimento e implemente ações para reduzir o custo por chamado atendido.

Indicadores insuficientes para mensurar o desempenho dos processos de provimento de TI que a organização executa

121. As melhores práticas, como o Cobit 5 e a biblioteca Itil, bem como a norma técnica ABNT NBR ISO/IEC 20000 reconhecem duas fontes principais de melhoria da qualidade e do desempenho: i) a verificação contínua e concomitante sobre os produtos intermediários e finais gerados nos processos produtivos, a fim de avaliar se atendem aos requisitos especificados e; ii) a monitoração e a melhoria contínua dos processos de trabalhos que geram esses produtos ou que apoiam sua geração. O segundo enfoque é a razão maior que leva à necessidade inexorável de se definir indicadores para os processos de trabalho organizacionais, bem como monitorá-los e efetuar ajustes com base nos resultados das medições efetuadas.

122. Para a realização desta análise, solicitou-se ao Serpro e à Dataprev relação dos indicadores de desempenho efetivamente utilizados nos processos de trabalho de provimento de serviços de TI executados pela empresa, agrupados para cada processo, utilizando-se a nomenclatura de processos definida no Cobit 5. Para cada indicador relacionado, foram solicitadas as seguintes informações: descrição do cálculo do indicador, meta atual e periodicidade da mensuração.

123. Nas conversas com os interlocutores das empresas, a equipe de auditoria esclareceu que o pedido se referia a indicadores usados nos processos efetivamente implementados na instituição, sendo usada a nomenclatura de processos do Cobit 5, na auditoria, apenas como referência. Portanto, essa escolha não deve ser entendida como diretriz do TCU para uso exclusivo desse padrão nas organizações públicas federais, em detrimento de outros capazes de atingir as mesmas finalidades.

124. A Dataprev respondeu por e-mail datado de 19/7/2017 (peça 111), e relacionou 91 indicadores, agrupados pela empresa em 24 diferentes processos do Cobit 5. O Serpro respondeu por meio do Ofício DP-020546-2017 (peça 25) e relacionou dezoito indicadores, agrupados pela empresa em cinco diferentes processos do Cobit 5.

125. Para avaliar a abrangência dos indicadores em relação aos processos do Cobit 5, a equipe considerou, além das respostas acima, também as que foram dadas à solicitação a que se referem os parágrafos 141-151 deste relatório, concernente a indicadores de eficiência operacional, pois aquelas métricas poderiam ter características que permitissem sua utilização nesta análise, o que de fato ocorreu: no caso do Serpro, 37 indicadores informados como resposta àquela solicitação puderam ser aproveitados nesta análise.

126. Consolidados todos os indicadores informados, procedeu-se à análise crítica da pertinência do indicador ao processo que a empresa informara estar associado e, à luz das descrições dos processos no Cobit 5, realizaram-se alguns ajustes nessas associações. A Tabela 29 do Anexo 1 deste relatório contém o resultado final dos agrupamentos entre os indicadores utilizados nas empresas e os processos do Cobit 5, segundo o entendimento da equipe de auditoria.

127. No Serpro, verifica-se que os indicadores existentes são insuficientes para mensurar adequadamente o desempenho dos processos de trabalho inerentes ao provimento de TI, pois as métricas informadas pela empresa contemplam apenas 27% dos processos do Cobit 5. A situação é um pouco melhor na Dataprev, que possui indicadores para quase 60% dos processos do Cobit 5, contudo ainda se verificam oportunidades para melhorias.

128. Ressalte-se que a falta de indicadores para certos processos do Cobit 5 não deve ser entendida como indício de não execução do referido processo. Entretanto, essa lacuna permite inferir que há maior probabilidade de o processo executado ter baixa maturidade, pois, não sendo gerenciado com o auxílio de indicadores, possivelmente não se encontra otimizado.

129. Como ponto positivo, nota-se que ambas as empresas dispõem de muitos indicadores para monitorar e otimizar os processos relacionados com a gestão de disponibilidade, de capacidade, gestão de operações, gestão de incidentes e gestão de níveis de serviços.

130. Também como ponto positivo, verificou-se que ambas as empresas apresentaram indicadores para todos os processos que afirmaram fazer mensurações nas respostas dadas ao Levantamento de Governança de TI, que calculou o índice de governança de TI (iGovTI) de 2016. Na Dataprev, tratam-se dos processos BAI01-Gerenciar Programas e Projetos e BAI03-Gerenciar Identificação e Construção de Soluções. No Serpro, há indicadores para mensurar o processo BAI03-Gerenciar Identificação e Construção de Soluções.

131. Merece registro o esforço da Dataprev em realizar a mensuração de indicadores de diversos processos para os quais, no âmbito do iGovTI de 2016, não havia questionamento explícito sobre isso, quais sejam: APO12-Gerenciar Riscos, APO13-Gerenciar Segurança, BAI06-Gerenciar Mudanças e DSS03-Gerenciar Problemas.

132. Destoa do resultado positivo na Dataprev, a ausência de indicadores associados ao processo APO11-Gerenciar Qualidade do Cobit 5, que tem por objetivo aprimorar a qualidade por meio da contínua verificação e testes de artefatos e produtos gerados em diversas fases dos processos produtivos.

133. Urge ressaltar, no que se refere à baixa abrangência de indicadores de desempenho no Serpro, a ausência de métricas para monitorar os seguintes processos do Cobit 5, os quais são de alta criticidade para qualquer empresa que tem por atividade fim o provimento de serviços de TI:

- a) APO06-Gerenciar Orçamento e Custos;
- b) APO07-Gerenciar Recursos Humanos;
- c) APO12-Gerenciar Riscos;
- d) APO13-Gerenciar Segurança;
- e) BAI01-Gerenciar Programas e Projetos;
- f) BAI06-Gerenciar Mudanças;
- g) BAI10-Gerenciar Configuração;
- h) DSS03-Gerenciar Problemas; e
- i) DSS04-Gerenciar Continuidade.

134. Convém destacar que tais processos não são exclusividade do Cobit 5, sendo preconizados também pela biblioteca Itil e pela norma ABNT NBR ISO/IEC 20000, com pequenos ajustes de denominação, em face de sua importância.

135. Após o recebimento das respostas das empresas com a relação das métricas por elas utilizadas, a equipe de auditoria selecionou conjunto abrangente de indicadores, para os quais foram solicitados os valores efetivamente mensurados, contemplando todos os meses a partir de janeiro de 2016, no caso dos indicadores de apuração mensal, e as quatro últimas apurações para os de periodicidade trimestral ou anual.

136. À Dataprev foram solicitadas mensurações referentes a 21 indicadores, bem como de algumas variáveis utilizadas em seu cálculo, e ao Serpro solicitaram-se medidas referentes a dezoito indicadores e respectivas variáveis.

137. Analisados os valores das mensurações dos indicadores solicitados observou-se que:

- a) as empresas informaram valores efetivamente mensurados para todos os indicadores que haviam relatado monitorar;



b) as metas definidas para os indicadores foram geralmente alcançadas, com poucas exceções;

c) não houve, em geral, tendências de mudança nos resultados. Oscilações para maior ou menor nos valores mensurados ocorreram, mas, considerando-se todo o período avaliado, o valor médio de cada indicador manteve-se relativamente estável; e

d) observaram-se raras mudanças nos valores das metas definidas para os indicadores, no período avaliado.

138. O fato de as metas serem geralmente alcançadas e de quase não sofrerem alterações pode sinalizar que, nas duas empresas, os indicadores sejam subutilizados como instrumentos de apoio à governança e à gestão, hipótese que mereceria ser melhor avaliada em trabalhos futuros.

139. Considerando que a ausência de indicadores para processos críticos ao provimento de serviços de TI e a subutilização dos indicadores existentes podem ser causa de menor qualidade dos produtos e serviços entregues, bem como de baixo desempenho desses processos, será feita proposta para que o TCU determine à Dataprev e ao Serpro a implementação de indicadores para os processos relevantes citados nesta seção e a melhoria dos já existentes, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência e as recomendações das melhores práticas.

140. Além disso, para dar maior efetividade à medida, por meio do acompanhamento pelas partes interessadas, será feita proposta de determinação para que seja dada transparência a esses indicadores e que os mais relevantes sejam publicados no Relatório de Gestão.

As empresas não possuem indicadores adequados e suficientes para mensurar sua eficiência operacional

141. Preliminarmente, esclarece-se que a análise a que se refere esta seção trata especificamente de indicadores de eficiência operacional, definida como a relação entre o volume dos produtos (bens e serviços) gerados e os insumos empregados para produzi-los.

142. Em etapa inicial, solicitou-se, ao Serpro e à Dataprev relação dos indicadores de eficiência operacional efetivamente utilizados em cada empresa, bem como descrição do cálculo e periodicidade da mensuração. As respostas entregues pelas empresas (peças 25 e 111) encontram-se consolidadas na Tabela 30 do Anexo 2 deste relatório.

143. Análise crítica dos indicadores informados pelas empresas revela que praticamente todos não se classificam como métrica de eficiência operacional nos termos em que foi solicitado, qual seja, a relação entre o volume dos produtos gerados e os insumos empregados para produzi-los. Muitos dos indicadores por elas utilizados são de níveis de serviço, outros são indicadores de capacidade ou de disponibilidade *etc.*

144. Registre-se que a verificação de compatibilidade incluiu também, embora não apresentada na tabela supracitada, a descrição do cálculo informada, e não apenas o nome do indicador. Assim, verificou-se, por exemplo, que a quase totalidade dos indicadores denominados como de produtividade pelo Serpro são, de fato, indicadores de capacidade, pois tratam da relação entre os quantitativos de recursos existentes e as quantidades utilizadas.

145. Identificou-se apenas um indicador em cada empresa que atendia à definição de eficiência operacional previamente citada. Coincidentemente, a métrica é a mesma nas duas empresas. Trata-se do indicador utilizado para mensurar a produtividade no desenvolvimento de sistemas, calculada pela razão entre homens-hora utilizados e o quantitativo de pontos de função produzidos.

146. Verifica-se, portanto, na Dataprev e no Serpro, a ausência de indicadores de eficiência operacional importantes para a monitoração e para a otimização dos recursos institucionais normalmente utilizados em relevantes áreas de atuação de empresas provedoras de serviços de TI. A

título de exemplo, relacionam-se alguns indicadores de eficiência operacional que poderiam ser adicionalmente utilizados por essas empresas, com base nos conceitos de eficiência existentes nas melhores práticas que foram adotados neste trabalho:

- a) relação entre pontos de função produzidos e o custo para produzi-los;
- b) relação entre solicitações e incidentes atendidos na central de atendimento e quantidade de pessoal disponibilizado para essas tarefas;
- c) relação entre solicitações e incidentes atendidos na central de atendimento e o custo a elas associados;
- d) relação entre quantidades de transações de negócio processadas nos diferentes ambientes computacionais e a quantidade de pessoal disponibilizado para essas tarefas; e
- e) relação entre quantidades de transações de negócio processadas nos diferentes ambientes computacionais e o custo a elas associados.

147. Convém registrar que é de máxima importância a existência e o acompanhamento de indicadores específicos sobre a eficiência organizacional em empresas públicas como a Dataprev e o Serpro, a par de outros tipos de indicadores, pelas razões expostas a seguir.

148. Essas organizações, embora estejam constituídas sob a natureza jurídica de sociedades empresariais, têm como principais clientes órgãos e entidades da Administração Pública Federal, prestam serviços de extrema relevância para o Estado e, concomitantemente, gozam de privilégios previstos na legislação que permitem sua contratação de forma diferenciada. Diante desse cenário legal que estabelece condições especiais e maiores facilidades para a contratação da Dataprev e do Serpro, o uso de indicadores de eficiência somente de natureza contábil ou financeira, embora importante, não é suficiente. Nas condições citadas, bons resultados financeiros podem ser obtidos independentemente da eficiência operacional, em face da ausência de competitividade em alguns casos e de baixa competitividade em outros, o que permite à Dataprev e ao Serpro determinarem unilateralmente os preços de seus serviços.

149. Assim, é fundamental que essas organizações públicas prestadoras de serviços de TI sejam capazes de demonstrar que produzem de forma eficiente os serviços por elas prestados, com vistas ao atendimento do princípio constitucional da eficiência em sentido amplo, inclusive quanto à economicidade, sob dois aspectos: no processo produtivo dessas empresas públicas e nos preços pagos pelos órgãos e entidades que as contratam.

150. Tendo em vista o princípio constitucional da eficiência, em consonância com as recomendações das melhores práticas, considerando-se que a ausência de indicadores de eficiência relacionados a importantes serviços prestados, como a produção (hospedagem) e o atendimento a clientes, pode ser causa de deficiências e de maiores custos nessas atividades, tendo como efeito a elevação dos preços cobrados pelos serviços prestados, será feita proposta para que o TCU determine à Dataprev e ao Serpro a instituição de indicadores de eficiência que contemplem as principais áreas organizacionais e serviços, a exemplo dos citados pela equipe de auditoria.

151. Além disso, para dar maior efetividade à medida, por via do acompanhamento pelas partes interessadas, será feita proposta de determinação para que seja dada transparência a esses indicadores e que os mais relevantes sejam publicados no Relatório de Gestão, em atenção às disposições dos arts. 7º e 8º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI).

CrITÉRIOS de auditoria

- a) Princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição);
- b) Cobit 5, Processo EDM04-Garantir a Otimização de Recursos;
- c) Lei 12.527/2011 (art. 7º, inciso VII, alínea “a” e art. 8º, *caput*).

Evidências

- a) E-mail da Dataprev de 7/7/2017 (peça 109), em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti;
- b) Documento orientador das respostas da Dataprev (peça 110);
- c) E-mail da Dataprev de 19/7/2017 (peça 111), com complemento da resposta ao Ofício 513/2017-TCU/Sefti, e arquivos anexos: “item_3_ESRC_Oficio_0513_2017_TCU_Sefti.xlsx”, “Item_4_demandas.ods”, “item_5_Ofcio_513_2017_TCU.odt” e “item_6_ESRC_Oficio_0513_2017_TCU_Sefti.xlsx”;
- d) Documento orientador das respostas da Dataprev – 2ª parte (peça 156);
- e) Planilha contendo solicitações de serviço cadastradas na CS da Dataprev (peça 112);
- f) E-mail da Dataprev de 25/7/2017 (peça 136);
- g) E-mail da Dataprev de 27/7/2017 (Peça 157) e documento anexo: “item_4_Complemento_Ofcio_513_2017_TCU.odt”;
- h) E-mail da Dataprev de 8/8/2017 (peça 159) e arquivo anexo: “Resposta Dataprev Oficio TCU 17-341-2017.xlsx”;
- i) Ofício DP-021596/2017 do Serpro (peça 53);
- j) Ofício DP-020546/2017 do Serpro (peça 25) e arquivos anexos: “Item_4.xls”, “Resposta Consolidada Indicadores de eficiência Operacional .xls” e “TCU_-_Item_6_-_Capacidade_de_Desenvolvimento.xls”;
- k) Ofício DP-021306/2017 do Serpro (peça 33) e planilha anexa: “Resposta item 5.xls”;
- l) Ofício DP-023934/2017 do Serpro (peça 94) e arquivo anexo: “Resposta consolidada.ods”;
- m) E-mail de 15/9/2017 do Serpro (peça 137) e planilha anexa: “Item 5 - Demandas SIGOP-SCD e DEMANDAS (Desenvolvimento)-VFinal4.xls”;
- n) E-mail de 6/10/2017 do Serpro (peça 158) e planilha anexa: “TCU_-_Item_6_-_Capacidade_de_Desenvolvimento complementar v3.xls”;
- o) Resposta itens 9 e 10 (peça 113);
- p) Planilha Spekx (peça 114);
- q) Planilha Govi Controle (peça 115);
- r) Nova planilha Spekx (peça 116);
- s) Resposta item 11 (peça 117);
- t) Arquivo “201707_TCU_item11_proprio” (peça 118);
- u) Book Pesquisa de Satisfação 2016 v1.7 (peça 119);
- v) Resultado-Pesquisa de Satisfacao 2014_V6_atualizado-2-2 (peça 120);
- w) Pesquisa - Satisfação de Clientes 2016 (peça 121);
- x) Item 7 - Pesquisa de Satisfacao (peça 122).

Causas

a) A partir de 2016, após uma reformulação da estrutura da Superintendência de Atendimento da Dataprev, o modelo de atendimento daquela empresa foi modificado e a central de serviços deixou de existir. O novo modelo de atendimento contempla PUC (Ponto Único de Controle) formado por grupos de atendimento especializados, o que elevou o custo do serviço de atendimento da Dataprev e gerou impacto negativo no custo unitário de cada chamado, ou seja, na eficiência do serviço de atendimento.



b) A legislação permite a contratação dessas empresas públicas em condições diferenciadas, reduzindo a competitividade, o que pode resultar em pouca necessidade e urgência, aos gestores, de medir e aprimorar a eficiência operacional por meio de indicadores.

Efeitos

- a) Ineficiência no uso dos recursos (real);
- b) Achado 4 – Os preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não são competitivos no mercado (real); e
- c) Insatisfação de clientes e usuários com os serviços de TI recebidos (real).

Conclusão

152. A Dataprev e o Serpro padecem de baixa eficiência produtiva no serviço de desenvolvimento de sistemas, comparativamente à observada no mercado. No conjunto de informações analisadas, não há elementos suficientes que permitam identificar as causas desse problema.

153. As falhas na definição e no acompanhamento, pelas duas empresas, de indicadores de processos e de eficiência operacional potencialmente contribuem para agravar a situação de baixa eficiência produtiva observada.

154. A Dataprev possui custo médio por chamado na Central de Serviços, no período avaliado, 66% maior que o do Serpro, sendo que esses custos aumentaram muito após a implantação do novo modelo de atendimento da empresa. Ressalta-se que o aumento do custo do serviço de atendimento da Dataprev ao cliente não foi acompanhado do aumento da satisfação com esse serviço.

155. No Serpro, os indicadores de processos existentes são insuficientes para mensurar adequadamente o desempenho do conjunto de processos de trabalho inerentes ao provimento de TI previstos nas melhores práticas. Ressalta-se a ausência de indicadores para nove processos críticos preconizados pelo Cobit5, biblioteca Itil e norma técnica ABNT NBR ISO/IEC 20000.

156. Na Dataprev, a situação quanto a indicadores de processos é, em termos quantitativos, um pouco melhor, mas a empresa falha especialmente por não instituir e acompanhar indicadores para o processo de gerenciamento da qualidade de seus serviços e produtos.

157. Nas duas empresas, há forte indicativo de que os indicadores são subutilizados como instrumentos de apoio à governança e à gestão, pois, no período avaliado, as metas foram geralmente alcançadas e praticamente não sofreram alterações.

158. Há divergências não razoáveis entre os quantitativos de PF registrados nos sistemas de gestão demandas da Dataprev e do Serpro e os calculados pelas empresas para fins das manifestações dos gestores (parágrafos 8-46 do Anexo 5).

159. As lacunas e deficiências observadas indicam a necessidade de aprimoramento nos controles gerenciais das duas organizações.

Proposta de encaminhamento

160. Determinar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

160.1. em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), no prazo de 180 dias:

160.1.1. identifiquem as principais causas dos baixos índices de eficiência operacional no processo de desenvolvimento de sistemas e implementem ações para elevar os índices de eficiência nessas atividades (parágrafos 101 e 283);

160.1.2. definam conjunto mínimo de indicadores para mensurar aspectos de desempenho e de resultado dos processos de trabalho organizacionais relevantes, bem como para mensurar a eficiência operacional das atividades relacionadas aos principais serviços prestados pela organização (parágrafos 103, 139, 150 e 181);

160.2. em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) e na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), art. 7º, inciso VII, alínea “a” e art. 8º, *caput*, dêem transparência aos indicadores definidos e publiquem anualmente, no Relatório de Gestão da instituição, os indicadores mais relevantes, respectivas metas e resultados das mensurações (parágrafos 140 e 151).

161. Determinar à Dataprev, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), no prazo de 180 dias, revise seu processo de atendimento e implemente ações para reduzir o custo por chamado atendido e para aumentar a satisfação dos usuários e clientes (parágrafo 120).

162. Recomendar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência):

162.1. reavaliem periodicamente as metas fixadas e a efetividade dos indicadores criados, com vistas a estimular a melhoria contínua dos respectivos processos e da eficiência operacional (parágrafos 139 e 150);

162.2. aprimorem os controles de gestão das atividades de desenvolvimento de sistemas, com vistas a assegurar a interoperabilidade dos sistemas utilizados para esse fim, a suficiência e a rastreabilidade das informações registradas, e para permitir a produção e a publicidade de indicadores de produtividade comparáveis aos utilizados no mercado (parágrafos 104-105).

IV.2 Achado 2 – Baixa eficácia no atendimento das expectativas de clientes e usuários

Dificuldades em dar vazão às demandas de desenvolvimento de sistemas (backlog alto)

163. O conceito de *backlog* das demandas de desenvolvimento de sistemas, utilizado nesta seção, é definido como a relação entre a quantidade de demandas na fila de atendimento e o quantitativo total de demandas no período.

164. Para esta análise, a equipe de auditoria requisitou à Dataprev e ao Serpro dados das demandas de desenvolvimento de sistemas registradas no período de 1/1/2014 a 31/5/2017, exceto das manutenções corretivas. Entre outras informações, solicitaram-se: a quantidade de pontos de função das demandas, datas de registro, de início e de fim do atendimento, cliente, linguagem de programação, situação da demanda e data da situação.

165. A Dataprev enviou planilha com dados constantes do sistema informatizado de controle de demandas de desenvolvimento de sistemas utilizado naquela organização. As informações do Serpro foram recebidas em três planilhas distintas, referentes aos diferentes sistemas eletrônicos de controle de demandas mantidos pela empresa, a saber: o Sistema de Controle de Demandas (SCD), que é dedicado às demandas da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), o Sistema de Solicitação e Gerenciamento de Demandas (Sigop), que atende apenas à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Controle de Demandas que serve aos demais clientes.

166. A Tabela 8 resume algumas estatísticas consolidadas pela equipe de auditoria a partir das informações recebidas das empresas sobre as demandas de desenvolvimento de sistemas no período avaliado, bem como o percentual final do *backlog* calculado para cada instituição.



Estatísticas	Dataprev-Sistema Demandas	Serpro-Todos os sistemas	Serpro-SCD	Serpro-Sigop	Serpro-Controle Demandas
Quantidade de demandas informadas	1.909	12.436	1.800	2.575	8.061
Quantidade de demandas com datas inválidas	5	320	243	0	77
Quantidade de demandas com situação considerada concluída	1.660	11.446	1.361	2.516	7.569
Total faturado das demandas concluídas	R\$ 41.153.407	R\$ 308.148.669	R\$ 116.530.352	R\$ 50.185.543	R\$ 141.432.773
Quantidade de pontos de função registrados válidos	69.622	318.052	112.592	71.015	134.445
Quantidade de pontos de função das demandas consideradas concluídas	42.948	276.526	91.262	70.273	114.990
<i>Backlog</i> calculado ao final do período, em pontos de função	26.674	41.526	21.330	741	19.455
<i>Backlog</i> percentual, ao final do período	38,3%	13,1%	18,9%	1,0%	14,5%
Total de PF considerados como entrada no período após manifestações dos gestores	69.622	328.512			
Total de pontos de função das demandas consideradas concluídas após manifestações dos gestores	46.372	298.886			
<i>Backlog</i> projetado ao final do período, em pontos de função, após manifestações dos gestores	23.250	29.626			
<i>Backlog</i> percentual projetado, ao final do período, após manifestações dos gestores	33,4%	9,0%			

Tabela 8 – Estatísticas e *backlog* das demandas de desenvolvimento de sistemas (janeiro/2014 a maio/2017)

167. O critério utilizado para considerar uma demanda concluída e, portanto, os pontos de função a ela associados também concluídos, foi a situação da demanda. Embora os diferentes sistemas de demandas das empresas contemplassem descrições variadas de situações, em todos foi possível identificar, ao menos, se a demanda estava solicitada, em andamento, concluída, suspensa ou cancelada. Alguns dos sistemas citados possuem informações de situação mais detalhadas, como: em homologação, em faturamento, em aprovação *etc.* A Dataprev informou campo de status adicional, que também foi contemplado na análise.

168. Considerou-se que a demanda estava concluída quando sua situação ou status era análoga a: concluída ou encerrada, cancelada, em encerramento, em cancelamento, em faturamento ou em aprovação.

169. Além do *backlog* ao final do período, mostrado na Tabela 8, foi calculado também o *backlog* mensal e o acumulado em cada mês, para cada sistema de controle das empresas, por meio das seguintes fórmulas:

a) *backlog* do mês = demandas registradas no mês – demandas concluídas no mês pelo critério de conclusão anteriormente exposto; e

b) *backlog* acumulado até o mês = *backlog* do mês + *backlog* dos meses anteriores.

170. O Gráfico 1 apresenta a evolução do *backlog* acumulado ao longo dos meses na Dataprev e o Gráfico 2 mostra a evolução no Serpro, sendo que, nessa empresa, consolidaram-se os dados dos três sistemas de demandas existentes.

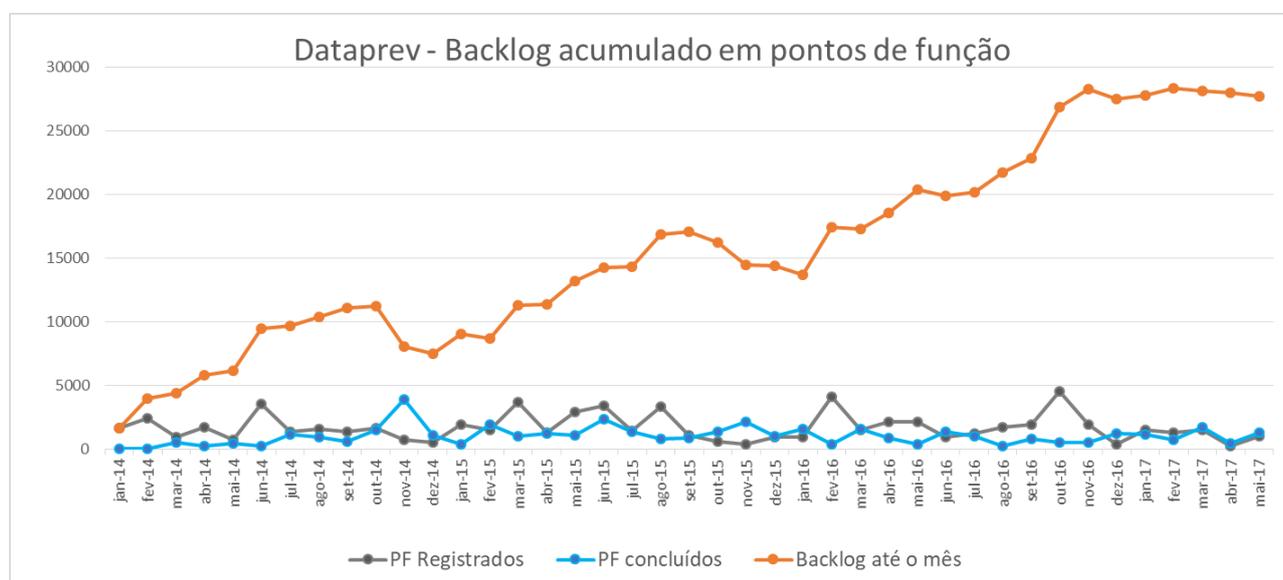


Gráfico 1 – Evolução do *backlog* ao longo dos meses de janeiro/2014 a maio/2017, na Dataprev

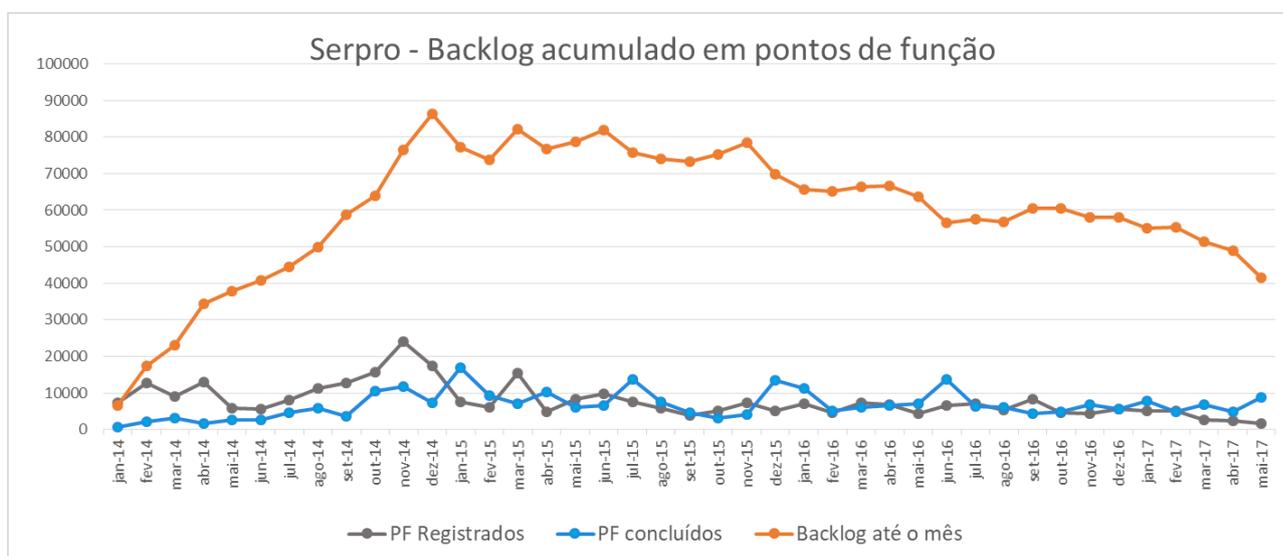


Gráfico 2 – Evolução do *backlog* ao longo dos meses de janeiro/2014 a maio/2017, no Serpro

171. Observe-se que, na Dataprev, além de serem bastante elevados os números absolutos do *backlog* ao final do período, verifica-se ainda, pelo Gráfico 1, que existe tendência de crescimento do valor dessa variável ao longo do período avaliado, à exceção de novembro/2016 em diante, em que houve uma relativa estabilização, embora ao redor do patamar mais alto atingido no período. No Serpro, ao contrário, constata-se, no Gráfico 2, tendência decrescente do *backlog* a partir de dezembro/2014.

172. À primeira vista, pode não ser intuitivo compreender como os pequenos déficits mensais relativos à diferença entre PF registrados e PF concluídos mostrados no Gráfico 1 e no Gráfico 2 produzem *backlogs* de alta magnitude ao final do período. A análise do fluxo médio mensal de entradas e saídas de pontos de função, que se faz a seguir, auxilia no entendimento dessa dinâmica.

Comportamento do *backlog* da Dataprev

173. Os dados da fila de espera (*backlog*) da Dataprev constantes da Tabela 8 permitem computar o volume médio mensal das entradas e saídas de pontos de função, ou seja, o fluxo médio das solicitações de demandas e a capacidade produtiva média, por mês, considerando-se todos os 41 meses do período avaliado (Tabela 9).

Fluxo e saldo médio de <i>backlog</i> (41 meses)	Dataprev
Entradas de PF, em média, por mês	1.698,1
Saídas de PF concluídos, em média, por mês (capacidade produtiva média)	1.131,0
Acréscimo médio do <i>Backlog</i> em PF por mês	567,1

Tabela 9 – Fluxo médio mensal de entradas e saídas de pontos de função, na Dataprev (janeiro/2014 a maio/2017)

174. Aplicando-se os volumes médios de entradas e saídas de PF da Tabela 9 durante 41 meses, obtém-se, como esperado, o mesmo *backlog* ao final do período que é visto na Tabela 8. A título de ilustração, a acumulação mensal do *backlog* na Dataprev é apresentada no Gráfico 3 e demonstra, de forma bastante intuitiva, como um pequeno, porém constante déficit, ao final de cada mês, é empilhado sobre o acúmulo existente no mês anterior e produz grande déficit (*backlog*) ao final do período:

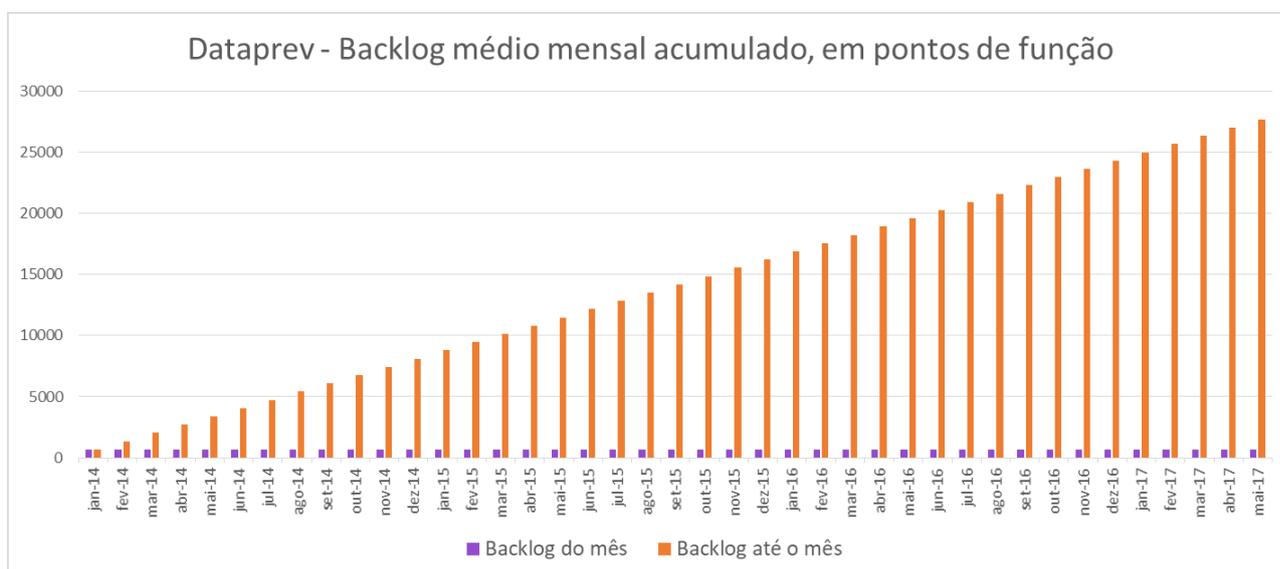


Gráfico 3 – Evolução do *backlog* médio mensal acumulado de janeiro/2014 a maio/2017, na Dataprev

175. A análise do fluxo médio mensal de saídas de demandas nos 41 meses do período avaliado, ou seja, da produtividade média de pontos de função por mês, permitiu também estimar o tempo que seria necessário para cada empresa produzir todos os pontos de função existentes no *backlog*, caso todo o esforço de desenvolvimento fosse concentrado nessa tarefa (Tabela 10).

Taxas e prazo	Dataprev	Serpro
(A) <i>Backlog</i> em PF ao final do período	23.250,0	29.626,0
(B) Saídas de PF, por mês (capacidade produtiva média)	1.131,1	7.289,9
(C) Prazo, em meses, para produzir os PF em <i>backlog</i> = (A)/(B)	20,5 meses	4,1 meses

Tabela 10 – Estimativa do tempo necessário para produzir os PF em *backlog*

176. Dos resultados dessa análise, verifica-se, portanto, que a Dataprev enfrenta sérias dificuldades para dar vazão às demandas no serviço de desenvolvimento de sistemas, haja vista que o *backlog* final da empresa, no período, é de 33,4% (Tabela 8) e o tempo estimado para produzir os PF que se encontram em *backlog*, de 20 meses, é muito alto (Tabela 10).

177. Esclarece-se que a otimização da fila de espera das demandas é objetivo inerente a toda empresa fornecedora de serviços de desenvolvimento de sistemas. Em outras palavras, a capacidade em reduzir o *backlog* é uma medida da eficácia, no âmbito de empresas cuja atividade-fim é o provimento de serviços de TI.

178. A causa desta situação-problema parece ter relação com os baixos valores dos índices de eficiência operacional no desenvolvimento de sistemas que foram observados em ambas as empresas, conforme relatado no Achado 1.

179. Outra possível causa pode estar relacionada com eventuais limitações orçamentárias das organizações públicas clientes, o que levaria à despriorização temporária de demandas, conforme argumentado nas manifestações dos gestores da Dataprev (Anexo 5). Porém, considera-se que os dados constantes dos sistemas de gestão de demandas das empresas não são suficientes para a identificação desses casos. As demandas informadas como tendo prioridade baixa no sistema de gestão de demandas da Dataprev podem estar nesta situação devido a limitações orçamentárias dos clientes ou em função das falhas na otimização da eficiência produtiva da empresa ou em decorrência de outros fatores ainda não identificados.

180. Ante o exposto, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, entendido de forma ampla, será feita proposta de recomendação à Dataprev para que identifique as causas do elevado *backlog* e implemente medidas para eliminar ou amenizar os efeitos das causas identificadas.

181. Adicionalmente, tendo em conta a importância de indicadores para o acompanhamento e para a melhoria contínua dos processos organizacionais e, considerando-se que se observaram deficiências em relação ao uso desses instrumentos pelas empresas auditadas (parágrafos 121-140), avalia-se que se aplica, também, à situação ora exposta, a proposta relativa à instituição e melhoria de indicadores que lá se apresentou, razão por que se deixa de formular proposta idêntica ao caso em comento.

Baixa eficácia na solução de incidentes

182. Em ambas as empresas avaliadas, os prazos acordados para solução de incidentes não são cumpridos.

183. A partir das quantidades de incidentes cadastrados (QIC) e de incidentes resolvidos no prazo (QRP), no período de 1/1/2014 e 31/5/2017, informados por meio do documento “item 8.2_incidentes_DIT” (peça 124, p. 5), encaminhado pela Dataprev em anexo ao e-mail de 19/7/2017, foi calculado o percentual de incidentes resolvidos no prazo (%RP), resultando em 39,43%.

184. A partir das informações sobre incidentes cadastrados (QIC) e incidentes resolvidos no prazo (QRP) encaminhadas pelo Serpro (peças 113 a 116), contidas nas soluções Spekx e Govi Controle, constatou-se que 56,24% do total de incidentes foram resolvidos no prazo pela empresa.

185. Dessa forma, conforme os dados fornecidos pelas próprias empresas, entende-se que os prazos acordados com os clientes para solução de incidentes são sistematicamente descumpridos pela Dataprev e pelo Serpro.

186. Quando se analisa todo o período avaliado, a Dataprev apresenta uma situação pior, tendo cumprido o prazo acordado em apenas 39,43% dos casos. Porém, é necessário consignar que a Dataprev vem melhorando esse percentual ao longo do período, conforme Tabela 11:

Ano	QIC	QRP	%RP
2014	22.488	9	0,04%
2015	55.066	160	0,29%
2016	53.003	40.836	77,04%
2017	19.186	18.044	94,05%
TOTAL	149.743	59.049	39,43%

Tabela 11 – Cumprimento do prazo de atendimento de incidentes pela Dataprev

Legenda:

QIC quantidade de incidentes cadastrados

QRP quantidade de incidentes resolvidos no prazo

%RP percentual de incidentes resolvidos no prazo

187. Caso essa tendência de melhora se mantenha e o percentual de incidentes resolvidos no prazo nos primeiros cinco meses de 2017 se mantenha no restante do ano, pode-se considerar que a Dataprev está em vias de resolver esse problema.

188. Já o Serpro, embora não apresente um percentual tão baixo quanto o da Dataprev quando se analisa o período inteiro, também não mostra uma situação confortável. Apenas 56,24% dos incidentes são resolvidos no prazo acordado, ou seja, pouco mais da metade.

189. O problema torna-se mais grave se analisarmos o comportamento desse percentual ao longo do período. Ao contrário da Dataprev, que vem melhorando o índice a cada ano, o Serpro permanece com o índice quase inalterado ao longo dos quatro anos analisados, indicando que eventuais providências adotadas para resolver essa situação não estão sendo efetivas.

190. A Tabela 12 a seguir mostra a evolução do percentual de atendimento dos prazos acordados para resolução de incidentes por parte do Serpro. Os números apresentados consolidam os registros das duas ferramentas de *workflow* (Spekx e Govi Controle).

Ano	QIC	QRP	%RP	QRST	%RST	QRFP	%RFP
2014	250.734	147.204	58,71%	0	0%	103.530	41,29%
2015	226.085	123.923	54,81%	710	0,32%	101.452	44,87%
2016	170.685	95.053	55,69%	641	0,38%	74.991	43,93%



2017	63.157	33.466	52,99%	1.564	2,48%	28.127	44,53%
TOTAL	710.661	399.646	56,24%	2.915	0,41%	308.100	43,35%

Tabela 12 – Cumprimento do prazo de atendimento de incidentes pelo Serpro

Legenda:

QIC quantidade de incidentes cadastrados

QRP quantidade de incidentes resolvidos no prazo

%RP percentual de incidentes resolvidos no prazo

QRST quantidade de incidentes resolvidos (sem tempo de atendimento previsto cadastrado)

%RST percentual de incidentes resolvidos (sem tempo de atendimento previsto cadastrado)

QRFP quantidade de incidentes resolvidos fora do prazo acordado

%RFP percentual de incidentes resolvidos fora do prazo acordado

191. Considerando apenas os incidentes para os quais existe nível de serviço contratado, o Serpro informou que o percentual de incidentes resolvidos no prazo para o período de agosto a novembro/2017, para um universo de 10.902 incidentes foi de 81%.

192. Conforme afirmado pela própria empresa, o percentual de cumprimento dos prazos de atendimento de incidentes pelo Serpro é maior quando esses prazos estão previstos em contrato. Quando as metas são estabelecidas internamente, de acordo com a categorização dos incidentes, o percentual de cumprimento é menor.

193. Dada a natureza pública do Serpro, portanto vinculado ao princípio constitucional da eficiência da administração pública, e visto que o percentual de cumprimento das metas de prazo de atendimento de incidentes previstas em contrato é maior que o percentual de cumprimento daquelas estabelecidas apenas internamente, entende-se que caberia ao Serpro incluir por padrão, em todos os contratos firmados com os órgãos e entidades da administração pública, cláusula de acordo de nível de serviço relativa a prazos de atendimento aos incidentes.

194. Diante do exposto, em atenção ao princípio constitucional da eficiência, será feita proposta para que o TCU recomende à Dataprev e ao Serpro que passem a negociar a inclusão, por padrão, em todos os contratos de serviços firmados com os órgãos e entidades da administração pública, cláusula de nível de serviço relativa a tempo máximo para solução de incidentes e que revisem seu processo de gestão de incidentes, de modo a assegurar o cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos em contrato.

Cientes e usuários insatisfeitos com a qualidade dos serviços prestados

195. A satisfação dos clientes com os serviços prestados pela Dataprev, apurada em pesquisas realizadas pela própria empresa e pelos clientes dessa empresa, é baixa. A baixa eficácia no atendimento às demandas de desenvolvimento de sistemas e na solução de incidentes contribuem para essa situação.

196. Considerou-se nível de satisfação geral a soma dos percentuais dos clientes que se declararam “Muito Satisfeitos” e “Satisfeitos”.

197. Os itens que receberam a pior avaliação geral foram qualidade do serviço de desenvolvimento, com 47,9% de satisfação (peça 119, p. 14) e cumprimento de prazos do serviço de desenvolvimento de sistemas, que tem um percentual de satisfação de apenas 22,2% (peça 119, p. 15).

198. A Tabela 13 mostra a evolução da satisfação geral dos clientes da Dataprev desde 2013 (peça 119, p. 29 e peça 120, p. 15). Não foram consideradas respostas “Indiferente ou sem opinião” e “Não se aplica”.

Ano	Satisfeitos	Insatisfeitos
2013	53,0%	46,0%
2014	54,1%	45,9%
2015	46,7%	53,3%
2016	49,6%	50,4%

Tabela 13 – Evolução da satisfação geral dos clientes da Dataprev

199. Nota-se que houve um pequeno aumento no nível de satisfação geral dos clientes em 2016 em relação ao apurado em 2015, passando de 46,7% de satisfação para 49,6%, porém a satisfação ainda está aquém da apurada nos anos de 2014 (54,1%) e 2013 (53%).

200. Em 2015 a Dataprev promoveu alteração nos questionários da pesquisa de satisfação, eliminando algumas perguntas e acrescentando outras. Em relação ao serviço de desenvolvimento de sistemas, em 2016 os clientes da Dataprev avaliaram sete temas: conhecimento, atendimento, qualidade do serviço, prazo, disponibilidade, comunicação e segurança da informação.

201. Dos resultados dessa pesquisa, constata-se que os clientes apresentam alto grau de satisfação com o conhecimento de negócio que os profissionais da Dataprev possuem, porém, a qualidade do serviço de desenvolvimento de sistemas não foi bem avaliada, apresentando queda na satisfação em 2014 e 2015 em comparação ao ano imediatamente anterior. Em 2016 houve um leve aumento na satisfação com a qualidade, porém ainda não foi alcançado o patamar apresentado em 2013, que também não era alto. Por fim, o tema com pior avaliação foi prazo, com satisfação muito baixa, em torno de 20% (peça 119, p. 12-15 e peça 120, p. 9-12).

202. A Tabela 14 apresenta a evolução da satisfação dos clientes da Dataprev com o serviço de desenvolvimento de sistemas para os temas que aparecem nas quatro pesquisas analisadas. Os números apresentados representam a satisfação com o tema avaliado.

Ano	Conhecimento	Qualidade	Prazo
2013	58,00%	50,00%	29,00%
2014	69,00%	41,00%	24,00%
2015	75,53%	44,92%	21,55%
2016	72,65%	47,86%	22,22%

Tabela 14 – Evolução da satisfação dos clientes da Dataprev com o serviço de desenvolvimento de sistemas

203. No Serpro as pesquisas apontam para insatisfação com o serviço de desenvolvimento de sistemas. O percentual de satisfação com esse serviço, embora mais alto que o da Dataprev, ainda é considerado baixo, de apenas 51,9% em 2016 (peça 121, p. 27).

204. Constata-se que houve pequena queda na satisfação com o serviço de desenvolvimento de sistemas do Serpro em relação à pesquisa anterior, realizada em 2014, passando de 52,7% de satisfação em 2014 para 51,9% em 2016 (peça 121, p. 27).

205. A Tabela 15 apresenta a evolução da satisfação dos clientes do Serpro com o serviço de desenvolvimento de sistemas.

Ano	Satisfeitos	Nem satisfeitos Nem insatisfeitos	Insatisfeitos
2013	43,7%	28,7%	27,6%
2014	52,7%	22,9%	23,7%



2016	51,9%	33,8%	13,8%
------	-------	-------	-------

Tabela 15 – Evolução da satisfação dos clientes do Serpro com o serviço de desenvolvimento de sistemas

206. Em 2016, entre os usuários não satisfeitos com o serviço de desenvolvimento de sistemas, 65,8% consideram o prazo de entrega muito longo, 46,6% relatam que os prazos acordados não são cumpridos e 46,6% consideram o preço do serviço elevado (peça 121, p. 28).

207. Vale ressaltar que o nível de satisfação geral dos clientes com o Serpro foi 74,6% em 2016, apresentando aumento significativo em relação à pesquisa anterior, realizada em 2014, que apurou valor de 52,2% (peça 121, p. 12), conforme apresentado na Tabela 16.

Ano	Satisfeitos	Nem Satisfeitos Nem Insatisfeitos	Insatisfeitos
2013	55,2%	17,1%	27,6%
2014	52,2%	33,8%	14,0%
2016	74,6%	20,2%	5,2%

Tabela 16 – Evolução da satisfação geral dos clientes do Serpro

208. O Serpro manifestou-se a respeito desta situação encontrada por meio do Ofício DP-000624/2018 (peça 203). A empresa informou que vem adotando ações para melhoria dos serviços de desenvolvimento, com destaque para o uso de metodologias ágeis, que buscam aproximar o cliente das equipes de desenvolvimento e, com isso, obter prazos mais curtos para as entregas, com melhor qualidade no produto final.

209. Nessa ocasião, o Serpro apresentou os resultados de uma pesquisa realizada em novembro de 2017, cujos resultados apontam para uma melhoria no nível de satisfação dos clientes com o serviço de desenvolvimento, alcançando 68,3% de clientes satisfeitos com esse serviço.

210. Chama a atenção o incremento de 16,4% pontos percentuais na satisfação dos clientes com o serviço de desenvolvimento em apenas um ano (segundo dados da Tabela 15, em 2016, o percentual de clientes satisfeitos era de 51,9%), porém os motivos dessa evolução somente poderão ser avaliados em oportunidade futura, visto que a pesquisa foi realizada e seus resultados apresentados à equipe de auditoria após o término do período de execução dessa fiscalização.

211. Na citada pesquisa de 2017, o percentual de satisfação geral com o Serpro foi de 80,2%, consistente com a evolução que a empresa apresentou nesse quesito em 2016.

CrITÉRIOS DE AUDITORIA

- a) Princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal);

EVIDÊNCIAS

- a) E-mail da Dataprev de 7/7/2017 (peça 109), em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti;
- b) Documento orientador das respostas da Dataprev (peça 110);
- c) E-mail da Dataprev de 19/7/2017 (peça 111), com complemento da resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti, e arquivos anexos: “Item_4_demandas.ods” e “item_5_Ofcio_513_2017_TCU.odt”;
- d) E-mail da Dataprev de 19/7/2017 e anexos: “Item_4_demandas.ods” e “item_5_Ofcio_513_2017_TCU.odt”;
- e) E-mail da Dataprev de 25/7/2017 (peça 136);



- f) E-mail da Dataprev de 27/7/2017 (peça 157) e arquivo anexo: “item_4_Complemento_Ofcio_513_2017_TCU.odt”;
- g) Ofício DP-021596/2017 do Serpro (peça 53);
- h) Ofício DP-021306-2017 do Serpro (peça 33) e arquivo anexo: “Resposta item 5.xls”;
- i) E-mail de 15/9/2017 (peça 137) do Serpro e arquivo anexo: “Item 5 - Demandas SIGOP-SCD e DEMANDAS (Desenvolvimento)-VFinal4.xls”;
- j) E-mail de 6/10/2017 do Serpro (peça 158) e planilha anexa: “TCU_-_Item_6_-_Capacidade_de_Desenvolvimento complementar v3.xls”;
- k) Item 8.2_incidentes_DIT (peça 124);
- l) Resposta itens 9 e 10 (peça 113);
- m) Planilha Spekx (peça 114);
- n) Planilha Govi Controle (peça 115);
- o) Nova planilha Spekx (peça 116);
- p) Book Pesquisa de Satisfação 2016 v1.7 (peça 119);
- q) INSS_Resultado Final 2015 (peça 123);
- r) Resultado-Pesquisa de Satisfacao 2014_V6_atualizado-2-2 (peça 120); e
- s) Pesquisa - Satisfação de Clientes 2016 (peça 121).

Causas

- a) Baixa eficiência produtiva no serviço de desenvolvimento de sistemas, conforme relatado no Achado 1 (real);
- b) Muitos contratos não possuem níveis mínimos de serviço (NMS) definidos para o tempo de solução de incidentes (real).

Efeitos

- a) Insatisfação de clientes e usuários com os serviços de TI recebidos (real);
- b) Ineficiência no uso dos recursos (real); e
- c) Entrega intempestiva ou não entrega de serviços necessários aos cidadãos (potencial).

Conclusão

212. A Dataprev enfrenta sérias dificuldades para dar vazão às demandas de desenvolvimento de sistemas, pois o tempo que levaria para a empresa produzir todos os pontos de função do *backlog*, estimado em vinte meses, é muito alto.

213. No Serpro, o *backlog* encontra-se em níveis razoáveis, tanto em termos quantitativos como também no tempo que a empresa despenderia para dar vazão a toda a fila de espera, estimado em quatro meses.

214. Na Dataprev e no Serpro, os prazos definidos para solução de incidentes são sistematicamente descumpridos. No período avaliado, a Dataprev teve desempenho pior nesse quesito, tendo cumprido o prazo acordado em apenas 39,43% dos casos. Porém a empresa vem melhorando a cada ano.

215. No Serpro, o índice de 56,24% é melhor, mas permaneceu praticamente inalterado ao longo dos quatro anos analisados. O percentual de cumprimento dos prazos para resolução de incidentes é maior quando os termos estão previstos em contrato e menor quando as metas são estabelecidas internamente.

216. A satisfação dos clientes com os serviços prestados pela Dataprev, apurada em pesquisas realizadas pela própria empresa e pelos clientes dessa empresa, é baixa. Os itens que receberam a pior

avaliação geral foram qualidade do serviço de desenvolvimento de sistemas, com 47,9% de satisfação e cumprimento de prazos desse serviço, com percentual de satisfação de apenas 22,2%.

217. No Serpro as pesquisas apontam para insatisfação com o serviço de desenvolvimento de sistemas. O percentual de satisfação com esse serviço, embora mais alto que o da Dataprev, ainda é baixo, situando-se em 51,9% em 2016.

Proposta de encaminhamento

218. Recomendar à Dataprev, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), identifique e avalie as causas que levam ao descompasso entre a capacidade produtiva do processo de desenvolvimento de sistemas e a quantidade de demandas aguardando entrega e implemente as medidas corretivas necessárias para eliminar ou amenizar os efeitos das causas identificadas (parágrafo 180).

219. Recomendar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) (parágrafo 194):

219.1 passem a incluir, por padrão, em todos os contratos de serviços firmados com os órgãos e entidades da administração pública, cláusula de nível de serviço relativa a tempo máximo para solução de incidentes, devendo as metas ser negociadas com os órgãos contratantes; e

219.2 revisem seu processo de gestão de incidentes, de modo a assegurar o cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos em contratos.

IV.3 Achado 3 – A remuneração efetiva do cargo de analista está acima dos valores praticados no mercado

Situação encontrada

220. Na Dataprev e no Serpro verifica-se alto percentual de analistas que recebem remuneração mensal efetiva de cargo em valor superior à média de mercado, bem como razoável percentual de analistas que recebem valor superior ao maior valor de mercado (Tabela 17). As discrepâncias entre a remuneração efetivamente paga e os valores de mercado são maiores no Serpro.

Descrição	Dataprev	Serpro
Percentual dos analistas que receberam remuneração mensal efetiva do cargo acima da média do mercado	26,5%	79,9%
Percentual dos analistas que receberam remuneração mensal efetiva do cargo acima do maior valor de mercado	16,1%	32,4%

Tabela 17 – Percentual de analistas da Dataprev e do Serpro com remuneração mensal efetiva do cargo acima dos valores de mercado

221. A seguir, descreve-se como foram apurados esses resultados. A definição da remuneração mensal efetiva de cargo, utilizada como parâmetro nesta análise, também se encontra nos parágrafos que se seguem.

222. A equipe de auditoria solicitou à Dataprev e ao Serpro as seguintes informações sobre pessoal, remuneração e área de alocação:

a) relação de todos os empregados e dirigentes contendo dados funcionais e lotação;



b) planilhas contendo os valores mensais individualizados das remunerações de todo o pessoal, pagas no período de janeiro/2016 a junho/2017, discriminadas por grupos de verbas remuneratórias, tais como remuneração de cargo, remuneração sobre função de confiança, verbas de caráter indenizatório *etc.*;

c) relação dos cargos e funções de confiança e níveis previstos nos planos de cargos e salários das empresas, com os respectivos valores dos componentes remuneratórios; e

d) relação de todas as unidades e subunidades da empresa, com indicação dos três principais processos do Cobit 5 associados às atividades realizadas em cada uma delas.

223. A partir dos dados informados pelas empresas, calcularam-se estatísticas gerais sobre o pessoal e sobre as remunerações nas duas entidades, apresentadas na Tabela 18.

Descrição	Dataprev	Serpro
Situação do pessoal no período de janeiro/2016 a junho/2017		
Quantidade de pessoas que receberam salário no período	4.001	10.783
Quantidade de pessoas que estiveram cedidas no período	39	2.846
Quantidade de pessoas desligadas no período	194	1.134
Quantidade de pessoas cedidas no período que receberam remuneração pela empresa	39	2.823
Quantidade de pessoas cedidas no período sem ressarcimento pelo órgão cessionário	0	0
Situação do pessoal em julho/2017		
Quantidade de pessoas	3.807	9.649
Quantidade de pessoas cedidas	39	2.531
Quantidade de pessoas afastadas/licenças	66	235
Percentual do pessoal que é alocado em área de apoio	31,31%	20,12%
Percentual da remuneração referente ao pessoal alocado em área de apoio	30,18%	18,54%
Percentual do pessoal que exerce função de confiança	16,65%	9,90%
Estatísticas das verbas remuneratórias pagas no período		
Percentual que as verbas relativas ao cargo representam no total geral das remunerações	70,32%	71,74%
Percentual que as verbas relativas à função de confiança representam no total geral das remunerações	5,71%	5,29%
Percentual que as verbas de bônus (participação em lucros ou resultados) representam no total geral das remunerações	7,35%	0,00%
Percentual que as verbas incorporadas representam no total geral das remunerações	2,48%	0,48%
Percentual que as verbas indenizatórias representam no total geral das remunerações	12,79%	20,41%
Percentual que as verbas decorrentes de decisões judiciais representam no total geral das remunerações	0,55%	1,84%

Percentual que outras verbas representam no total geral das remunerações	0,80%	0,24%
--	-------	-------

Tabela 18 – Estatísticas gerais sobre pessoal e remuneração na Dataprev e no Serpro

224. Com base nos dados das remunerações de pessoal recebidos das empresas, a equipe de auditoria computou a remuneração média mensal efetivamente paga no período, para cada pessoa, em duas grandes classes, a saber: a remuneração mensal efetiva de cargo e a remuneração mensal efetiva de função de confiança, quando fosse o caso. A partir dos valores individuais, calcularam-se as médias e outras estatísticas relevantes sobre as remunerações dos cargos e das funções de confiança efetivamente pagas nas empresas.

225. Ressalta-se que o objetivo da equipe de auditoria nesta análise foi utilizar como elementos de comparação os valores reais efetivamente pagos no período avaliado para cargos e funções de confiança, em oposição à simples consulta às tabelas remuneratórias definidas nos planos de cargos e salários das empresas.

226. A remuneração mensal efetiva de cargo foi definida como resultante da exclusão dos grupos das verbas relativas à função de confiança, verbas indenizatórias, verbas decorrentes de decisões judiciais e verbas relativas à participação em lucros e resultados. Já a remuneração mensal efetiva de função de confiança compôs-se da remuneração mensal efetiva de cargo acrescida do grupo de verbas associadas à função de confiança.

227. A Tabela 19 e a Tabela 20 apresentam resumo estatístico dos principais cargos existentes na Dataprev e no Serpro, no período avaliado, bem como a respectiva remuneração mensal efetiva de cargo que foi apurada pela equipe de auditoria. Os percentuais ao lado do nome do cargo indicam o quanto ele representava do quantitativo total do pessoal da empresa, no período. Como se vê, em conjunto, os cargos considerados na análise correspondem, na Dataprev, a mais de 98% do pessoal e, no Serpro, a quase 100%.

	Média	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Maior valor
Analista de Tecnologia da Informação (58,3%)					
Idade	43	34	40	52	78
Tempo no cargo (anos)	12	4	7	15	41
Remuneração mensal efetiva do cargo	R\$ 9.084	R\$ 7.022	R\$ 7.665	R\$ 9.868	R\$ 29.066
Analista de Processamento (3,8%)					
Idade	37	31	35	41	66
Tempo no cargo (anos)	3	2	4	4	8
Remuneração mensal efetiva do cargo	R\$ 6.342	R\$ 6.145	R\$ 6.250	R\$ 6.386	R\$ 8.295
Assistente de Tecnologia da Informação (36,3%)					
Idade	56	52	56	59	78
Tempo no cargo (anos)	31	28	29	34	42
Remuneração mensal efetiva do cargo	R\$ 6.301	R\$ 4.860	R\$ 6.544	R\$ 7.089	R\$ 18.350

Tabela 19 – Estatísticas e remuneração mensal efetiva de cargos, na Dataprev (janeiro/2016 a junho/2017)

	Média	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Maior valor
Analista (40,8%)					
Idade	44	36	40	53	81
Tempo no cargo (anos)	14	6	11	15	49
Remuneração mensal efetiva do cargo	R\$ 11.959	R\$ 9.472	R\$ 10.818	R\$ 12.930	R\$ 36.065
Técnico (22,0%)					
Idade	52	43	55	60	83
Tempo no cargo (anos)	25	9	32	37	48
Remuneração mensal efetiva do cargo	R\$ 8.183	R\$ 5.553	R\$ 7.630	R\$ 10.202	R\$ 21.367
Auxiliar (37,0%)					
Idade	58	55	58	61	84
Tempo no cargo (anos)	31	30	34	37	46
Remuneração mensal efetiva do cargo	R\$ 4.728	R\$ 4.231	R\$ 4.633	R\$ 5.349	R\$ 9.992

Tabela 20 – Estatísticas e remuneração mensal efetiva de cargos, no Serpro (janeiro/2016 a junho/2017)

228. Valores de referência para remunerações no mercado foram obtidos a partir da consolidação de três pesquisas salariais com foco em organizações privadas, realizadas pelas empresas Michael Page (peça 163), Hays (peça 162) e Robert Half (peça 164). Também foram identificadas duas pesquisas específicas sobre remunerações de presidentes e da alta administração de empresas privadas: uma realizada pela revista Exame (peça 160) e outra pela consultoria Michael Page (peça 161).

229. As pesquisas de remunerações utilizadas nesta análise abrangem apenas grandes capitais e polos tecnológicos brasileiros, foram realizadas nos primeiros meses de 2017 e estavam atualizadas na mesma medida que as remunerações avaliadas – exceto as que tratam dos salários da alta administração, fato que não causou entraves à análise, como se verá adiante –, ou seja, os valores nelas retratados eram adequados para a comparação almejada.

230. No que se refere aos cargos, a comparação com o mercado foi realizada apenas sobre a remuneração do cargo genérico de analista de TI, pois cargos como técnico ou auxiliar, embora existentes nas empresas auditadas, não são considerados nas pesquisas de mercado.

231. Há grande diversidade de denominações de cargos que representam, no mercado, o equivalente às funções de confiança. Por esse motivo, as remunerações de referência das funções foram calculadas a partir da consolidação das três pesquisas anteriormente citadas apenas para as denominações que se referiam a quatro níveis gerenciais: alta gerência, gerência executiva, gerência média e supervisão, por permitir associação mais natural com as diversas funções de confiança existentes nas empresas públicas avaliadas.

232. De forma semelhante, a remuneração de referência para o cargo de analista foi obtida a partir dos dados consolidados das referidas pesquisas, mas considerando-se todos os cargos de

analistas cuja especialidade era relacionada à tecnologia da informação. Consolidadas as informações, computou-se a remuneração de referência para o cargo genérico de analista de TI no mercado.

233. As remunerações de referência, calculadas a partir das pesquisas de mercado para o cargo genérico de analista de TI e para as funções de confiança consideradas importantes para a análise, inclusive da alta administração, estão sumarizadas na Tabela 21.

Cargo ou função no mercado	Menor	Média	Maior
CEO (Presidente, Diretor-Presidente)	R\$ 46.000	R\$ 60.000	R\$ 83.000
Diretor	R\$ 21.883	R\$ 34.020	R\$ 46.530
Gerente de Departamento	R\$ 21.775	R\$ 29.013	R\$ 36.250
Gerente de Divisão	R\$ 12.327	R\$ 17.150	R\$ 22.284
Gerente de Setor/Supervisor de equipe	R\$ 8.125	R\$ 11.113	R\$ 14.156
Analista de TI	R\$ 6.492	R\$ 9.240	R\$ 12.056

Tabela 21 – Remunerações de referência no mercado com base em pesquisas salariais realizadas em 2017

234. Convém registrar que a forma usualmente utilizada no mercado para definir a remuneração é por cargo apenas, não sendo discriminadas parcelas relativas à função de confiança. Assim, por exemplo, a remuneração de um gerente de departamento é definida de forma global para essa atividade gerencial, que, no setor privado, é entendida como um cargo.

235. Já nas empresas públicas avaliadas, assim como no setor público em geral, define-se uma gratificação ou verba equivalente para a função de confiança, a qual é percebida em complemento à remuneração do cargo efetivo. Em função disso, os valores individuais observados da remuneração efetiva de função de confiança, no Serpro e na Dataprev, variam entre pessoas distintas com a mesma função.

236. Destaca-se, porém, que essa forma diferente de remunerar entre o setor público e o privado não tem impacto no resultado final desta análise, pois, reitera-se, o objetivo era comparar o resultado agregado dessas remunerações com os salários praticados pelo mercado, considerando-se os valores efetivamente recebidos pelas pessoas detentoras de função de confiança.

237. A Tabela 31 e a Tabela 32 do Anexo 2 apresentam a remuneração mensal efetiva das principais funções de confiança, respectivamente, na Dataprev e no Serpro. Note-se que aí também estão incluídos os dirigentes estatutários.

238. Verifica-se nesses comparativos que, em ambas as empresas, a maioria das remunerações efetivas de função de confiança encontram-se dispersas ao redor da média de mercado, porém mais abaixo do que acima dessa. Não se verificam casos de remuneração efetiva de função de confiança acima dos maiores valores de mercado.

239. No caso específico da remuneração efetiva recebida pelo Presidente ou Diretor-Presidente, em ambas as empresas os valores são menores que a média de mercado, e bastante inferiores ao maior valor de mercado, muito embora a comparação seja fundamentada em pesquisas não atualizadas para esse cargo/função específico, como ressaltado no parágrafo 229.

240. Quanto à remuneração mensal efetiva de cargo, apresentam-se à Tabela 22 os resultados da comparação entre as empresas e o mercado, com base no cargo genérico de analista de TI. No Serpro, a comparação foi feita diretamente com os valores pagos ao pessoal nomeado para o único

cargo equivalente a analista daquela instituição. Na Dataprev, foram considerados, de forma conjunta, os cargos de Analista de Processamento e Analista de Tecnologia da Informação.

Descrição	Dataprev	Serpro
Quantidade de analistas que receberam remuneração no período	2.471	4.373
Quantidade de analistas com remuneração de cargo acima da média de mercado	656	3.498
Percentual de analistas com remuneração de cargo acima da média de mercado	26,5%	79,9%
Quantidade de analistas com remuneração de cargo acima do maior valor de mercado	399	1.417
Percentual de analistas com remuneração de cargo acima do maior valor de mercado	16,1%	32,4%

Tabela 22 – Remuneração efetiva do cargo de analista na Dataprev e no Serpro em comparação com o mercado

241. Os gráficos a seguir permitem visão sintética, mas abrangente, da relação existente, na Dataprev e no Serpro, entre os quantitativos de pessoal com cargo equivalente a analista de TI, a remuneração mensal efetiva do cargo e os valores praticados no mercado.

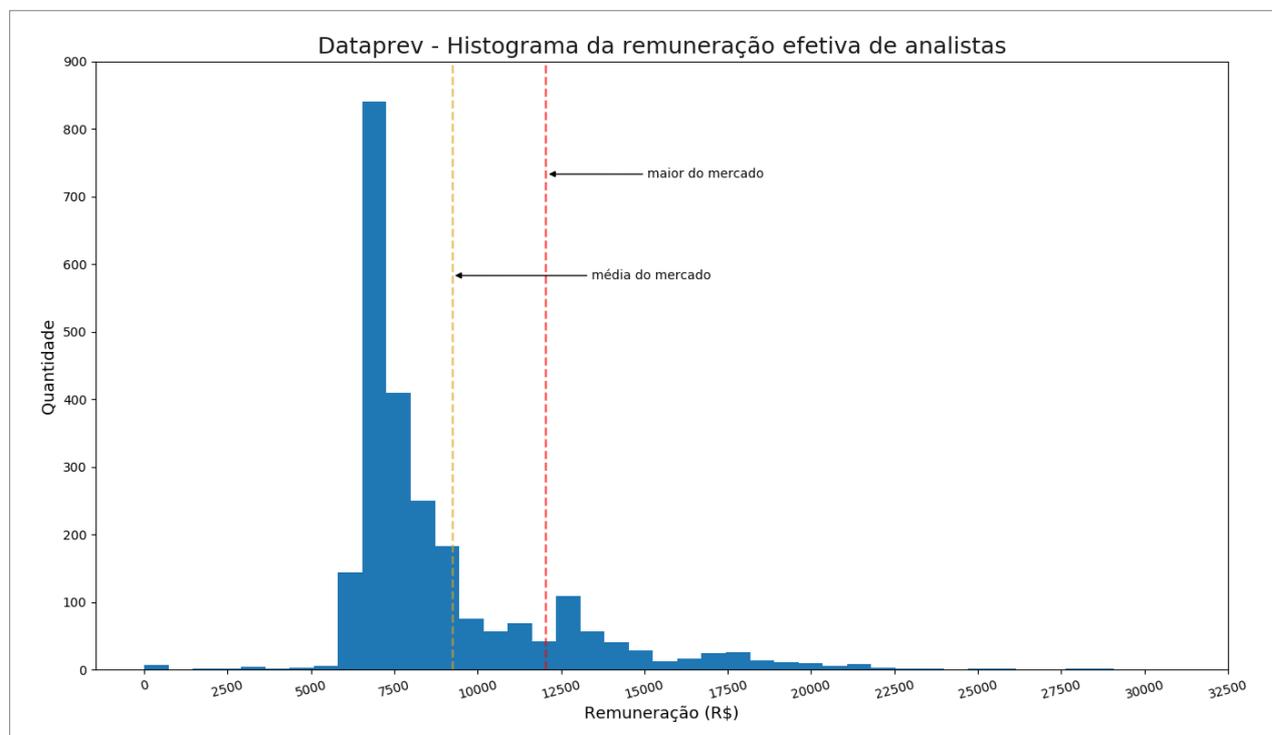


Gráfico 4– Histograma da remuneração efetiva dos cargos de analista na Dataprev

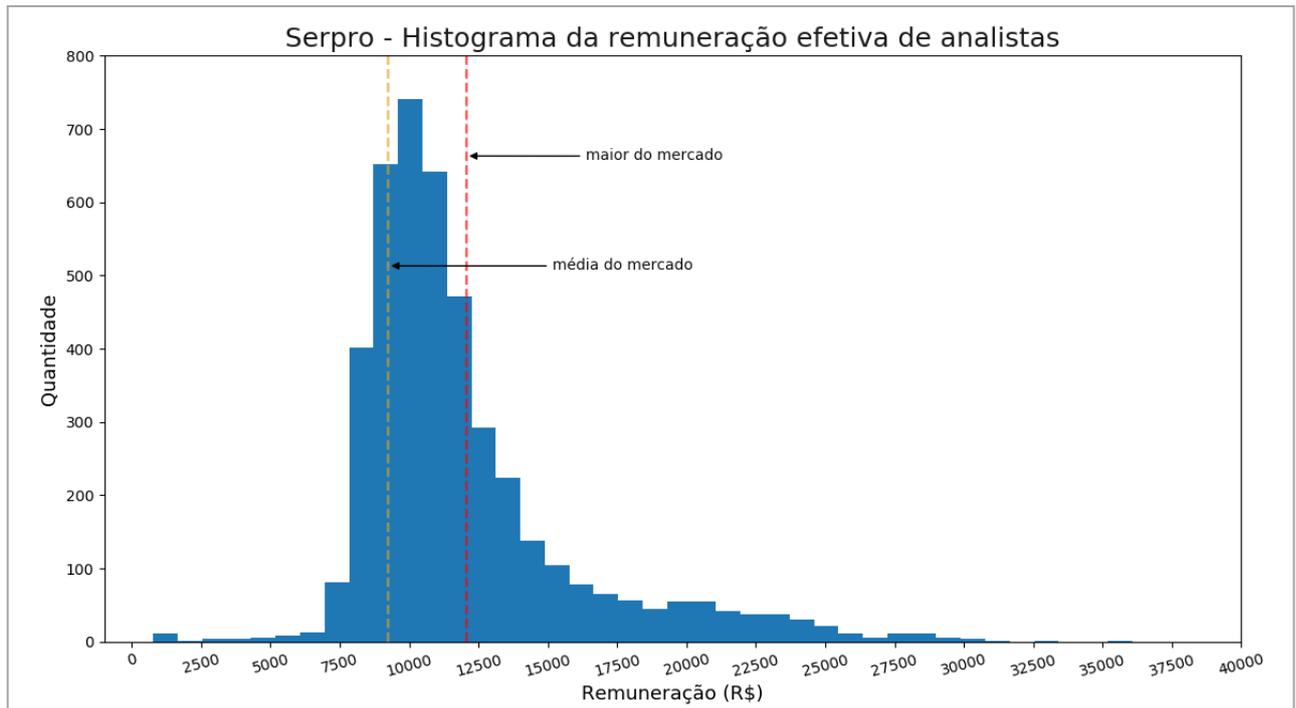


Gráfico 5– Histograma da remuneração efetiva dos cargos de analista no Serpro

242. Foi observada também a existência de alta correlação entre o tempo de cargo e a remuneração mensal efetiva do pessoal no cargo de analista, em ambas as empresas, com coeficiente de +0,81 na Dataprev e de +0,79 no Serpro. Esses valores foram calculados, com o auxílio de softwares analíticos, a partir da massa de dados de todas as remunerações informadas pelas empresas, referente ao período janeiro/2016-junho/2017, considerando-se apenas o pessoal com cargo equivalente a analista de TI.

243. A correlação mede o quanto duas variáveis estão relacionadas, de modo que alterações nos valores de uma variável associam-se com alterações nos valores da outra. O coeficiente de correlação pode variar de -1 a +1. O sinal apenas indica a direção da relação: se positivo, acréscimos no valor de uma variável associam-se a acréscimos na outra; se negativo, acréscimos no valor de uma variável refletem decréscimos na outra. O valor absoluto do coeficiente indica a força da relação, sendo mais forte quanto mais se aproxima de 1.

244. A alta correlação apurada nas duas empresas entre o tempo no cargo e a remuneração mensal efetiva de cargo era esperada, devido à existência de benefícios salariais atrelados ao tempo de serviço, a exemplo dos citados nos Relatórios de Gestão de 2016 da Dataprev (peça 171, p. 62 e 143) e do Serpro (peça 172, p. 72).

245. O Gráfico 6 e o Gráfico 7 a seguir ilustram o relacionamento entre as variáveis tempo de cargo, remuneração efetiva do cargo de analista na empresa pública e remuneração de analista no mercado. No caso do Serpro, os analistas enquadram-se em dois planos de cargos e salários distintos, que são apresentados na forma de pontos com cores diferentes.

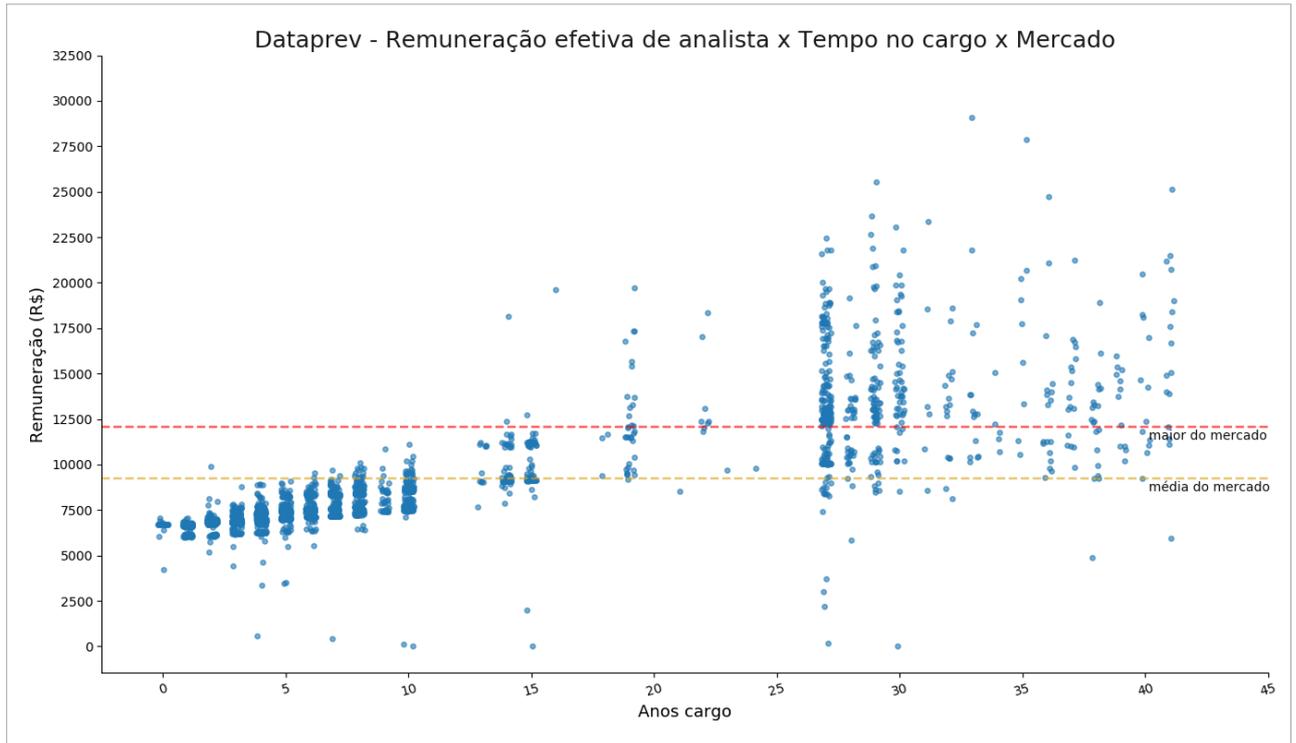


Gráfico 6 – Remuneração do cargo genérico “Analista de TI”, tempo no cargo e valores de mercado, na Dataprev

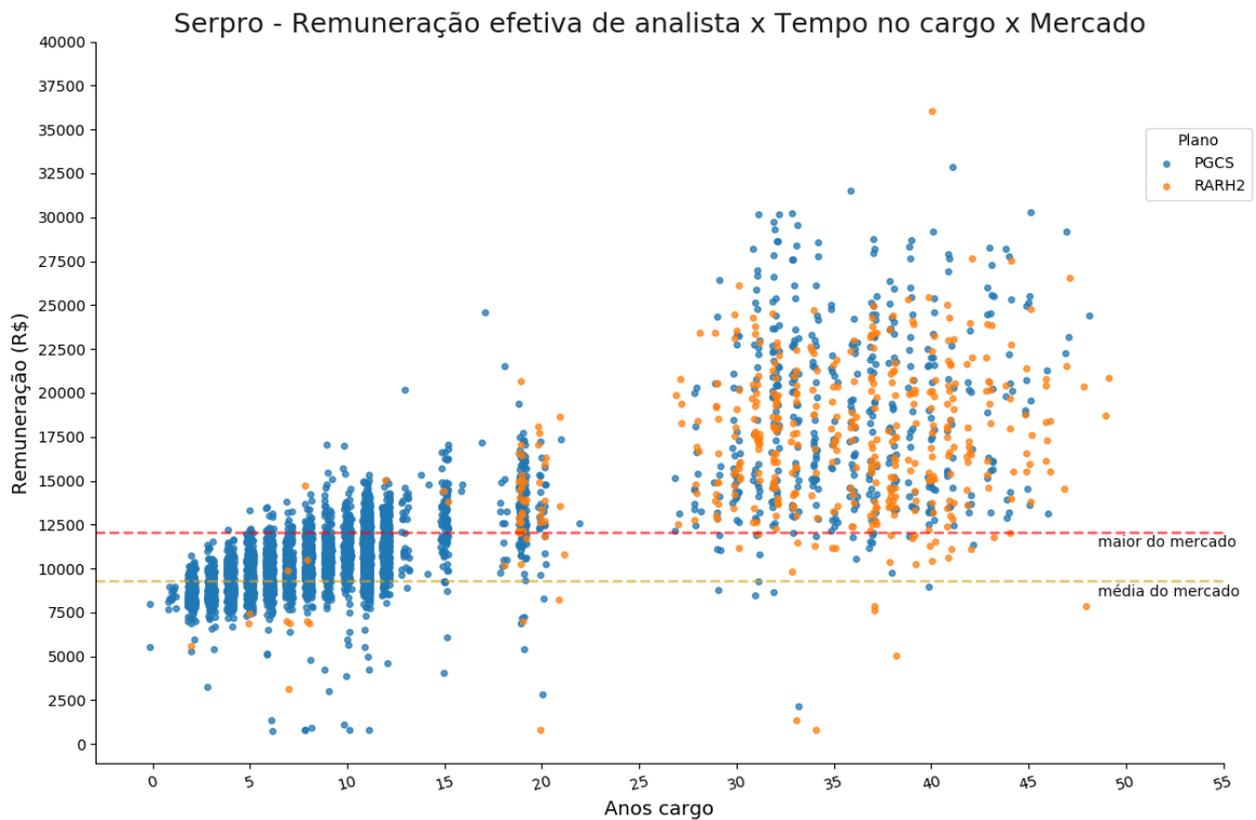


Gráfico 7– Remuneração do cargo genérico “Analista de TI”, tempo no cargo e valores de mercado, no Serpro

246. Observa-se também, nos gráficos precedentes, que, em ambas as organizações, ocorre maior variação de valores remuneratórios nas faixas mais altas de tempo no cargo e, no caso do Serpro, isso independe do plano de cargos e salários. Uma explicação pode ser o fato de que as duas empresas possuem política de promoção nos níveis da carreira por mérito, além da promoção por tempo de serviço. Entretanto, essa hipótese precisaria ser melhor investigada, o que não foi realizado por fugir ao escopo deste trabalho.

247. Em síntese, os dados constantes da Tabela 22 e o que se visualiza nos gráficos acima apresentados corroboram o que se afirmou no início desta análise: é alto o percentual de analistas que recebem remuneração mensal efetiva de cargo acima da média de mercado, e há percentual razoável de analistas que recebem valor superior ao maior valor de mercado, em especial no Serpro.

248. Reitera-se que, no cômputo da remuneração mensal efetiva do cargo de analista, apresentada nas tabelas e nos gráficos acima, excluíram-se as verbas referentes à função de confiança, as verbas indenizatórias e as pagas por ordem judicial.

249. Para complementar a análise, a equipe de auditoria procedeu ao cálculo de quanto seria possível cada empresa economizar, em um ano, caso as remunerações efetivas do cargo de analista fossem limitadas ao maior valor de mercado, que é de R\$ 12.056, conforme apresentado à Tabela 21. Inicialmente, calculou-se o percentual de economia possível, da seguinte forma:

- a) seleção das verbas remuneratórias pagas em 2016 para o pessoal com cargo equivalente a analista;
- b) cômputo do valor da remuneração mensal efetiva do cargo para cada analista;
- c) para os casos em que a remuneração mensal efetiva do cargo era superior ao limite, procedeu-se à substituição pelo valor limite;
- d) cálculo da diferença entre a soma das remunerações efetivas do cargo antes de aplicar o limite e depois de sua aplicação; e
- e) cômputo do percentual de economia, referente à diferença obtida no passo anterior.

250. Os percentuais de economia possíveis, ao mês, com base nas remunerações de 2016, calculados para a Dataprev e para o Serpro, foram, respectivamente, de 4,2% e de 9,3% do valor da remuneração bruta paga ao pessoal com cargo equivalente a analista. Em termos monetários, o valor que poderia ter sido economizado em cada empresa, no ano de 2016, caso aplicada a limitação das remunerações ao maior valor de mercado para o pessoal no cargo de analista, apurado com base nas informações das folhas de pagamento desse ano, seria de R\$ 14.602.220,00 na Dataprev e de R\$ 78.605.409,00 no Serpro.

251. É razoável supor, ainda, que as diferenças de remuneração em relação ao mercado não se restrinjam ao cargo de analista, porém não foi possível à equipe de auditoria avaliar essa hipótese, por falta de referências, como já citado, e por restrições de prazo.

252. Convém lembrar que o montante anual das despesas com remuneração de pessoal representa alto percentual das despesas totais nas duas empresas, conforme verificado na avaliação da situação econômico-financeira (parágrafos 25 e 101 do Anexo 6). Tal situação constitui motivação adicional para a adoção de providências por parte dessas empresas públicas com vistas à redução do percentual de funcionários que recebem remuneração mais elevada, bem como a reavaliação do atual plano de cargos e salários e dos critérios de progressão funcional visando evitar tal discrepância salarial em relação ao mercado privado.

253. Sobre a solicitação a que se refere o item “d” do parágrafo 222 (relação das unidades e subunidades da empresa), esclarece-se que tinha por objetivo avaliar como o pessoal encontra-se

alocado em relação a grandes domínios do Cobit 5, em especial quanto às áreas de governança, gestão, planejamento e operações. Porém, verificou-se, posteriormente, em conversas com os interlocutores das empresas, que essas informações não existiam prontas para utilização, que precisariam ser produzidas, implicando esforço e tempo razoável. Assim, conforme entendimentos com as duas entidades, a equipe de auditoria substituiu esse item da solicitação pelo envio de relação de unidades e subunidades até o nível equivalente a departamento e indicação do tipo da principal atividade realizada em cada uma delas: se finalística ou de apoio.

254. A análise da alocação do pessoal permitiu identificar que o Serpro possuía, ao final de 2016, 20,1% do pessoal alocado na área de apoio enquanto a Dataprev possuía 31,3%, como mostrado na Tabela 18. Esses percentuais são compatíveis com os que foram relatados pela Dataprev (peça 171, p. 119) e pelo Serpro (peça 172, p. 70), nos respectivos relatórios de gestão do ano de 2016.

255. Analisando-se os relatórios de gestão de anos anteriores, verifica-se que no Serpro houve redução do pessoal em área de apoio, de 32,6% em 2015 (peça 170, p. 84) para os atuais 20,1% em 2016. Se considerarmos a maior proporção do pessoal próprio alocado em área finalística como indicador de maior potencial para alavancar o desempenho organizacional, conclui-se que o Serpro evoluiu nesse sentido, no último ano.

256. Do que foi exposto, avalia-se que há descompasso entre a remuneração mensal efetiva percebida por razoável parcela de empregados nas duas empresas públicas avaliadas e os valores praticados no mercado, fato que vai de encontro a motivações básicas que geralmente são usadas para justificar a criação de empresas estatais, entre elas os benefícios da adoção de práticas de gestão e de remuneração alinhadas às do mercado privado.

257. Ressalte-se que a situação é mais crítica no Serpro e isso configura não conformidade com disposição expressa do art. 7º da Lei 5.615/1970 (Lei do Serpro), de que o pessoal “terá salário fixado nas condições do mercado de trabalho”.

258. A manutenção dessa situação tem como principal efeito a elevação dos preços dos serviços prestados por essas empresas.

259. A difícil situação econômica nacional e a escassez de recursos financeiros nos cofres públicos tornam imperiosa a necessidade de gestores públicos agirem com diligência em busca da eficiência organizacional, em toda sua amplitude, como se deduz do princípio da eficiência insculpido na Carta Magna. Na mesma linha vão as recomendações das melhores práticas, em especial as previstas no processo “EDM04-Garantir a Otimização de Recursos”, do Cobit 5, que atribui a gestores e à Alta Administração das organizações a responsabilidade por buscar o equilíbrio ótimo no uso de todos seus recursos, sejam financeiros, materiais ou de pessoal.

260. Diante do exposto, considerando que a situação descrita se configura como falha de eficiência organizacional, a equipe de auditoria irá propor que o TCU determine às empresas a adoção de medidas para adaptar suas políticas de pessoal e de remuneração de forma a torná-las mais eficientes e competitivas no mercado.

Critérios de auditoria

- a) Princípio constitucional da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal);
- b) Princípio constitucional da economicidade (art. 70, caput, da Constituição Federal);
- c) Lei 6.125, de 4 de novembro de 1974 (Lei da Dataprev);
- d) Lei 5.615, de 13 de outubro de 1970 (Lei do Serpro), art. 7º;
- e) Cobit 5 – processo de governança EDM04-Garantir a Otimização de Recursos; e
- f) Decreto-Lei 200/1967, art. 19 (princípio da supervisão) e art. 26, parágrafo único, alínea “f”.



Evidências

- a) E-mails da Dataprev de 15/8/2017, parte 1 e parte 2 (peça 166), e arquivos anexos: “1_TCU_15_341_2017_itens_1_e_3.xlsx” e “2_TCU_15_341_2017_item_2.xlsx”;
- b) E-mail da Dataprev de 21/8/2017 (peça 167) e arquivo anexo “Estrutura Organizacional - Resposta item 3 do Ofício de Requisição 15-341 2017-Sefti.xlsx”;
- c) E-mail da Dataprev de 25/8/2017 (peça 168) e arquivo anexo: “retroativos_dataprev-tcu-expo.xlsx”;
- d) Ofício DP-023870/2017 do Serpro (peça 91) e arquivos anexos: “Item 1 - Relacao empregados - 07-2017 - Of TCU - 16-341_2017.ods”, além de dezoito planilhas no padrão de nome “Item 2 - Verbas remuneratorias SERPRO - AAAA-MM.ods”, onde AAAA=ano e MM=mês;
- e) Ofício DP-025230/2017 do Serpro (peça 102) e arquivos anexos: “Item_1_-_Relacao_empregados_-_07-2017_-_Of_TCU_-_16-341_2017.xls” e “ITEM_03_-_UNIDADES_ORGANIZACIONAIS_-_NEGOCIO_APOIO_-_DEPARTAMENTOS.xls”;
- f) E-mail do Serpro de 29/8/2017 (peça 169) e arquivo anexo: “SERPRO relacao dos 1118 empregados - DESLIGADOS - Of TCU - 16-341_2017.ods” e “letra e - Item 2 do oficio - Verbas remuneratorias SERPRO - 2017-01 - nulidade de contrato cancelado.ods”;
- g) Pesquisa EXAME 2013, sobre remunerações de presidentes de empresas no mercado (peça 160);
- h) Pesquisa Michael Page 2015, sobre remunerações de diretores e presidentes de empresas no mercado (peça 161);
- i) Pesquisa Hays 2017, sobre as remunerações de diversos cargos, inclusive pessoal de TI, no mercado (peça 162);
- j) Pesquisa Michael Page 2017, sobre as remunerações de diversos cargos, inclusive pessoal de TI, no mercado (peça 163);
- k) Pesquisa Robert Half 2017, sobre as remunerações de diversos cargos, inclusive pessoal de TI, no mercado (peça 164);
- l) Relatório de Gestão do Serpro, referente ao ano de 2015 (peça 170);
- m) Relatório de Gestão da Dataprev, referente ao ano de 2016 (peça 171); e
- n) Relatório de Gestão do Serpro, referente ao ano de 2016 (peça 172).

Causas

- a) Alta correlação entre a remuneração de cargo e o tempo de serviço.

Efeitos

- a) Ineficiência no uso dos recursos, por pagar mais caro do que a média de mercado por recursos utilizados em seus processos produtivos (real);
- b) Ineficiência para os órgãos públicos contratantes dessas empresas, por arcarem com preços elevados dos serviços de TI fornecidos por essas empresas (real); e
- c) Maior encargo tributário à população, pelo fato de serviços públicos suportados pelos serviços de TI providos por essas empresas terem custo elevado (real).

Conclusão

261. Na Dataprev, 26,5% dos analistas receberam remuneração efetiva do cargo acima da média de mercado e 16,1% perceberam valores superiores ao maior valor de mercado, no período de janeiro/2016 a junho/2017.



262. O Serpro destoa mais do setor privado nesse aspecto, pois 79,9% dos analistas da empresa receberam remuneração efetiva do cargo acima da média de mercado e 32,4% receberam valores superiores ao maior valor de mercado.

263. Em ambas as empresas, as remunerações efetivas de função de confiança não ultrapassam os valores de referência observados no mercado.

264. Existe alta correlação entre o tempo de cargo e a remuneração mensal efetiva do pessoal no cargo de analista, nas duas empresas, com coeficiente de +0,81 na Dataprev e de +0,79 no Serpro.

265. O montante que poderia ter sido economizado na Dataprev e no Serpro, no ano de 2016, caso limitadas as remunerações ao maior valor de mercado para o pessoal no cargo de analista, seria de R\$ 14.602.220,00 na Dataprev e de R\$ 78.605.409,00 no Serpro.

Proposta de encaminhamento

266. Determinar ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), no prazo de 360 dias, adote providências, para adaptar as políticas de pessoal e de remuneração da empresa de forma a torná-la mais eficiente e competitiva no mercado, em respeito ao disposto no *caput* do Art. 7º da Lei 5.615/1970 (parágrafos 260 e 284).

267. Recomendar à Dataprev, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que adote providências para adaptar as políticas de pessoal e de remuneração da empresa de forma a torna-la mais eficiente e competitiva no mercado, considerando, por analogia, o que dispõe o *caput* do Art. 7º da Lei 5.615/1970 (parágrafos 260 e 284).

IV.4 Achado 4 – Os preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não são competitivos no mercado

Situação encontrada

268. A equipe de auditoria solicitou à Dataprev e ao Serpro informações sobre demandas de desenvolvimento de sistemas registradas no período de 1/1/2014 a 31/5/2017, exceto das manutenções corretivas. Entre outras informações, foram solicitadas a quantidade de pontos de função e o valor faturado de cada demanda.

269. A partir das planilhas e demais fontes de informações fornecidas pelas empresas, a equipe de auditoria consolidou os dados e calculou estatísticas sobre as atividades de desenvolvimento de sistemas.

270. Considerando os dados constantes da Tabela 1 deste relatório, verificou-se que, na Dataprev, o preço médio do ponto de função (PF) no período analisado foi R\$ 985,67, sendo que a empresa não controla nos seus sistemas qual foi a linguagem utilizada, porém informou estimativa de alocação de pessoas por linguagem (peça 157), da qual se deduz que aproximadamente 71% das demandas referem-se à linguagem Java.

271. No Serpro, o preço médio do PF no período foi R\$ 1.257,51 para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, R\$ 714,15 para a Secretaria do Tesouro Nacional e R\$ 1.192,02 para os demais clientes. As principais linguagens utilizadas foram Java e Natural, que juntas perfazem 71% do total de PF desenvolvidos. A média ponderada do preço do PF praticado pelo Serpro resultou em R\$ 1.089,00.

272. Esclarece-se que o valor da relação preço/PF calculada não é a mesma que se obtém pela simples divisão global do montante faturado pelo total de PF concluídos apresentados na Tabela 1 porque há demandas nessa situação em que houve o registro de quantidade de PF, mas não houve cobrança. Essas demandas foram desconsideradas nesse cálculo.

273. Para encontrar o valor do ponto de função praticado pelo mercado, foram analisadas 57 licitações realizadas por órgãos públicos federais cujo objeto trata de desenvolvimento de sistemas, e vencidas por empresas privadas de TI entre 2014 e 2017 (peças 125-134).

274. O maior valor de ponto de função encontrado foi R\$ 1.000,00 e o menor valor R\$ 255,00. O Gráfico 8 apresenta a distribuição dos preços de ponto de função nas licitações avaliadas.

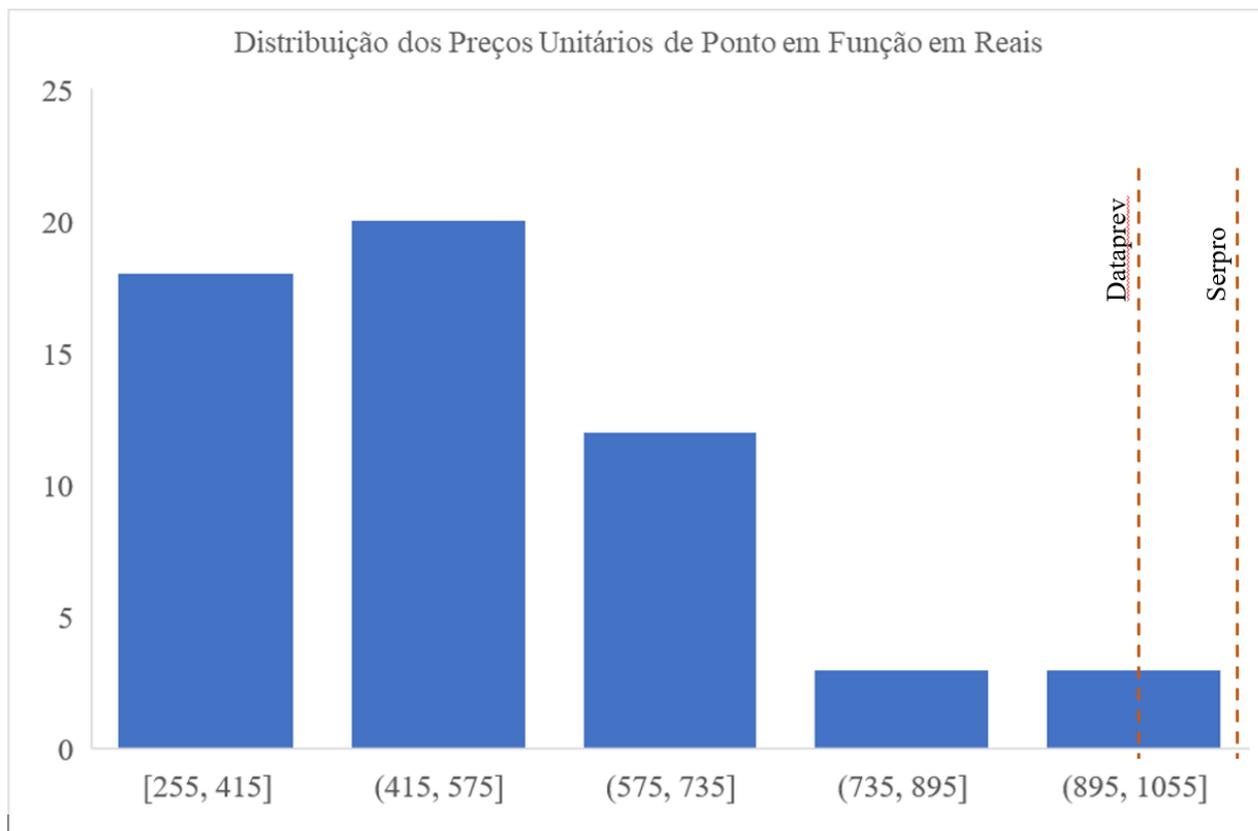


Gráfico 8 – Distribuição dos preços de ponto de função nas licitações avaliadas

275. O eixo horizontal apresenta as faixas de preços de ponto de função, em reais, enquanto o eixo vertical apresenta as quantidades de licitações nas faixas.

276. Da análise do gráfico verifica-se que não há uma distribuição normal padrão, tendo uma concentração de valores nas faixas iniciais, especialmente nas duas primeiras faixas, que representam as licitações cujos preços de ponto de função vencedores encontram-se entre R\$ 255,00 e R\$ 575,00.

277. Para possibilitar exame mais detalhado, calcularam-se os percentis da distribuição dos preços vencedores das 57 licitações utilizadas nesta análise, conforme demonstrado na Tabela 23.

Percentil	Valor
Percentil 25	R\$407
Percentil 50	R\$488
Percentil 75	R\$650
Percentil 80	R\$688
Percentil 90	R\$749
Percentil 95	R\$889

Tabela 23 – Percentis da distribuição dos preços vencedores de 57 licitações para contratação de serviços de desenvolvimento de sistemas, realizadas entre 2014 e 2017 por órgãos públicos federais e vencidas por empresas privadas de TI



278. A análise por percentil demonstra que 80% das licitações tiveram valores de ponto de função vencedores de até R\$ 688,00 e 90% tiveram valores até R\$ 746,00.

279. A média dos preços praticados pela Dataprev (R\$ 985,67), situa-se entre os 5% maiores valores observados nas 57 licitações analisadas, sendo menor que somente um deles, cujo valor é R\$ 1.000,00.

280. Quanto ao Serpro, a média dos preços de ponto de função praticados pela empresa (R\$ 1.089,00) é maior que todos os preços vencedores das 57 licitações analisadas.

281. Ante tais constatações, considera-se que os preços dos pontos de função praticados pelas empresas fiscalizadas não estão sendo competitivos no mercado de prestadores de serviços de TI.

282. Portanto, em atenção aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, será feita proposta de recomendação à Dataprev e ao Serpro para que reavaliem o modelo de negócios relativo ao serviço de desenvolvimento de sistemas, com o objetivo de torná-los competitivos no mercado, promovendo, se possível, redução nos preços praticados e ganhos de economicidade às instituições contratantes, e recomende também ao MP que altere a IN – SLTI/MP 4/2014 para estabelecer a elaboração dos estudos técnicos preliminares como procedimento obrigatório para contratação das empresas públicas de TI por meio de dispensa de licitação.

283. Adicionalmente, tendo em vista que os baixos índices de eficiência operacional no serviço de desenvolvimento de sistemas (parágrafos 80-105) contribuem para a elevação dos preços cobrados por esse serviço, avalia-se que se aplica, também, à situação ora exposta, a proposta relativa à identificação de causas que levam aos baixos índices referidos e à implementação de ações para mitigar seus efeitos que lá se apresentou, razão por que deixa-se de formular proposta idêntica ao caso em comento.

284. Finalmente, considerando que a remuneração efetiva do cargo de analista mais elevada que a percebida pelos analistas que trabalham na iniciativa privada (parágrafo 220, Achado 3) conduz ao aumento do preço dos serviços de desenvolvimento, avalia-se que a proposta de recomendação formulada naquele achado também se aplica à situação ora exposta, não havendo, portanto, necessidade de fazer proposta similar nesta ocasião.

Critérios de auditoria

- a) Princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal).

Evidências

- a) E-mail da Dataprev de 7/7/2017 (peça 109), em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti;
- b) E-mail da Dataprev de 19/7/2017 (peça 111), em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti;
- c) E-mail da Dataprev de 25/7/2017 (peça 136), em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti;
- d) Ofício DP-020546/2017 do Serpro (peça 25);
- e) Ofício DP-021306-2017 do Serpro (peça 33);
- f) E-mail do Serpro de 15/9/2017 (peça 137), em resposta ao Ofício 0512/2017-TCU/Sefti;
- g) Atas de pregões para contratação de serviços de desenvolvimento de software (peças 125-134);
- h) E-mail da Dataprev de 27/7/2017 (Peça 157) e documento anexo: “item_4_Complemento_Ofcio_513_2017_TCU.odt”; e



- i) Portaria STI/MP 20/2016 (peça 135).

Causas

- a) Achado 1 - Baixos índices de eficiência operacional no serviço de desenvolvimento de sistemas;
- b) Achado 3 – A remuneração efetiva do cargo de analista está acima dos valores praticados no mercado; e
- c) Ausência de competição efetiva entre as empresas de TI e o mercado.

Efeitos

- a) Ineficiência no uso dos recursos (real);
- b) Prejuízo à economicidade, do ponto de vista das organizações contratantes desses serviços (real); e
- c) Maior encargo tributário à população, pelo fato de serviços públicos suportados por serviços de TI providos pela Dataprev ou pelo Serpro terem custos elevados (potencial).

Conclusão

285. Os preços cobrados pela Dataprev e pelo Serpro para prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas são elevados em comparação aos cobrados pelas empresas privadas para a prestação do mesmo serviço em contratos celebrados com a Administração Pública.

286. Os comentários apresentados pelos gestores a respeito do conteúdo do relatório preliminar foram incorporados, quando pertinente, no relato do achado, o que resultou em ajustes no relato da situação encontrada e nas propostas de encaminhamento deste achado. Aqueles que não puderam ser acolhidos foram analisados no Anexo 5 desta instrução.

Proposta de encaminhamento

287. Recomendar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) e art. 70 (princípio da economicidade), reavaliem seus modelos de negócio relativos ao serviço de desenvolvimento de sistemas, com o objetivo de torná-los competitivos no mercado, promovendo, se possível, redução nos preços praticados e ganhos de economicidade às instituições contratantes (parágrafo 282).

288. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) e art. 70 (princípio da economicidade), altere a Instrução Normativa SLTI/MP – 4/2014 para estabelecer como procedimento obrigatório, na contratação das empresas públicas de TI por meio de dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XVI, e no art. 25 da Lei 8.666/1993, a elaboração dos estudos técnicos preliminares previstos naquela norma, incluindo a realização de ampla pesquisa de preços, considerando inclusive os preços praticados pelo mercado privado para contratações semelhantes (parágrafo 282).

IV.5 Achado 5 – As receitas obtidas com a prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas são insuficientes para cobrir os custos incorridos com essa atividade

Situação encontrada

O valor faturado das demandas de desenvolvimento não cobre os custos do pessoal alocado para essas atividades

289. A capacidade das empresas em cobrir os custos do pessoal alocado ao desenvolvimento de sistemas baseou-se no cálculo do Retorno sobre Investimento (ROI) estimado para esse serviço.

290. Nesta análise utilizaram-se apenas dados que já haviam sido disponibilizados pelas empresas para atendimento de outras solicitações da equipe de auditoria.

291. O cálculo do ROI depende apenas de duas variáveis: o valor investido e o valor que se obteve como retorno ao final de certo prazo. Para este estudo, considerou-se como valor investido tão somente o valor estimado das despesas de pessoal, desconsiderados outros custos, haja vista que o serviço de desenvolvimento é, por natureza, intensivo em mão-de-obra e também por não terem sido solicitadas informações às empresas sobre despesas acessórias. Como valor de retorno do investimento, considerou-se a soma dos valores faturados corrigidos monetariamente das demandas de desenvolvimento de sistemas.

292. Aos valores originalmente faturados das demandas, elencados na Tabela 24, aplicou-se correção monetária anual pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do período, obtendo-se os valores atualizados que se apresentam na Tabela 25. Não se aplicou correção sobre os valores das demandas faturadas no próprio ano de 2017, haja vista que também não foi aplicada correção sobre os valores das remunerações, como se verá adiante.

Ano	Dataprev	Serpro
2014	R\$ 9.963.354,30	R\$ 57.050.257,65
2015	R\$ 15.118.478,96	R\$ 101.596.107,38
2016	R\$ 10.171.138,28	R\$ 107.671.894,62
2017	R\$ 5.900.435,42	R\$ 41.830.409,06
Totais nominais:	R\$ 41.153.406,95	R\$ 308.148.668,71

Tabela 24 – Totais faturados das demandas de desenvolvimento de sistemas, em valores nominais

Ano	Índice (IPCA)	Valores corrigidos Dataprev	Valores corrigidos Serpro
2014	22,86%	R\$ 12.240.977,09	R\$ 70.091.946,55
2015	13,26%	R\$ 17.123.189,27	R\$ 115.067.751,22
2016	3,61%	R\$ 10.538.316,37	R\$ 111.558.850,02
2017	-	R\$ 5.900.435,42	R\$ 41.830.409,06
Totais corrigidos:		R\$ 45.802.918,15	R\$ 338.548.956,84

Tabela 25 – Totais faturados das demandas de desenvolvimento, corrigidos pelo IPCA

293. Para o cálculo das despesas de pessoal, ou seja, o valor investido, utilizaram-se os valores médios efetivos das remunerações dos principais cargos na Dataprev e no Serpro, conforme constam da Tabela 19 e da Tabela 20 deste relatório, bem como as informações anuais de homens-hora ajustadas constantes da Tabela 1.

294. Das informações de homens-hora ajustadas do pessoal de desenvolvimento de sistemas, obteve-se que a alocação mensal média é de 1.664 pessoas no Serpro e de 326 pessoas na Dataprev.

A partir desses quantitativos e das informações relativas às remunerações, ponderadas as proporções entre pessoas e cargos, calculou-se a despesa média mensal concernente à remuneração de pessoal do serviço de desenvolvimento, conforme Tabela 26 e Tabela 27.

%	Cargos considerados no Serpro	Quantidade a considerar no cálculo	Remuneração efetiva média do cargo	Despesa média mensal
41%	Analista	682	R\$ 11.959	R\$ 8.156.038
22%	Técnico	366	R\$ 8.183	R\$ 2.994.978
37%	Auxiliar	616	R\$ 4.728	R\$ 2.912.448
	Totais:	1.664	-	R\$ 14.063.464

Tabela 26 –Despesa média mensal com remuneração do pessoal de desenvolvimento de sistemas, no Serpro

%	Cargos considerados na Dataprev	Quantidade a considerar no cálculo	Remuneração efetiva média do cargo	Despesa média mensal
58 %	Analista de TI	189	R\$ 9.084	R\$ 1.716.876
4%	Assistente de Proc. TI	13	R\$ 6.342	R\$ 82.446
38%	Assistente	124	R\$ 6.301	R\$ 781.324
	Totais:	326	-	R\$ 2.580.646

Tabela 27 –Despesa média mensal com remuneração do pessoal de desenvolvimento de sistemas, na Dataprev

295. Nesse cálculo, adotaram-se as proporções de pessoal em cargos observadas em cada empresa como um todo, por ser a informação disponível, conforme constam da Tabela 19 e da Tabela 20 deste relatório, com arredondamentos, para que a soma resultasse em 100%. Registre-se, porém, que essa estimativa possivelmente subestima os percentuais reais do cargo de Analista e superestima os quantitativos para os cargos de Assistente e Auxiliar aplicados no desenvolvimento de sistemas, haja vista as características dessa atividade.

296. Computados os valores relativos ao total faturado das demandas de desenvolvimento no período e à despesa média mensal com a remuneração do pessoal, procedeu-se ao cálculo do retorno do investimento efetivamente alcançado por cada empresa, conforme Tabela 28.

Componentes de cálculo do ROI	Dataprev	Serpro
(A) Valor faturado no período, reajustado pelo IPCA (demandas concluídas)	R\$ 45.802.918,15	R\$ 338.548.956,84
(B) Quantidade de entradas de pontos de função (PF) no período, considerados ajustes após manifestações dos gestores	69.622	328.512
(C) Quantidade de PF concluídos no período, considerados ajustes após manifestações dos gestores	46.372	298.886



(D) Quantidade de PF em <i>backlog</i> no fim do período, considerados ajustes após manifestações dos gestores	23.250	29.626
(E) Projeção de faturamento restante, referente aos PF em <i>backlog</i>	R\$ 22.916.827,50	R\$ 32.262.714,00
(F) Total de valores recebíveis considerado = A + E	R\$ 68.719.745,65	R\$ 370.811.670,84
(G) Quantidade de meses do período	41	41
(H) Despesa média mensal com remunerações	R\$ 2.580.646,00	R\$ 14.063.464,00
(I) Valor do investimento, despesas totais estimadas com remuneração de pessoal no período = G * H	R\$ 105.806.486,00	R\$ 576.602.024,00
(J) Resultado financeiro do investimento = F – I	-R\$ 37.086.740,35	-R\$ 205.790.353,16
(K) Retorno do Investimento (ROI) = J ÷ I	-35,1%	-35,7%

Tabela 28 – Cálculo do ROI nas atividades de desenvolvimento de sistemas, do Serpro e da Dataprev, no período entre janeiro/2014 e maio/2015

297. Note-se que, no cômputo do total dos valores recebíveis, foi considerado o valor total dos PF das demandas ainda no *backlog*, ou seja, aquelas não concluídas e, portanto, não faturadas, para as quais estimou-se valor com base no preço médio do ponto de função faturado em cada empresa, conforme apurado pela equipe de fiscalização e descrito no Achado 4. Considerando-se que as demandas nessa situação estariam apenas parcialmente realizadas e esforço adicional seria necessário para sua conclusão, a apuração da parcela efetivamente recebível exigiria métodos de análise mais complexos.

298. Ressalta-se que, nesta análise, o objetivo era estimar, e não realizar computação exata do valor do ROI, portanto foram adotadas simplificações com vistas a facilitar os cálculos, algumas já citadas:

- a) não se apurou o valor corrigido pelo IPCA dos dados relativos às remunerações anteriores ao ano de 2017;
- b) não se consideraram nos cálculos as despesas associadas às verbas remuneratórias do pessoal detentor de função de confiança alocado às atividades de desenvolvimento de sistemas;
- c) não se apuraram e, portanto, não se aplicaram as proporções exatas dos cargos do pessoal alocado ao desenvolvimento de sistemas;
- d) considerou-se no retorno obtido do investimento o valor total dos PF das demandas existentes no *backlog*, embora ainda não concluídas e faturadas;
- e) não foram considerados os encargos devidos sobre a remuneração do pessoal.

299. A equipe de auditoria entende que as simplificações adotadas no cálculo do ROI resultaram em estimativas conservadoras. Em função disso, os valores reais das despesas mensais de pessoal no desenvolvimento de sistemas, em ambas as empresas, podem ser maiores do que os estimados, o que resultaria em índices de ROI com déficits ainda mais expressivos.

300. Dos resultados da análise, conclui-se que, em ambas as empresas auditadas, o valor total faturado das demandas de desenvolvimento de sistemas não é suficiente para fazer frente aos custos da remuneração do pessoal alocado para a realização do serviço, ou seja, ocorre retorno negativo do investimento realizado, com déficit estimado de -35,1% na Dataprev e de -35,7% no Serpro.

301. Convém registrar que a análise ora realizada trata principalmente da verificação da aplicação do princípio constitucional da economicidade nas atividades organizacionais. Ressalta-se que economicidade é conceito semelhante ao de eficiência, pois trata da relação entre produtos entregues e insumos utilizados, porém, com foco nos aspectos econômico-financeiros desses insumos e produtos, tendo por objetivo final o alcance de relação custo-benefício favorável.

302. Como causas da situação-problema acima apresentada, identificaram-se os baixos valores dos índices de eficiência operacional no desenvolvimento de sistemas observados em ambas as empresas (parágrafos 80-105 deste relatório) e o fato de a remuneração efetivamente paga a elevado percentual de empregados estar acima dos valores de mercado (parágrafos 220-0 deste relatório). Considerando-se que propostas de encaminhamento já foram formuladas no âmbito do Achado 1 e do Achado 3, com vistas a atacar tais causas, deixa-se de fazer proposta idêntica no caso em comento.

303. O principal efeito identificado é o preço alto que é cobrado para a prestação desse serviço, conforme descrito no Achado 4 (parágrafos 268-284 deste relatório).

304. Os déficits financeiros gerados nessas atividades são compensados pelas empresas no preço de outros serviços, a exemplo do serviço de processamento (produção), conforme se deduz das manifestações dos gestores ao relatório preliminar (parágrafos 131-147 do Anexo 5), o que leva ao aumento dos preços de outros serviços e à redução da economicidade para as organizações clientes. Logo, a importância desse achado não pode ser menosprezada, apesar da menor materialidade do serviço de desenvolvimento de sistemas no faturamento global das duas empresas.

305. Diante do exposto, entende-se necessário que as empresas avaliem formas de atuar também nos efeitos da situação ora descrita, por meio de estudos para reavaliar o modelo de negócios relativo ao serviço de desenvolvimento de sistemas com o objetivo de reduzir os preços praticados, proposta de encaminhamento que já se apresentou no âmbito do Achado 4, razão pela qual deixa-se de formular proposta idêntica para a situação em tela.

Crítérios de auditoria

- a) Princípio constitucional da eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal); e
- b) Princípio constitucional da economicidade (art. 70, *caput*, da Constituição Federal).

Evidências

- a) Relacionadas nas descrições do Achado 1 e do Achado 3.

Causas

- a) Achado 1 – A prestação de serviços aos clientes apresenta baixa eficiência (real); e
- b) Achado 3 – A remuneração efetiva do cargo de analista está acima dos valores praticados no mercado (real).

Efeitos

- a) Antieconomicidade para a própria empresa prestadora do serviço de desenvolvimento de sistemas, pois a relação entre os resultados financeiros do que é produzido e o custo dos insumos utilizados não é favorável para a instituição (real);
- b) Achado 4 – Os preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não são competitivos no mercado (real), com impacto negativo à economicidade para as organizações que contratam tais serviços (potencial); e
- c) Elevação dos preços de outros serviços, como forma de compensação, em face de já se encontrarem em patamar alto os preços dos serviços deficitários (real).

Conclusão

306. Na Dataprev e no Serpro, o valor total faturado das demandas de desenvolvimento de sistemas não é suficiente para fazer frente aos custos da remuneração do pessoal alocado para a realização desse serviço, ainda que se adotem critérios conservadores no cálculo, como a não consideração dos encargos sobre a folha de pagamento.

307. O déficit apurado na prestação do serviço de desenvolvimento é de -35,1% na Dataprev e de -35,7% no Serpro.

Proposta de encaminhamento

308. As propostas aplicáveis a este achado estão formuladas no âmbito do Achado 1, Achado 3 e Achado 4, conforme explanado nos parágrafos 302 e 305 deste relatório.

IV.6 Achado 6 – Falhas na aplicação do conceito de serviço estratégico da Lei do Serpro

Situação encontrada

Ausência de especificação dos serviços estratégicos pelo MF e MP

309. O artigo 67 da Lei 12.249/2010 alterou o art. 2º da Lei 5.615/1970 (Lei do Serpro), introduzindo o conceito de serviço estratégico de TI:

Art. 2º É dispensada a licitação para a contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO pela União, por intermédio dos respectivos órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos, relacionados com as atividades de sua especialização.

§ 1º Ato do Ministro de Estado da Fazenda especificará os serviços estratégicos do Ministério da Fazenda e ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão especificará os serviços estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 2º Ao Serpro é vedada a subcontratação de outras empresas para que prestem os serviços estratégicos a que se refere este artigo.

§ 3º Os atos de contratação dos demais serviços de tecnologia da informação, não especificados como serviços estratégicos, seguirão as normas gerais de licitações e contratos.

§ 4º O disposto neste artigo não constitui óbice a que todos os órgãos e entidades da administração pública venham a contratar serviços com o Serpro, mediante prévia licitação ou contratação direta que observe as normas gerais de licitações e contratos.

310. De acordo com o *caput* e o §1º do citado artigo, o conceito de serviço estratégico em referência e as condições atípicas de sua contratação aplicam-se somente no âmbito dos órgãos do MF e do MP e para contratar exclusivamente o Serpro. Esse entendimento é reforçado pelo §4º do mesmo dispositivo, que prevê que a contratação do Serpro por outros órgãos deve seguir as normas gerais de licitação e contratos.

311. Dessa forma, solicitaram-se ao MF e ao MP (peças 2-3) os atos ministeriais que especificaram os serviços estratégicos de TI a serem contratados junto ao Serpro.

312. A resposta do MF deu-se por meio do Ofício 11.189/SE-MF, que encaminhou cópia das Portarias – MF 356/2010, 357/2010 e 47/2011 (peça 17).

313. As Portarias – MF 356/2010 e 357/2010 foram explicitamente revogadas pela Portaria – MF 47/2011 (peça 17, p. 3), porém esta última tão somente dispõe que os serviços estratégicos deverão ser enquadrados em quatro grandes categorias ou tipos de serviço usualmente prestados pelo Serpro (produção de sistemas, desenvolvimento de sistemas, consultoria e suporte). Ou seja, a norma em vigor cria regras para possíveis categorizações de serviços estratégicos, mas não os define nem os especifica.



314. Dessa forma, entende-se que o comando do §1º do art. 2º da Lei 5.615/1970 encontra-se pendente de atendimento, razão pela qual propõe-se dar ciência ao MF e ao Serpro de que a contratação do Serpro para a prestação de serviços estratégicos de TI, com licitação dispensada (art. 2º da Lei 5.615/1970), não encontra respaldo normativo enquanto restar pendente de regulamentação a especificação dos serviços estratégicos (§1º do referido artigo) e da metodologia de remuneração de tais serviços (art. 2º-A da mesma Lei), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de contratações da espécie, inclusive por seus órgãos e entidades vinculados.

315. Por seu turno, a resposta do MP deu-se primeiramente pelo e-mail de 10/7/2017 (peça 35, p. 6-8), no qual informa que a definição de serviços estratégicos a cargo daquele ministério consta da Portaria – MP 438/2010, reproduzida *in verbis* a seguir (grifou-se):

O MINISTRO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso de suas atribuições e tendo em vista o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970, alterado pelos arts. 67 e 68 da Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010, resolve:

Art. 1º Ficam definidos como serviços estratégicos as atividades **relacionadas** aos Sistemas Estruturantes de Tecnologia da Informação **cuja execução envolva informações críticas** quanto à **confiabilidade, segurança e confidencialidade** e cuja **descontinuidade** possa impactar de forma grave **as atividades** do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e seus órgãos.

Parágrafo único. Consideram-se Sistemas Estruturantes aqueles baseados em Tecnologia da Informação, de suporte a macro-processos de governo, com características multi-institucionais, possuindo requisitos de integração e relacionamento que remetem a **funções internas** ou que **envolvam** as diferentes esferas do Governo, bem como **as relações** entre o governo e os agentes econômicos e **as relações** entre o governo e os cidadãos.

Art. 2º Fica delegada competência ao Coordenador do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para elaborar a relação dos serviços estratégicos que poderá ser revista de acordo com a necessidade deste Ministério.

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

316. Em face do art. 2º da Portaria acima transcrita, a equipe de fiscalização solicitou ao MP a relação dos serviços estratégicos, cuja resposta se deu por meio do Ofício 54261/2017-MP (peça 35, p. 1-4) e anexos.

317. Em síntese, o MP informou que não consta que tenha sido elaborada a relação de serviços estratégicos a que alude o art. 2º da Portaria – MP 438/2010. De acordo com o e-mail de 14/7/2017 (peça 35, p. 3) e os Anexos IV e V do Ofício 54261/2017-MP (peça 143, p. 24-30), o MP está em processo de reestruturação e está sendo atribuída ao Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (Ceti) a competência para elaborar tal relação.

318. Entendeu-se oportuno proceder à análise técnica do conteúdo da Portaria – MP 438/2010, pela sua importância em face de se constituir atualmente no único normativo infralegal encontrado, com o intuito de regulamentar o conceito de serviços estratégico contido no art. 2º da Lei 5.615/1970.

319. A definição de serviços estratégicos contida na Portaria – MP 438/2010 denota zelo do MP no sentido de delimitar tais serviços. Apesar disso, devido à complexidade do tema, a análise efetuada pela equipe de fiscalização considerou que alguns requisitos para o enquadramento poderiam ser mais precisos, de modo a proporcionar maior objetividade na especificação dos serviços estratégicos. Nesse sentido, expõe-se brevemente os pontos que no entender da equipe mereceriam aperfeiçoamento.

a) na definição de sistema estruturante contida no parágrafo único do art. 1º da aludida Portaria:

a.1) explicitar melhor a que tipo de funções internas se fazem referências;

a.2) quanto ao relacionamento entre governo e agentes econômicos e cidadãos, formalizar qual o grau ou forma desse relacionamento (ex.: por meio de uma interface gráfica, por meio da prestação de um serviço ou de forma ampla, seja direta ou indiretamente);

b) com relação à própria definição de serviços estratégicos contida no *caput* do art. 1º da aludida Portaria:

b.1) esclarecer qual o grau de relacionamento ou de interdependência entre o serviço considerado e o sistema estruturante para que tal serviço seja considerado estratégico (ex.: seriam somente os serviços indispensáveis ao funcionamento do sistema estruturante ou seriam também os serviços acessórios, tais como desenvolvimento de sistemas, treinamento, consultoria, manutenção e monitoramento de hardware e extração de dados);

b.2) estabelecer precisamente o requisito diferenciado do serviço quando “a execução envolva informações críticas”, no que se refere à confiabilidade, segurança, confidencialidade e disponibilidade da informação, para que tal serviço seja considerado estratégico;

b.3) ao versar sobre o potencial de impacto da descontinuidade do serviço sobre as atividades do Ministério, carece de maior especificidade se seriam somente sobre as atividades de natureza finalística providas pelos sistemas estruturantes.

320. Ao se levantar tais aspectos referentes ao conteúdo na Portaria MP – 438/2010, pretende-se demonstrar que a redação vigente dá margem a múltiplas interpretações, de forma que, a depender do prisma sob o qual se avalia determinado serviço de TI, qualquer atividade a ele relacionada pode vir a ser enquadrada como serviço estratégico. Isso não só torna a norma inócua como cria abertura para que qualquer tipo de serviço de TI de órgãos do MF e do MP possa ser contratado diretamente junto ao Serpro com licitação dispensada, em afronta aos princípios gerais de licitações e com potencial prejuízo ao erário.

321. Importante repisar que, conquanto a Portaria MP – 438/2010 tenha trazido uma definição de serviços estratégicos, mesmo que merecedora das ressalvas ora registradas sobre as oportunidades de aperfeiçoamento, a especificação de tais serviços conforme o comando do §1º do art. 2º da Lei 5.615/1970 permanece pendente.

322. Por essa razão, propõe-se dar ciência ao MP e ao Serpro de que a contratação do Serpro para a prestação de serviços estratégicos de TI, com licitação dispensada (art. 2º da Lei 5.615/1970), não encontra respaldo normativo enquanto restar pendente de regulamentação a especificação dos serviços estratégicos (§1º do referido artigo) e da metodologia de remuneração de tais serviços (art. 2º-A da mesma Lei), com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de contratações da espécie, inclusive por seus órgãos e entidades vinculados.

Falhas na classificação de serviços estratégicos

323. Além da análise da dimensão normativa dos serviços estratégicos de TI, a auditoria buscou verificar a conformidade da aplicação do conceito aos casos concretos. Para isso, com base em uma amostra de contratos constante da Tabela 33, analisaram-se:

a) o procedimento adotado para enquadrar os serviços como estratégicos; e

b) a adequação do dispositivo legal utilizado para fundamentar as contratações da Dataprev e do Serpro.

324. No âmbito do MP e órgãos vinculados, avaliaram-se o Contrato 45/2012, firmado entre o MP e o Consórcio Serpro/Dataprev (peça 144), os Contratos 55/2016 (peça 150) e 21/2017 (peças 151 e 173), firmados entre o MP e o Serpro, e o Contrato 14/2015 (peça 174), firmado entre o BNDES e o Serpro. Nesse último não se detectou inconformidade com relação à classificação de serviços estratégicos, porquanto não se fez menção a esses serviços, nem quanto ao dispositivo legal em que se baseou a dispensa de licitação (inexigibilidade, com fulcro no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993).

325. Neste tópico, analisa-se a adequação do procedimento adotado para enquadrar os serviços como estratégicos (parágrafo 323, alínea “a”). No próximo, a adequação do dispositivo legal utilizado para fundamentar as contratações (parágrafo 323, alínea “b”).

Contrato 45/2012 firmado entre o MP e o Consórcio Serpro/Dataprev

326. Em 8/11/2011, o Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe) foi classificado como serviço estratégico de TI (peça 147, p. 8), com fulcro na Portaria – MP 438/2010. Note-se que não consta dos autos análise circunstanciada das características do Sigepe frente aos requisitos para classificação como serviço estratégico constantes da citada Portaria. Consta tão-somente a decisão de classificá-lo como tal.

327. No Projeto Básico do Sigepe, o objeto da contratação foi assim definido (peça 146, p. 1):

1.1 - Contratação de Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TICs), referente a implantação de novos sistemas estruturantes voltados a gestão de pessoas e estruturas organizacionais do Governo Federal, contemplando além dos serviços de desenvolvimento de software, o treinamento aos usuários e consultoria técnica, para a implantação do Sistema de Gestão de Pessoas — SIGEPE.gov, (...)

328. Verifica-se que foram enquadrados como estratégicos não apenas o sistema em si, mas também o seu desenvolvimento, o treinamento aos usuários e a consultoria técnica a ele associados. A equipe de auditoria entende que tanto o Sigepe quanto os citados serviços acessórios são essencialmente voltados para atividades-meio do governo (gestão de pessoas), o que, na ausência de justificativa circunstanciada para o enquadramento, inevitavelmente leva à dúvida sobre qual teria que ser o prazo e a abrangência de eventual descontinuidade desses serviços – principalmente se consideradas isoladamente as atividades de desenvolvimento do sistema, treinamento ou consultoria –, para que tal descontinuidade pudesse impactar de forma grave as atividades do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e seus órgãos, conforme prevê um dos requisitos para que o serviço seja considerado estratégico (parágrafo 315).

329. Por essas razões, entende-se pertinente dar ciência ao MP de que a classificação dos serviços atinentes ao Contrato 45/2012 como serviços estratégicos, com fulcro no art. 2º, §1º, da Lei 5.615/1970, regulamentado no âmbito do Ministério pela Portaria – MP 438/2010, sem uma análise circunstanciada das características dos referidos serviços frente aos requisitos estabelecidos na citada Portaria para tal classificação, fere o princípio da legalidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e o da motivação, estabelecido no art. 2º da Lei 9.784/1999.

Contrato 55/2016 firmado entre o MP e o Serpro

330. A Consultoria Jurídica junto ao MP, por meio do Parecer 1188/2016/HTM/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 26/9/2016 (peça 148), manifestou-se sobre a proposta de contratação, mediante dispensa de licitação, do Serpro, para prestação de serviços estratégicos de TI, com fulcro no art. 24, inciso XVI, da Lei 8.666/1993 c/c o art. 2º da Lei 5.615/1970. No item 6 do parecer (peça 148, p. 3), ressaltou que:

incumbe à área demandante declarar de forma expressa e inequívoca que todos os serviços abrangidos pelo contrato a ser celebrado dizem respeito a ‘atividades relacionadas aos Sistemas Estruturantes de Tecnologia da Informação cuja execução envolva informações críticas quanto à confiabilidade, segurança e confidencialidade e cuja descontinuidade possa impactar de forma grave as atividades do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e seus órgãos’.

331. Em virtude dessa orientação, a Coordenação-Geral de Governança de TI do MP emitiu a Nota Técnica 13919/2016-MP, na qual firmou a declaração recomendada pela Consultoria Jurídica (peça 149, p. 1).

332. Em decorrência disso, em 30/9/2016, o MP firmou com o Serpro o Contrato 55/2016, para a prestação de serviços estratégicos de TI, com fundamento no *caput* do art. 24, inciso XVI, da Lei 8.666/1993 e legislação correlata (peça 150, p. 1).

333. Note-se que os serviços contratados foram os mais diversos: manutenção de ambientes, nuvem, desenvolvimento e manutenção de sistemas, plataforma com serviço, infraestrutura, treinamento, consultoria, consignações, Infovia, emissão de certificado digital, consultas ao Infoconv, impressão e postagem de documentos (peça 150, p. 2).

334. Todos esses serviços foram classificados como estratégicos pela área técnica, mediante uma simples declaração de que atendiam aos requisitos estabelecidos para o referido enquadramento, conforme orientação recebida da consultoria jurídica. Considera-se que o procedimento adotado representa mero ato formal que, por si só, não tem o condão de suprir o rigor da análise técnica requerida nessa situação.

335. No caso em tela, cada um dos serviços candidatos à contratação deveria ter sido submetido à uma análise circunstanciada destinada a avaliar o grau de atendimento das características do serviço analisado frente aos diversos requisitos estabelecidos na Portaria – MP 438/2010 para que pudesse ser enquadrado com serviço estratégico de TI, justificando-se, caso a caso, as classificações realizadas.

336. Por essas razões, considera-se pertinente dar ciência ao MP de que a classificação dos serviços atinentes ao Contrato 55/2016 como serviços estratégicos, com fulcro no art. 2º, § 1º, da Lei 5.615/1970, regulamentado no âmbito do Ministério pela Portaria MP – 438/2010, sem uma análise circunstanciada das características dos referidos serviços frente aos requisitos estabelecidos na citada Portaria para tal classificação, fere o princípio da legalidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e o da motivação, estabelecido no art. 2º da Lei 9.784/1999.

Contrato 21/2017 firmado entre o MP e o Serpro

337. O Projeto Básico referente ao Contrato 21/2017, firmado entre o MP e o Serpro (peça 151), define o objeto como contratação de serviço estratégico de tecnologia da informação para disponibilização de plataforma para acesso, análise, captura, curadoria, descoberta, mineração e integração de grande volume de dados governamentais, a ser utilizada pelos órgãos e entidades vinculadas ao Sisp. Trata-se do projeto denominado GovData.

338. Nos tópicos do documento referentes à contextualização e justificativa da contratação, aos benefícios e resultados esperados (peça 151, p. 1-2) e à fundamentação legal da contratação (peça 151, p. 3-4), é possível extrair-se referências a aspectos relacionados à justificativa para o enquadramento do objeto como serviços estratégicos, em consonância com a definição contida na Portaria – MP 438/2010, tais como o relacionamento com sistemas estruturantes e a busca por maior confiabilidade, segurança e disponibilidade da informação. Ressente-se, contudo, de uma análise mais completa e circunstanciada na que tange à avaliação do possível enquadramento dos serviços contratados como estratégicos, à luz dos requisitos estabelecidos na referida Portaria.

339. Por essas razões, considera-se pertinente dar ciência ao MP de que a classificação dos serviços atinentes ao Contrato 21/2017 como serviços estratégicos, com fulcro no art. 2º, § 1º, da Lei 5.615/1970, regulamentado no âmbito do Ministério pela Portaria MP 438/2010, sem uma análise circunstanciada das características dos referidos serviços frente aos requisitos estabelecidos na citada Portaria para tal classificação, fere o princípio da legalidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e o da motivação, estabelecido no art. 2º da Lei 9.784/1999.

Falhas na contratação ou na formalização do contrato de serviços estratégicos

340. Verificou-se que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério das Cidades definiram serviços que pretendiam contratar como estratégicos e firmaram contrato com

o Serpro, com dispensa de licitação. Em alguns casos a dispensa baseou-se no art. 2º da Lei 5.615/1970 (licitação dispensada), em outros no art. 24, inciso XVI, da Lei 8.666/1993 (licitação dispensável) e em outros no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993 (licitação inexigível).

341. Em face disso, analisa-se a adequação do dispositivo legal que foi adotado nos casos supramencionados para fundamentar a dispensa da licitação, com o intuito de se verificar o quanto a pendência na regulamentação do conceito de serviços estratégicos anteriormente referida estaria afetando o enquadramento correto das referidas dispensas.

Contrato 45/2012 firmado entre o MP e o Consórcio Serpro/Dataprev

342. Como se viu nos parágrafos 326-328, os serviços do Sigepe, objeto do Contrato 45/2012, firmado entre o MP e o Consórcio Serpro/Dataprev, foram considerados estratégicos.

343. Como tal, o contrato teria que ser firmado, obrigatoriamente e exclusivamente com o Serpro, conforme mandamento contido no *caput* do art. 2º da Lei 5.615/1970 (parágrafo 309). No entanto, a contratação se deu com um consórcio formado pelo Serpro e pela Dataprev (peças 144-145), à revelia de tal disposição legal.

344. No Projeto Básico da contratação, o MP justificou a contratação do consórcio Serpro/Dataprev (peça 146, p. 4-7), alegando que o Serpro, ao responder à solicitação de proposta comercial, alegou que, considerando que a legislação veda a subcontratação, não restaria outra alternativa que não a constituição do consórcio com outra empresa pública, constituída com finalidade similar à do Serpro, para a realização do projeto, em virtude do tamanho e dos esforços requeridos (peça 146, p. 5, item 2.21).

345. O MP alegou também que a experiência e o conhecimento no negócio e sistemas correlacionados seriam de vital importância para o sucesso do empreendimento, assim concluindo (peça 146, p. 6-7, itens 2.22-2.27):

2.27 - Diante do exposto, entende-se que a contratação, tanto do Serpro quanto da Dataprev para desenvolvimento do Sigepe.gov, encontra abrigo no artigo 25 daquele estatuto legal, ou seja, por inexigibilidade de licitação. O consórcio formado por ambas, encabeçado pelo Serpro e constituído com a finalidade específica de desenvolvimento do sistema, atende ao estabelecido na Lei 5.615/1970 e se beneficiará da experiência das duas empresas em suas áreas de atuação.

346. A rigor, uma vez que o objeto da contratação tenha sido definido como serviço de TI de natureza estratégica, a contratação deveria ser feita exclusivamente com o Serpro, mediante a modalidade de licitação dispensada, em obediência ao art. 2º da Lei 5.615/1970.

347. Porém, na situação vigente, o não estabelecimento da metodologia de remuneração de tais serviços, a cargo do Ministério da Fazenda, conforme previsão no art. 2º-A na Lei 5.615/1970 (parágrafo 383), inviabiliza a contratação com fulcro na Lei 5.615/1970, por ausência da regulamentação requerida pela mesma.

348. A dispensa de licitação do Contrato 45/2012 sob comento baseou-se no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993 (peça 144, p. 1) – inexigibilidade da licitação por inviabilidade de competição –, quando, hipoteticamente, por se tratar de objeto cujo serviço foi classificado como estratégico, deveria ter se baseado no *caput* do art. 2º da Lei 5.615/1970.

349. Nada obstante, dada a já comentada inaplicabilidade atual da referida previsão de contratação de serviços estratégicos com base no art. 2º da Lei 5.615/1970, não se pode considerar incorreto o enquadramento para a dispensa de licitação utilizado no Contrato 45/2012, firmado entre o MP e o Consórcio Serpro/Dataprev, nem a contratação da Dataprev, uma vez que o art. 25 da Lei 8.666/1993 não traz qualquer vedação nesse sentido.

Contrato 55/2016 firmado entre o MP e o Serpro



350. A fundamentação legal utilizada no Contrato 55/2016 firmado entre o MP e o Serpro foi o *caput* do art. 24, inciso XVI, da Lei 8.666/1993 (licitação dispensável), quando, hipoteticamente, o correto seria o *caput* do art. 2º da Lei 5.615/1970 (licitação dispensada), por se tratar de contratação de serviços estratégicos.

351. Porém, à semelhança da análise anterior, não se pode considerar incorreto o enquadramento para a dispensa de licitação utilizado, tendo em vista a inaplicabilidade atual da previsão de contratação de serviços estratégicos com base no art. 2º da Lei 5.615/1970.

Contrato 1/2014 firmado entre o Ministério das Cidades e o Serpro

352. Verificou-se também que órgão não vinculado à estrutura do MF ou do MP se valeu do conceito de serviços estratégicos de TI para a realização de contratação com licitação dispensada.

353. Tal hipótese não está prevista na Lei 5.615/1970, pois, conforme o seu art. 2º, essa previsão destina-se somente ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a seus respectivos órgãos.

354. No referido contrato, o órgão fundamentou a contratação com base no art. 24, inciso XVI, da Lei 8.666/1993, combinado com o art. 2º, da Lei 5.615/1970, e o Decreto 8.135/2013 (peça 152, p. 2).

355. Por meio da Nota Técnica 266/2017/CGPO/Denatran/SE-MCidades (peça 153), remetida em resposta ao Ofício 728/2017-TCU/Sefti (peça 49), o Ministério das Cidades informa que os sistemas objeto do contrato são considerados estratégicos e contêm dados sigilosos, “nos termos que dispõe o art. 2º da Lei 5.615/1970”, cuja interrupção pode comprometer a continuidade das atividades do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) e de todo o Sistema Nacional de Trânsito.

356. Embora a fundamentação da dispensa de licitação tenha sido combinada com o disposto no art. 24, inciso XVI, da Lei 8.666/1993, faz-se necessário informar às entidades contratantes que o art. 2º, da Lei 5.615/1970 não é aplicável ao caso.

357. Por essa razão, propõe-se dar ciência ao Ministério das Cidades e ao Serpro da impropriedade em fundamentar a dispensa de licitação para a contratação do Serpro com base no art. 2º da Lei 5.615/1970, tendo em vista que esse dispositivo aplica-se tão-somente ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a seus respectivos órgãos vinculados.

358. Considera-se que a não regulamentação do §1º, do art. 2º, e do art. 2º-A, da Lei 5.615/1970 foi o fator que mais contribuiu para as distorções que se verificaram na fundamentação da dispensa de licitação dos contratos de serviços estratégicos avaliados.

359. Por outro lado, acredita-se que as facilidades proporcionadas pela legislação para a contratação de serviços estratégicos – licitação dispensada e inexigibilidade do cumprimento do rito previsto na Instrução Normativa – SLTI/MP 4/2014 para o processo de contratação – possivelmente estimulam os agentes públicos a classificar seus serviços como estratégicos como forma de se desvencilharem das obrigações mais rigorosas impostas pela normais gerais de licitação e assim abreviarem seus processos licitatórios.

Não discriminação de níveis mínimos de serviço diferenciados para os serviços estratégicos

360. Nos contratos avaliados, não se identificaram discriminações de níveis mínimos de serviço explicitamente relacionados com os requisitos especiais de serviços estratégicos de TI constantes da definição trazida pela Portaria – MP 438/2010.

361. Os níveis mínimos de serviço verificados nesses contratos, alguns dos quais com bom grau de detalhamento, como os presentes no Contrato 7/2017, firmado entre o MDIC e o Serpro (peça

175, p. 24-25, 34-43, 67-74), não fogem ao padrão comumente observados nos contratos que não fazem referência a serviços estratégicos.

362. Daí, deduz-se que o estabelecimento dos requisitos que definem os serviços estratégicos, conforme consta da Portaria – MP 438/2010, tais como a criticidade de aspectos relacionados à confiabilidade, segurança, confidencialidade e disponibilidade da informação, aparentemente não se traduziram em exigências mais rigorosas nas contratações dos ditos serviços.

363. Entende-se que tal situação também merece equacionamento caso seja acatada a recomendação endereçada à Casa Civil, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento (parágrafo 374) para aperfeiçoamento das Leis 5.615/1970 e 6.125/1974.

Outras considerações

364. Julga-se necessária a adoção de abordagem complementar de médio prazo destinada a combater aquilo que a equipe de auditoria entende ser a causa raiz dos problemas apontados neste achado.

365. A questão central não é se um determinado serviço deve ser classificado como estratégico ou não, mesmo porque, conforme considerações expendidas na situação encontrada neste achado, verifica-se a dificuldade para se elaborar uma classificação objetiva e isenta de controvérsias, dada a complexidade da matéria. Ademais, a comodidade que a legislação concede ao gestor para a contratação de serviços de TI que sejam considerados estratégicos, bem como os benefícios competitivos e econômicos que isso traz para o Serpro, coloca sob suspeição a isenção técnica com que se faz a referida classificação.

366. Em contrapartida às deficiências encontradas nas prestadoras de serviços de TI que foram objeto desta fiscalização, a Dataprev e o Serpro, por suas características de empresas do Governo e, portanto, direcionadas para o atendimento do interesse público, revestem-se de algumas peculiaridades que aparentemente conferem maior segurança à prestação dos serviços do que se poderia normalmente esperar daquelas de propriedade privada. Por exemplo, a gestão do conhecimento acumulado das regras de negócio dos órgãos e entidades públicos clientes, a maior garantia para a continuidade desses negócios ao longo do tempo, bem como a maior resiliência às restrições financeiras e orçamentárias desses clientes.

367. Então, no entender da equipe de auditoria, o que se deveria estar discutindo não é se determinado serviço é “estratégico” ou não, mas sim quais serviços ou quais as características que possuem os serviços que somente deveriam ser prestados por essas empresas públicas de TI, porque tais serviços necessitariam usufruir das seguranças ou qualidades adicionais que comprovadamente nenhuma outra empresa do setor privado pudesse oferecer.

368. Neste ponto, resgata-se o conteúdo de processo conexo a este, o TC 029.351/2015-4 que trata da Prestação de Contas Ordinária do Serpro, exercício 2014. No âmbito daquele processo, conforme Despacho do Ministro-Relator, a Secretaria de Fiscalização de TI deste Tribunal deverá ser manifestar sobre o conteúdo do item 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara (Anexo 3).

369. O tema de que trata a referida deliberação, em apertada síntese, a apresentação de propostas de diretrizes e estratégias que a Casa Civil, em articulação com o MF e a Secretaria de Tecnologia da Informação do MP, pretende adotar com relação à atuação dessas empresas públicas prestadoras de serviços de TI no cenário presente, tem íntima relação com a questão levantada nos parágrafos precedentes, razão pela qual considera-se de bom alvitre tratá-la com maior profundidade por ocasião da manifestação sobre o acórdão retro mencionado.

Critérios de auditoria

- a) art. 37 da Constituição Federal, *caput*: princípio da legalidade

- b) art. 2º da Lei 9.784/1999, *caput*: princípio da motivação;
- c) art. 6º, inciso V, do Decreto-Lei 200/1967: princípio do controle;
- d) art. 24, inciso XVI, e art. 25, *caput*, da Lei 8.666/1993;
- e) art. 2º da Lei 5.615/1970 (Lei do Serpro);
- f) art. 67 da Lei 12.249/2010;
- g) Portaria – MP 438/2010;
- h) Instrução Normativa – SLTI/MP 4/2014.

Evidências

- a) Ofício 11.189/SE-MF e Portaria MF 47/2011 (peça 17);
- b) E-mails do MP, de 10/7/2017 e 14/7/2017 (peça 35);
- c) Ofício 54261/2017-MP (peça 35);
- d) Anexos IV e V do Ofício 54261/2017-MP (peça 143);
- e) Contrato 045/2012, firmado entre o MP e o Consórcio Serpro/Dataprev (peça 144);
- f) Termo de constituição do Consórcio Serpro e Dataprev (peça 145);
- g) Classificação do Sigepe como serviço estratégico de TI (peça 147);
- h) Projeto Básico do Sigepe (peça 146);
- i) Parecer 01188/2016/HTM/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU, de 26/9/2016 (peça 148);
- j) Nota Técnica 13919/2016-MP (peça 149);
- k) Contrato 55/2016, firmado entre o MP e o Serpro (peça 150);
- l) Contrato 21/2017, firmado entre o MP e o Serpro (peça 173);
- m) Projeto Básico do Contrato 21/2017, firmado entre o MP e o Serpro (peça 151);
- n) Contrato 1/2014, firmado entre o Ministério das Cidades e o Serpro (peça 152);
- o) Nota Técnica 266/2017/CGPO/Denatran/SE-MCidades (peça 153);
- p) Contrato 14/2015, firmado entre o BNDES e o Serpro (peça 174);
- q) Contrato 7/2017, firmado entre o MDIC e o Serpro (peça 175).

Causas

- a) não regulamentação da Lei 5.615/1970 que trata de serviços estratégicos;
- b) legislação complexa e esparsa sobre as condições previstas para tipos de não realização de licitação (licitação inexigível, licitação dispensável, licitação dispensada);
- c) menor rigor proporcionado pela legislação para a contratação de serviços estratégicos em relação às exigências impostas pela normais gerais de licitação.

Efeitos

- a) contratação direta indevida do Serpro por órgão da APF (real);
- b) estudos técnicos preliminares e planejamento insuficientes para a contratação de serviços estratégicos, com possíveis prejuízos para o Governo e para a sociedade (potencial);
- c) falta de economicidade na contratação pela utilização do monopólio estatal em alguns tipos de serviço que, a rigor, poderiam ser providos pela iniciativa privada a preços inferiores aos estabelecidos pelo Serpro (potencial).

Conclusão

370. O §1º do art. 2º da Lei 5.615/1970 encontra-se não regulamentado no âmbito no Ministério da Fazenda e parcialmente regulamentado no âmbito do Ministério do Planejamento,

Desenvolvimento e Gestão. No caso do MP, foi editada a Portaria MP – 438/2010, que embora contenha definição de serviços estratégicos, é merecedora de aperfeiçoamentos no seu texto, por não especificar tais serviços.

371. Considera-se que a não regulamentação do citado dispositivo, juntamente com a não regulamentação do art. 2º-A, da Lei 5.615/1970, conforme análise no Achado 7, contribuíram para que ocorressem contratações do Serpro, com dispensa de licitação, utilizando fundamentação legal inadequada para o caso.

372. A previsão de contratação do Serpro para a prestação de serviços estratégicos de TI a órgãos do MF e do MP, introduzida no art. 2º da Lei 5.615/1970 pelo art. 67 da Lei 12.249/2010, é de normatização infralegal complexa, pois que o tema perpassa a revisão do papel institucional e do escopo de atuação, não só do Serpro, mas também da Dataprev, conforme abordagem do item 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro José Múcio Monteiro, apresentada anteriormente neste relatório (parágrafo 368).

373. Os comentários apresentados pelos gestores a respeito do conteúdo do relatório preliminar foram analisados no Anexo 5 desta instrução, o que resultou em ajustes no relato da situação encontrada e nas propostas de encaminhamento deste achado.

374. Adicionalmente, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República, que promova ação articulada, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, ouvidas as empresas Dataprev e Serpro, para harmonizar o cumprimento do disposto no item 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016-TCU-Plenário com o cumprimento das deliberações presentes neste Acórdão, sem prejuízo dos prazos e disposições originais.

Proposta de encaminhamento

375. Dar ciência ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que a classificação dos serviços atinentes aos Contratos 45/2012, 55/2016 e 21/2017, firmados com o Serpro, como serviços estratégicos, com fulcro no art. 2º, §1º, da Lei 5.615/1970, regulamentado no âmbito do Ministério pela Portaria MP – 438/2010, sem uma análise circunstanciada das características dos referidos serviços frente aos requisitos estabelecidos na citada Portaria, fere o princípio da legalidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e o da motivação, estabelecido no art. 2º da Lei 9.784/1999, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (parágrafos 329, 336 e 339).

376. Dar ciência ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Serpro de que a contratação do Serpro para a prestação de serviços estratégicos de TI, com licitação dispensada (art. 2º da Lei 5.615/1970), não encontra respaldo normativo enquanto restar pendente de regulamentação a especificação dos serviços estratégicos (§1º do referido artigo) e da metodologia de remuneração de tais serviços (art. 2º-A da mesma Lei) (parágrafos 314 e 322).

377. Dar ciência ao Ministério das Cidades e ao Serpro, que mesmo na condição de prestador de serviços deve observar a legislação, sobre a seguinte impropriedade verificada na formalização do Contrato 1/2014, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (parágrafo 357): fundamentação incorreta da dispensa de licitação para a contratação do Serpro com base no art. 2º da Lei 5.615/1970, tendo em vista que esse dispositivo aplica-se tão-somente ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a seus respectivos órgãos vinculados.

378. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), promova ação articulada, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, ouvidas as empresas Dataprev

e Serpro, para harmonizar o cumprimento do disposto no item 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016-TCU-Plenário com o cumprimento das deliberações presentes neste Acórdão, sem prejuízo dos prazos e disposições originais (parágrafo 374).

IV.7 Achado 7 – Ausência de rastreabilidade e transparência na composição dos preços praticados

Normatização sobre gestão de custos e precificação

379. O MF não definiu a metodologia de remuneração dos serviços estratégicos prestados pelo Serpro, conforme previsão no art. 68 da Lei 12.249/2010, que introduziu o art. 2º-A na Lei 5.615/1970 (Lei do Serpro):

Art. 2º-A. Os serviços estratégicos executados pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, contratados na forma do art. 2º desta Lei, terão o valor de sua remuneração fixado conforme metodologia estabelecida em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

380. Embora a Portaria – MF 47, de 18/2/2011 (peça 17, p. 3) traga em seu preâmbulo que estabelece a metodologia de remuneração pelos serviços estratégicos prestados pelo Serpro, na realidade não o faz, pois não versa sobre como será calculado o valor dos referidos serviços, mas tão-somente, em seu art. 3º, dispõe sobre a periodicidade de pagamento e critérios de reajuste dos valores pactuados.

381. É oportuno registrar que, no âmbito do processo TC 037.214/2012-8, conexo a esta fiscalização (Anexo 3), tratou-se de consulta formulada ao TCU, em 21/9/2012, pelo Ministro de Estado da Fazenda, relativa à proposta de nova sistemática de contratação de serviços estratégicos de TI junto ao Serpro e da respectiva metodologia de remuneração.

382. Apesar de o TCU não ter conhecido da consulta, não se configurou posição desfavorável por parte desta Corte à metodologia consultada, na instrução técnica e nos Votos, cujas cópias foram remetidas ao Ministério. Nada obstante, a proposta não prosperou, permanecendo em vigor a Portaria – MF 47/2011, que, conforme exposto, não estabelece a metodologia de remuneração dos serviços estratégicos prestados pelo Serpro aos órgãos do MF e do MP, nos termos do art. 2º-A da Lei 5.615/1970, incluído pela Lei 12.249/2010.

383. Dessa forma, entende-se que o comando do art. 2º-A da Lei 5.615/1970 encontra-se pendente de atendimento, sendo desnecessária deliberação específica para este caso, tendo em vista as proposições de ciência ao MF, ao MP e ao Serpro no Achado 6 (parágrafo 376).

384. Em que pese a inexistência da aludida norma infra legal, a Dataprev e o Serpro têm suas próprias políticas de preços instituídas, conforme se verá a seguir.

385. Nos últimos quatro anos, o Conselho de Administração da Dataprev aprovou anualmente a política de preços da empresa, a exemplo da relativa a 2016 (peça 138). Esse documento estabelece os princípios e diretrizes que determinam os critérios de formação dos preços, bem como fixa os percentuais de custos a serem aplicados sobre os custos globais, com vistas ao cálculo do preço dos serviços prestados.

386. A norma de gestão de custos da Dataprev – N/CR/002/00, aprovada em 3/1/2011 (peça 141), descreve como os gastos incorridos no processo produtivo (custos diretos, indiretos e de estrutura) são apropriados ao custo dos serviços prestados.

387. O manual e instrução de preenchimento da Planilha de Qualificação de Serviços (PQS; peça 140) da Dataprev provê informações necessárias ao preenchimento dos orçamentos técnicos pelos gestores da empresa. Nos termos da definição constante nesse manual, a PQS é o documento que especifica e detalha o uso dos componentes de infraestrutura e o esforço de atendimento necessários à prestação dos serviços da Dataprev a seus clientes externos.

388. A norma de Orçamento Técnico (OT) da Dataprev – N/CR/001/01, aprovada em 3/1/2011 (peça 139), define e institui os conceitos e diretrizes para a elaboração de orçamentos para levantamento dos custos e formação de preços de sistemas, serviços e projetos a serem executados pela empresa. Nos termos da definição constante nessa norma, o OT é o “conjunto de informações estimadas, com vistas à composição de bases de preço de sistemas, serviços e projetos, que se destinem ou não à comercialização, refletindo o exato esforço em recursos a ser empregado pela Dataprev para a sua realização”.

389. No que se refere ao Serpro, o Manual do Modelo de Gestão de Custos, de 28/6/2010 (peça 176), é baseado na metodologia de custos ABC, na qual se busca demonstrar a relação entre recursos consumidos, atividades executadas e produtos gerados. O modelo prevê a apropriação dos custos dos recursos produtivos (pessoal, hardware, software *etc.*) aos processos de trabalho nos quais tais recursos foram consumidos e, numa segunda etapa, a apropriação dos custos desses processos de trabalho aos denominados “Objetos de Custos”, constituídos de insumos e de serviços compostos por esses insumos. Tais serviços são os produtos que a empresa comercializa. O diagrama do modelo de custos do referido documento ilustra a metodologia com maiores detalhes (peça 176, p. 7).

390. Por meio de documento de respostas aos itens 12 e 13 do Ofício 512/2017-TCU/Sefti, o Serpro informou que o modelo de preços vigente preconiza a necessidade de haver uma tabela de preços com revisão anual, na qual são projetados os custos unitários dos insumos e serviços padrão para o exercício seguinte. Visando o equilíbrio econômico-financeiro definido pela empresa, os fatores de preços são acrescidos ao custo unitário do insumo, obtendo-se assim o preço intermediário do insumo. Agregam-se os tributos ao preço intermediário do insumo de maneira a se obter o preço do insumo (peça 177, p. 2).

391. A Norma CN 007 do Serpro, de 12/6/2017 (peça 178), estabelece regras a serem utilizadas na aplicação de margens na precificação de serviços, que nada mais são que os fatores de preços mencionados no parágrafo anterior.

392. Em uma das reuniões realizadas com gestores do Serpro durante a execução dos trabalhos de auditoria, a empresa apresentou o processo de precificação adotado. O diagrama do documento relativo à referida apresentação ilustra o processo completo de precificação adotado pela empresa (peça 179, p. 8).

393. O Serpro informou também que o normativo referente à Política de Preços encontra-se em processo de revisão, com previsão para aprovação em janeiro de 2018 (peça 104, p. 1).

394. Por fim, cabe ressaltar que não se identificou qualquer referência a serviço estratégico no conjunto normativo avaliado nem tampouco o estabelecimento de alguma diferença ou exceção quanto a isso na metodologia de precificação dos serviços oferecidos pelo Serpro.

Demonstrativos de formação de preços

395. Conforme previsto na metodologia desta fiscalização (parágrafo 6 do Anexo 4), solicitaram-se à Dataprev e ao Serpro, em 17/8/2017, demonstrativos de formação de preços de serviços e sistemas por elas comercializados em contratos diversos (peças 98-99), com a discriminação dos componentes de custo, no menor nível possível, de acordo com as normas de gestão de custos e de precificação apresentadas por elas.

396. Na mesma oportunidade, requisitaram-se à Dataprev as Planilhas de Qualificação de Serviços (PQS) e os Orçamentos Técnicos (OT) que foram produzidos por ocasião da contratação dos serviços e sistemas para os quais foram solicitados os demonstrativos de formação de preço.

397. Em reunião realizada a pedido da Dataprev, em 13/9/2017, os representantes da empresa informaram a inexistência dos documentos requisitados, bem como a impossibilidade de recuperação

das informações utilizadas à época das contratações, tendo em vista que o sistema informatizado que trata do assunto – Protheus – não armazena histórico.

398. Por essa razão, propõe-se determinar à Dataprev que passe a preservar as memórias de cálculo e os demonstrativos de formação de preços que subsidiaram a formulação de propostas comerciais.

399. Na citada reunião, foi entregue à equipe de auditoria planilha demonstrativa dos custos dos serviços e sistemas, produzida como o fito de atender à solicitação da equipe de auditoria, com o maior nível de detalhamento que foi possível obter, segundo informação dos gestores da Dataprev (peça 180). A planilha divide os fatores de custos em quatro grandes grupos (infraestrutura, equipe técnica, demais custos e *Markup*), mas não detalha a composição de cada grupo. *Markup* é a parcela que a Dataprev destina para cobrir custos de tributos e assegurar a margem de lucro desejada.

400. Preliminarmente, cabe ressaltar que o baixo nível de detalhamento da planilha apresentada pela Dataprev não se coaduna com os critérios e procedimentos previstos nas normas de gestão de custos e de precificação informadas pela empresa. De acordo com as referidas normas, a Dataprev deveria ser capaz de discriminar os insumos produtivos utilizados na composição dos preços de seus produtos.

401. Assim, por exemplo, além da própria definição de Orçamento Técnico (OT) constante da norma N/CR/001/01 (parágrafo 388), a norma N/CR/002/00, de gestão de custos, traz as seguintes informações sobre classes de valor e insumos produtivos (peça 141, p. 8 e 12; grifou-se):

4.4 Classes de valor

São entidades existentes no sistema integrado de gestão empresarial que visam à qualificação de dados na contabilidade. Para fins de controle dos custos na Empresa, essas entidades são utilizadas para lançamentos de alguns apontamentos diretos a **projetos** (código “3” no cadastro de produtos), **sistemas** (código “5” no cadastro de produtos) e **serviços** de venda (código “6” no cadastro de produtos).

(...)

5.5 Insumos Produtivos

São considerados insumos produtivos os **recursos** da Empresa constante da lista de materiais e serviços da Empresa que devem ser **utilizados para a composição das classes de valor**, conforme item 4.4 desta norma.

(...)

Os insumos produtivos são úteis para auxiliar o processo de contabilização dos custos às classes de valor, sendo itens básicos nos mapas de movimentações internas.

Cada classe de valor existente na Empresa tem uma estrutura básica onde se deve conhecer os insumos que a compõem. Esta estrutura deve ser utilizada como base para o preparo de orçamentos técnicos de classe de valor existente ou em planejamento pela área comercial.

402. Interpelados a respeito da disparidade entre o baixo detalhamento da planilha de formação de preços apresentada e a previsão normativa, os gestores da Dataprev presentes à aludida reunião informaram que as normas de precificação instituídas apresentam deficiências de implementação que têm dificultado o cumprimento integral das mesmas. Além disso, existiriam outros fatores não previstos nas metodologias formais, tais como a disponibilidade orçamentária do cliente e a própria situação financeira da empresa, que influenciariam na fixação dos preços efetivamente praticados.

403. Segundo e-mail da Dataprev, de 21/9/2017 (peça 181), a empresa está aguardando resultado dos trabalhos de consultoria para orientar o desenvolvimento de propostas de adequações e melhorias do processo de custos e de precificação dos serviços.

404. Constata-se, portanto, que a precificação dos serviços na Dataprev tem se dado de forma não totalmente aderente à prevista nos normativos da empresa, o que seria razão para dar-lhe ciência dessa impropriedade. Porém, em face da informação constante do parágrafo anterior, de que a

empresa já está adotando medidas para sanar o problema, entende-se desnecessária a medida neste momento.

405. Por outro lado, devido à constatação de que outros fatores, além daqueles previstos para a elaboração do orçamento técnico, por vezes influenciam os preços finais praticados nos contratos pela Dataprev, faz-se necessária também a preservação dos documentos que subsidiam tais decisões.

406. Por essa razão, propõe-se determinar à Dataprev que passe a preservar os documentos e decisões que subsidiam as modificações nos preços originalmente orçados pela área técnica.

407. No que se refere ao Serpro, a empresa apresentou as seguintes evidências de que os procedimentos previstos nas normas de gestão de custos e precificação são efetivamente adotados e de que os documentos ali previstos são de fato gerados:

a) tabelas anuais dos preços dos serviços, de 2012 a 2017 (peça 182, p. 1);

b) tabelas anuais dos insumos e serviços padrão, de 2012 a 2017 (peça 182, p. 2-9);

c) documentos que estipulam o valor ou percentual dos fatores de preços aplicáveis sobre o valor dos custos básicos dos serviços, de 2012 a 2017, a exemplo da Resolução DE-14/2013 (peça 183) e da Decisão de Diretoria CN-130/2016 (peça 184). Esses documentos contêm as tabelas de custo dos insumos e de preços dos serviços padrão (peça 183, p. 11-14; peça 184, p. 8-18);

d) norma CN 006, de 18/1/2017 que estabelece critérios para cálculo da capacidade produtiva da empresa (peça 185);

e) planilhas demonstrativas da formação de preços de serviços e sistemas comercializados pelo Serpro (peça 186), com o detalhamento dos recursos produtivos utilizados (insumos) e as respectivas quantidades e preços.

408. Com relação à composição de insumos utilizados em cada serviço padrão, conforme previsto nos itens 12.1.1 e 12.2 do documento “Resposta itens 12 e 13.pdf” (peça 177, p. 2), o Serpro, por meio do Ofício DP - 26599/2017 (peça 104), informou que “o sistema de gestão comercial não guarda o histórico da composição dos insumos utilizados em cada serviço padrão, apenas o preço final, razão pela qual não foi possível levantar as memórias de cálculo”. Por essa razão, propõe-se determinar à referida empresa que passe a armazenar o histórico da composição dos insumos utilizados nos serviços padrão.

409. Antes de se passar à análise da conformidade e do nível de detalhamento das planilhas demonstrativas de formação de preços do Serpro, fazem-se necessárias algumas considerações.

410. Além dos custos dos tributos e dos fatores de preços citados nos parágrafos 390-391, constantes da Norma CN 007 do Serpro (peça 178), os custos de outros fatores de preços têm sido agregados aos custos dos serviços vendidos, conforme se identificou nas normas anuais que definem a política de preços para cada exercício. Assim, por exemplo, a Resolução DE-21/2011, com vigência no exercício de 2012 estipula também outras margens (peça 187, p. 6-7).

411. Tais fatores de preço estão presentes nas políticas de preço posteriores à do exercício de 2012, como exemplificam a Resolução DE-14/2013, vigente no exercício de 2014 (peça 183) e a Decisão de Diretoria CN-130/2016, vigente no exercício de 2017 (peça 184).

412. As planilhas com os demonstrativos de formação de preços de serviços e sistemas comercializados pelo Serpro (peça 186) não são as que originalmente embasaram as contratações, mas sim, à semelhança da Dataprev, elaboradas com o fito de atender à requisição da equipe de auditoria.

413. Nas citadas planilhas, algumas colunas referentes a margens, constantes das abas referentes aos contratos da STN e do MP, estão contempladas, na aba referente aos contratos da RFB, em uma única coluna com o título “Equilíbrio dos Serviços”. Além disso, na aba da RFB, a coluna

“Margens” refere-se a outros tipos de margens, diferentes das utilizadas nos contratos da STN e do MP.

414. Feitos os esclarecimentos necessários, passa-se à análise da conformidade e do nível de detalhamento das planilhas demonstrativas de formação de preços do Serpro.

415. De forma geral, considera-se a distribuição dos dados apresentados nas referidas planilhas de preço em conformidade com os normativos de gestão de custos e de precificação analisados. O nível de detalhamento dos componentes de custo foi considerado bom, uma vez que especifica os grupos dos principais recursos produtivos utilizados, com os respectivos quantitativos e preços. Não se verificou a exatidão dos números constantes das planilhas, uma vez que isso foge ao escopo da fiscalização.

416. Ressalva-se, contudo, que, ao se comparar o valor total mensal de cada um dos 21 serviços ou sistemas constantes das planilhas alusivas aos contratos da RFB, STN e MP (peça 186, p. 2-4, 5 e 6, respectivamente) com aquele que foi efetivamente praticado no respectivo contrato (peça 99, p. 5), constata-se que apenas quatro deles não apresentam diferença (sistema Siape – Folha de Pagamento, sistema Comprasnet e sistema SiapeNet, todos do MP, e serviço de desenvolvimento de sistemas, também do MP). Dos outros dezessete serviços ou sistemas, em dezesseis deles não houve conformidade na referida comparação e em um deles a planilha demonstrativa de formação de preços está com erro no cálculo (sistema Siafi Operacional – Produção, da STN).

417. A título de exemplo das divergências encontradas, citam-se os valores relativos ao sistema Simples Nacional – PGDAS Declaração. Na planilha demonstrativa de formação de preços, esse valor é de R\$ 787.513,53 ($R\$ 9.450.162,36 \div 12$; peça 186, p. 4), enquanto que o valor praticado no contrato é de R\$ 656.204,38 (peça 99, p. 5).

418. Segundo informações do Serpro, por meio do e-mail de 5/10/2017 (peça 189), complementadas por esclarecimentos prestados por telefone, as diferenças observadas na citada comparação, no que tange aos serviços e sistemas do contrato firmado pela RFB em 2013, decorrem, em síntese, da não aplicação da margem de “Equilíbrio de Serviços” no valor efetivamente contratado. À época, houve negociação especial, na qual não foi possível a aplicação da metodologia de precificação prevista, tendo sido os valores do contrato de 2013 calculados com base na aplicação, sobre os valores do contrato de 2011, do IPCA acumulado, na ordem de 18%, relativos ao interregno entre março/2011 e dezembro/2012.

419. Para demonstrar a situação explicada, o Serpro encaminhou nova planilha com os demonstrativos de formação de preços dos serviços e sistemas da RFB, desta feita retirando o fator “Equilíbrio de Serviços” (peça 190). Porém, à exceção dos serviços de desenvolvimento de sistemas, os valores resultantes na referida planilha continuam com divergências significativas daqueles efetivamente praticados no respectivo contrato.

420. Observa-se, ainda, que, conforme já relatado (parágrafo 416), os valores dos serviços e sistemas da STN também estão divergentes e, para esses, o Serpro não forneceu explicação.

421. Ante o exposto, constata-se que, embora o Serpro seja capaz de elaborar demonstrativos de formação de preços utilizando a metodologia definida, não dispõe das memórias de cálculos e dos demonstrativos de formação de preços que subsidiaram a precificação dos serviços e sistemas contratados.

422. Dessa forma, à semelhança da deliberação endereçada à Dataprev, propõe-se determinar ao Serpro que passe a preservar as memórias de cálculo e os demonstrativos de formação de preços que embasaram a formulação de propostas comerciais, assim como os documentos e decisões que subsidiam as modificações nos preços originalmente orçados pela área técnica.

Transparência da informação

423. Note-se que a alta agregação dos componentes de custos, conforme constante da planilha fornecida pela Dataprev (parágrafo 399), não se presta a fornecer os elementos necessários, tais como a quantidade, distribuição e custo dos diversos tipos de recursos produtivos utilizados (p. ex. unidade de processamento, unidade de armazenamento, unidade de rede, softwares, analistas, programadores etc.), para a avaliação útil da composição dos preços, do ponto de vista das instâncias de controle, dos clientes da empresa e da sociedade em geral.

424. Faz-se necessário o detalhamento da formação de preços a nível de insumos utilizados para que se possa analisar a eficiência na alocação desses insumos e o custo incorrido nos mesmos. Dessa forma, ter-se-á informações úteis para se avaliar a compatibilidade de preços como os praticados pelo mercado, mesmo que não seja possível a comparação direta dos preços finais, devido, por exemplo, à exclusividade na prestação do serviço ou à singularidade do serviço.

425. A esse respeito, observa-se que a própria política de preços da Dataprev expressa diretriz de gestão de negócios restritiva quanto à abrangência e à transparência da informação: “os questionamentos dos clientes, no que diz respeito à composição de custos, devem ser respondidos de forma padronizada. A referida composição deve ser expressa por BDI – Benefícios e Despesas Indiretas” (peça 138, p. 5).

426. De acordo com definição constante da referida política, BDI é a “parcela do custo que, agregada ao Custo Global de Produção de um serviço, permite apurar o seu preço” (peça 138, p. 8). Em outros termos, o BDI é a soma dos Custos de Estrutura e do *Markup*, os quais são definidos por percentuais incidentes sobre os Custos Globais de Produção destinados a cobrir despesas de ordem administrativa, tributos e a margem de lucro esperada (peça 138, p. 6, 8-9).

427. Tal informação não demonstra a composição dos custos de produção, de forma que se supõe que é ainda menos útil para a análise por parte dos clientes que a planilha de formação de preços apresentada à equipe de auditoria (parágrafos 399-424).

428. Por seu turno, verificou-se que também o Serpro é resistente a fornecer aos clientes a composição detalhada dos preços praticados em contrato. Como exemplo, cita-se o ocorrido quando das negociações comerciais com o MP, que vieram a gerar o Contrato 55/2016 (peça 150).

429. Por meio do item 2 do Ofício 40759/2016-MP, de 13/7/2016 (peça 191), o MP solicitou ao Serpro as seguintes informações, com o objetivo de subsidiar a análise dos preços, a fim de justificar a vantajosidade da contratação, à luz da Lei 8.666/1993:

- a) justificativa para o preço do Ponto de Função, com respectiva memória de cálculo;
- b) justificativa para os preços do serviço de rede de longa distância, com respectivas memórias de cálculo;
- c) preços dos serviços de consultoria, de atendimento de primeiro e de segundo nível, vinculados ao histórico de quantidade de chamados realizados;
- d) **para cada sistema em produção, detalhamento dos custos que compõem o serviço**, com respectiva memória de cálculo.

430. Em resposta, o Serpro remeteu o Ofício SUNMP - 27787/2016, de 5/9/2016, anexando relatório denominado “Justificativa de preço Serpro” (peça 192), no qual a empresa procura justificar os preços propostos em termos da variação do IPCA em relação aos preços do contrato vigente e do acréscimo de novas funcionalidades aos sistemas, bem como por meio da comparação entre os preços propostos e os preços praticados pela própria empresa em outros contratos com a APF. Todavia, nesse documento, o Serpro não forneceu as informações nos moldes requeridos pelo MP e não consta dos autos que o tenha feito posteriormente.

431. A esse respeito, o Ministro Aroldo Cedraz consignou em seu Voto sobre a consulta formulada pelo Ministro de Estado da Fazenda a respeito do modelo de precificação de serviços

estratégicos (Anexo 3; processo conexo TC 037.214/2012-8) que um fator essencial para a mitigação de riscos decorrentes da precificação vinculada a custos seria a “transparência na composição dos preços, bem como a comparabilidade destes com o mercado”. Ainda, segundo o aludido Voto, “mesmo que os serviços não sejam, por estratégicos, contratáveis no mercado privado, a APF, ainda que decida, inicialmente, pagar valores diferenciados, deve conhecer estes valores de forma a subsidiar as metas futuras de ganhos de eficiência”.

432. Embora o mencionado Voto se refira especificamente a serviços estratégicos prestados pelo Serpro, entende-se que a abordagem de que é necessária transparência na composição dos preços, como forma de subsidiar a avaliação da eficiência dos serviços públicos, pode, sem qualquer prejuízo ao interesse público, ser estendida para quaisquer serviços prestados pelas empresas públicas de TI a órgãos e entidades governamentais.

433. Cabe lembrar que a inexistência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários desatende ao disposto na Lei 8.666/1993, art. 7º, §2º, inciso II, ressaltando-se que a não exigência de realização de procedimento licitatório não isenta o órgão contratante de realizar a justificativa de preços, conforme dispõe o art. 26, parágrafo único, inciso III, da mesma Lei.

434. Por fim, a partir de 1/7/2016, data de entrada em vigor da Lei 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, as empresas ora fiscalizadas – Dataprev e Serpro – passaram a ter 24 meses para promover as adaptações necessárias para que os custos e as receitas decorrentes de contratos firmados em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam sejam discriminados e divulgados de forma transparente, conforme dispõem os arts. 8º, §2º, inciso II, e 91, *caput*:

Art. 8º As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar, no mínimo, os seguintes requisitos de transparência:

(...)

§ 2º Quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão:

(...)

II - ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

(...)

Art. 91. A empresa pública e a sociedade de economia mista constituídas anteriormente à vigência desta Lei deverão, no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, promover as adaptações necessárias à adequação ao disposto nesta Lei.

435. Ante o exposto, propõe-se determinar à Dataprev e ao Serpro que, em atenção ao art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e ao art. 8º, §2º, inciso II, da Lei 13.303/2016, no prazo de 180 dias, passem a fornecer aos clientes, junto com a proposta comercial, os demonstrativos de formação de preços de cada serviço e sistema objeto da proposta, em nível de detalhamento que permita a identificação dos recursos produtivos utilizados (insumos), com as respectivas quantidades e preços.

Critérios de auditoria

- a) art. 68 da Lei 12.249/2010;
- b) art. 2º-A da Lei 5.615/1970;
- c) art. 7º, §2º, inciso II, e art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993;
- d) arts. 8º, §2º, inciso II, e 91, *caput*, da Lei 13.303/2016.

Evidências

- a) Portaria MF 47, de 18/2/2011 (peça 17);

- b) Política de Preços de 2016 da Dataprev (peça 138);
- c) norma de gestão de custos da Dataprev (peça 141);
- d) Planilha de Qualificação de Serviços (PQS) da Dataprev (peça 140);
- e) norma de Orçamento Técnico (OT) da Dataprev (peça 139);
- f) planilha de formação de preços da Dataprev (peça 180);
- g) e-mail da Dataprev de 21/9/2017 (peça 181);
- h) Ofício DP-26599/2017 do Serpro (peça 104);
- i) Manual do Modelo de Gestão de Custos do Serpro, de 28/6/2010 (peça 176);
- j) resposta do Serpro aos itens 12 e 13 do Ofício 512/2017-TCU/Sefti (peça 177);
- k) norma CN 007 do Serpro, de 12/6/2017 (peça 178);
- l) apresentação do modelo de precificação do Serpro (peça 179);
- m) resposta do Serpro aos itens 1 e 2 do Ofício Requisição 20-341/2017 (peça 182);
- n) Resolução DE-14/2013 do Serpro (peça 183);
- o) Decisão de Diretoria CN-130/2016 do Serpro (peça 184);
- p) norma CN 006, de 18/1/2017, do Serpro (peça 185);
- q) demonstrativos de formação de preços do Serpro (peça 186);
- r) Resolução DE-21/2011 do Serpro (peça 187);
- s) esclarecimentos sobre os fatores de preço – Serpro (peça 188);
- t) E-mail do Serpro de 5/10/2017 (peça 189);
- u) demonstrativo complementar de formação de preços do Serpro (peça 190);
- v) Ofício 40759/2016-MP do MP (peça 191);
- w) Ofício SUNMP - 27787/2016 do Serpro (peça 192).

Causas

a) historicamente, as empresas fiscalizadas não são suficientemente cobradas para fornecer os demonstrativos de formação de preços.

Efeitos

a) dificuldade de os clientes justificarem a compatibilidade dos preços contratados com os praticados no mercado (potencial);

b) dificuldade de se avaliar a eficiência do processo produtivo (real).

Conclusão

436. O art. 2º-A, da Lei 5.615/1970, que prevê a criação de uma metodologia de remuneração para a prestação de serviços estratégicos de TI pelo Serpro aos órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, encontra-se pendente de regulamentação por parte do Ministério da Fazenda, o que, juntamente com a não regulamentação do §1º do art. 2º da mesma Lei, conforme análise no Achado 6, inviabiliza a contratação dos citados serviços nos termos definidos no art. 2º, *caput*, da referida Lei.

437. A Dataprev e o Serpro têm modelos de gestão de custos e políticas de preços formalmente instituídos, porém muitas vezes a precificação não se dá em conformidade com a metodologia estabelecida pelos respectivos documentos.

438. Em ambas as empresas, constatou-se dificuldade em demonstrar como efetivamente se chegaram aos preços praticados em contratos, uma vez que elas não dispõem dessas informações

armazenadas nos sistemas corporativos e não preservam as memórias de cálculo e os demonstrativos de formação de preços que embasaram a formulação das propostas comerciais.

439. A Dataprev não foi capaz de discriminar a composição dos recursos produtivos (insumos) utilizados na formação dos preços de seus produtos. O Serpro apresentou a referida composição, porém os preços finais dos produtos apresentaram divergências em relação àqueles constantes dos contratos.

440. Em desatenção ao disposto na Lei 8.666/1993, art. 7º, §2º, inciso II, ambas as empresas não fornecem aos clientes a composição dos custos unitários dos produtos constantes de suas propostas comerciais. A própria política de preços da Dataprev expressa diretriz de gestão de negócios restritiva quanto à transparência dessa informação e o Serpro, mesmo havendo recebido solicitação específica de cliente nesse sentido, também não prestou essa informação.

441. Considera-se que a ausência de rastreabilidade e transparência referente à composição dos preços praticados pela Dataprev e pelo Serpro em contratos com o Poder Público dificulta sobremaneira a análise da compatibilidade desses preços com os que se verificam no mercado, o que favorece a ineficiência e a ineficácia na prestação dos serviços por essas empresas e a falta de economicidade na sua contratação por órgãos e entidades da APF.

Proposta de encaminhamento

442. Determinar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

442.1. em atenção ao disposto na Lei 13.303, Art. 8º, §2º, inciso II, no prazo de 180 dias, passem a preservar as memórias de cálculo e os demonstrativos de formação de preços que embasaram a formulação de propostas comerciais, assim como os documentos e decisões que subsidiam as modificações nos preços originalmente orçados pela área técnica (parágrafos 398 e 422);

442.2 em atenção ao art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e ao art. 8º, §2º, inciso II, da Lei 13.303/2016, no prazo de 180 dias, passem a fornecer aos clientes, junto com a proposta comercial, os demonstrativos de formação de preços de cada serviço e sistema objeto da proposta, em nível de detalhamento que permita a identificação dos recursos produtivos utilizados (insumos), com as respectivas quantidades e custos (parágrafo 435).

V. COMENTÁRIOS DOS GESTORES

443. Conforme orientação do item 147 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), os comentários dos gestores foram incorporados, sempre que possível, na análise da situação econômico-financeira (Seção III e Anexo 6) e no relato dos achados (Seção IV), e analisadas em conjunto com os demais fatos e informações.

444. Nas situações em que as ponderações apresentadas pelos gestores não puderam ser acolhidas ou o foram parcialmente, bem como aquelas de caráter mais geral ou que não contraditaram diretamente entendimento pertinente a achado específico, os comentários e as respectivas análises foram consignados no Anexo 5 – Análise dos comentários dos gestores.

VI. CONCLUSÃO

445. Com base na avaliação econômico-financeira das empresas nos últimos dez anos, considera-se que a situação econômica da Dataprev é boa, porém isso se deve majoritariamente às margens de lucro obtidas na atuação no setor privado, especialmente com as operações de empréstimos consignados, que têm suprido as dificuldades provenientes da atuação no setor público. Quanto à situação financeira, o cenário tem se mostrado adverso à Dataprev, pois a empresa tem enfrentado longos períodos de dificuldades para o recebimento das faturas dos clientes e assim gerar os recursos necessários para a realização de investimentos.

446. No Serpro, a situação econômica é oposta à da Dataprev, tendo a empresa acumulado prejuízos da ordem de R\$ 597 milhões nos últimos dez anos. Os resultados negativos são consequência dos aumentos dos custos e das despesas em proporção maior do que os aumentos nas receitas. No período analisado, a empresa também apresentou despesas financeiras superiores às receitas.

447. Sobre o aspecto financeiro, o Serpro tem passado por dificuldades na obtenção de caixa, precisando, em alguns momentos, ser socorrido por aportes de capital realizados pela União. Nos últimos oito anos, foram realizados quatro aportes, somando o montante superior a R\$ 700 milhões. Verificou-se que houve melhoria no caixa operacional em 2015 e 2016, porém não suficiente para eliminar o risco de descontinuidade das operações da empresa.

448. Quanto à eficiência operacional, assim entendida como a relação entre produtos gerados e recursos utilizados em sua produção, tanto a Dataprev quanto o Serpro, no período avaliado (2014 a 2017), apresentaram baixo rendimento na prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas em comparação com o desempenho obtido pelo mercado para a prestação desse serviço, considerando-se a relação entre pontos de função produzidos e o quantitativo de pessoal alocado (Achado 1), bem como a relação entre os custos de pessoal incorridos e o retorno financeiro obtido (Achado 5).

449. Ainda no que toca ao referido serviço, a Dataprev tem dificuldades para atender ao volume de demandas recebidas, o que vem acarretando o aumento constante do volume de demandas não atendidas (Achado 2). Uma das causas identificadas desta situação é a baixa eficiência operacional no serviço de desenvolvimento de sistemas, citada no parágrafo anterior, ainda que outras possíveis causas mereçam ser investigadas, como a despriorização de demandas em função de restrições orçamentárias de seus clientes.

450. Por outro lado, as pesquisas de satisfação apontam que, do ponto de vista da clientela, existem deficiências na prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas, pois o percentual de clientes satisfeitos com tal serviço, nas duas empresas, é muito baixo, girando em torno de 50% (Achado 2).

451. Os preços cobrados por essas empresas pelo serviço de desenvolvimento de sistemas não são competitivos no mercado (Achado 4). É provável que as principais causas para esse problema incluam as ineficiências operacionais citadas e o fato de que a remuneração efetiva média dos analistas alocados na produção desse serviço encontra-se acima do praticado por empresas privadas (Achado 3).

452. Também pode contribuir para o problema a maior facilidade para a contratação dessas empresas estatais por órgãos e entidades públicos em face das condições diferenciadas previstas na legislação, com previsão de licitação dispensável e, no caso do Serpro, de licitação dispensada para a prestação de serviços estratégicos de TI a órgãos do MF e do MP. Essa primazia não contribui para estimular essas empresas estatais a serem mais competitivas e a buscarem ganhos de eficiência.

453. No que toca à eficácia na resolução de incidentes de TI, que podem causar uma interrupção e/ou uma redução no nível de desempenho ou qualidade dos serviços públicos suportados pelos recursos tecnológicos afetados, identificou-se que, no Serpro, existem duas situações: quando os prazos constam em contrato o índice de problemas resolvidos dentro do prazo é 81%, porém, quando os prazos não estão registrados em contrato o índice é consideravelmente mais baixo, da ordem de 56%. Na Dataprev, por sua vez, o índice vem melhorando gradativamente, tendo havido substancial melhora em 2016 e, em 2017, sendo que 94% dos incidentes são resolvidos no prazo (Achado 2).

454. Quanto à atuação da Central de Serviços (*help-desk*) da Dataprev e do Serpro, verificou-se nas duas empresas baixa eficiência na solução de chamados. Além disso, o resultado das pesquisas de satisfação realizadas pelas próprias empresas junto aos clientes nos últimos quatro anos sinaliza

que é baixo o percentual de clientes satisfeitos com a qualidade da Central de Serviços, sendo menor na Dataprev que no Serpro (Achado 2).

455. Contraditoriamente, na Dataprev, o maior custo dispendido com o atendimento dos chamados não se refletiu em maior satisfação dos clientes. Apesar de a Dataprev possuir custo médio por chamado 66% maior que o Serpro, o percentual de clientes que afirmou estar satisfeito ou muito satisfeito com o atendimento provido por sua Central de Serviços foi menor que o percentual dos clientes do Serpro, o que indica que a Dataprev é menos eficiente nesse aspecto do que o Serpro (Achado 2).

456. Verificou-se que ambas as empresas falham em definir e acompanhar indicadores de processos de trabalho relevantes, em dissonância com as melhores práticas. É praticamente inexistente a definição e o acompanhamento de indicadores de eficiência operacional (Achado 1). Tais falhas são, possivelmente, causas de diversos problemas apontados na fiscalização, e prejudicam o acompanhamento adequado da eficiência organizacional pelas partes interessadas, desde gestores da própria empresa, até órgãos de controle, bem como, em última análise, ferem a obrigação legal de transparência e prestação de contas à sociedade.

457. Para a mitigação de tais problemas, tanto os relacionados ao serviço de desenvolvimento de sistemas quanto os relativos à gestão de incidentes e atendimento de chamados, estão sendo propostas medidas que buscam reduzir as discrepâncias apontadas neste relatório, induzir o aperfeiçoamento na gestão da prestação dos serviços de TI e, de forma a contribuir para a melhoria da eficiência, da eficácia e da economicidade das aludidas empresas.

458. Cabe ressaltar que, a despeito da hegemonia legal que a Dataprev e o Serpro detêm na contratação de serviços públicos de TI com determinados órgãos da Administração Pública Federal e de os preços do serviço de desenvolvimento de sistemas estarem no patamar mais elevado entre aqueles observados nas contratações de empresas privadas, as receitas obtidas por essas empresas públicas com esse serviço têm sido insuficientes para cobrir os custos incorridos com essa atividade (Achado 5).

459. Essa situação sugere que os preços cobrados pelo serviço de desenvolvimento de sistemas já estão tão altos que não é mais possível aumentá-los sem que isso implique em repercussão negativa junto à clientela, além de maior dificuldade para se justificar os preços contratados. Revela, ainda, que a Dataprev e o Serpro, para não incorrerem em prejuízo na sua atividade econômica, possivelmente estão compensando os déficits financeiros no serviço de desenvolvimento de sistemas com a oneração de outros serviços, tais como os de produção.

460. Por outro lado, considera-se que a previsão de licitação dispensada para a contratação de serviços estratégicos de TI, constante na Lei 5.615/1970, que concede exclusividade ao Serpro para a prestação desse tipo de serviço ao MF e ao MP, aliada à não regulamentação da matéria, contribui para a ocorrência de distorções e irregularidades nas contratações dos referidos serviços (Achado 6).

461. Por fim, ressalta-se que a ausência de rastreabilidade e transparência referente à composição dos preços praticados pela Dataprev e pelo Serpro em contratos com o Poder Público têm contribuído para agravar as ineficiências detectadas nessas empresas e a perda de economicidade para os órgãos públicos que as contratam, pois tal lacuna dificulta sobremaneira a análise da compatibilidade dos preços por elas cobrados com os que se verificam no mercado (Achado 7).

462. Reiterando-se o que foi citado nos relatos das situações encontradas, é essencial que empresas públicas como a Dataprev e o Serpro, que detêm condições privilegiadas de contratação com a APF, conforme previstas no ordenamento legal ora vigente, sejam avaliadas não somente sob o prisma do retorno financeiro obtido em suas operações, mas especialmente quanto à sua eficiência operacional, adotando-se como referência o mercado, e também quanto à transparência da gestão, mecanismo que facilita o controle pelas partes interessadas.



463. Considerando-se a determinação constante do item 9.7 do Acórdão 2.734/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, para que se incluísse no escopo desta auditoria análise de questões apontadas nos parágrafos 10-14 do voto do Relator, avalia-se que, no caso do Serpro, a baixa eficiência operacional e os preços não competitivos verificados em certas atividades, a ausência de indicadores de processos e de eficiência operacional comparáveis com o mercado, a falta de publicidade desses aspectos, além da falta de transparência quanto à composição dos preços praticados, demonstram que há riscos na implementação do modelo de pagamento vinculado a custos e a ganhos de eficiência, decorrente dos comandos dos artigos 67 e 68 da Lei 12.249/2010, caso não se realizem ajustes nos instrumentos de gestão e nas políticas da empresa, com vistas a sanar as falhas apontadas nesta fiscalização.

464. Por outro lado, a Dataprev e o Serpro, por suas características de empresas do Governo, revestem-se de algumas peculiaridades que aparentemente conferem maior segurança à prestação dos serviços, como a gestão do conhecimento acumulado das regras de negócio dos órgãos e entidades públicos clientes, a maior garantia para a continuidade desses negócios ao longo do tempo e a maior resiliência às restrições financeiras e orçamentárias desses clientes, portanto, conclui-se que é necessário avançar nas discussões sobre quais serviços somente deveriam ser prestados por essas empresas públicas de TI, por necessitarem usufruir da segurança ou qualidade adicional que as empresas do setor privado não podem oferecer.

465. Por todo o exposto, os achados desta fiscalização e a avaliação da situação econômico-financeira da Dataprev e do Serpro confirmam a existência e aprofundam o relato dos problemas e riscos apontados em fiscalizações precedentes a esta, cujos objetos foram sintetizados na descrição dos processos conexos.

VII. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

466. Diante do exposto, submetem-se os autos ao gabinete do Ministro-Relator Vital do Rêgo, com as propostas a seguir.

467. Determinar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

467.1. em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), no prazo de 180 dias:

467.1.1. identifiquem as principais causas dos baixos índices de eficiência operacional no processo de desenvolvimento de sistemas e implementem ações para elevar os índices de eficiência nessas atividades (parágrafo 160.1.1);

467.1.2. definam conjunto mínimo de indicadores para mensurar aspectos de desempenho e de resultado dos processos de trabalho organizacionais relevantes, bem como para mensurar a eficiência operacional das atividades relacionadas aos principais serviços prestados pela organização (parágrafo 160.1.2);

467.2. em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) e na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), art. 7º, inciso VII, alínea “a” e art. 8º, *caput*, dêem transparência aos indicadores definidos e publiquem, anualmente, no Relatório de Gestão da instituição, os indicadores mais relevantes, respectivas metas e resultados das mensurações (parágrafo 160.2);

467.3. em atenção ao disposto na Lei 13.303, Art. 8º, §2º, inciso II, no prazo de 180 dias, passem a preservar as memórias de cálculo e os demonstrativos de formação de preços que embasaram a formulação de propostas comerciais, assim como os documentos e decisões que subsidiam as modificações nos preços originalmente orçados pela área técnica (parágrafo 442.1);



467.4 em atenção ao art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e ao art. 8º, §2º, inciso II, da Lei 13.303/2016, no prazo de 180 dias, passem a fornecer aos clientes, junto com a proposta comercial, os demonstrativos de formação de preços de cada serviço e sistema objeto da proposta, em nível de detalhamento que permita a identificação dos recursos produtivos utilizados (insumos), com as respectivas quantidades e custos (parágrafo 442.2).

468. Determinar à Dataprev, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), no prazo de 180 dias, revise seu processo de atendimento e implemente ações para reduzir o custo por chamado atendido e para aumentar a satisfação dos usuários e clientes (parágrafo 161).

469. Determinar ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), no prazo de 360 dias, adote providências, para adaptar as políticas de pessoal e de remuneração da empresa de forma a torná-la mais eficiente e competitiva no mercado, em respeito ao disposto no *caput* do Art. 7º da Lei 5.615/1970 (parágrafo 266).

470. Recomendar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência):

470.1. reavaliem periodicamente as metas fixadas e a efetividade dos indicadores utilizados na organização, com vistas a estimular a melhoria contínua dos respectivos processos e da eficiência operacional (parágrafo 162.1);

470.2. aprimorem os controles de gestão das atividades de desenvolvimento de sistemas, com vistas a assegurar a interoperabilidade dos sistemas utilizados para esse fim, a suficiência e a rastreabilidade das informações registradas, e para permitir a produção e a publicidade de indicadores de produtividade comparáveis aos utilizados no mercado (parágrafo 162.2);

470.3. passem a incluir, por padrão, em todos os contratos de serviços firmados com os órgãos e entidades da administração pública, cláusula de nível de serviço relativa a tempo máximo para solução de incidentes, devendo as metas ser negociadas com os órgãos contratantes (parágrafo 219.1);

470.4. revisem seu processo de gestão de incidentes, de modo a assegurar o cumprimento dos níveis de serviço estabelecidos em contratos (parágrafo 219.2); e

470.5. e em atendimento ao disposto na Constituição Federal, art. 70, *caput* (princípio da economicidade), reavaliem seus modelos de negócio relativos ao serviço de desenvolvimento de sistemas, com o objetivo de torná-los competitivos no mercado, promovendo, se possível, redução nos preços praticados e ganhos de economicidade às instituições contratantes (parágrafo 287).

471. Recomendar à Dataprev, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência):

471.1. adote providências para adaptar as políticas de pessoal e de remuneração da empresa de forma a torná-la mais eficiente e competitiva no mercado, considerando, por analogia, o que dispõe o *caput* do Art. 7º da Lei 5.615/1970 (parágrafo 267);

471.2. identifique e avalie as causas que levam ao descompasso entre a capacidade produtiva do processo de desenvolvimento de sistemas e a quantidade de pontos de função de demandas aguardando entrega e implemente as medidas corretivas necessárias para eliminar ou amenizar os efeitos das causas identificadas (parágrafo 218).



472. Recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) e art. 70 (princípio da economicidade), altere a Instrução Normativa SLTI/MP – 4/2014 para estabelecer como procedimento obrigatório, na contratação das empresas públicas de TI em que haja dispensa de licitação com fulcro no art. 24, inciso XVI, e no art. 25 da Lei 8.666/1993, a elaboração dos estudos técnicos preliminares previstos naquela norma, incluindo a realização de ampla pesquisa de preços, considerando inclusive os preços praticados pelo mercado privado para contratações semelhantes (parágrafo 288).

473. Recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), promova ação articulada, em conjunto com os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, ouvidas as empresas Dataprev e Serpro, para harmonizar o cumprimento do disposto no item 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016-TCU-Plenário com o cumprimento das deliberações presentes neste Acórdão, sem prejuízo dos prazos e disposições originais (parágrafo 377).

474. Dar ciência ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que a classificação dos serviços atinentes aos Contratos 45/2012, 55/2016 e 21/2017, firmados com o Serpro, como serviços estratégicos, com fulcro no art. 2º, §1º, da Lei 5.615/1970, regulamentado no âmbito do Ministério pela Portaria MP – 438/2010, sem uma análise circunstanciada das características dos referidos serviços frente aos requisitos estabelecidos na citada Portaria, fere o princípio da legalidade insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e o da motivação, estabelecido no art. 2º da Lei 9.784/1999, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (parágrafo 375).

475. Dar ciência ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e ao Serpro de que a contratação do Serpro para a prestação de serviços estratégicos de TI, com licitação dispensada (art. 2º da Lei 5.615/1970), não encontra respaldo normativo enquanto restar pendente de regulamentação a especificação dos serviços estratégicos (§1º do referido artigo) e a metodologia de remuneração de tais serviços (art. 2º-A da mesma Lei) (parágrafo 376).

476. Dar ciência ao Ministério das Cidades e ao Serpro, empresa que mesmo na condição de prestadora de serviços deve observar a legislação, sobre a seguinte impropriedade verificada na formalização do Contrato 1/2014, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes (parágrafo 377): fundamentação da dispensa de licitação para a contratação do Serpro com base no art. 2º da Lei 5.615/1970, tendo em vista que esse dispositivo aplica-se tão-somente ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e a seus respectivos órgãos vinculados.

477. Determinar ao Ministério da Fazenda, à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

477.1 no prazo de noventa dias, encaminhem plano de ação para a implementação das medidas contidas no *Decisum*, contendo:

477.1.1. para cada determinação, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

477.1.2. para cada recomendação, cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações; e

477.1.3. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão.

478. Encaminhar cópia do acórdão decorrente desta fiscalização, aos órgãos e entidades a seguir, esclarecendo-os que o relatório e o voto que deram origem ao citado acórdão podem ser consultados no endereço www.tcu.gov.br/acordaos:

478.1 Casa Civil da Presidência da República;

478.2 Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda;

478.3 Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

478.4 Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades;

478.5 Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência;

478.6 Serviço Federal de Processamento de Dados;

478.7 Coordenação-Geral de Auditoria de Tecnologia da Informação do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU).

479. Arquivar os presentes autos.

Sefti, 22 de fevereiro de 2018.

(assinado eletronicamente)

Eduardo Baiocchi de Macêdo

AUFC - Mat. 8086-1

Coordenador

(assinado eletronicamente)

Amauri Tavares Cavalcante

AUFC - Mat. 10163-0

Membro

(assinado eletronicamente)

Gelson Heindrickson

AUFC - Mat. 6502-1

Membro

(assinado eletronicamente)

Maria Camila de Ávila Dourado

AUFC - Mat. 8616-9

Membro

APÊNDICE A - Matriz de Achados

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
F/I - A prestação de serviços aos clientes apresenta baixa eficiência	<p>A Dataprev e o Serpro padecem de baixa eficiência produtiva no serviço de desenvolvimento de sistemas, comparativamente à observada no mercado. No conjunto de informações analisadas, não há elementos suficientes que permitam identificar as causas desse problema.</p> <p>As falhas na definição e acompanhamento, pelas duas empresas, de indicadores de processos e de eficiência operacional, também descritas deste relatório, potencialmente contribuem para agravar a situação de baixa eficiência produtiva observada.</p> <p>A Dataprev possui custo médio por chamado na Central de Serviços, no período avaliado, 66% maior que o Serpro, sendo que esses custos aumentaram muito após a implantação do novo</p>	<p>Outros - Demandas de desenvolvimento de sistemas</p> <p>Outros - Registros dos sistemas de demandas</p> <p>Outros - registros de incidentes e solicitações cadastradas</p> <p>Outros - Resultados de pesquisas de satisfação</p> <p>Outros - Indicadores de processos de TI</p> <p>Outros - Medidas dos indicadores</p>	<p>Constituição Federal, art. 37, caput</p> <p>Lei 12527/2011, art. 7º, inciso VII, alínea a; art. 8º, caput</p>	<p>Peça 110 - Documento orientador das respostas da Dataprev</p> <p>Peça 109 - e-mail Dataprev 7-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 111 - e-mail Dataprev 19-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 156 - Documento orientador 2a parte - respostas Dataprev, em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti</p>	<p>a)A partir de 2016, após uma reformulação da estrutura da Superintendência de Atendimento da Dataprev, o modelo de atendimento daquela empresa foi modificado e a central de serviços deixou de existir. O novo modelo de atendimento contempla PUC (Ponto Único de Controle) formado por grupos de atendimento especializados, o que elevou o custo do serviço de atendimento</p>	<p>Ineficiência no uso dos recursos</p> <p>Os preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não são competitivos no mercado (Achado 4)</p> <p>Insatisfação de clientes e usuários com os serviços de TI recebidos</p>	<p>Determinação a Órgão/Entidade (Serviço Federal de Processamento de Dados, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev)</p> <p>Determinação a Órgão/Entidade (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev)</p> <p>Recomendação a Órgão/Entidade (Serviço Federal de Processamento de Dados, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev)</p>


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>modelo de atendimento da empresa. Entretanto, o aumento do custo do serviço de atendimento da Dataprev ao cliente não foi acompanhado do aumento da satisfação com esse serviço.</p> <p>No Serpro, os indicadores de processos existentes são insuficientes para mensurar adequadamente o desempenho do conjunto de processos de trabalho inerentes ao provimento de TI previstos nas melhores práticas. Ressalta-se a ausência de indicadores para nove processos críticos preconizados pelo Cobit5, biblioteca Itil e norma técnica ABNT NBR ISO/IEC 20000.</p> <p>Na Dataprev, a situação quanto a indicadores de processos é, em termos quantitativos, um pouco melhor, mas a empresa falha especialmente por não instituir e acompanhar indicadores para o processo de gerenciamento da</p>			<p>Peça 112 - Referência Item 8 e 9</p> <p>Peça 136 - e-mail Dataprev 25-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 157 - e-mail Dataprev 27-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 159 - e-mail Dataprev 8-08-2017 em resposta ao Ofício de Requisição Nº 17-341/2017 - TCU/Sefti</p> <p>Peça 53 - Resposta ao Ofício nº 0512 - TCU / Sefti, de 14 / 06 / 2017. Em caráter de urgência.</p>	<p>da Dataprev e gerou impacto negativo no custo unitário de cada chamado, ou seja, na eficiência do serviço de atendimento.</p> <p>b)A legislação permite a contratação dessas empresas públicas em condições diferenciadas, reduzindo a competitividade e, o que pode resultar em pouca necessidade e urgência, aos gestores, de medir e aprimorar a eficiência operacional por meio de indicadores.</p>		


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>qualidade de seus serviços e produtos.</p> <p>Nas duas empresas, há forte indicativo de que os indicadores são subutilizados como instrumentos de apoio à governança e à gestão, pois, no período avaliado, as metas foram geralmente alcançadas e praticamente não sofreram alterações.</p>			<p>Peça 25 - Resposta ao Ofício 512/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 94 - Resposta ao Ofício de Requisição 18-341/2017-TCU/SEFTI.</p> <p>Peça 137 - e-mail Serpro 15-9-2017 em resposta ao Ofício 0512/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 158 - e-mail Serpro 6/10/2017 em resposta ao Ofício 0512/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 113 - Resposta itens 9 e 10</p> <p>Peça 114 - Itens_9_e_10 - _Dados_da_ferramenta_Sp ekx</p>			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Peça 115 - Itens_9_e_10 - _Dados_da_f erramenta_G ovi_Control Peça 116 - Itens_9_e_10 - _Dados_da_f erramenta_Sp ekx_v2 Peça 117 - Resposta_ite m 11 Peça 118 - 201707 TCU item11 proprio Peça 119 - Book Pesquisa de Satisfação 2016 v1.7 Peça 120 - Resultado- Pesquisa de Satisfacao 2014_V6_atu alizado-2-2 Peça 121 - Pesquisa - Satisfação de Clientes 2016			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Peça 122 - Item 7 - Pesquisa de Satisfacao			
F/I - Baixa eficácia no atendimento das expectativas de clientes e usuários	<p>208.A Dataprev enfrenta sérias dificuldades para dar vazão às demandas de desenvolvimento de sistemas, pois o tempo que levaria para a empresa produzir todos os pontos de função do backlog, estimado em vinte meses, é muito alto.</p> <p>209.No Serpro, o backlog encontra-se em níveis razoáveis, tanto em termos quantitativos como também no tempo que a empresa despenderia para dar vazão a toda a fila de espera, estimado em quatro meses.</p> <p>210.Na Dataprev e no Serpro, os prazos definidos para solução de incidentes são sistematicamente descumpridos. No período avaliado, a Dataprev teve desempenho pior nesse quesito, tendo cumprido o prazo acordado em apenas 39,43% dos casos.</p>	<p>Outros - Demandas de desenvolvimento de sistemas</p> <p>Outros - registros de incidentes e solicitações cadastradas</p> <p>Outros - Resultados de pesquisas de satisfação</p>	Constituição Federal, art. 37, caput	<p>Peça 110 - Documento orientador das respostas da Dataprev</p> <p>Peça 109 - e-mail Dataprev 7-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 111 - e-mail Dataprev 19-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 136 - e-mail Dataprev 25-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 157 - e-mail Dataprev 27-7-2017 em resposta ao</p>	<p>Baixa eficiência produtiva no serviço de desenvolvimento de sistemas, conforme relatado no Achado 1</p> <p>Despriorizações eventuais de demandas em face de limitações orçamentárias de clientes</p> <p>Muitos contratos não possuem níveis mínimos de serviço (NMS) definidos para o tempo de solução de incidentes</p>	<p>insatisfação de clientes e usuários com os serviços de TI recebidos</p> <p>Ineficiência no uso dos recursos</p> <p>Entrega intempestiva ou não entrega de serviços necessários aos cidadãos</p>	<p>Recomendação a Órgão/Entidade (Serviço Federal de Processamento de Dados, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev)</p> <p>Recomendação a Órgão/Entidade (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev)</p>


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>Porém a empresa vem melhorando a cada ano.</p> <p>211.No Serpro, o índice de 56,24% é melhor, mas permanece quase inalterado ao longo dos quatro anos analisados. O percentual de cumprimento dos prazos para resolução de incidentes é maior quando os termos estão previstos em contrato e menor quando as metas são estabelecidas internamente.</p> <p>212.A satisfação dos clientes com os serviços prestados pela Dataprev, apurada em pesquisas realizadas pela própria empresa e pelos clientes dessa empresa, é baixa. Os itens que receberam a pior avaliação geral foram qualidade do serviço de desenvolvimento de sistemas, com 47,9% de satisfação e cumprimento de prazos desse serviço, com percentual de satisfação de apenas 22,2%.</p>			<p>Ofício 0513/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 53 - Resposta ao Ofício nº 0512 - TCU / Sefti, de 14 / 06 / 2017. Em caráter de urgência.</p> <p>Peça 137 - e-mail Serpro 15-9-2017 em resposta ao Ofício 0512/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 158 - e-mail Serpro 6/10/2017 em resposta ao Ofício 0512/2017-TCU/Sefti</p> <p>Peça 113 - Resposta itens 9 e 10</p> <p>Peça 114 - Itens_9_e_10 - _Dados_da_ferramenta_Sp ekx</p>			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>213.No Serpro as pesquisas apontam para insatisfação com o serviço de desenvolvimento de sistemas. O percentual de satisfação com esse serviço, embora mais alto que o da Dataprev, ainda é baixo, situando-se em 51,9% em 2016. Nesse ano, entre os usuários não satisfeitos com o referido serviço, 65,8% consideram o prazo de entrega muito longo, 46,6% entendem que os prazos não são cumpridos e 46,6% acham que o preço do serviço é elevado.</p>			<p>Peça 115 - Itens_9_e_10 - _Dados_da_ferramenta_Govi_Control</p> <p>Peça 116 - Itens_9_e_10 - _Dados_da_ferramenta_Sp ekx_v2</p> <p>Peça 119 - Book Pesquisa de Satisfação 2016 v1.7</p> <p>Peça 120 - Resultado-Pesquisa de Satisfacao 2014_V6_atualizado-2-2</p> <p>Peça 121 - Pesquisa - Satisfação de Clientes 2016</p> <p>Peça 124 - item 8.2_incidentes_DIT</p>			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Peça 123 - INSS_Resulta do Final 2015			
F/I - A remuneração efetiva do cargo de analista está acima dos valores praticados no mercado	<p>257. Na Dataprev, 26,5% dos analistas receberam remuneração efetiva do cargo acima da média de mercado e 16,1% perceberam valores superiores ao maior valor de mercado, no período avaliado.</p> <p>258. O Serpro destoa mais do setor privado nesse aspecto, pois 79,9% dos analistas da empresa receberam remuneração efetiva do cargo acima da média de mercado e 32,4% receberam valores superiores ao maior valor de mercado.</p> <p>259. Em ambas as empresas, as remunerações efetivas de função de confiança não ultrapassam os valores de referência observados no mercado.</p> <p>260. Existe alta correlação entre o tempo de cargo e a remuneração mensal efetiva do pessoal no cargo de analista, nas</p>	<p>Outros - Dados de empregados e dirigentes, inclusive remune</p> <p>Outros - Doc. contendo estrut. organiz.</p>	<p>Constituição Federal, art. 37, caput ; art. 70, caput</p> <p>Decreto Lei 200/1967, art. 19; art. 26, § único, alínea f</p> <p>Lei 5615/1970, art. 7º</p>	<p>Peça 166 - e-mails Dataprev Parte1 e Parte2 de 15-08-2017 em resposta ao Ofício de Requisição-15-341/2017- Sefti</p> <p>Peça 168 - e-mail Dataprev 25-08-2017 em resposta ao Ofício de Requisição-15-341/2017- Sefti</p> <p>Peça 91 - Resposta ao Ofício de Requisição 16-341-TCU/Sefti.</p> <p>Peça 102 - Resposta ao Ofício 16-341/2017-TCU/SEFTI.</p>	Alta correlação entre a remuneração de cargo e o tempo de serviço	<p>Ineficiência no uso dos recursos, por pagar mais caro do que a média de mercado por recursos utilizados em seus processos produtivos</p> <p>Ineficiência para os órgãos públicos contratantes dessas empresas, por arcarem com preços elevados dos serviços de TI fornecidos por essas empresas</p> <p>Maior encargo tributário à população, pelo fato de serviços públicos suportados pelos serviços de TI providos por essas</p>	Determinação a Órgão/Entidade (Serviço Federal de Processamento de Dados, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev, Ministério da Fazenda)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>duas empresas, com coeficiente de +0,81 na Dataprev e de +0,79 no Serpro.</p> <p>261.O montante que poderia ter sido economizado na Dataprev e no Serpro, no ano de 2016, caso limitadas as remunerações ao maior valor de mercado para o pessoal no cargo de analista, seria de R\$ 14.602.220,00 na Dataprev e de R\$ 78.605.409,00 no Serpro.</p>			<p>Peça 169 - e-mail Serpro de 29/08/2017 em resposta ao Ofício de Requisição-16-341/2017- Sefti</p> <p>Peça 160 - Pesquisa EXAME 2013, sobre remunerações de presidentes de empresas no mercado</p> <p>Peça 161 - Pesquisa Michael Page 2015, sobre remunerações de diretores e presidentes de empresas no mercado</p> <p>Peça 162 - Pesquisa Hays 2017, sobre as remunerações de diversos cargos, inclusive</p>		empresas terem custo elevado	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				pessoal TI, no mercado Peça 163 - Pesquisa Michael Page 2017, sobre as remunerações de diversos cargos, inclusive pessoal TI, no mercado Peça 164 - Pesquisa Robert Half 2017, sobre as remunerações de diversos cargos, inclusive pessoal TI, no mercado Peça 170 - Relatório de Gestão do Serpro, referente ao ano de 2015 Peça 171 - Relatório de Gestão da Dataprev,			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				referente ao ano de 2016 Peça 172 - Relatório de Gestão do Serpro, referente ao ano de 2016			
F/I - Os preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não são competitivos no mercado	279.Os preços cobrados pela Dataprev e pelo Serpro para prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas são elevados em comparação aos cobrados pelas empresas privadas para a prestação do mesmo serviço em contratos celebrados com a Administração Pública.	Outros - Demandas de desenvolvimento de sistemas Ata - Atas de pregões para contratação de serviços de sw	Constituição Federal, art. 37, caput	Peça 109 - e-mail Dataprev 7-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti Peça 111 - e-mail Dataprev 19-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti Peça 136 - e-mail Dataprev 25-7-2017 em resposta ao Ofício 0513/2017-TCU/Sefti Peça 157 - e-mail Dataprev 27-7-2017 em resposta ao Ofício	Baixos índices de eficiência operacional no serviço de desenvolvimento de sistemas (Achado 1) A remuneração efetiva do cargo de analista está acima dos valores praticados no mercado (Achado 3) Ausência de competição efetiva entre as empresas de TI e o mercado	Ineficiência no uso dos recursos Prejuízo à economicidade, do ponto de vista das organizações contratantes desses serviços Maior encargo tributário à população, pelo fato de serviços públicos suportados por serviços de TI providos pela Dataprev ou pelo Serpro terem custos elevados	Recomendação a Órgão/Entidade (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) Recomendação a Órgão/Entidade (Serviço Federal de Processamento de Dados, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev)


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Secretaria-Geral de Controle Externo

Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				0513/2017-TCU/Sefti Peça 25 - Resposta ao Ofício 512/2017-TCU/Sefti Peça 137 - e-mail Serpro 15-9-2017 em resposta ao Ofício 0512/2017-TCU/Sefti Peça 125 - Ata de Pregão Uasg 240025 - Pregão 022015 Peça 126 - Ata de Pregão Uasg 364102 - Pregão 222015 Peça 127 - Ata de pregão Uasg 540004 - Pregão 012016 Peça 128 - Ata de pregão Uasg 114702 - Pregão 042016			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Peça 129 - Ata de pregão Uasg 203003 - Pregão 262016 Peça 130 - Ata de pregão Uasg 114601 - Pregão 392016 Peça 131 - Ata de pregão Uasg 160311 - Pregão 102016 Peça 132 - Ata de pregão Uasg 114601 - Pregão 162017 Peça 133 - Ata de pregão Uasg 114601 - Pregão 212017 Peça 134 - Ata de pregão Uasg 533014 - Pregão 052017 Peça 135 - Portaria MP- STI no 20 de			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				14 de junho de 2016			
F/I - As receitas obtidas com a prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas são insuficientes para cobrir os custos incorridos com essa atividade	<p>300.Na Dataprev e no Serpro, o valor total faturado das demandas de desenvolvimento de sistemas não é suficiente para fazer frente aos custos da remuneração do pessoal alocado para a realização desse serviço, ainda que se adotem critérios conservadores no cálculo, como a não consideração dos encargos sobre a folha de pagamento.</p> <p>301.O déficit apurado na prestação do serviço de desenvolvimento é de - 35,1% na Dataprev e de - 35,7% no Serpro.</p>	<p>Outros - Demandas de desenvolvimento de sistemas</p> <p>Outros - Registros dos sistemas de demandas</p> <p>Outros - Dados de empregados e dirigentes, inclusive remuneração</p>	Constituição Federal, art. 37, caput ; art. 70, caput	<p>Peça 168 - e-mail Dataprev 25-08-2017 em resposta ao Ofício de Requisição-15-341/2017- Sefti</p> <p>Peça 91 - Resposta ao Ofício de Requisição 16-341-TCU/Sefti.</p> <p>Peça 102 - Resposta ao Ofício 16-341/2017-TCU/SEFTI.</p> <p>Peça 169 - e-mail Serpro de 29/08/2017 em resposta ao Ofício de Requisição-16-341/2017- Sefti</p> <p>Peça 160 - Pesquisa EXAME 2013, sobre remunerações</p>	<p>A prestação de serviços aos clientes apresenta baixa eficiência (Achado 1)</p> <p>A remuneração efetiva do cargo de analista está acima dos valores praticados no mercado (Achado 3)</p>	<p>Antieconomicidade para a própria empresa prestadora do serviço de desenvolvimento de sistemas, pois a relação entre os resultados financeiros do que é produzido e o custo dos insumos utilizados não é favorável para a instituição</p> <p>Os preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não são competitivos no mercado (Achado 4)</p> <p>Impacto negativo à economicidade para as organizações</p>	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				de presidentes de empresas no mercado Peça 161 - Pesquisa Michael Page 2015, sobre remunerações de diretores e presidentes de empresas no mercado Peça 162 - Pesquisa Hays 2017, sobre as remunerações de diversos cargos, inclusive pessoal TI, no mercado Peça 163 - Pesquisa Michael Page 2017, sobre as remunerações de diversos cargos, inclusive pessoal TI, no mercado		que contratam os serviços de desenvolvimento de sistemas (Achado 4) Elevação dos preços de outros serviços, como forma de compensação, em face de já se encontrarem em patamar alto os preços dos serviços deficitários	


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Peça 164 - Pesquisa Robert Half 2017, sobre as remunerações de diversos cargos, inclusive pessoal TI, no mercado Peça 170 - Relatório de Gestão do Serpro, referente ao ano de 2015 Peça 171 - Relatório de Gestão da Dataprev, referente ao ano de 2016 Peça 172 - Relatório de Gestão do Serpro, referente ao ano de 2016 Peça 166 - e-mails Dataprev Parte1 e Parte2 de 15-			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				08-2017 em resposta ao Ofício de Requisição-15-341/2017-Setfi Peça 167 - e-mail Dataprev 21-08-2017 em resposta ao Ofício de Requisição-15-341/2017-Setfi			
F/I - Falhas na aplicação do conceito de serviço estratégico da Lei do Serpro	365.O §1º do art. 2º da Lei 5.615/1970 encontra-se não regulamentado no âmbito no Ministério da Fazenda e parcialmente regulamentado no âmbito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, pois nesse último, o Ministério editou a Portaria MP nº 438/2010 que contém uma definição de serviços estratégicos, embora merecedora de aperfeiçoamentos no texto, mas não especifica tais serviços. 366.Considera-se que a não regulamentação do	Ato normativo - Atos Ministeriais de serviços est. de TI Contrato - Contratação de desenv. do SIGEPE Contrato - serviços estratégicos de TI Contrato - GovData Contrato - serviços estratégicos de TI	Constituição Federal, art. 37, caput Decreto Lei 200/1967, art. 6º, inciso V Lei 5615/1970, art. 2º Lei 8666/1993, art. 24, inciso XVI; art. 25, caput Lei 9784/1999, art. 2º	Peça 17 - Resposta ao Ofício nº 0506/2017-TCU/SEFTI. Peça 35 - Resposta ao Ofício nº511/2017-TCU/Sefti. Peça 143 - Anexos I a V do Ofício 54261/2017-MP a respeito de serviços estratégicos Peça 144 - Contrato 045/2012,	não regulamentação o da Lei 5.615/1970 que trata de serviços estratégicos legislação complexa e esparsa sobre as condições previstas para tipos de não realização de licitação (licitação inexigível, licitação dispensável,	contratação direta indevida do Serpro por órgão da Administração Pública Federal estudos técnicos preliminares e planejamento insuficientes para a contratação de serviços estratégicos, com possíveis prejuízos para o Governo e para a sociedade falta de economicidade	Determinação a Órgão/Entidade (Serviço Federal de Processamento de Dados, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev) Recomendação a Órgão/Entidade (Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) Dar ciência (Serviço Federal de


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>citado dispositivo, juntamente com a não regulamentação do art. 2º-A, da Lei 5.615/1970, conforme análise no Achado 7, contribuíram para que ocorressem contratações do Serpro, com dispensa de licitação, utilizando fundamentação legal inadequada para o caso.</p> <p>367.A previsão de contratação do Serpro para a prestação de serviços estratégicos de TI a órgãos do MF e do MP, introduzida no art. 2º da Lei 5.615/1970 pelo art. 67 da Lei 12.249/2010, é de normatização infralegal complexa, pois que o tema perpassa a revisão do papel institucional e do escopo de atuação, não só do Serpro, mas também da Dataprev, conforme abordagem do item 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara, relatada anteriormente (parágrafo 363).</p>	<p>Política - Políticas de preços das empresas</p> <p>Ato normativo - Normas de gestão de custos das empresas</p> <p>Outros - Demonstrativos de formação de preços</p>	Lei 12249/2010, art. 67	<p>firmado entre o MP e o Consórcio Serpro/Dataprev</p> <p>Peça 145 - Sigep - Termo de constituição Consórcio Serpro/Dataprev</p> <p>Peça 147 - Sigep - Ato de classificação como serviço estratégico</p> <p>Peça 146 - Projeto Básico - Contrato 45/2012 - MP x Serpro/Dataprev</p> <p>Peça 148 - Parecer 01188/2016/H TM/CGJLC/CONJUR-MP/CGU/AGU - Serviços Estratégicos</p>	licitação dispensada) menor rigor proporcionado pela legislação para a contratação de serviços estratégicos em relação às exigências impostas pela normas gerais de licitação	na contratação pela utilização do monopólio estatal em alguns tipos de serviço que, a rigor, poderiam ser providos pela iniciativa privada a preços inferiores aos estabelecidos pelo Serpro	<p>Processamento de Dados, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)</p> <p>Dar ciência (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)</p> <p>Dar ciência (Serviço Federal de Processamento de Dados, Ministério das Cidades)</p>


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				<input type="checkbox"/> Contrato 55/2016 MP x Serpro Peça 149 - Nota Técnica 13919/2016- MP - Serviços Estratégicos - Contrato 55/2016 MP x Serpro Peça 150 - Contrato 55/2016 MP x Serpro - Serviços Estratégicos Peça 151 - Projeto Básico do Contrato 21/2017 MP x Serpro - Serviços Estratégicos - GovData Peça 152 - Contrato 1/2014 - Ministério das Cidades x Serpro - Serviços Estratégicos			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Peça 153 - Nota Técnica 266/2017 CGPO/Denatr an/SE-MCidades - Justificativa Contrato 1/2014 com Serpro Peça 173 - Contrato 21/2017, firmado entre o MP e o Serpro - GovData Peça 174 - Contrato 14/2015, firmado entre o BNDES e o Serpro Peça 175 - Contrato 7/2017, firmado entre o MDIC e o Serpro			
F/I - Ausência de rastreabilidade e transparência na composição dos preços praticados	432. O art. 2º-A, da Lei 5.615/1970, que prevê a criação de uma metodologia de remuneração para a	Política - Políticas de preços das empresas	Lei 5615/1970, art. 2-A Lei 8666/1993,	Peça 17 - Resposta ao Ofício nº 0506/2017-TCU/SEFTI.	historicamente, as empresas fiscalizadas não são suficientement	dificuldade de os clientes justificarem a compatibilidade dos preços	Determinação a Órgão/Entidade (Serviço Federal de Processamento de Dados, Empresa de


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	prestação de serviços estratégicos de TI pelo Serpro aos órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, encontra-se pendente de regulamentação por parte do Ministério da Fazenda, o que, juntamente com a não regulamentação do §1º do art. 2º da mesma Lei, conforme análise no Achado 6, inviabiliza a contratação dos citados serviços nos termos definidos no art. 2º, caput, da referida Lei. 433.A Dataprev e o Serpro têm modelos de gestão de custos e políticas de preços formalmente instituídos, porém muitas vezes a precificação não se dá em conformidade com a metodologia estabelecida pelos respectivos documentos. 434.Em ambas as empresas, constatou-se dificuldade em demonstrar como efetivamente se chegaram aos preços	Ato normativo - Normas de gestão de custos das empresas Outros - Demonstrativos de formação de preços	art. 7º, § 2º, inciso II; art. 26, § único, inciso III Lei 12249/2010, art. 68 Lei 13303/2016, art. 8º, § 2º, inciso II	Peça 138 - Política de preços da Dataprev em 2016 Peça 141 - Norma de gestão de custos N/CR/002/00 na Dataprev Peça 140 - Manual de preenchimento da Planilha de Qualificação de Serviços (PQS) na Dataprev Peça 139 - Norma de Orçamento Técnico N/CR/001/01 da Dataprev Peça 180 - Planilha de formação de preços da Dataprev Peça 181 - E-mail da	e cobradas para fornecer os demonstrativos de formação de preços	contratados com os praticados no mercado dificuldade de se avaliar a eficiência do processo produtivo	Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev)



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>praticados em contratos, uma vez que elas não dispõem dessas informações armazenadas nos sistemas corporativos e não preservam as memórias de cálculo e os demonstrativos de formação de preços que embasaram a formulação das propostas comerciais.</p> <p>435.A Dataprev não foi capaz de discriminar a composição dos recursos produtivos (insumos) utilizados na formação dos preços de seus produtos. O Serpro apresentou a referida composição, porém os preços finais dos produtos apresentaram divergências em relação àqueles constantes dos contratos.</p> <p>436.Em desatenção ao disposto na Lei 8.666/1993, art. 7º, §2º, inciso II, ambas as empresas não fornecem aos clientes a composição dos custos unitários dos produtos constantes de suas propostas comerciais. A própria política de preços da</p>			<p>Dataprev de 21/9/2017</p> <p>Peça 104 - Resposta ao Ofício de Requisição 20-341/2017-TCU/SEFTI. Resposta aos itens 3, 4, 5 e 6.</p> <p>Peça 176 - Manual do Modelo de Gestão de Custos do Serpro</p> <p>Peça 177 - Resposta do Serpro aos itens 12 e 13 do Ofício 512/2017-TCU-Setfi</p> <p>Peça 178 - Norma CN 007 do Serpro, de 12/6/2017</p> <p>Peça 179 - Apresentação do modelo de precificação do Serpro</p>			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
	<p>Dataprev expressa diretriz de gestão de negócios restritiva quanto à transparência dessa informação e o Serpro, mesmo havendo recebido solicitação específica de cliente nesse sentido, também não prestou essa informação.</p> <p>437. Considera-se que a ausência de rastreabilidade e transparência referente à composição dos preços praticados pela Dataprev e pelo Serpro em contratos com o Poder Público dificulta sobremaneira a análise da compatibilidade desses preços com os que se verificam no mercado, o que favorece a ineficiência e a ineficácia na prestação dos serviços por essas empresas e a falta de economicidade na sua contratação por órgãos e entidades da APF.</p>			<p>Peça 182 - Resposta do Serpro aos itens 1 e 2 do Ofício Requisição 20-341/2017</p> <p>Peça 183 - Resolução DE-14/2013 do Serpro</p> <p>Peça 184 - Decisão de Diretoria CN-130/2016 do Serpro</p> <p>Peça 185 - Norma CN 006, de 18/1/2017, do Serpro</p> <p>Peça 186 - Demonstrativo de formação de preços do Serpro - Resposta item 8 OR 20-341/2017</p> <p>Peça 187 - Resolução DE-21/2011 do Serpro</p>			


TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

 Secretaria-Geral de Controle Externo
 Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Peça 188 - Esclarecimentos sobre os fatores de preço - Serpro Peça 189 - E-mail do Serpro de 5/10/2017 - Precificação Peça 190 - Planilha complementar do Serpro com os demonstrativos de formações de preços dos serviços e sistemas da RFB Peça 191 - Ofício 40759/2016-MP - Solicitação de composição dos preços Peça 192 - Resposta do Serpro ao Ofício 40759-2016-MP -			



DESCRIÇÃO DO ACHADO	SITUAÇÃO ENCONTRADA	OBJETOS	CRITÉRIO	EVIDÊNCIA	CAUSA	EFEITO	ENCAMINHAMENTO
				Justificativa de preços			



ANEXOS

Anexo 1 – Abrangência dos indicadores de desempenho das empresas, relativamente a processos do Cobit 5

Sigla do processo Cobit 5	Nome do processo Cobit 5	Dataprev-Indicadores	Quant.	Serpro-Indicadores	Quant.
EDM01	Garantir a Definição e Manutenção do Modelo de Governança	Não há	0	Não há	0
EDM02	Garantir a Realização de Benefícios	Valor Adicionado Produzido pela Entidade (VAPE)	1	Não há	0
EDM03	Garantir a Otimização do Risco	Índice de redução do nível de risco Qualidade da análise de impacto de negócio Índice que mede a maturidade do processo de gestão de riscos	3	Não há	0
EDM04	Garantir a Otimização de Recursos	Não há	0	Não há	0
EDM05	Garantir a Transparência às Partes Interessadas	Percentual de pedidos de acesso à informação atendidos dentro do prazo Percentual de pedidos de acesso à informação com recursos dirigidos à Dataprev	2	Não há	0
APO01	Gerenciar a Estrutura de Gestão de TI	Obs: Pelo fato de haver muitos indicadores que são insumo para esse processo, considerou-se realizado	1	Obs: Pelo fato de haver muitos indicadores que são insumo para esse processo, considerou-se realizado	1
APO02	Gerenciar a Estratégia	Desafios GVR Alcançados Vinculados ao Plano de Ação - DGVR Execução dos Marcos do Plano de Ação – EMCPA	2	Não há	0
APO03	Gerenciar Arquitetura da Organização	Não há	0	Não há	0
APO04	Gerenciar Inovação	Não há	0	Não há	0
APO05	Gerenciar Portfólio	Não há	0	Não há	0

Sigla do processo Cobit 5	Nome do processo Cobit 5	Dataprev-Indicadores	Quant.	Serpro-Indicadores	Quant.
APO06	Gerenciar Orçamento e Custos	Percentual de Evolução das Despesas por Diretoria (EDD) Percentual de Participação dos Custos por Diretoria (PCD)	2	Não há	0
APO07	Gerenciar Recursos Humanos	Gasto médio no desenvolvimento de pessoas Valor Investido em T&D por Empregado Índice de investimento em Capacitações por Modalidade Horas de Treinamento por Empregado Nota Média do Desempenho Grau de Alcance Médio das Metas Nota Média da Avaliação de Competências	7	Não há	0
APO08	Gerenciar Relacionamentos	Não há	0	Não há	0
APO09	Gerenciar Contratos de Prestação de Serviços (Obs: refere-se à gestão de níveis de serviços e SLA com clientes)	Índice de Realização Contratual - IRC Cumprimento dos Acordos de Nível de Serviço – C-ANS Serviços que Sofreram Quebra de ANS no Período Sistemas com Quebra de ANS por Cliente TOP 5 - Incidentes críticos por cliente TOP 5 - Incidentes críticos por serviço	6	Disponibilidade do sistema (por sistema/cliente) Percentual de Redes em Descumprimento de ANS de Atendimento a Estações de Trabalho Avaliação da Satisfação do Serviço de Videoconferência Cumprimento de Prazo Alta Severidade Cumprimento de Prazo Baixa Severidade Cumprimento do Nível de Serviço de Disponibilidade Contratado Tempo de retorno % de demandas atendidas no prazo	8

Sigla do processo Cobit 5	Nome do processo Cobit 5	Dataprev-Indicadores	Quant.	Serpro-Indicadores	Quant.
APO10	Gerenciar Fornecedores	Índice que mede a avaliação qualitativa de contratos vigentes no Protheus Investimentos (Principais fornecedores)	2	Satisfação com a Central de Serviços Disponibilidade da Terceirizada (0800)	2
APO11	Gerenciar Qualidade	Não há	0	DDH – Densidade de Defeitos na Homologação	1
APO12	Gerenciar Riscos	Proporção de controles avaliados Índice de ativos do escopo analisados Débito Técnico - Tempo de vida dos débitos de risco muito alto cadastrados Registro de Incidentes - Tempo de vida dos incidentes registrados no ano Vulnerabilidades - Número total de ativos avaliados Total x Resultado das Recomendações % de produtos de software classificados quanto a criticidade % de projetos de software com avaliação de ameaças efetuada % de produtos de software com testes estáticos e dinâmicos de segurança realizados	9	Não há	0
APO13	Gerenciar Segurança	Índice de controles implementados % de agentes públicos aprovados no curso básico de SIC	2	Não há	0
BAI01	Gerenciar Programas e Projetos	Índice Médio Anual de Cumprimento de Prazos de Projetos - ICPa (de desenvolvimento) Percentual de riscos de projetos acima do parâmetro de criticidade	2	Não há	0



Sigla do processo Cobit 5	Nome do processo Cobit 5	Dataprev-Indicadores	Quant.	Serpro-Indicadores	Quant.
BAI02	Gerenciar Definição de Requisitos	Não há	0	Não há	0
BAI03	Gerenciar Identificação e Construção de Soluções	Produtividade - Homem hora / Ponto por Função Pontos por Função Entregues	2	Produtividade - com base no Esforço Realizado e PF Realizados Pontos por Função Entregues	2
BAI04	Gerenciar Disponibilidade e Capacidade	Percentual de Utilização do Backbone por Trecho: Consolidado Percentual de Utilização de Internet: Consolidado Capacidade de Processamento – Produção: Plataforma Baixa Alocação de Storage Consolidado Percentual de Utilização de CPU - CV1 Percentual de Utilização de CPU – CV3 Serviços que Sofreram Quebra de ANS no Período Sistemas com Quebra de ANS por Cliente	8	Disponibilidade do sistema Indicador de Disponibilidade de Backbone Indicador de Disponibilidade de circuitos de acesso Indicador de Disponibilidade de Rede Local Disponibilidade do serviço de Acesso Remoto Disponibilidade da AC do Serviço de Certificação Digital Disponibilidade Conexões Básicas da Infovia Disponibilidade acesso internet Produtividade Linux Produtividade Windows Produtividade Unix Produtividade BI Produtividade Armazenamento Baixa GB Produtividade ZOS Produtividade Armazenamento Alta Disco Produtividade Armazenamento Alta Fita Produtividade Exchange Produtividade Expresso	18

Sigla do processo Cobit 5	Nome do processo Cobit 5	Dataprev-Indicadores	Quant.	Serpro-Indicadores	Quant.
BAI05	Gerenciar Capacidade de Mudança Organizacional	Não há	0	Não há	0
BAI06	Gerenciar Mudanças	Mudanças Registradas por mês Mudanças Reprovadas por mês Mudanças sem Sucesso por DC Mudanças Emergenciais por DC	4	Não há	0
BAI07	Gerenciar Aceitação e Transição da Mudança	Não há	0	Não há	0
BAI08	Gerenciar Conhecimentos	Não há	0	Não há	0
BAI09	Gerenciar Ativos	Não há	0	Não há	0
BAI10	Gerenciar Configuração	Evolução de Máquinas Físicas por DC Proporção Servidores Virtuais/Hospedeiros – Consolidado Servidores Virtuais, Físicos e Partições Sem Relacionamento (3 DCs) Criação de Servidores em 5 Minutos Tempo de Criação dos Servidores no Mês	5	Não há	0
DSS01	Gerenciar Operações	Evolução do Processo de Atualização Tecnológica Requisições Abertas, Fechadas e <i>Backlog</i> Tempo Médio de Atendimento de Requisições Por Tipo Total de eventos por DC Total de eventos por severidade Eventos fora do horário comercial	14	Indicador de Tempo de Reparo ou Restabelecimento Indicador de Prazo para Instalação de Circuito Indicador de Prazo para Alteração de Largura de Banda da Interconexão do Circuito Indicador de Prazo para Mudança de Circuito	6

Sigla do processo Cobit 5	Nome do processo Cobit 5	Dataprev-Indicadores	Quant.	Serpro-Indicadores	Quant.
		Evolução dos Processos de Backup – Consolidado Volume de Impressão por Cliente Testes de Restores Acumulados Vagas para novos Racks por DC Vagas para Unidades livres nos racks por DC Demanda Elétrica por Tipo – por DC Evolução da Temperatura – por DC Evolução da Umidade – por DC Tempo médio de reação e resolução de eventos		Indicador de Prazo de Atendimento dos Chamados de Rede Local Indicador de Antivirus	
DSS02	Gerenciar Solicitações e Incidentes de Serviços	Tickets registrados por mes Tickets por status Tickets resolvidos por mês Tickets resolvidos por cliente Tempo de solução na visão do usuário - Tsu por mês Tickets registrados por GAE Total de eventos resolvidos pelo NOC Total de eventos que geraram incidentes Incidentes Abertos, Fechados e <i>Backlog</i> MTTR por Área Solucionadora TOP 5 - Incidentes críticos por cliente TOP 5 - Incidentes críticos por serviço	13	% de demandas atendidas no prazo Tempo de Interrupção Tempo de Retorno Satisfação com a Central de Serviços Disponibilidade da Terceirizada (0800) Tempo médio de espera para atendimento telefônico na Central de Serviços Cumprimento de Prazo Alta Severidade Cumprimento de Prazo Baixa Severidade Redução de Incidentes TOP FIVE	9

Sigla do processo Cobit 5	Nome do processo Cobit 5	Dataprev-Indicadores	Quant.	Serpro-Indicadores	Quant.
		TOP 5 - Sintomas dos Incidentes Tempo médio de duração de incidentes			
DSS03	Gerenciar Problemas	Problemas Fechados, Abertos, Cancelados e <i>Backlog</i> Problemas em Andamento por Criticidade Tempo Médio de Resolução de Problemas Volume de "Jobs" por DC-Consolidado Tempo médio de resolução de problemas por criticidade	4	Não há	0
DSS04	Gerenciar Continuidade	Componentes de negócio com PCN desenvolvido Nível de maturidade do SGCN	2	Não há	0
DSS05	Gerenciar Serviços de Segurança	Média de acessos físicos às salas cofre da Empresa (RJ, SP, DF)	1	Indicador de Antivírus	
DSS06	Gerenciar Controles do Processo de Negócio	Não há	0	Não há	0
MEA01	Monitorar, Avaliar e Analisar Desempenho e Conformidade	Desafios GVR Alcançados Vinculados ao Plano de Ação – DGVR Índice que mede a maturidade do Programa de Integridade Corporativa	2	Apropriação Visão Custos	1
MEA02	Monitorar, Avaliar e Analisar o Sistema de Controle Interno	Não há	0	Não há	0
MEA03	Monitorar, Avaliar e Analisar Conformidade com Requisitos Externo	Não há	0	Não há	0
Resumo					



Sigla do processo Cobit 5	Nome do processo Cobit 5	Dataprev-Indicadores	Quant.	Serpro-Indicadores	Quant.
		Quantidade de processos definidos no Cobit 5:			37
		Quantidade de processos Cobit 5 com indicadores na Dataprev:			22
		Quantidade de processos Cobit 5 com indicadores no Serpro:			9
		Abrangência na Dataprev:			59,4%
		Abrangência no Serpro:			27,0%

Tabela 29 – Abrangência dos indicadores de desempenho das empresas, relativamente a processos do Cobit 5

Anexo 2 – Indicadores de eficiência operacional informados pela Dataprev e pelo Serpro

Dataprev	Serpro
Tempo médio de reação e resolução de eventos	Produtividade Linux
Tempo médio de duração de incidentes	Produtividade Windows
Tempo médio de resolução de problemas por criticidade	Produtividade Unix
Registro de Incidentes - Tempo de vida dos incidentes registrados no ano	Produtividade BI
Produtividade - Homem hora / Ponto por Função	Produtividade Armazenamento Baixa GB
Pontos por Função Entregues	Produtividade ZOS
Criação de Servidores em 5 Minutos	Produtividade Armazenamento Alta Disco
Tempo de Criação dos Servidores no Mês	Produtividade Armazenamento Alta Fita
Tempo Médio de Atendimento de Requisições Por Tipo	Produtividade Exchange
Evolução dos Processos de Backup – Consolidado	Produtividade Expresso
Tempo de solução na visão do usuário - Tsu por mês	Cumprimento do Nível de Serviço de Disponibilidade Contratado
MTTR por Área Solucionadora	Satisfação com a Central de Serviços
Tempo Médio de Resolução de Problemas	Disponibilidade da Terceirizada (0800)
-	Tempo médio de espera para atendimento telefônico na Central de Serviços
-	Produtividade - com base no Esforço Realizado e PF Realizados
-	Apropriação Visão Custos
-	Cumprimento de Prazo Alta Severidade
-	Cumprimento de Prazo Baixa Severidade
-	Redução de Incidentes TOP FIVE
-	Percentual de Redes em Descumprimento de ANS de Atendimento a Estações de Trabalho



-	Avaliação da Satisfação do Serviço de Videoconferência
---	--

Tabela 30 – Indicadores de eficiência operacional, informados pela Dataprev e pelo Serpro

Função de confiança na Dataprev	Remuneração efetiva na Dataprev	Função/cargo equivalente no mercado	Média da remuneração no mercado	Maior remuneração no mercado
Presidente	R\$ 49.139	CEO (Presidente)	R\$ 60.000	R\$ 83.000
Dirigente não empregado	R\$ 41.511	Diretor	R\$ 34.020	R\$ 46.530
Gerente de Escritório	R\$ 23.192	Gerente de Departamento	R\$ 29.013	R\$ 36.250
Superintendente	R\$ 22.217			
Coordenador Geral	R\$ 21.962			
Assessor Jurídico	R\$ 21.654			
Gerente de Departamento	R\$ 21.483			
Consultor Jurídico	R\$ 20.327			
Gerente de Data Center	R\$ 19.543	Gerente de Divisão	R\$ 17.150	R\$ 22.284
Gerente de Unidade de Desenvolvimento	R\$ 19.422			
Coordenador	R\$ 15.720			
Gerente de Divisão	R\$ 15.516			
Líder de Equipe A	R\$ 13.936	Gerente de Setor (Supervisor de equipe)	R\$ 11.113	R\$ 14.156
Líder de Equipe B	R\$ 12.171			
Gerente de Serviço	R\$ 12.010			

Tabela 31 – Remuneração efetiva de funções de confiança na Dataprev X valores de mercado (janeiro/2016 a junho/2017)



Função de confiança no Serpro	Remuneração efetiva no Serpro	Função/cargo equivalente no mercado	Média da remuneração no mercado	Maior remuneração no mercado
Diretor-Presidente	R\$ 43.453	CEO (Presidente)	R\$ 60.000	R\$ 83.000
Diretor-Superintendente	R\$ 37.053	Diretor	R\$ 34.020	R\$ 46.530
Diretor	R\$ 29.249			
Auditor Geral	R\$ 33.120	Gerente de Departamento	R\$ 29.013	R\$ 36.250
Superintendente	R\$ 26.025			
Coordenador de Processo Estratégico	R\$ 25.206			
Consultor Jurídico	R\$ 22.439			
Coordenador	R\$ 21.635			
Gerente de Coordenação	R\$ 20.661			
Ouvidor-Geral	R\$ 19.822			
Gerente de Departamento	R\$ 19.757			
Chefe de Coordenação	R\$ 16.209	Gerente de Divisão	R\$ 17.150	R\$ 22.284
Chefe de Divisão	R\$ 15.993			
Chefe de Setor	R\$ 12.515	Gerente de Setor (Supervisor de equipe)	R\$ 11.113	R\$ 14.156

Tabela 32 – Remuneração efetiva de funções de confiança no Serpro X valores de mercado (janeiro/2016 a junho/2017)



Anexo 3 – Processos conexos

TC 002.985/2008-1 – Acompanhamento Cadastro Único

1. Fiscalização empreendida em 2008 com o objetivo de avaliar, junto ao então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e à Caixa, os sistemas informatizados que suportavam a operacionalização do Cadastro Único e do pagamento dos benefícios a ele vinculados.

2. Na oportunidade, identificaram-se diversas fragilidades e irregularidades em tais serviços, razão pela qual, diante da materialidade dos recursos envolvidos e a importância do tema, não somente em relação à Caixa, mas também a outras instituições públicas prestadoras de serviços de TI, o Tribunal incluiu a seguinte deliberação no Acórdão 906/2009-TCU-Plenário:

9.12 determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex) que avalie a conveniência e a oportunidade de realização de auditoria a ser efetuada pela Sefti com vistas à avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e legalidade dos serviços de TI prestados por entidades públicas, em especial, dos preços praticados nos contratos firmados com o Poder Público.

TC 022.241/2010-8 – Contratos de tecnologia da informação celebrados entre a Administração Pública Federal e o Serpro

3. Como parte dos trabalhos destinados a atender à deliberação contida no item 9.12 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, o TCU realizou em 2010 fiscalização com o intuito de avaliar a legalidade de contratos firmados entre órgãos da APF e o Serpro, abrangendo entre outros aspectos os de planejamento da contratação, de modelo de gestão, da justificativa dos preços contratados e da gestão contratual.

4. Naquela fiscalização, identificou-se que o Serpro possuía 236 contratos com a APF, no total de R\$ 5 bilhões, sendo dois deles selecionados para análise: o da Receita Federal do Brasil e o do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cuja soma de valores representava 53,5% do montante de contratos do Serpro e abrangiam praticamente todo o espectro de serviços fornecidos por aquela empresa.

5. Entre os doze achados daquela auditoria, ressaltam-se os seguintes, diretamente ligados ao escopo desta fiscalização: (i) falhas na justificativa de preços; (ii) inexecução de serviços previstos no contrato; (iii) qualidade de serviços incompatível com o contrato avençado. Naquela ocasião, obteve-se, ainda, indícios de fragilidade financeira do Serpro, especialmente quanto ao fluxo de caixa.

6. Por tais razões, o Tribunal incluiu a seguinte deliberação no Acórdão 2.393/2013-TCU-Plenário:

9.7. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo – Segecex que:

9.7.1. esta deliberação, assim como o relatório e voto que a fundamentam e o relatório de auditoria elaborado pela Sefti nestes autos, sejam considerados por ocasião da possível realização de auditoria com vistas à avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e legalidade dos serviços de TI prestados por entidades públicas, em especial, dos preços praticados nos contratos firmados com o Poder Público, conforme determina o item 9.12 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário;

9.7.2. avalie a conveniência e a oportunidade de incluir a verificação da situação econômico-financeira das entidades públicas prestadoras de serviços de TI no escopo da fiscalização mencionada no subitem 9.7.1 deste decisum.

TC 037.214/2012-8 – Consulta sobre nova modalidade de relacionamento com empresa pública, dos serviços estratégicos de tecnologia da informação do Ministério da Fazenda



7. Trata-se de consulta formulada ao TCU, em 21/9/2012, pelo Ministro de Estado da Fazenda, relativa à proposta de nova sistemática de contratação de serviços de TI junto ao Serpro, à luz da alteração promovida na Lei 5.615/1970 (Lei do Serpro) pelos arts. 67 e 68 da Lei 12.249/2010 que introduziram no ordenamento jurídico o conceito de “serviços estratégicos”, com remuneração própria e licitação dispensada para sua contratação.

8. A aludida consulta capeava a Nota Técnica SGE/SE/MF 44/2012, que versava não só sobre a conceituação de serviços estratégicos, mas, sobretudo, sobre a sistemática de remuneração desses serviços (TC 037.214/2012-8, peça 1, p. 11-19).

9. Nos termos do Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário (TC 037.214/2012-8, peça 14), o TCU, com fulcro no art. 265 de seu Regimento Interno, não conheceu da consulta, mas encaminhou ao consulente cópia da instrução da unidade técnica, bem assim os Votos dos Ministros Valmir Campelo e Aroldo Cedraz (TC 037.214/2012-8, peças 8, 15 e 16, respectivamente).

10. Nas referidas peças, nada obstante a unidade técnica e o Ministro Relator houvessem se posicionado favoravelmente sobre a juridicidade em tese da metodologia de remuneração que foi objeto da consulta, o Voto Revisor do Ministro Aroldo Cedraz trouxe aos autos importantes pontos de reflexão que, dada a suas pertinências ao objeto desta fiscalização, entendem-se convenientes reproduzir (TC 037.214/2012-8, peça 16, p. 2-3):

16. No que tange especificamente à metodologia de apuração do custo do serviço, percebe-se que a forma de precificação vinculada aos custos do Serpro, no caso de serviços estratégicos, por um lado, contribui para garantir que a empresa pública seja viável financeiramente, por outro, está, em tese, ligado a um plano de melhora da eficiência na prestação do serviço.

17. Ao optar por esse modelo, vinculando-se os custos ao preço, o administrador agrega um conjunto de riscos que, para serem mitigados, demandam controles estritos por parte dos órgãos contratantes e das instâncias de controle. Um fator essencial na mitigação desses riscos é a transparência na composição dos preços, bem como a comparabilidade destes com o mercado. Mesmo que os serviços não sejam, por estratégicos, contratáveis no mercado privado, a APF, ainda que decida, inicialmente, pagar valores diferenciados, deve conhecer estes valores de forma a subsidiar as metas futuras de ganhos de eficiência.

18. Observo que, apesar de as empresas participantes do mercado terem reservas quanto à divulgação de seus custos, tais reservas têm aplicabilidade limitada em contratos administrativos, em razão dos dispositivos da Lei 8.666/1993, em especial no caso em tela, por se tratar de monopólio em serviços estratégicos.

19. Sabe-se que, hoje, as empresas públicas prestadoras de serviços de TI não atendem à demanda do Estado, precisando de melhoras na sua capacidade de entrega de resultados, o que passa por ganhos de eficiência. Esse novo modelo proposto faz referência a necessários ganhos de eficiência, até citando que os planos constarão nos futuros contratos. Entretanto, não há qualquer detalhamento nesse sentido.

11. O citado Acórdão, a par de oferecer solução à consulta formulada, emitiu a seguinte deliberação:

9.3. determinar à Secretaria Geral de Controle Externo que, ao avaliar as ações com vistas a dar cumprimento ao Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, inclua no escopo a ser analisado os seguintes pontos:

9.3.1. a razoabilidade na definição dos serviços estratégicos a serem contratados segundo o novo modelo proposto, em razão da possibilidade de surgimento de conflitos de interesses, visto que o próprio contratante pode, ao definir o que é estratégico, estabelecer (ampliando ou reduzindo) o rol de serviços que obrigatoriamente deverão ser prestados pelo Serpro;



9.3.2. a formalização da diferenciação dos serviços considerados estratégicos dos serviços comuns, em especial em relação ao respectivo processo de contratação e gestão contratual, adotando como referência para análise a IN 4/2010 – SLTI/MPOG;

9.3.3. a metodologia de precificação;

9.3.4. a avaliação dos planos, seus indicadores e suas metas, bem como sua implementação, relacionados aos ganhos de eficiência do Serpro, uma vez que se trata de fator crítico de sucesso para a legitimidade do novo modelo;

TC 039.709/2012-4 – Análise da consistência das informações contábeis do Serpro, em sistema de custos recentemente implantado

12. Fiscalização empreendida em novembro de 2012 com o objetivo de analisar a consistência das informações contábeis do Serpro em novo sistema de custos implantado em 2011. Como resultado dos trabalhos, não foram detectadas irregularidades na apuração de custos do Serpro (Acórdão 1.424/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo).

13. Foi a partir da implantação desse novo sistema de apuração de custos que o Ministro de Estado da Fazenda formulou a consulta ao TCU, relatada no tópico precedente, relativa à proposta de nova sistemática de contratação de serviços de TI junto ao Serpro.

14. É com base nas informações provenientes desse sistema de custos que é feita a precificação dos serviços prestados pelo Serpro. Portanto, neste trabalho, a avaliação da confiabilidade desse tipo de informação baseou-se na conclusão a que chegou a auditoria que deu origem ao Acórdão 1.424/2013-TCU-Plenário.

TC 026.025/2014-0 – Monitoramento dos Acórdãos 1.647/2010 e 1.793/2011, ambos do TCU-Plenário

15. Nessa fiscalização na modalidade monitoramento, realizada entre outubro de 2014 e fevereiro de 2015, foram avaliados o cumprimento e a implementação das deliberações constantes dos Acórdãos 1.647/2010, 1.793/2011 e 2.601/2011, todos do Plenário do TCU e de relatoria do Ministro Valmir Campelo, com vistas a contribuir para o aprimoramento do Sistema de Administração de Serviços Gerais (Siasg) e do sistema Comprasnet, principais instrumentos gerenciadores de licitações e compras no âmbito do Governo Federal.

16. O referido processo resultou no Acórdão 2.734/2015-TCU-Plenário, no qual constou a seguinte deliberação referente ao escopo deste trabalho:

9.7. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo deste TCU que envide esforços para iniciar, no menor prazo possível, a ação de fiscalização em desdobramento aos itens 9.12 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, 9.3 do Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário e 9.7 do Acórdão 2.393/2013-TCU-Plenário, incluindo, no escopo de tal fiscalização, análise sobre as questões apontadas nos parágrafos 10-14 do Voto que fundamenta a presente deliberação.

17. Nos parágrafos 10 a 14 do citado Voto, o Ministro-Relator faz referência ao Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário, supramencionado, registrando inicialmente o desconforto expresso pelo mercado de TI em relação à Lei 12.249/2010, que alterou a Lei do Serpro, prevendo a obrigatoriedade de contratação direta daquela empresa nos casos de serviços estratégicos de TI.

18. Consigna que foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) pela Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Assespro). Aduz que, no sítio Notícias do STF, foi publicada nota sobre a ADI 4.829 informando que, dentre as ilações formuladas pela requerente, a Assespro sustenta que a Lei 12.249/2010 representaria intervenção excessiva do Estado na atividade econômica, que concederia privilégios indevidos à empresa pública e que faria cativo o mercado representado pela União.

19. Acrescenta que, de acordo com a referida nota, outro argumento trazido pela autora da ação foi que o art. 67 da Lei 12.249/2010 seria inconstitucional, pois, na prática, permite que os Ministros da Fazenda e do Planejamento definam quais serviços podem ser dispensados de licitação, o que violaria o artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, segundo o qual a criação de normas gerais de licitação e contratação compete exclusivamente ao Poder Legislativo da União.

20. Em sua declaração de Voto, o Ministro-Relator critica o excesso de intervenção do Estado na exploração da atividade econômica por meio de empresas estatais. No seu entender:

13. [...] não é preciso muito esforço imaginativo para concluir que a utilização pelo Estado tanto de empresas privadas com participação estatal quanto de empresas públicas com personalidade jurídica de direito privado tem lugar especialmente em função das prerrogativas que lhe são intrínsecas. No meu sentir, tal forma de ação deve-se muito mais à busca de maior libertação dos grilhões do regime do direito público do que à necessidade (real ou eventual) de adequação do regime jurídico de tais empresas às atividades que por elas são executadas.

21. Argumenta que com esse mecanismo busca-se liberar determinadas áreas ou atividades dos procedimentos burocráticos e formais impostos de forma geral aos órgãos e entidades da Administração, mas sem quaisquer garantias de que tais empresas sejam geridas para atender o interesse público que pautou a intervenção do Estado ou que atinjam os objetivos de eficiência e agilidade pretendidos, gerando o risco de tornarem-se crescentemente deficitárias e tecnicamente defasadas.

22. Por fim, o Ministro-Relator afirma que, “para melhor compreensão da questão, devem ser devidamente desdobrados uma série de outros temas correlatos”, tais como (*in verbis*):

- a) evolução do intervencionismo do Estado na economia;
- b) as características e finalidades da Administração Indireta e da descentralização administrativa;
- c) os problemas ocorridos na atuação das empresas estatais federais;
- d) os ajustes promovidos pela CF/88 reduzindo a atuação do Estado como agente na esfera da atividade econômica e estabelecendo em seu art. 173 as hipóteses para tal;
- e) a aplicabilidade dos princípios da livre iniciativa e da subsidiariedade que regem a intervenção do Estado na economia;
- f) a questão das empresas estatais dependentes;
- g) a existência de empresas públicas atuando como meros órgãos administrativos *etc.*

TC 005.693/2015-2 – Gestão de serviços e sistema de tecnologia da informação da Previdência Social

23. Em alinhamento com a deliberação contida no item 9.12 do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, o TCU realizou fiscalização na modalidade levantamento na Dataprev, no INSS e no então Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), com o objetivo de efetuar diagnóstico sistêmico na cadeia de produção e de gestão de serviços eletrônicos, sistemas e tecnologia da informação da Previdência Social.

24. Apontou-se a necessidade de aprimoramento dos atuais acordos de níveis de serviço dos contratos firmados entre os órgãos da Previdência Social e a Dataprev.

25. Identificou-se também que o então MTPS e o INSS desconheciam a compatibilidade dos preços praticados pela Dataprev com os preços de mercado, e outros aspectos relacionados à estrutura de formação de preços.

26. Foram levantadas, ainda, outras falhas atribuíveis à Dataprev, tais como: descumprimento dos prazos de entrega de serviços, baixa interoperabilidade entre os cadastros governamentais e



lentidão, indisponibilidade e instabilidade nos sistemas que dão suporte a ações e atividades finalísticas do Governo.

27. Apontaram-se riscos referentes aos serviços de TI que sustentam os processos de trabalho da Previdência Social, entre os quais destacam-se:

- a) entrega de produtos pela Dataprev que não atendem as necessidades dos clientes;
- b) comprometimento da economicidade dos serviços contratados junto à Dataprev;
- c) redução da eficiência da cadeia de produção de serviços de TI;
- d) ineficiência na gestão dos dados cadastrais da Previdência Social;
- e) comprometimento da disponibilidade dos serviços digitais da Previdência Social.

28. Por meio do Acórdão 716/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo, a par de deliberações pertinentes a aspectos de governança e de gestão de TI endereçadas às entidades contratantes, determinou-se à Dataprev que aperfeiçoasse os mecanismos de aferição e acompanhamento da qualidade dos serviços prestados (item 9.7 do Acórdão), bem como recomendou-se que aperfeiçoasse o seu processo de gestão das demandas (item 9.8 do Acórdão).

TC 029.351/2015-4 – Prestação de Contas Ordinária do Serpro, exercício 2014

29. Trata-se do processo de Prestação de Contas Ordinária do Serpro, referente ao exercício de 2014, que resultou no Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara.

30. Por meio do item 1.7.2 do referido Acórdão, foi determinado à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Fazenda e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (Sest/MP) que adotem providências para que não ocorram novos aportes ao Serpro sem a respectiva classificação da empresa como estatal dependente, em atenção ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

31. Por meio do item 1.7.3 do mesmo Acórdão, foi determinado à Casa Civil, em articulação com o Ministério da Fazenda e com a Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e ouvidas as empresas Serpro e Dataprev, que apresente estudo contemplando diretrizes e estratégias que se pretende adotar com relação à atuação dessas empresas diante do cenário presente, considerando a necessidade de otimizar o provimento de aplicações e de serviços de TI da Administração Pública, a Estratégia de Governança Digital, a capacidade das respectivas estatais, os desafios econômicos e financeiros existentes, o necessário atendimento ao princípio da eficiência, além dos benefícios que deixam de ser colhidos ante o não provimento de soluções de TI.

32. O Serpro e a Advocacia-Geral da União protocolaram, separadamente, embargos de declaração em face do item 1.7.2 e dos itens 1.7.2 e 1.7.3, respectivamente, do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara (TC 029.351/2015-4; peças 88-89).

33. O Ministro-Relator conheceu dos embargos e solicitou, primeiramente, à Semag, parecer quanto aos aspectos que dizem respeito ao subitem 1.7.2 da referida deliberação e, em seguida, a manifestação da Sefti em relação às questões atinentes ao subitem 1.7.3 (TC 029.351/2015-4; peça 94).

34. Até o fim da elaboração deste relatório de auditoria, esse processo de Prestação de Contas estava na Semag para elaboração do parecer a ela solicitado. Os levantamentos, informações e estudos a respeito da situação econômico-financeira das empresas estatais, realizados no âmbito desta fiscalização, servirão de subsídio para a elaboração daquele parecer. De maneira análoga, a avaliação dos demais temas constantes do escopo desta fiscalização auxiliarão a Sefti a se manifestar



oportunamente a respeito das questões atinentes ao subitem 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara.

Anexo 4 – Metodologia da fiscalização

Fase de Planejamento

Questão 1 – As contratações de serviços junto à Dataprev e ao Serpro estão de acordo com a legislação?

- Os procedimentos da questão 1 ocuparam-se de levantar a situação em que se encontram os atos normativos pertinentes à definição e precificação de “serviço estratégico” de que tratam os art. 2º e 2º-A da Lei 5.615/1970, a existência de contratos cujo objeto fosse a prestação desse tipo de serviço, os enquadramentos legais das contratações, as justificativas de preços apresentadas pelos órgãos contratantes para esse tipo de serviço, assim como os níveis de serviço definidos nesses casos.
- Os normativos citados foram solicitados aos órgãos incumbidos de produzi-los, ou seja, ao Ministério da Fazenda e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A amostra de contratos a ser avaliada foi selecionada com base em critérios de relevância e materialidade a partir de contratos com fim de vigência posterior a 1/1/2012, incluindo aditivos, fornecidas pela Dataprev e pelo Serpro. Na seleção da amostra, buscou-se também incluir contratantes não integrantes da estrutura do MF nem do MP. Os contratos selecionados (Tabela 33) foram requisitados às empresas e as justificativas de preço aos contratantes.

Nº Contrato	Contratada	Contratante
019/2012	Dataprev	Ministério do Trabalho
045/2012	Dataprev	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
012/2013	Dataprev	Secretaria da Receita Federal do Brasil
027/2013	Dataprev	Ministério da Previdência e Ministério da Fazenda
003/2016	Dataprev	Instituto Nacional do Seguro Social
009/2016	Dataprev	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
3/2013	Serpro	Secretaria da Receita Federal do Brasil
001/2014	Serpro	Ministério das Cidades
14/2015	Serpro	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
01.19908/2015	Serpro	Dataprev Matriz
001/2016	Serpro	Conselho Administrativo de Recursos Fiscais
24/2016	Serpro	Ministério da Justiça – Coordenação-Geral de Logística
55/2016	Serpro	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
07/2017	Serpro	Ministério do Desenvolvimento Ind. e Com. Exterior
17/2017	Serpro	Ministério do Desenvolvimento Ind. e Com. Exterior
19/2017	Serpro	Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
21/2017	Serpro	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
381/2017	Serpro	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Tabela 33 – Contratos selecionados pela equipe de fiscalização

Questão 2 – Os preços praticados pela Dataprev e pelo Serpro atendem os princípios constitucionais e a legislação?

- Nessa questão foram avaliados não só os preços efetivamente praticados nos contratos da Dataprev e do Serpro com a Administração Pública Federal (APF), como também a metodologia formalmente instituída e a metodologia praticada por essas empresas para a formação desses preços. Avaliou-se, ainda, a razoabilidade dessas metodologias e se há diferença entre modelo de precificação dos denominados serviços estratégicos e os demais serviços.



4. Para tanto, verificou-se preliminarmente em que situação se encontra a regulamentação do assunto, conforme comando destinado ao Ministério da Fazenda pelo art. 2º-A da Lei 5.615/1970, com a redação dada pelo art. 68 da Lei 12.249/2010.

5. Dentro do possível, os preços efetivamente praticados foram comparados entre a Dataprev e o Serpro, entre essas empresas e o mercado, e dentro de cada empresa, em termos de evolução histórica.

6. Para a avaliação de conformidade entre a metodologia formal de precificação e a efetivamente praticada, inicialmente selecionou-se uma amostra de serviços/sistemas efetivamente contratados, com base em critérios de relevância e materialidade, bem como em determinadas peculiaridades do serviço/sistema, a partir da amostra de contratos previamente selecionada nos moldes relatados no tópico anterior referente à questão 1. Em seguida, solicitou-se à Dataprev (peça 98) e ao Serpro (peça 99) o detalhamento da formação dos preços contratados de tais serviços/sistemas selecionados.

Questão 3 – Qual a situação econômico-financeira da Dataprev e do Serpro?

7. As análises foram realizadas, sobretudo, com base nas informações apresentadas pela Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) e pela Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC). Como instrumentos de verificação, a equipe utilizou basicamente três técnicas de análise de balanços: a análise horizontal, a análise vertical e a análise por indicadores contábeis.

8. A execução da análise horizontal levou em consideração as demonstrações contábeis dos últimos dez exercícios financeiros (2007 a 2016), buscando identificar, prioritariamente, a evolução das receitas, custos e despesas e seus reflexos sobre o lucro do exercício. Além disso, foi examinada a trajetória do saldo de caixa das empresas, verificando sua capacidade de pagamento e sua sustentabilidade ao longo dos anos.

9. Já na análise vertical, o objetivo foi demonstrar quais componentes da DRE mais impactaram o resultado das empresas, indicando quanto de receita é transformada em lucro e também quais foram os componentes das atividades de fluxo de caixa que mais consumiram recursos financeiros das empresas.

10. Por fim, na análise por indicadores contábeis, foi selecionada a Taxa de Retorno sobre o Investimento (TRI). Ela é obtida por meio da divisão do lucro líquido do exercício pelo ativo total médio e demonstra o poder de ganho das empresas, ou seja, quanto elas ganharam por real investido.

11. As informações necessárias para realizar as análises foram solicitadas por meio de requisições direcionadas às duas empresas e à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Sest/MP). Além disso, foram realizadas reuniões para esclarecimentos de pontos específicos do trabalho.

Questão 4 – A Dataprev e o Serpro são eficientes na prestação dos serviços?

12. O conceito de eficiência abordado nesta questão não se confunde com os de eficiência financeira ou econômica, os quais são tratados na questão 3. O que se avaliou nesta questão foi a eficiência operacional, nos moldes definidos no Glossário de Termos do Controle Externo do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2017:

Eficiência – relação entre os produtos (bens ou serviços) gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados para produzi-los, em um determinado período de tempo, mantidos os padrões de qualidade. Refere-se ao esforço do processo de transformação de insumos em produtos. Pode ser examinada sob duas perspectivas: minimização do custo total ou dos meios necessários para obter a mesma quantidade e qualidade de produto; ou otimização da combinação

de insumos para maximizar o produto quando o gasto total está previamente fixado (ISSAI 300; TCU, 2010).

13. Dessa maneira, a menos que o termo eficiência apareça neste relatório com adjunto que lhe atribua outro sentido, deve ser entendido conforme a definição acima, ou seja, de eficiência operacional.

14. Na avaliação da eficiência, emergiram naturalmente aspectos relacionados à economicidade, no sentido constante do Glossário de Termos do Controle Externo do TCU, qual seja a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade. Refere-se à capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos colocados à sua disposição (TCU, 2010; ISSAI 300).

15. Para a realização do presente trabalho, o maior desafio foi encontrar precedentes de avaliação de eficiência de empresas prestadoras de serviços de TI e de valores de indicadores de eficiência aplicáveis a essa questão que pudessem ser utilizados como referência para a desejada comparação com os valores apurados na Dataprev e no Serpro.

16. Nesse compasso, tem-se que quanto maior o nível de agregação dos componentes dos serviços e produtos empresariais que se deseja estudar, maior é a dificuldade de se obter fontes confiáveis de comparação. De fato, as pesquisas bibliográficas realizadas previamente ao planejamento da fiscalização resultaram infrutíferas para a eficiência global de empresas prestadoras de serviços de TI.

17. Por isso, na etapa de planejamento da auditoria, decidiu-se tratar esta questão avaliando-se a eficiência na prestação de serviços específicos de determinadas áreas da empresa, relacionadas a seguir:

- a) desenvolvimento de sistemas;
- b) resolução de incidentes;
- c) atendimento de solicitação de serviço;
- d) produção.

18. Além disso, avaliou-se a eficiência na remuneração e na alocação dos recursos humanos das empresas fiscalizadas.

19. Os procedimentos adotados para a realização das avaliações previstas nesta questão são descritos a seguir.

Desenvolvimento de sistemas

20. Do ponto de vista do contratante, é por meio do serviço de desenvolvimento de sistemas que se cria o suporte tecnológico para a maioria das necessidades de governo. Por isso, é um tipo de serviço no qual o prazo de atendimento e as qualidades do processo e do produto são comumente objeto de muita atenção e expectativa dos clientes.

21. Do ponto de vista das empresas prestadoras do serviço, o desenvolvimento de sistemas constitui-se em porta de entrada para a conquista de novos clientes e a fidelização dos atuais. Embora o faturamento com esse serviço seja relativamente baixo, ele tem o potencial de gerar ganhos significativos para a empresa após a sua entrada em produção, pois tem o condão de gerar a necessidade de hospedagem, operação e sustentação dessas soluções desenvolvidas, bem como extrações e análises conjuntas dos dados existentes nos sistemas em produção.

22. Para viabilizar a análise da eficiência na prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas, solicitou-se à Dataprev e ao Serpro arquivo contendo a relação das demandas desses

serviços, excluídas as manutenções corretivas, registradas no período de 1/1/2014 a 31/5/2017. De cada demanda relacionada, foram solicitadas informações essenciais à realização do estudo.

23. Requisitou-se também, para o mesmo período, estimativa do total de homens-horas anual utilizado para o atendimento das demandas de desenvolvimento de sistemas recebidas pelas empresas, de todos os perfis profissionais alocados.

24. Com base nessas informações, calcularam-se o percentual de demandas na fila de espera de atendimento, mês a mês (*backlog*) e outros indicadores de eficiência, cujas metodologias e memórias de cálculo serão detalhadas na seção de Achados, no relato da situação encontrada.

25. Os resultados obtidos foram comparados entre as duas empresas e com o mercado.

Resolução de incidentes

26. Considera-se incidente a situação que não faz parte do funcionamento padrão de um serviço de TI e causa, ou pode causar, uma interrupção e/ou uma redução no seu nível de desempenho ou qualidade. Por exemplo, falha de hardware, erro de aplicativo, indisponibilidade de informações, problemas de desempenho dos serviços, violação da política de segurança da informação *etc.*

27. Para viabilizar esta análise, solicitou-se à Dataprev e ao Serpro arquivo contendo informações sobre os incidentes cadastrados e tratados na Central de Serviços (CS) no período de 1/1/2014 a 31/5/2017. Requisitou-se também arquivo contendo informações relativas à alocação de pessoas e custos na CS no mesmo período.

28. Com base nessas informações, calcularam-se as taxas de resolução de incidentes no prazo, os tempos despendidos para a resolução, os custos incorridos pela CS para a prestação desses serviços, entre outros.

29. Os resultados obtidos foram comparados entre as duas empresas e com o mercado. Avaliou-se também a evolução histórica dos índices dentro de cada empresa.

Atendimento de solicitações de serviço

30. Uma solicitação de serviço é uma demanda que não caracteriza uma falha na infraestrutura de TI e que não afeta ou apresenta risco para os serviços disponibilizados aos clientes e usuários. Trata-se do atendimento a necessidades pontuais dos usuários dos serviços de TI. Por exemplo, instalação de software em estação de trabalho, reposição de tinta em impressora, remanejamento de local de equipamentos de TI, criação de senha *etc.*

31. Com vistas à realização desta análise, solicitou-se à Dataprev e ao Serpro arquivo contendo informações sobre as solicitações de serviço cadastradas e atendidas pela CS, no período de 1/1/2014 a 31/5/2017, tais como quantidade de solicitações cadastradas e quantidade atendida nos prazos acordados em contrato ou fixados pela própria empresa.

32. Com base nessas informações e nas relativas ao custo da CS, calcularam-se as taxas de solicitações de serviço atendidas no prazo, os tempos despendidos para o atendimento, os custos incorridos pela CS para a prestação desses serviços, entre outros.

33. Os resultados obtidos foram comparados entre as duas empresas e com o mercado. Avaliou-se também a evolução histórica dos índices dentro de cada empresa.

Produção

34. É o serviço de hospedagem e processamento de sistemas e dados. Relativamente aos demais tipos de serviços analisados nesta fiscalização, esse é o que apresenta maior dificuldade comparativa. Isso porque não existe uma métrica geral, universalmente aceita, para medir o “tamanho” do produto gerado por essa atividade, tal qual se dispõe de métricas utilizadas nos serviços

de desenvolvimento de sistemas, a exemplo da Análise de Ponto de Função. Ressalte-se que o “tamanho” a ser mensurado de um sistema em produção precisaria ser definido em termos de utilidade para o negócio. Portanto, é extremamente difícil, atualmente, comparar o “tamanho” de distintos sistemas em produção, por exemplo, o Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) e o Sistema Único de Benefícios (SUB).

35. Em razão disso, a solução adotada foi primeiramente obter junto à Dataprev e ao Serpro a decomposição do volume de recursos utilizados para sustentar determinados sistemas agrupados por similaridade, ou, em outras palavras, a discriminação do esforço organizacional para prestar o serviço de processamento de dados de tais sistemas (quantidade de pessoas alocadas, espaço de armazenamento em disco requerido, volume de processamento realizado, consumo de rede de transmissão de dados *etc.*).

36. Em seguida, a intenção era calcular índices de eficiência na utilização dos recursos alocados, para posteriormente compará-los entre as duas empresas e com informações externas confiáveis, a exemplo de pesquisas da empresa de consultoria Gartner.

37. Porém, no desdobramento dos trabalhos, o procedimento previsto no parágrafo anterior, que seria um dos últimos da fase de execução, acabou por ficar prejudicado pela falta de tempo disponível, acarretada, principalmente, pelos sucessivos pedidos de prorrogação de prazo, por parte das empresas fiscalizadas, para o fornecimento das informações requisitadas nas etapas anteriores. Ademais, como se verá no relato do Achado 7, a Dataprev não foi capaz de fornecer a decomposição dos preços no nível necessário para se fazer a análise planejada.

38. Como explanado anteriormente, os sistemas cujos componentes seriam avaliados foram selecionados pela equipe de fiscalização a partir dos contratos requisitados (parágrafos 2 e 6 do Anexo 4).

Remuneração e alocação dos recursos humanos

39. Solicitaram-se à Dataprev e ao Serpro as seguintes informações:

a) relação de empregados e administradores da empresa, com os respectivos dados funcionais e as verbas remuneratórias pagas mensalmente, no período de janeiro de 2016 a junho de 2017;

b) lista dos cargos efetivos e das funções de confiança, com as respectivas remunerações, constantes do Plano de Cargos e Salários vigente em 2016;

c) lista das unidades organizacionais da empresa, com a informação das respectivas unidades às quais se subordinam, bem como suas três principais atividades, conforme processos de provimento de serviços de TI constantes do Cobit 5 (esclarecimentos sobre o Cobit constam do parágrafo 58 do Anexo 4).

40. Com base nas informações fornecidas pela Dataprev e Serpro, computaram-se as remunerações efetivas dos principais cargos, avaliou-se o impacto das remunerações sobre os custos e os preços do serviço de desenvolvimento de sistemas e avaliou-se a eficiência nas alocações, o que será detalhado na seção dos Achados, nos relatos da situação encontrada.

41. Sempre que possível, os valores apurados foram comparados com os de mercado e entre as duas empresas.

Outras fontes de avaliação

42. Requisitaram-se à Dataprev e ao Serpro relação dos indicadores de desempenho por elas efetivamente utilizados nos processos de provimento de serviços de TI, bem como relação dos indicadores de desempenho por elas utilizados para mensurar a eficiência operacional da organização

como um todo e, quando disponível, por tipo de serviço prestado (ex.: desenvolvimento de sistemas, produção *etc.*).

43. Com esses dados, objetivou-se verificar:

a) se as métricas de desempenho utilizadas pelas empresas contemplavam todas as dimensões do Cobit 5, Itil e ABNT NBR ISO/IEC 20000, de forma balanceada;

b) se as métricas contemplavam a avaliação da contribuição do processo para os objetivos gerais de TI (*IT-related Goal*) e também métricas de mensuração de desempenho do próprio processo a que se referem (*Process Goal*);

c) a conformidade entre as métricas utilizadas e os processos nos quais as empresas declararam ter alta maturidade no Levantamento de Governança de TI, que calculou o índice de governança de TI (iGovTI) realizado por esta Corte em 2016.

44. Na sequência, selecionou-se conjunto de métricas consideradas pela equipe de fiscalização relevantes para a melhoria da eficiência operacional da organização, e solicitaram-se às empresas os valores das mensurações desses indicadores, a partir de janeiro de 2016.

45. Com base nas respostas das empresas, analisou-se o resultado dos valores mensurados, avaliou-se a evolução dessas mensurações ao longo do tempo, e buscou-se comparar os resultados entre as empresas fiscalizadas e com o mercado.

Questão 5 – A Dataprev e o Serpro são eficazes no atendimento das expectativas de clientes e usuários?

46. O conceito de eficácia abordado nesta questão é aquele definido no Glossário de Termos do Controle Externo do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2017:

Eficácia – grau de alcance de metas programadas em termos de produtos (bens ou serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. O conceito de eficácia diz respeito à capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de prover bens ou serviços de acordo com o que foi planejado (TCU, 2010; ISSAI 300).

47. A eficácia foi avaliada de duas formas: diretamente, pelo grau de prestação dos serviços dentro dos prazos acordados e, indiretamente, pelo grau de satisfação dos usuários com a qualidade dos serviços prestados.

48. No que se refere à primeira abordagem, as informações necessárias a essa avaliação defluíram naturalmente da análise de eficiência realizada em atendimento à demanda da questão 4.

49. Para a realização da segunda abordagem, requisitaram-se à Dataprev e ao Serpro as pesquisas de satisfação promovidas junto aos seus clientes e usuários quanto ao atendimento das expectativas e à qualidade dos serviços fornecidos, realizadas no período de 1/1/2012 a 31/5/2017. Solicitações semelhantes foram encaminhadas aos principais clientes dessas empresas, ou seja, RFB, INSS, MP e MTb.

Execução

50. Concluída a fase de planejamento, expediram-se os ofícios de comunicação da fiscalização, ocasião na qual se requisitaram documentos e informações previstos nos procedimentos de auditoria.

51. Em 4/7/2017 e em 7/7/2017, realizaram-se reuniões de apresentação da equipe de fiscalização, no MF e no MP, respectivamente, nas quais se pormenorizou o objetivo e o escopo dos trabalhos. No MF, a reunião foi conjunta com a Dataprev e o Serpro, tendo em vista que essas

empresas são vinculadas àquele ministério e também com o intuito de obter maior sinergia e otimização dos trabalhos em curso.

52. Ao todo, foram emitidos 22 ofícios de requisição, sendo sete à Dataprev, sete ao Serpro, cinco ao MF e órgãos vinculados e três ao MP e órgãos vinculados. Promoveram-se oito diligências a outros órgãos e ao INSS, além das quatro solicitações de documentos quando da comunicação da fiscalização ao MF, MP, Dataprev e Serpro.

53. As dúvidas da equipe de fiscalização ou dos gestores e técnicos das empresas foram sanadas por contato telefônico, por e-mail e em reuniões na sede das empresas, nas quais também se confirmaram entendimentos e conclusões da equipe de fiscalização a respeito das informações recebidas.

54. Em 16/10/2017 e em 19/10/2017, realizaram-se reuniões de encerramento no MF e no MP, respectivamente, nas quais a equipe de fiscalização apresentou verbalmente o resultado das análises econômico-financeiras e os achados preliminares. A exemplo da reunião de apresentação, na reunião com o MF estiveram presentes também representantes da Dataprev e do Serpro. Nessas reuniões, facultou-se às empresas fiscalizadas o encaminhamento, até 27/10/2017, de novas informações ou documentos que entendessem pertinentes.

Relatório preliminar

55. Em reunião de 9/11/2017, realizada a pedido das empresas fiscalizadas, a Dataprev e o Serpro prestaram esclarecimentos e forneceram documentação adicionais. Dado o adiantado dos trabalhos, tendo em vista que o relatório preliminar já se encontrava praticamente concluído, tais esclarecimentos somente puderam ser avaliados em conjunto com as manifestações das instituições a respeito do conteúdo do referido relatório.

56. Em atenção aos itens 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), definidas na Portaria-TCU 168/2011, o relatório preliminar foi remetido aos gestores do MF, do MP, da Dataprev e do Serpro, em 19/12/2017, para obtenção de comentários.

Critérios de auditoria

57. Como critérios de auditoria, foram utilizadas principalmente as seguintes referências:

a) Constituição Federal de 1988, art. 37, *caput*, princípios da legalidade, publicidade e eficiência;

b) Constituição Federal de 1988, art. 70, *caput*, princípios da economicidade;

c) Lei 13.303/2016 (Lei de Governança das Estatais);

d) Lei 5.615/1970 (Lei do Serpro);

e) Lei 6.125/1974 (Lei da Dataprev);

f) Lei 12.249/2010, arts. 67 e 68, que alteraram a Lei do Serpro;

g) Lei 8.666/1993, art. 24, inciso VIII; art 25, inciso I; art. 26, parágrafo único, incisos II e III;

h) Instrução Normativa – SLTI/MP 4/2014;

i) Cobit (*Control Objectives for Information and Related Technologies*), versão 5;

j) Itil (*Information Technology Infrastructure Library*);

k) ABNT NBR ISO/IEC 20000;

l) Decreto-Lei 200/1967, arts 6º, 19 e 26, princípios do controle e da supervisão;

m) Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).



58. Importante registrar que a utilização do Cobit, do Itil e da ABNT NBR ISO/IEC 20000 como critérios de referência é prática consolidada nesta Corte, como pode ser verificado em pesquisas na Jurisprudência Seleccionada. A seleção de elementos de um ou de outro *framework* como parâmetros a serem considerados nas auditorias depende das especificidades do caso concreto, haja vista que cada qual trata com maior ou menor profundidade determinados aspectos da governança e da gestão de TI.

Anexo 5 – Análise dos comentários dos gestores

1. O gestor do MF manifestou-se por meio do Ofício SEI 4/2018/SE-MF (peça 205), o do MP por meio do Ofício 2285/2018-MP (peça 202), o da Dataprev por meio dos Ofícios PR/121/2017 (peça 142) e PR/003/2018 (peça 204) e o do Serpro por meio dos Ofícios DP-33791/2017 (peça 198) e DP-624/2018 (peça 203).

I. Análise da situação econômico-financeira

I.1. Serpro

Comentários

2. Nos comentários ao relatório preliminar de auditoria (peça 203, p. 3), o Serpro argumentou que a partir de meados de 2016 a empresa empreendeu esforços no sentido de melhorar a sua situação econômico-financeira, reduzindo despesas operacionais, principalmente de pessoal, e, assim, até novembro de 2017 aumentou sua receita operacional líquida em 7% e reduziu as despesas operacionais em 5,43% em termos reais.

3. Além disso, acrescentou que cerca de 965 empregados foram desligados da empresa em 2017, fazendo com que as despesas com pessoal tivessem uma redução 7% em relação à receita líquida.

4. Por fim, foram apresentados alguns índices contábeis e fatos que, segundo a empresa, mitigaram o risco de descontinuidade das suas atividades:

a) melhoria na liquidez geral, indicando que a empresa recuperou sua capacidade de pagar todos os seus passivos com os ativos que possui atualmente;

b) melhoria na liquidez corrente, o que indica que a empresa possui disponibilidade de curto prazo suficientes para liquidar as obrigações de curto prazo;

c) pagamento, em dezembro de 2017, de todas as obrigações que estavam em atraso, com exceção de alguns casos particulares; e

d) desde 2015 a empresa não recebe aportes de capital e tem projeção para obter resultado econômico positivo em 2017.

Análise

5. Apesar dos esforços dos atuais gestores do Serpro para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro da empresa, dentre os quais se incluem a redução dos gastos com pessoal, considera-se que esse componente de custos ainda se encontra em patamar elevado, representando cerca de 70% da receita líquida da empresa.

6. Quanto à liquidez, ficou demonstrado que a empresa, nos últimos dez anos (2007 a 2016), tem sofrido com as reduções da sua capacidade de pagamento, chegando, por exemplo, a reduzir sua liquidez imediata em 75%. Além disso, pelos gráficos apresentados, verificou-se que sua trajetória de liquidez é inconstante, significando que o aumento verificado em 2017 pode ser acompanhado por uma redução em 2018.

7. Portanto, apesar de os dados de 2017 indicarem melhorias na situação econômico-financeira da empresa, eles não são suficientes para excluir por completo o risco de descontinuidade dos seus negócios.

II. Achado 1 – A prestação de serviços aos clientes apresenta baixa eficiência

II.1. Baixos índices de eficiência operacional no serviço de desenvolvimento de sistemas

II.1.1. Dataprev

Comentários

8. A Dataprev alega, em síntese, que o entendimento de que os serviços prestados por ela apresentam baixos índices de eficiência operacional teria se baseado em premissas comprometidas, pois:

a) as horas informadas pela Dataprev e gastas na atividade de desenvolvimento abrangeriam, além das demandas realizadas pelos clientes, também demandas que são internas à organização (peça 204, p. 11-12);

b) seria necessário excluir as informações relativas ao ano de 2014, tendo em vista que, naquela época, os processos de trabalho estavam sendo reestruturados e, conseqüentemente, não haveria garantia absoluta de correção dos pontos de função/horas registrados no sistema de controle de demandas (peça 204, p. 12);

c) a quantidade total de pontos de função entregues, se excluído o ano de 2014 e se fossem consideradas as demandas internas além das externas, seria de 87.209, em contraponto aos 69.777 PF que foram considerados pela equipe de auditoria e que contemplavam apenas demandas externas (peça 204, p. 13);

d) o total de homens-hora a considerar, excluído o ano de 2014, seria de 1.440.684, em contraponto aos 1.868.318 que foram considerados pela equipe de auditoria e que contemplavam também o ano de 2014 (peça 204, p. 13); e

e) em função das mudanças nos quantitativos citados nos itens anteriores, o índice de eficiência produtiva e o índice ponderado de eficiência na utilização de pessoal, sendo recalculados, alcançariam, respectivamente, os valores de 97,8% e 90,6% (peça 204, p. 15).

Análise

9. A respeito dos comentários da Dataprev, consignados na alínea “a” do parágrafo anterior, entende-se não ser adequado considerar na análise da eficiência operacional o esforço de desenvolvimento interno da Dataprev pelas razões que se seguem.

10. Inicialmente, registre-se que a empresa não informou estimativa do esforço de desenvolvimento interno, na fase de execução, quando solicitado pela equipe de auditoria (peça 212, p.2), explicando que:

É bom esclarecer também que não há - na Dataprev - um processo institucionalizado que perpassa os dois fluxos (negócio e desenvolvimento) e que traga de forma automatizada essa distinção entre os pontos de função que foram destinados a demandas externas ou internas. Desta feita, atualmente, a aferição destes números apenas pode ser obtida após avaliação de cada demanda em específico, o que demandaria esforço e tempo de equipes que já se encontram alocadas em outras tarefas, o deslocamento de pessoas dos projetos em andamento poderá trazer impactos nas condições e prazos estipulados com cliente.

11. É possível deduzir, portanto, que os números relativos ao esforço de pessoal utilizado em demandas internas, os quais a empresa busca agora sejam considerados na finalização do relatório, foram computados de forma precária, não fundamentada em registros existentes em sistema automatizado.

12. Verifica-se também que os índices de eficiência calculados com os números trazidos aos autos pela empresa, com valores de 97,8% e 90,6% (peça 204. p. 15), quando comparados com os valores originalmente calculados pela equipe de auditoria, de 40% e 37%, respectivamente (Tabela

3), representam o mesmo que multiplicar por 1,45 cada índice original, pois $(97,8\% - 40\%) \div 40\% = 1,45$ e $(90,6\% - 37\%) \div 37\% = 1,45$.

13. Dado que o principal elemento de diferenciação nos dois cálculos seriam as demandas de desenvolvimento de sistemas internas, a justificativa do acréscimo produtivo implicaria admitir que a empresa teria produzido pontos de função de demandas internas equivalentes a 1,45 vezes os quantitativos de pontos de função das demandas externas, comparativamente aos cálculos da equipe de auditoria, ou seja, 45% a mais que os quantitativos de pontos de função das demandas externas.

14. Então, no conjunto total das demandas, considerando-se que para cada demanda externa haveria 1,45 demanda interna, a proporção de demandas internas nos cálculos da empresa foi de $1,45 \div (1,45 + 1) = 0,59$ ou 59%, e a proporção de demandas externas foi de $1 \div (1,45 + 1) = 0,41$ ou 41%. O esforço em homens-hora aplicado a cada tipo de demanda, interna ou externa, seria nessa mesma proporção.

15. Por si só, causa estranheza essas proporções calculadas, pois não parece factível que o esforço da empresa no desenvolvimento de demandas próprias, internas, represente 45% a mais que o esforço para atendimento das demandas externas, de clientes, ou, equivalentemente, a proporção seja de 59% internas e apenas 41% externas. Comparativamente, verifica-se, no conjunto de informações prestadas pelo Serpro, que o esforço aplicado em desenvolvimento de demandas internas naquela empresa é da ordem de apenas 2% do esforço total aplicado para atendimento das demandas externas.

16. Ademais, é importante lembrar que, na Dataprev, o total de homens-horas que havia sido computado como efetivamente aplicados ao desenvolvimento já considerava exclusões da ordem de 38,6% do total de homens-hora que compõem a força de trabalho da área de desenvolvimento (item “F” da Tabela 1).

17. Se admitida a expressividade do esforço aplicado em demandas internas na Dataprev, como visto, da ordem de 59% dos homens-horas efetivamente utilizados, e se fosse aplicada tal premissa à análise originalmente realizada, no item “F” da Tabela 1, então haveria que se considerar excluídos os 38,6% originais e mais 59% dos 61,4% restantes, ou seja, excluir mais 36,2%. Assim, o total de exclusões no item “F” da Tabela 1 resultaria em $38,6\% + 36,2\% = 74,8\%$ do pessoal da área de desenvolvimento da Dataprev, algo que não se afigura razoável.

18. Comparativamente, no caso do Serpro, onde as exclusões já contemplavam o pessoal alocado a demandas internas, o percentual do pessoal excluído (item “F” da Tabela 1) foi de apenas 18,3% da força de desenvolvimento.

19. Portanto, considera-se que não devem ser acolhidas as argumentações da empresa quanto ao ponto em questão, em face da ausência de evidências suficientes sobre a exatidão das informações novas sobre números de homens-hora e pontos de função referentes a demandas internas (peça 204, p. 13) e em face de fortes indícios de que esses valores não são coerentes, tendo por base tanto os parâmetros observados na outra empresa avaliada quanto a não razoabilidade do elevado percentual da força de trabalho alocada em desenvolvimento de sistemas que não seria considerado no esforço aplicado ao atendimento de demandas externas, ou seja, dos clientes.

20. Em relação à alínea “b” do parágrafo 8 supra, verifica-se que a remoção do ano de 2014 dos cálculos teria impacto pouco significativo se forem mantidas as demais premissas utilizadas pela equipe de auditoria, ou seja, sem considerar inclusões de novos quantitativos de pessoal e de pontos de função, como propôs a empresa no item “a” do mesmo parágrafo.

21. Realizou-se simulação com os dados das demandas da Dataprev, removendo-se o ano de 2014 e mantendo-se os demais critérios utilizados, a qual resultou em resultados finais menos

favoráveis à empresa. O *backlog* originalmente calculado ao final do período (Tabela 8) passaria de 23.250 para 26.545 PF e a produção média, por mês (Tabela 9) passaria de 1.131,0 para 859,1 PF. Assim, o tempo estimado para produzir os PF em *backlog* seriam 30,9 meses (26.545 ÷ 859,1), em vez dos 20,5 meses calculados originalmente (Tabela 10). Também se verificou no conjunto de informações de demandas recebido que a proporcionalidade entre homens-horas alocados e pontos de função produzidos no ano de 2014 é coerente com as proporções existentes nos anos de 2015 e 2016.

22. Assim, entende-se que não deve ser acolhida a manifestação da empresa sobre essa questão, considerando-se que a remoção do ano de 2014 nos cálculos teria pouco efeito prático, se mantidas as demais premissas adotadas na análise originalmente realizada.

23. Quanto às alíneas “c”, “d” e “e” do parágrafo 8 supra, os argumentos cuidam de elencar os valores quantitativos e índices que seriam obtidos com base na inclusão do esforço de demandas internas e com a exclusão do ano de 2014.

24. Esses valores não podem ser aceitos como corretos, em face do que se explanou acima sobre as alíneas “a” e “b” do referido parágrafo.

II.1.2. Serpro

Comentários

25. O Serpro, por sua vez, entende que o total de pontos de função faturados, utilizados na auditoria, não representa a real produção no período avaliado, pelos seguintes motivos:

a) o Serpro é uma empresa prestadora de serviços de TI e não apenas fábrica de software/desenvolvedora de sistemas e, por isso, a análise da eficiência operacional deveria considerar os segmentos da empresa como um todo, a exemplo do paradigma Devops (peça 198, p. 8);

b) no Serpro, o total efetivamente produzido de pontos de função no período teria sido 520.387 PF e não os 276.526 PF que foram considerados pela equipe de auditoria, pois os dados de homem-hora correspondem a toda capacidade de desenvolvimento do Serpro para atendimento de demandas, independentemente de sua conclusão, suspensão ou cancelamento, ou seja, não dependem do efetivo faturamento (peça 203, p. 3); e

c) o Serpro adota o roteiro de contagem Sisp como referência, mas os principais clientes empregam outros roteiros, impostos em tempo de negociação contratual, o que poderia ensejar diferença à menor de até 40% do total produzido de pontos de função (peça 203, p. 4).

26. De acordo com a empresa, em função dos itens “a” e “b” do parágrafo anterior, o índice médio de eficiência produtiva no desenvolvimento de sistemas passaria de 45% para 84% e o índice ponderado de eficiência na utilização de pessoal no desenvolvimento de sistemas passaria de 39% para 72% (peça 203, p. 4).

27. Como o Serpro não enviou o detalhamento do cálculo que utilizou para considerar produzidos 520.387 PF no período, a equipe de auditoria fez contato telefônico com o interlocutor e gestores da empresa por ele indicados, a fim de elucidar essa questão. Os representantes da empresa informaram que esse quantitativo foi apurado por meio de um sistema interno da área de desenvolvimento de sistemas, denominado “Application Lifecycle Management – ALM”, o qual calcula os pontos de função das demandas em conformidade com o roteiro de contagem do Serpro/Sisp. Segundo informado, essa aplicação também realiza o cálculo do quantitativo ajustado de PF em face das peculiaridades dos roteiros específicos de cada contratante. O sistema ALM recebe informações de ordens de serviços associadas às demandas cadastradas nos três sistemas de controle de demandas do Serpro e gera as informações de PF ajustados a serem cadastrados naqueles sistemas,

sendo que ocorre uma contagem de PF inicial, estimativa e uma contagem final do que foi efetivamente produzido.

28. Ainda de acordo com os representantes do Serpro, o valor de 520.387 PF foi obtido a partir do sistema ALM, considerando todas as ordens de serviços registradas no período, relativas às demandas com situação concluída e cancelada ou equivalentes, tendo como base o ponto de função calculado de acordo com o roteiro do Serpro e não com os roteiros dos clientes.

29. Em vista disso, solicitou-se à empresa produzir listagem associativa entre todas as demandas e os dados do sistema ALM, contendo os quantitativos de PF mensurados em cada ferramenta de controle, sendo que a empresa respondeu que “ainda não é possível ter um vínculo entre os identificadores de demandas e as solicitações de serviço no ALM, onde são registrados os PFs efetivamente produzidos” (peça 208, p. 1). Ainda de acordo com informações verbais dos gestores da empresa, a retroalimentação do valor ajustado dos PF calculados pelo sistema ALM, com vistas a serem registrados nos sistemas de gestão de demandas, não é realizado de forma automatizada, ocorrendo impostação manual desses valores.

Análise

30. No que tange à manifestação do Serpro, em relação à alínea “a” do parágrafo 25 supra, a equipe de auditoria esclarece que não analisou o Serpro sob a ótica exclusiva de fábrica de software ou equivalente, como fica claro nos diversos enfoques avaliados nos trabalhos. A visão econômico-financeira foi avaliada tendo em vista a empresa como um todo. Também foram avaliados aspectos de eficiência da área denominada central de serviços, setor tipicamente não associado a fábricas de software.

31. Sobre a não avaliação de índices de eficiência operacional contemplando a empresa como um todo, a motivação também está relacionada ao balanceamento da complexidade com os prazos e recursos disponíveis e por não se vislumbrarem empecilhos nas melhores práticas para a análise da eficiência operacional de forma segmentada. Ao contrário, é fácil comprovar que elas promovem a mensuração de indicadores por processos, serviços e produtos, pois isso tem como efeito facilitar o acompanhamento por gestores e outras partes interessadas, bem como viabilizar a melhoria contínua das atividades correlatas.

32. Nessa mesma linha, aplicam-se também ao Serpro as considerações exaradas pela equipe de auditoria no parágrafo 143 deste anexo, em resposta a comentários da Dataprev sobre o Achado 5.

33. Quanto ao paradigma “Development and operations” (Devops), trata-se, em síntese, de uma relação mais colaborativa e produtiva entre as equipes de desenvolvimento e de operações, prática desenvolvida a partir de 2009. Formas de mensurar a eficiência dessa atuação integrada ainda são incipientes e não estão bem consolidadas no mercado, ao contrário da engenharia de software tradicional, baseada em pontos por função, método utilizado nesta auditoria.

34. Importante registrar ainda que, além da importância para a própria empresa poder avaliar o desempenho de áreas específicas de sua estrutura, é importante para clientes que não utilizem o pacote completo de serviços do Serpro ou que desejem analisar a composição parcial dos preços informados em orçamentos, bem como para outras partes interessadas, que sejam produzidos, acompanhados e que seja dada transparência a indicadores relacionados ao custo e à eficiência operacional de serviços específicos, como é o caso, e não apenas um indicador global.

35. Sobre a alínea “b” do parágrafo 25 supra, a equipe de auditoria entendeu ser procedente a alegação da empresa de que existia esforço parcial realizado, ou seja, pontos de função produzidos que não tinham sido considerados, pois, conforme citado no relatório preliminar, consideraram-se na análise os pontos de função produzidos das demandas com situação equivalente a concluída ou



cancelada. Pelo fato de que as informações fornecidas ao TCU, oriundas dos sistemas de gestão de demandas do Serpro não contemplam a produção parcial de PF, procedeu-se à estimativa desse valor. Considerando-se os tamanhos das demandas e o tempo médio de conclusão histórico na base de dados, estimou-se valor aproximado de 11.900 PF produzidos nessas condições. Esse valor passou a ser considerado na Tabela 1, adicionalmente aos 276.526 PF que haviam fundamentado os cálculos originais dos índices de eficiência.

36. Verificou-se ainda que a quantidade de demandas em situação equivalente a suspensa era de apenas sessenta num total de 12.436 demandas, com impacto insignificante sobre os resultados estimados.

37. Sobre a alínea “c” do parágrafo 25 supra, a equipe de auditoria entende ser procedente a alegação do Serpro de que existem métodos de contagens de PF diferentes, mas não considera razoável que isso possa resultar em divergência de até 40% nos quantitativos de PF mensurados, pelas razões que se seguem.

38. Em análise perfunctória, verifica-se, que o contrato 50.216 (3/2013), entre o Serpro e a Receita Federal do Brasil, prevê que a contagem de PF será realizada com base na metodologia do *International Function Point Users Group* (IFPUG) e em guia a ser estabelecido entre as partes (peça 209, p. 10). O contrato 58.643 (19/2017), entre o Serpro e a Secretaria do Tesouro Nacional tem previsão semelhante (peça 210, p. 15). O contrato 57.413 (55/2016), entre o Serpro e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, prevê o uso da metodologia do IFPUG e, para casos não passíveis de enquadramento, utilização complementar do Roteiro de Métricas de Software do Sisp (peça 211, p. 1).

39. Portanto, o que se observa nesses contratos, é que a utilização da metodologia do IFPUG é a regra e o uso de outras metodologias é exceção ou de aplicação apenas subsidiária. Saliente-se que os três órgãos citados foram responsáveis, em conjunto, por aproximadamente 75% do volume de PF das demandas de desenvolvimento do Serpro no período avaliado. Constatada a prevalência do método do IFPUG, que é o padrão de mercado, na maior parte das contagens realizadas, não parece razoável que a aplicação de métodos distintos, em regime suplementar ao padrão e em volume equivalente a apenas 25% do total possa resultar em diferença de até 40% dos quantitativos totais.

40. De outra parte, observa-se que o contrato 50.216, entre o Serpro e a RFB, prevê a utilização de mensuração por homens-hora para a etapa de especificação, diferentemente dos outros dois contratos citados. Nesse caso, o volume de serviço prestado em homem-hora, convertido para PF, poderia ser adicionado no total produzido para efeito de cálculo de indicadores de eficiência. Registre-se, por oportuno, que, segundo informações verbais obtidas junto ao Serpro à época do recebimento das informações, os valores de PF registrados no sistema de demandas, relativos às solicitações da RFB, cobriria todo o ciclo de desenvolvimento, fato depois refutado pela própria empresa na fase de apresentação preliminar dos achados de auditoria.

41. Verifica-se, nas informações de demandas recebidas do Serpro, que o total de homens-hora relativos às demandas do contrato 50.216 é de 168.924, que, pela taxa de produtividade do mercado, de 16,15 homens-hora por ponto de função, resultam em 10.460 PF. Portanto, esse valor foi também considerado na Tabela 1, adicionalmente aos 276.526 PF que haviam fundamentado os cálculos originais dos índices de eficiência em comento.

42. Assim, o valor total de PF a utilizar, para o Serpro, como base de cálculo dos índices de eficiência no desenvolvimento de sistemas, deve ser de 298.886 PF (276.526 PF originalmente calculados + 11.900 PF relativos à produção parcial não faturada + 10.460 PF referentes a homens-hora convertidos em PF).



43. Portanto, o valor recalculado do índice de eficiência produtiva média no desenvolvimento de sistemas do Serpro, passa a ser de 48%, considerando-se o valor recalculado dos pontos de função concluídos, a taxa de produtividade do mercado, de 16,15 homens-hora por ponto de função, bem como os quantitativos de homens-hora ajustados (item E da Tabela 1): $16,15 \div (10.019.703 \div 298.886) = 0,48$.

44. Para efetuar o recálculo do índice de eficiência ponderada na utilização de pessoal no desenvolvimento de sistemas, foi refeita a computação dos dados da Tabela 2 para o Serpro, já tendo por base o quantitativo total acima calculado (298.886 PF).

45. Assim, o novo valor do índice ponderado de eficiência na utilização de pessoal no desenvolvimento de sistemas para o Serpro, considerando-se o total recalculado das horas que seriam necessárias (Tabela 2) e o total de horas efetivamente alocadas pela empresa (item E da Tabela 1), é o seguinte: $4.181.464 \div 10.019.703 = 0,42$ (42%).

46. De todo o exposto, a equipe de auditoria entende que os valores ora estimados para os índices de produtividade do Serpro são realistas, sendo que, em tese, o efeito do uso de roteiros de contagens distintos não poderia resultar em variações muito expressivas sem o risco de que se incorresse em irregularidades. Além disso, a verificação a fundo dessa questão exigiria conjunto de informações não disponíveis no momento, inclusive por dificuldades no fornecimento dos dados pela empresa, devido a restrições técnicas de integração dos sistemas de gestão de demandas e do sistema ALM, conforme já citado.

II.2. Baixa eficiência na solução de chamados

II.2.1. Dataprev

Comentários

47. A Dataprev manifestou-se a respeito desta situação encontrada por meio do Ofício PR/003/2018 (peça 204). A empresa entende que os elementos utilizados pelo Tribunal como base para análise não são suficientes para concluir que há, na Dataprev, baixa eficiência na solução de chamados, pelos seguintes motivos:

a) quando do encaminhamento dos dados primeiros, a Dataprev utilizou-se do conceito amplo de central de serviços e considerou todas as solicitações de serviços cadastradas na Central, tanto as relativas à solicitação de serviço propriamente dito, quanto aquelas relacionadas a suporte aos sistemas desenvolvidos pela Dataprev, mas não os incidentes (peça 204, p. 15);

b) o conceito de solicitação de serviços trazido pela auditoria no parágrafo 30 do Anexo 4 restringe a atuação da Central de Serviços, por considerar que uma solicitação de serviço é uma demanda que não caracteriza uma falha na infraestrutura e que não afeta ou representa risco para os serviços disponibilizados aos clientes e usuários (peça 204, p. 16);

c) de acordo com o entendimento da empresa, como as informações repassadas pela Dataprev ao TCU não estão aderentes ao conceito exposto acima, é inadequada a utilização dessas informações para realizar inferências ou elaborar conclusões (peça 204, p. 16);

d) as comparações realizadas entre a Dataprev e o Serpro estão ainda mais equivocadas, uma vez que relaciona dois modelos de atendimento distintos e, portanto, com custos e eficiência incomparáveis (peça 204, p. 16);

e) a Superintendência de Atendimento da Dataprev encaminhou os números de chamados cadastrados na Central, enquanto a área financeira considerou os custos do pessoal alocado apenas para atendimento de 1º nível, no que se refere aos anos de 2014/2015. Para 2016/2017, já estavam considerados na resposta os custos de todo pessoal envolvido na atividade de atendimento (peça 204, p. 16); e

f) o relatório afirma que o aumento da satisfação dos clientes com esse serviço, capturado pela pesquisa realizada em 2017, foi pouco expressivo, contudo, a pesquisa foi realizada no período de fevereiro a abril de 2017, ou seja, pouco tempo depois de implantação dos GAes. Além disso, as perguntas constantes do questionário e relacionadas ao atendimento não tratam exclusivamente de demandas na central de serviço e não são respondidas pelo usuário, mas pelo cliente-gestor (peça 204, p. 17).

Análise

48. Conforme consta no documento orientador das respostas da Dataprev, as informações encaminhadas pela empresa em atendimento aos itens 8 e 9 do ofício de requisição consideram todas as solicitações recebidas pela central de atendimento, conforme transcrito a seguir: "...de modo que as respostas consideram **todas** as solicitações recebidas pela central de atendimento no período, e **não apenas 'incidentes'**" (peça 110, p.1; grifou-se).

49. A equipe de auditoria utilizou exatamente o mesmo conceito para avaliar a eficiência da empresa na solução de chamados, como consta do parágrafo 108 deste relatório, transcrito parcialmente a seguir (grifou-se): "... sendo que o termo 'chamado' corresponde a **soma dos incidentes e das solicitações** cadastradas na CS em determinado período".

50. Cumpre ressaltar que esse conceito de chamado não deve ser confundido com o conceito de solicitação de serviço trazido pela equipe de auditoria no parágrafo 30 do Anexo 4. Portanto, não merecem acolhida as alegações de que houve uma mistura de conceitos e de que as informações não poderiam ser utilizadas para realizar inferências ou elaborar conclusões.

51. Em relação à alegação de que as comparações entre a Dataprev e o Serpro estão equivocadas, por relacionar dois modelos de atendimento distintos, cabe esclarecer que essa questão de diferentes modelos de atendimento já foi abordada no relatório preliminar de auditoria (peça 206, p. 55-56, parágrafos 336-343), quando se comparou modelos distintos da própria Dataprev, e cujo entendimento transcreve-se a seguir (parágrafo 119 deste relatório; grifou-se):

351. Por fim, cabe ressaltar que a equipe de auditoria entende que, **a despeito do modelo de atendimento adotado, o serviço prestado é praticamente o mesmo**, qual seja, o atendimento aos chamados abertos pelos clientes até a sua solução. **Então a simples mudança de modelo de atendimento não justifica o incremento no custo**, especialmente se esse incremento não se fez acompanhar pelo aumento da satisfação dos clientes.

52. Quanto ao cálculo do custo por chamado, a Dataprev informou novos valores relativos aos custos da central de atendimento, completamente diferentes dos informados anteriormente a esse Tribunal, com aspectos a serem esclarecidos, tais como alocação de custo ao "Conceito GAE" no ano de 2015, quando foi informado que esse modelo de atendimento foi adotado a partir do ano de 2016 (parágrafo 112), e valores muito diferentes dos informados anteriormente para os anos de 2016 e 2017, quando a resposta da empresa afirma que para esses anos os números informados anteriormente já contemplavam todos os valores.

53. Ainda assim, caso fossem adotados os valores informados pela empresa na sua manifestação sobre o relatório preliminar, o custo médio por chamado no período avaliado ficaria em R\$ 340,52, ou seja, 379% maior que o custo médio por chamado no Serpro, no mesmo período, confirmando que há baixa eficiência na solução de chamados por parte da Dataprev.

54. Mais uma vez, ressalta-se que o modelo de atendimento adotado é uma escolha da empresa, e esse não deve ser utilizado como justificativa para aumento do custo de prestação do mesmo serviço de atendimento ao cliente.



55. Finalmente, não merece acolhida a discordância da Dataprev quanto à afirmação da equipe de auditoria de que, da pesquisa de 2016 para a de 2017, foi pouco expressivo o aumento da satisfação dos clientes com o serviço de atendimento. Aparentemente, a empresa, em sua manifestação sobre o relatório preliminar, equivocou-se com as datas e a padronização das pesquisas de satisfação que ela realizou.

56. Com relação às datas, conforme já constava do relatório preliminar, o novo modelo de atendimento foi implantado a partir de 2016 (parágrafo 112), a pesquisa de satisfação de 2016 foi realizada entre março e abril daquele ano e a de 2017 foi realizada entre março e junho de 2017 (parágrafo 118). Portanto, houve tempo suficiente para que a pesquisa de 2017 captasse a satisfação com o novo modelo de atendimento.

57. Com relação à padronização da pesquisa, os resultados das pesquisas de 2016 e de 2017, comparados pela equipe de auditoria (parágrafo 117; Tabela 7 – Satisfação dos clientes com o atendimento da Dataprev), referem-se exatamente ao tema “Atendimento”, na qual a pergunta para a categoria “Sustentação dos Produtos” foi “Como você classifica a sua satisfação em relação ao atendimento prestado pela central de serviços da Dataprev?” (peça 122, p. 1).

58. Quando se observa o resultado das respostas a essa pergunta (nota média 5, em 2016; nota média 5,38, em 2017), não há como negar que é muito baixo o incremento de satisfação (7,6%) frente ao aumento do custo da central de serviços em 149% decorrente da implantação do novo modelo de atendimento a partir de 2016 (parágrafo 112).

59. Por fim, quanto à alegação de que a pesquisa de satisfação “não é respondida pelo usuário, mas pelo cliente-gestor” (peça 204, p. 17), não se vislumbra de que maneira isso poderia invalidar as análises e conclusões consignadas neste relatório, mesmo porque a figura do cliente confunde-se com a do usuário quando ele passa a responder a perguntas tais como a realizada a respeito da satisfação com atendimento da central de serviços.

II.3. Indicadores insuficientes para mensurar o desempenho dos processos de provimento de TI que a organização executa

II.3.1. Serpro

Comentários

60. O Serpro alega que adota disciplinas da biblioteca Itil e que está avaliando a adoção de disciplinas do Cobit, para melhor adequar-se às práticas recomendadas pelo mercado (peça 203, p. 13).

Análise

61. A respeito deste tema, não se consideram aceitáveis as argumentações do Serpro, pois, conforme citado no parágrafo 121 deste relatório, a avaliação realizada utiliza o Cobit 5 como parâmetro de comparação por melhor adequação aos objetivos da auditoria, mas poderia ser usada outra metodologia ou *framework* de processos de governança e de gestão de TI. Ademais, de acordo com o explicado no parágrafo 134, os processos destacados como ausentes na empresa não são exclusivos desse *framework*, sendo previstos também na biblioteca Itil e na norma ABNT NBR ISO/IEC 20000.

II.4. As empresas não possuem indicadores adequados e suficientes para mensurar sua eficiência operacional

II.4.1. Dataprev

Comentários

62. Para a Dataprev, considerando-se definição constante da Portaria-Segecex 33/2010 - "Técnica de Desempenho para Auditorias", os seguintes indicadores deveriam ser considerados como indicadores de eficiência operacional, pelo fato de que o insumo tratado nesses casos seria a dimensão "tempo" (peça 204, p. 18):

- a) Registro de Incidentes - Tempo de vida dos incidentes registrados no ano;
- b) Tempo Médio de Atendimento de Requisições Por Tipo;
- c) Tempo de solução na visão do usuário - TSU por mês;
- d) Tempo médio de duração de incidentes; e
- e) Tempo médio de resolução de problemas por criticidade.

Análise

63. De acordo com a Portaria-Segecex 33/2010, indicador de eficiência "mede relações entre quantidade de produto e custo dos insumos ou características do processo, como o tempo de produção".

64. Considerando-se estritamente as definições da referida portaria do TCU, a dimensão tempo pode ser avaliada como uma característica de processos mensurados por indicadores de eficiência. Porém, em nenhum momento, aquele documento afirma que tempo é considerado um insumo. Essa diferenciação entre insumo e característica/dimensão é importante porque o pedido às empresas referiu-se especificamente a indicadores que mensurassem a relação entre insumos e produtos gerados, como mostra o seguinte extrato do ofício que foi enviado às empresas (peça 4, p. 4; peça 5, p. 4):

Entende-se por:

- a) eficiência operacional: relação entre o **volume dos produtos** (bens e serviços) gerados e os **insumos empregados** para produzi-los, em um determinado período de tempo. Não confundir com eficiência financeira ou contábil e os seus indicadores de desempenho, tais como ROI (medida de retorno sobre investimento), Ebitda (medida de lucro) etc;
- b) volume dos produtos: medida quantitativa do total de produtos gerados no período, a exemplo de: total de pontos por função implantados, quantidade de transações em sistemas de negócio no período, quantidade de pontos de rede suportados, quantidade de atendimentos do help-desk, capacidade de armazenamento utilizado etc;
- c) insumos empregados: **medida quantitativa** do total de esforço ou de custos incorridos para a produção dos bens e serviços gerados, a exemplo de: quantidade de desenvolvedores, quantidade de atendentes de help-desk, instalações físicas, infraestrutura tecnológica (quantidade de servidores, quantidade de licenças de software etc.), bem como insumos de natureza administrativa ou não operacionais.

65. Pode-se ver também, no extrato acima, que a relação entre insumos e produtos, para os fins deste trabalho, seria considerada "em um determinado período de tempo", ou seja, a dimensão tempo é considerada uma constante pela definição de eficiência operacional que foi utilizada na auditoria.

66. Ademais, a definição de eficiência constante do Guia Referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores, do MP, conforme citada na argumentação da Dataprev (peça 204, p. 18), deixa claro que os recursos ou insumos a serem considerados são "usualmente sob a forma de custos ou produtividade". Esse foi o enfoque adotado nos trabalhos da auditoria.

67. Embora a característica tempo seja importante e deva ser considerada em níveis mínimos de serviços e em indicadores, repise-se que o foco dos trabalhos de auditoria era identificar a

existência de indicadores que considerassem insumos propriamente ditos, como pessoas, custos, materiais *etc.*, e sua relação com os produtos gerados, como foi explanado.

68. Assim, entende-se que não cabe razão à empresa quanto aos pontos levantados, pois na abordagem adotada neste trabalho o tempo não pode ser considerado um insumo e os indicadores apontados não atendem ao conceito de eficiência operacional adotado no início dos trabalhos, conforme comunicado às partes interessadas. A auditoria tinha por objetivo identificar tão somente indicadores relacionados com a definição que foi levada ao conhecimento das empresas e as conclusões da análise se restringiram aos aspectos definidos no escopo.

II.4.2. Serpro

Comentários

69. O Serpro informou que adota o indicador de eficiência operacional definido pela Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais – Sest (peça 203, p. 14).

Análise

70. No que se refere ao Serpro, não se considera aceitável a argumentação de que já adota o indicador de eficiência operacional definido pela Sest, pelas razões que seguem.

71. Não há como se deduzir que o princípio da eficiência insculpido no texto do *caput* do art. 37 da Constituição Federal se restrinja apenas ao aspecto financeiro e não abarque também facetas da eficiência operacional.

72. O aspecto que se buscou avaliar nesse ponto específico da análise foi a eficiência operacional propriamente dita, que trata da relação entre o volume dos produtos (bens e serviços) gerados e os insumos empregados para produzi-los, como explicado nos parágrafos 12 do Anexo 4 e 143 deste relatório, bem como no item 7 do Anexo I do Ofício 512/2017-TCU/Sefti, de 14/6/2017, endereçado ao Serpro (peça 5, p. 4).

73. A utilização de indicador de eficiência operacional nos moldes do que é definido pela Sest é importante, porém não suficiente, seja em organizações públicas ou privadas, pois ele mede apenas a dimensão financeira da eficiência, e as boas práticas de gestão exigem avaliação dos demais aspectos, sendo que na administração pública isso é preceito constitucional, como citado.

III. Achado 2 – Baixa eficácia no atendimento das expectativas de clientes e usuários

III.1. Dificuldades em dar vazão às demandas de desenvolvimento de sistemas (*backlog* alto)

III.1.1. Dataprev

Comentários

74. No entendimento da Dataprev:

a) seriam aplicáveis a esta análise as mesmas ponderações que foram elencadas para o Achado 1, relativamente à situação encontrada “Baixos índices de eficiência operacional no serviço de desenvolvimento de sistemas” (peça 204, p. 19);

b) admitida a premissa do item anterior e, caso se restringisse a análise apenas aos cinco primeiros meses de 2017, a média de produtividade seria de 3.883 PF/mês (peça 204, p. 19);

c) aplicando-se a taxa de produtividade do item anterior sobre os 26.674 PF calculados como backlog pela equipe de auditoria, obter-se-ia que o prazo estimado para regularizar a fila de espera de demandas seria de 7 meses, em vez dos 26 meses calculados pela equipe de auditoria (peça 204, p. 20);



d) parte dos PF das demandas no backlog encontram-se construídos, o que diminuiria ainda mais o tempo estimado para regularização da fila de espera (peça 204, p. 20); e

e) não se poderia afirmar que a existência de *backlog* implica em intempestividade de entrega, como consta no relatório preliminar, pois a empresa fornecedora tem capacidade limitada de produção e os clientes possuem orçamento limitado, ocorrendo negociações para definir prioridades (peça 204, p. 20).

Análise

75. As ponderações às quais a empresa se refere nos itens “a” e “b” do parágrafo anterior tratam, resumidamente, de que deveriam ser considerados valores diferentes para a quantidade total de pontos de função entregues, levando em conta demandas internas além das externas e deixar de considerar o ano de 2014 na análise.

76. Essas argumentações não podem ser aceitas, em função do que foi explanado na análise realizada pela equipe de auditoria (parágrafos 9-22 deste anexo) sobre os comentários apresentados pela empresa ao Achado 1.

77. No que se refere ao item “c” do parágrafo 74 supra, o argumento não pode ser acolhido, pois não se afigura razoável aplicar ao *backlog* taxa de produtividade obtida com critérios diversos – item “a” do mesmo parágrafo – dos que foram utilizados para calcular o próprio *backlog*.

78. Quanto ao item “d” do parágrafo 74 supra, a equipe de auditoria entende ser procedente a alegação da empresa de que existem pontos de função parcialmente realizados. Como as informações fornecidas ao TCU, oriundas do sistema de gestão de demandas da Dataprev não contemplam a produção parcial de PF, procedeu-se à estimativa desse valor. Considerando-se os tamanhos das demandas e o tempo médio de conclusão histórico na base de dados, estimou-se valor aproximado de 3.424 PF produzidos nessas condições. Em função disso, procedeu-se à adição desse quantitativo aos pontos de função produzidos que haviam fundamentado os cálculos originais, resultando em 46.372 PF concluídos, os quais já se apresentam ajustados na Tabela 1 e nas demais tabelas e cálculos deste relatório.

79. O resultado originalmente calculado para o *backlog* da Dataprev também foi ajustado, resultando no valor final de 23.250 PF, os quais já foram considerados na Tabela 8 e nas demais tabelas e cálculos relacionados a esse valor, inclusive no tempo estimado para regularização da fila de espera deste Achado 2, nos índices de eficiência do Achado 1 e nos valores faturados de demandas do Achado 5.

80. Sobre o item “e” do parágrafo 74 supra, são corretos os argumentos apresentados pela Dataprev de que as limitações da capacidade de produção da empresa constituem causa para o *backlog* apontado. Porém, esse tipo de limitação não se justifica quando decorrente de falhas na otimização da eficiência operacional do processo produtivo, conforme indicado no Achado 1. Logo, entende-se que as conclusões e as propostas de deliberações referentes a esse ponto questionado devem ser mantidas.

81. A equipe de auditoria também concorda com a argumentação da empresa de que as limitações orçamentárias das organizações públicas clientes podem resultar em demandas registradas e não priorizadas, impactando o *backlog*. Porém, os dados recebidos do sistema de gestão de demandas da Dataprev não foram suficientes para identificar tais casos. As demandas informadas como tendo prioridade baixa no sistema de demandas podem estar nesta situação devido a limitações orçamentárias dos clientes ou devido a limitações de capacidade causadas por falhas na otimização da eficiência produtiva da empresa.

82. Assim, adaptou-se o relato da situação encontrada para consignar essa possível causa, porém, as propostas de deliberações devem ser mantidas, haja vista que as ações delas resultantes permitirão mitigar as falhas de eficiência já evidenciadas e também elucidar e dar maior transparência a outras possíveis causas.

III.1.2. Serpro

Comentários

83. O Serpro alega que:

a) a abertura de demanda é uma prerrogativa do cliente, o que resulta em significativo número de demandas que nem sempre se confirmam ou são priorizadas, sem a possibilidade de gestão efetiva do Serpro sobre essa parte do *backlog* (peça 203, p. 15);

b) existem aspectos sazonais que influenciam o volume de abertura de demandas pelos clientes, especialmente nos meses de novembro e dezembro, sendo que essas demandas não são adequadamente planejadas e não há garantia de que serão de fato mantidas pelo cliente (peça 203, p. 15);

c) até mesmo ocorre o cancelamento das mesmas após análise mais detalhada (peça 198, p. 3); e

d) outras argumentações elencadas pela empresa a respeito do cálculo dos índices de eficiência produtiva no desenvolvimento de sistemas levariam ao recálculo do esforço previsto para regularização do *backlog* (peça 198, p. 5).

Análise

84. Os pontos elencados pelo Serpro nas alíneas “a”, “b” e “c” do parágrafo anterior são pertinentes. Entretanto, supõe-se que o campo destinado ao registro da situação de cada demanda, nos sistemas de gestão, reflita situações como as citadas pela empresa.

85. Ocorre que, no conjunto das 12.436 demandas informadas pelo Serpro, considerados os três sistemas de gestão de demandas da empresa, apenas 75 delas possuem o referido campo preenchido com situação equivalente a “em análise”, “em especificação”, “aguardando autorização” ou “suspensa”. As demais 12.361 demandas possuem situação equivalente à de demanda em algum estágio de desenvolvimento, concluída ou cancelada.

86. Conforme anteriormente mencionado, no quantitativo do *backlog* já foram consideradas como concluídas também as demandas canceladas. Sobre as demandas em situação equivalente a “em desenvolvimento” não parece haver dúvidas de que devem fazer parte do cômputo do *backlog*. Resta enquadrar as 75 demandas com as situações especiais citadas no parágrafo anterior.

87. Quanto a essas demandas, verificou-se que 58 delas tiveram valores faturados. Portanto, no máximo, apenas dezessete delas não foram em nenhum momento priorizadas.

88. Assim, avalia-se que o volume reduzido de demandas não priorizadas em relação ao conjunto de demandas da empresa não tem impacto relevante no cálculo que se efetuou do *backlog*.

89. Sobre o item “d” do parágrafo 83 supra, assiste razão à empresa, pois, conforme citado no parágrafo 35 deste anexo, estimou-se que 11.900 PF precisariam ser adicionados ao total produzido. Os 10.460 PF calculados no parágrafo 41 deste anexo seguem a mesma lógica, mas também precisam ser considerados na expectativa de pontos de função a serem produzidos (entradas de pontos de função), já que não constavam como PF no sistema de demandas.

90. Dessa forma, computaram-se concluídos para o Serpro, adicionalmente, $11.900 + 10.460 = 23.360$ PF e consideraram-se como entradas, adicionalmente, 10.460 PF. O total de PF a considerar

em *backlog* no Serpro foi recalculado, passando dos 41.526 PF originais para 29.626 PF, tudo conforme consta da Tabela 8.

91. Esses valores atualizados passaram a ser considerados nas demais tabelas e cálculos, inclusive no tempo estimado para regularização da fila de espera do Achado 2, nos índices de eficiência do Achado 1 e nos valores faturados de demandas do Achado 5.

III.2. Baixa eficácia na solução de incidentes

III.2.1. Dataprev

Comentários

92. Em relação à eficácia na solução de incidentes, a Dataprev argumenta que:

a) em que pese a Dataprev ter informado valores de incidentes relativos a 2014 e 2015, estes devem ser desconsiderados, uma vez que não havia método para computar essa informação (peça 204, p. 21-22);

b) em julho de 2016 foi implantada uma metodologia de aferição de incidentes estabelecendo os acordos de níveis de serviço operacionais – ANO. Portanto, devido à mudança de metodologia no cálculo do indicador de gestão de incidentes, a Dataprev considera inadequado comparar entre si os índices divulgados nos anos de 2014 a 2017 (peça 204, p. 21-22);

c) o TCU “ao analisar única e exclusivamente o somatório dos últimos anos não reconhece o esforço que a Dataprev vem fazendo na melhoria do processo”, que está sendo confirmada por uma variação positiva do indicador ao longo dos anos e que em 2017 94,05% dos incidentes registrados na Central de Serviços foram solucionados no prazo (peça 204, p. 22).

Análise

93. Em relação à argumentação da Dataprev de que é inadequado comparar entre si os índices divulgados nos anos de 2014 a 2017, cumpre esclarecer que a equipe de auditoria não fez qualquer comparação entre índices divulgados pela Dataprev. Como consta no parágrafo 183 deste relatório, a equipe fez os cálculos dos indicadores a partir das quantidades de incidentes informadas pelas empresas auditadas, usando a mesma metodologia de cálculo em todos os anos do período, portanto a argumentação não merece prosperar.

94. Também não merece prosperar a alegação da Dataprev de que o TCU se limitou a analisar única e exclusivamente o somatório dos últimos anos, sem reconhecer o esforço de melhoria que a Dataprev vem fazendo, como demonstra trecho que já constava do relatório preliminar, parcialmente transcrito a seguir (peça 206, p. 67):

409. (...) é necessário consignar que a Dataprev vem melhorando esse percentual ao longo do período, conforme Tabela 21: (...)

410. Caso essa tendência de melhora se mantenha e o percentual de incidentes resolvidos no prazo nos primeiros cinco meses de 2017 se mantenha no restante do ano, pode-se considerar que a Dataprev está em vias de resolver esse problema.

III.2.2. Serpro

Comentários

95. Quanto ao Serpro, a empresa afirmou que considera que outros indicadores devem ser avaliados numa análise da eficiência do serviço prestado, como o volume de incidentes registrados, que vêm sendo reduzido gradativamente, devido à maior estabilidade das soluções e serviços em produção, na análise da empresa, e a disponibilidade das soluções e serviços, que, de acordo com o Serpro, sempre atingem índice de disponibilidade média superior aos valores contratados (peça 198, p. 9).

Análise

96. No que tange ao Serpro, em relação aos demais indicadores por ele apontados, a equipe de auditoria concorda que a redução da quantidade de incidentes registrados anualmente sugere maior estabilidade das soluções e serviços em produção. A equipe ressalta, porém, que a análise ora em tela trata de percentual de atendimento de incidentes no prazo, que não é afetado pelo volume de incidentes cadastrados. Quanto à disponibilidade das soluções e serviços, essa não foi objeto de análise pelos motivos explanados nos parágrafos 34 a 38 do Anexo 4.

III.3. Clientes e usuários insatisfeitos com a qualidade dos serviços prestados

III.3.1. Dataprev

Comentários

97. Em sua manifestação, a Dataprev reconhece que a pesquisa de satisfação é um valioso mecanismo, uma vez que possibilita um relacionamento direto com o cliente, porém considera equivocada a conclusão de que o percentual de clientes satisfeitos com os seus serviços é muito baixo, por considerar que a natureza de uma pesquisa de satisfação inspira subjetivismo, tendo em vista as inúmeras variáveis inerentes ao processo (peça 204, p. 23).

Análise

98. A equipe de auditoria compartilha da opinião de que pesquisas de satisfação são um poderoso instrumento de avaliação da percepção do cliente acerca dos serviços prestados por uma empresa, mas ressalta que a possibilidade de desvios devido ao subjetivismo do instrumento é inerente a qualquer pesquisa de opinião. Contudo, essa possibilidade de desvio pode ser reduzida mediante o uso de técnicas adequadas para a elaboração do questionário e a definição do tamanho e dos critérios de seleção da amostra, as quais presumem-se que foram adotadas nas pesquisas realizadas.

99. Além disso, na presente auditoria, a avaliação de não somente uma única pesquisa, mas da série histórica dos últimos quatro anos, foi uma das medidas utilizadas pela equipe de fiscalização para conferir maior consistência a essa abordagem.

100. Por essas razões, entende-se que, no presente caso, a possibilidade de desvios nos resultados das pesquisas de satisfação devido ao subjetivismo intrínseco de pesquisas de opinião encontra-se mitigada, de forma que as conclusões extraídas desses resultados são consideradas válidas e consistentes.

IV. Achado 3 – A remuneração efetiva do cargo de analista está acima dos valores praticados no mercado

IV.1. Dataprev

Comentários

101. A Dataprev alega, em síntese, que:

a) os dados dos estudos utilizados como referência foram coletados junto aos profissionais do mercado e, portanto, não se pode descartar imprecisão ou inexatidão por se tratarem de dados autodeclarados (peça 204, p. 25-26);

b) nos estudos, foram eliminados os valores extremos, enquanto a análise do TCU incluiu os pontos fora da curva (peça 204, p. 26);

c) a metodologia de análise e de coleta, as fontes das informações e o tratamento estatístico utilizado difere em cada estudo utilizado como referência (peça 204, p. 28);

d) os resultados apontados nos estudos não leva em conta a frequência da população em cada faixa salarial (peça 204, p. 28);

e) não haveria convergência entre os valores referenciais de mercado calculados na análise e os que foram calculados pela própria Dataprev, com base nos estudos, quais sejam: média dos menores salários = R\$6.585,01; média dos salários = R\$ 8.733,79 e média dos maiores salários = R\$10.882,57, em contraste com, respectivamente, R\$ 6.492, R\$ 9.240 e R\$ 12.056, calculados pelo TCU (peça 204, p. 28-29);

f) haveria inconsistência nas rubricas consideradas na análise, pois, no caso do empregado detentor da maior remuneração apontada na Dataprev, consideraram-se as seguintes rubricas: salário, anuênio, adicional de atividade, adicional noturno incorporado, função de confiança incorporada e hora extra incorporada (peça 204, p. 29);

g) se fossem comparados os salários previstos nas tabelas oficiais da Dataprev, apenas 9,57% estaria acima da média de mercado, e se fossem comparadas remunerações da Dataprev, apenas 23,95% ficaria situado acima desse valor (peça 204, p. 32); e

h) se fossem comparados os salários previstos nas tabelas oficiais da Dataprev, apenas 1,12% estaria acima do maior valor de mercado, e se fossem comparadas remunerações da Dataprev, apenas 14,25% estaria acima desse valor (peça 204, p. 32).

Análise

102. Quanto às considerações de que a análise não considerou a diferença entre salário e remuneração e que os estudos de referência tratariam de salário-base, entende-se que não deve prosperar a argumentação da empresa, que é bastante calcada em definições conceituais, conforme se explica a seguir.

103. Verifica-se que os três estudos de referência utilizados avaliaram quatro grandes aspectos nas pesquisas: salário/remuneração, remuneração variável, benefícios legais e benefícios não financeiros. A leitura atenta de como esses aspectos são descritos nos estudos permite identificar claramente o que os pesquisadores entendem que estão abrangidos em cada aspecto. Quanto aos benefícios não financeiros, o termo é autoexplicativo e não foram considerados na análise. A remuneração variável trata de verbas relativas a bônus e participações nos resultados, nos moldes da que é paga pela Dataprev e, como antes exposto, deixou de ser considerada na análise. Os benefícios legais que possuem dimensões financeiras não foram considerados nos cálculos, pois entraram na classe de verbas consideradas indenizatórias. O aspecto referente ao salário/remuneração é o que foi considerado nas pesquisas.

104. Observe-se que estamos nos referindo a salário/remuneração, pois esse termo pode ser considerado equivalente no âmbito dos estudos realizados. Inclusive, o título da pesquisa realizada pela consultoria Michael Page é “Estudo de Remuneração”, sendo que o texto se refere a faixas salariais e, simultaneamente, a dados de remuneração. Porém, tudo fica claro no seguinte trecho desse estudo, citado pela própria Dataprev em suas argumentações, o qual explica que: “a remuneração representa o salário bruto mensal” (peça 204, p.27).

105. Reitera-se que, nos cálculos da equipe de auditoria, buscou-se excluir as verbas que não fizessem parte do salário bruto mensal recebido regularmente pelos empregados, de modo semelhante ao que fizeram os responsáveis pelos estudos de referência utilizados. Ademais, o termo “remuneração efetiva do cargo”, usado na análise, poderia ser perfeitamente substituído por “salário bruto mensal efetivo do cargo”, pois o mais importante não é o termo, mas o que ele representa.

106. Quanto ao item “a” do parágrafo 101 supra, verifica-se que o estudo da consultoria Hays se baseou também em informações recebidas de trezentas empresas e não apenas nas obtidas junto aos profissionais de TI (peça 162, p. 3), o que melhoraria a confiabilidade dos resultados. Adicione-se a isso o fato de que não se vê razão para o temor de que as respostas dadas pelos profissionais da área possam conter imprecisões ou inexatidões em grau tão elevado que desqualifiquem os resultados.



107. Sobre o item “b” do parágrafo 101 supra, não se vislumbram motivos para desconsiderar os extremos no cálculo das estatísticas descritivas, haja vista que não se tratou de uma amostra, diferentemente dos estudos usados como referência, mas de uma população: todos os empregados e dirigentes da empresa.

108. Em relação ao item “c” do parágrafo 101 supra, é fato que os parâmetros e métodos das pesquisas possuem diferenças, porém, também é fato conhecido que o maior número de informações sobre o mesmo fenômeno de uma mesma população tende a melhor capturar a realidade e produzir resultados mais confiáveis. Essa foi a motivação do uso de três estudos, haja vista sua disponibilidade.

109. Quanto ao item “d” do parágrafo 101 supra, os estudos de referência não possuem informações suficientes para se calcular a proporção dos respondentes da área de TI por faixa salarial. Entretanto, a pesquisa da consultoria Hays aponta que, consideradas todas as áreas profissionais e o conjunto de cargos, inclusive gerenciais, 55% do pessoal encontra-se na faixa salarial de até R\$ 10.000,00 (peça 162, p. 14). Se considerarmos essas proporções extensíveis à área de TI, o que seria bastante razoável, infere-se que a média salarial de mercado de um analista potencialmente ficaria em torno dos R\$ 9.240,00 calculados pela equipe de auditoria, ou abaixo dela, portanto sem efeito relevante nos resultados computados ou com resultados mais favoráveis às empresas avaliadas.

110. Sobre o item “e” do parágrafo 101 supra, as divergências de valores decorrem de alguns pormenores, como o fato de que a equipe de auditoria somente considerou dados dos estudos que eram relacionados com empresas de grande porte, para maior adequabilidade com as empresas avaliadas. Importante ressaltar que os cálculos feitos por iniciativa da Dataprev, com base nos estudos, revelam valores de média salarial de mercado e maior salário de mercado em patamares inferiores aos que haviam sido calculados pela equipe do TCU. Diante da redução desses limiares, os percentuais de pessoal da Dataprev que seriam considerados como tendo remuneração efetiva de cargo acima dos valores de referência seriam maiores do que aqueles calculados previamente à manifestação dos gestores. Diante do exposto, entende-se mais adequado manter como referenciais a média e maior valor de mercado originalmente calculadas pela equipe do TCU.

111. Relativamente ao item “f” do parágrafo 101 supra, tendo em vista o objetivo da análise em mensurar o salário bruto recebido de forma regular por cada pessoa da empresa, conforme anteriormente explanado, todas as rubricas citadas devem ser consideradas. Observe-se que a rubrica referente ao adicional citado é, na Dataprev, extensiva a todos no cargo e que a rubrica referente a anuênios é retratada no mercado de outras formas, como níveis de senioridade no cargo, algo que é também considerado nos estudos de referência. Quanto às outras verbas, por terem natureza de incorporadas, devem ser consideradas parte integral do salário/remuneração do indivíduo.

112. Quanto aos itens “g” e “h” do parágrafo 101 supra, a explicação para os percentuais calculados pela empresa serem diferentes daqueles calculados pela equipe de auditoria é que a empresa utilizou premissas diversas das utilizadas na análise original. Conforme citado no relatório, o objetivo não foi avaliar as tabelas salariais oficiais como base de comparação, mas sim os valores efetivamente constantes nas folhas de pagamento. Também há divergência nos componentes salariais que a empresa considerou como sendo remuneração e o que a equipe considerou integrar tal montante, conforme já explanado.

113. Por fim, a Dataprev ressalta que o salário pode sofrer acréscimos em razão de habilidades específicas que o profissional detém (peça 204, p. 28) e que a comparação entre segmento público versus segmento privado seria desprovida de equidade, pois o conjunto de variáveis que interferem distintamente nesses dois ambientes implicaria na desigualdade das bases de comparação (peça 204, p. 32).

114. Sobre esse ponto, entende-se que são justificativas plausíveis e que podem explicar as diferenças salariais entre empresas públicas e privadas, as quais devem ser avaliadas em estudos abrangentes sobre a participação do Estado na economia, considerando-se os custos e os benefícios para a sociedade brasileira, no âmbito econômico e social. Porém, não era objetivo da análise ora realizada e tampouco estava no escopo da auditoria avaliar o mérito dessas explicações. Entretanto, os resultados obtidos nesta fiscalização podem subsidiar os referidos estudos.

IV.2. Serpro

Comentários

115. O Serpro alega que:

a) possui dois planos de carreira, o Regimento de Administração de Recursos Humanos – RARH 2, de 1997, no qual se encontra 45% do pessoal, e o Plano de Gestão de Carreiras do Serpro – PGCS, implementado em 2008 (peça 203, p. 19);

b) o PGCS incorporou mudanças em relação ao plano RARH2 quanto aos critérios de progressão por mérito e por tempo de serviço, de forma que as promoções por tempo de serviço não são automáticas e o valor percentual da promoção foi reduzido em cerca de 70%, para um mesmo interstício. Quanto à promoção por mérito, o valor percentual da promoção foi reduzido em aproximadamente 40%, em relação ao plano RARH2 (peça 203, p. 5);

c) o PGCS também objetivou alinhar a remuneração com o mercado, de modo que a remuneração inicial é de R\$ 7.005,99 e, para os empregados com até dez anos de empresa, a remuneração média é de R\$ 10.170,81, comparável à praticada pelo mercado privado (peça 203, p. 5);

d) as diferenças ocorrem acima de 10 anos de empresa devido às progressões funcionais que são características de políticas de gestão de pessoas de empresas públicas como o Serpro, que possui planos de carreira estruturados, com possibilidade de encarreiramento profissional a longo prazo, o que não é prática comum no mercado privado (peça 203, p. 5); e

e) além da implementação do PGCS, outras ações vêm sendo conduzidas internamente com o objetivo de reduzir a folha de pagamento da empresa, tais como: i) possibilidade de redução de jornada de oito horas para seis horas diárias, com redução de 25% no valor do salário nominal e demais rubricas vinculadas; ii) programa de incentivo à aposentadoria, ao qual aderiram 965 empregados no ano de 2017 (peça 203, p. 20).

Análise

116. No que toca à manifestação do Serpro sobre o tema deste achado, todos os pontos suscitados pela empresa mostram que existem peculiaridades na estruturação dos planos de carreira e remuneratórios da empresa e também que têm sido realizadas ações com vistas a melhor alinhar os salários com os de mercado e reduzir o montante da folha de pagamento.

117. É possível constatar que algumas dessas medidas não foram tão efetivas, como é o caso da implementação da jornada reduzida de seis horas diárias, pois, com base nos dados de pessoal informados pelo Serpro, verifica-se que apenas 254 empregados, entre 10.783, aderiram à jornada de seis horas com redução de salário, no período avaliado.

118. Apesar de tudo, a questão central do achado não tem sido atacada pelo Serpro. O fato é que 79,9% dos empregados da empresa no cargo de analista recebeu remuneração efetiva do cargo, no período avaliado, acima do salário médio de mercado e 32,4% recebeu acima do maior salário de mercado, conforme identificado diretamente no conjunto das folhas de pagamento individuais.

119. É de se esperar que, a longo prazo, iniciativas como programas de incentivo à aposentadoria venham a reduzir esses percentuais. Entretanto, não há como deixar de concluir que,

para elevado percentual dos empregados do Serpro, a remuneração efetiva do cargo de analista, no período avaliado, encontrava-se acima dos valores praticados no mercado.

V. Achado 4 – Os preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não são competitivos no mercado

V.1. Dataprev

Comentários

120. A Dataprev alega que:

a) o preço praticado por ela para os serviços de desenvolvimento de sistemas se ampara em pesquisas realizadas junto ao *Gartner Group*, que apresenta o valor médio de PF no mercado mundial de R\$ 1.592,12 ou U\$ 476, conforme dados do *IT Key Metrics* (peça 204, p. 33); e

b) as peculiaridades de uma Empresa Pública destoam das características e facilidades inerentes ao modelo de funcionamento do mercado de tal forma que se torna inviável qualquer tentativa descontextualizada de comparação (peça 204, p. 33).

Análise

121. Em relação à argumentação apresentada pela Dataprev de que se ampara em pesquisas realizadas no mercado mundial para afirmar que pratica preços de mercado, tendo apresentado o *Gartner IT Key Metrics* como fonte de pesquisa, a equipe de auditoria considera ser essa uma comparação inapropriada, visto que a citada fonte apresenta dados baseados no mercado mundial e não apenas no mercado brasileiro, sendo que a América Latina e o Caribe possuem apenas 6% dos participantes da pesquisa (peça 207, p. 7).

122. Com relação à argumentação apresentada pela Dataprev de que as peculiaridades de uma empresa pública destoam das características e facilidades inerentes ao modelo de funcionamento do mercado, considera-se que essa pode ser uma das causas para os preços mais elevados praticados por essa empresa em relação àqueles cobrados por empresas privadas.

V.2. Serpro

Comentários

123. O Serpro manifestou-se inicialmente a respeito deste achado por meio do item 7 do Ofício DP-33791/2017 (peça 198, p. 13).

124. Posteriormente, versando sobre o conteúdo do relatório preliminar de auditoria, o Serpro encaminhou suas considerações por meio do ofício DP-624/2018 (peça 203). A empresa alega que:

a) diferentemente de empresas do setor privado, o Serpro não se vale de contratos individuais de pessoa jurídica, situação que eleva os custos com encargos trabalhistas e distorce a base de comparação (peça 203, p. 4);

b) o Serpro agrega valor adicional ao serviço de desenvolvimento de sistemas em termos de segurança de continuidade do serviço e de manutenção do conhecimento acumulado das regras de negócio dos processos dos clientes. Desta forma, os preços médios praticados pelo Serpro para tais serviços estariam compatíveis com o mercado (peça 203, p. 4); e

c) o comando do art. 2º da Lei 5.615/1970, considerada a redação dada pela Lei 12.249/2010, determina que é dispensada a licitação para a contratação do Serpro para prestar serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos pelo MF ou pelo MP. A dispensa de licitação não se confundiria com monopólio, pois é facultado a esses Ministérios a contratação dos mesmos serviços no mercado privado (peça 203, p. 4).

Análise

125. Com relação às argumentações apresentadas pelo Serpro de que não pode se valer de contratos individuais com pessoa jurídica, bem como de que os serviços de desenvolvimento de sistemas por ele prestados agregam valor adicional em termos de continuidade e de manutenção do conhecimento acumulado das regras de negócio dos processos dos clientes, tem-se que, assim como foi observado na análise dos comentários da Dataprev, tais situações provavelmente constituem causas para os maiores níveis de preços praticados por essas empresas em relação àqueles cobrados por empresas privadas, porém não elidem o fato de que esse diferencial de preços realmente existe.

126. No que se refere à argumentação quanto a não existência de monopólio (parágrafo 124 supra, alínea “c”), também não assiste razão ao Serpro, pois o *caput* do art. 2º da Lei 5.615/1970 (transcrito no parágrafo 309), estabelece que é “**dispensada** a licitação” para a contratação do Serpro por órgãos do MF e do MP quando se tratar de serviços de TI considerados estratégicos.

127. Cumpre registrar que licitação **dispensada** é diferente de licitação **dispensável**. A própria Lei 8.666/1993 diferencia esses dois tipos de dispensa. No art. 17, ela enumera os casos de licitação dispensada, e, no art. 24, ela versa sobre as hipóteses de licitação dispensável. Neste último caso, especificamente no inciso XVI, prevê-se a possibilidade de dispensa quando se trata da prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico.

128. Na hipótese prevista no inciso XVI do art. 24 da Lei das Licitações, o órgão contratante tem a **discricionariedade** de não realizar a licitação, desde que atendidos os requisitos constantes do art. 26 da referida Lei, entre eles as justificativas de preço e da razão da escolha do fornecedor ou executante. Porém, essa previsão contida na Lei das Licitações não se confunde com aquela a que se refere o art. 2º da Lei 5.615/1970 (Lei do Serpro). Pela Lei do Serpro, uma vez que o serviço de TI tenha sido considerado estratégico e seja atinente a órgão do MF ou do MP, a contratação do Serpro para a prestação desse serviço é ato **vinculado**.

129. Dessa forma, considera-se que o Serpro detém, de direito, o monopólio para a prestação de serviço estratégico de TI para órgãos do MF e do MP, cujo exercício depende somente da regulamentação infralegal do art. 2º, §1º e do art. 2º-A da Lei 5.615/1970, conforme proposta de ciência constante do Achados 6 (parágrafo 376).

130. Registre-se que, além das razões expostas, esse entendimento encontra respaldo no Voto Revisor do Ministro Aroldo Cedraz que subsidiou o Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário, relativo à consulta sobre a prestação de serviços estratégicos de TI pelo Serpro (parágrafo 7 do Anexo 3):

18. Observo que, apesar de as empresas participantes do mercado terem reservas quanto à divulgação de seus custos, tais reservas têm aplicabilidade limitada em contratos administrativos, em razão dos dispositivos da Lei 8.666/1993, em especial no caso em tela, **por se tratar de monopólio em serviços estratégicos**.
(grifou-se)

VI. Achado 5 – As receitas obtidas com a prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas são insuficientes para cobrir os custos incorridos com essa atividade

VI.1. Dataprev

Comentários

131. Em essência, a Dataprev não refutou os resultados apresentados, mas expressa opinião de que esta análise não seria pertinente e a metodologia inadequada, pois:

a) a situação apresentada decorreria de estratégia empresarial, em face de serviço considerado pela empresa de menor relevância, estratégico, ou por ter o propósito de captar e fidelizar clientes e, nessas condições não se vislumbra rendimento em viabilizar meios de tornar, por si só,

o resultado do serviço de desenvolvimento positivo, já que, embora importante, não seja o tipo de serviço contratado pelos principais clientes (peça 204, p. 36);

b) após o desenvolvimento de sistemas finalizado a empresa passa auferir receitas com o processamento da rotina ou sistema produzido (peça 204, p. 36-37); e

c) os serviços de desenvolvimento não são considerados pela Dataprev como “centro de resultado” e a empresa deve ser entendida como apenas uma única unidade geradora de caixa, de acordo com as melhores práticas contábeis (peça 204, p. 36-37).

Análise

132. Em relação aos itens “a” e “b” do parágrafo anterior, a equipe de auditoria tem o mesmo entendimento expresso pela Dataprev de que a prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas é utilizada como estratégia de captação e fidelização de clientes. Igualmente a equipe concorda com a afirmação de que após o desenvolvimento a empresa auferir receitas no serviço de produção ou processamento.

133. Comparativamente à receita que a empresa recebe por outros serviços, o serviço de desenvolvimento não é, de fato, o principal serviço contratado pelos principais clientes. Porém, verifica-se nas informações das demandas que os mais importantes clientes da empresa, como o Instituto Nacional do Seguro Social, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Previdência Social, são também os maiores usuários do serviço de desenvolvimento.

134. Assim, o que se conclui é que o serviço de desenvolvimento de sistemas é usado pelos principais clientes da empresa e que os resultados deficitários desse serviço são compensados na cobrança de outros serviços prestados, possivelmente não só a esses clientes, mas também aos demais tomadores de serviços da empresa.

135. O preço cobrado do serviço de desenvolvimento de sistemas não é compatível com o praticado no mercado, como se verificou no Achado 4 deste relatório. Então não se considera razoável a afirmação de que o preço praticado pela empresa para esse serviço é atrativo para fidelizar clientes. Ademais, os custos de pessoal incorridos para prestar esse tipo de serviço também não são compatíveis com os que se incorreria no mercado privado, conforme se viu no Achado 3.

136. Em face do exposto, não se pode considerar aceitável para o interesse público a estratégia de negócios adotada pela empresa, na qual tanto os preços praticados nos serviços de desenvolvimento de sistemas quanto os custos incorridos para realizá-los estão acima dos patamares praticados pelo mercado, pois isso implica em falta de economicidade para os clientes e para a própria empresa.

137. Além disso, sob o prisma da equidade que deve nortear a prestação de serviços públicos, considera-se que o rateio dos déficits incorridos nos serviços de desenvolvimento de sistemas para os serviços de produção causa injustiças para clientes que somente utilizam esses últimos.

138. Sobre o item “c” do parágrafo 131 supra, não são cabíveis, em relação a esta análise, as alegações de que os serviços de desenvolvimento não são considerados pela Dataprev como “centro de resultado” e a empresa deve ser entendida como apenas uma única unidade geradora de caixa, de acordo com as melhores práticas contábeis (peça 204, p. 36-37), conforme se explica a seguir.

139. As ponderações da empresa partem do princípio que a análise da auditoria é de cunho puramente econômico-contábil e tem como referencial apenas os resultados do ponto de vista da empresa, o que não acontece no caso em comento.

140. Ocorre que o escopo desta auditoria tem foco primordial no interesse público, em sintonia com as competências desta Corte de Contas. Seu escopo envolveu a economicidade, a qual foi



avaliada nesta análise não só sob o ponto de vista das empresas públicas prestadoras de serviços de TI, como tema intrinsecamente decorrente da eficiência das mesmas, mas também, com igual ênfase, sob o ponto de vista dos órgãos e entidades públicos tomadores dos serviços dessas empresas.

141. Sob esse prisma, as análises decorrentes deste achado contribuem para explicar possíveis causas do que se conclui no Achado 4, ou seja, os motivos pelos quais os preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não são compatíveis com os praticados no mercado, situação esta que leva à não economicidade, para as organizações públicas clientes, na contratação desses serviços.

142. Além disso, conforme previamente explanado, a análise permite inferir que o próprio serviço de processamento possa sofrer do mesmo mal, tendo em vista o princípio defendido pela empresa em suas manifestações sobre este achado, de que os componentes organizacionais se comunicam e buscam um resultado balanceado. Essa última hipótese mereceria análise aprofundada em auditorias futuras, não só por esse fato, mas também porque não foi possível, nesta oportunidade, avaliar a eficiência, a compatibilidade de preços dos serviços de produção e os custos incorridos com essa atividade.

143. Ressalta-se que, ainda que se considerasse apenas o ponto de vista econômico da empresa pública, seria de todo útil a análise de segmentos ou serviços específicos, por ter o condão de identificar gargalos e zonas de baixa eficiência. Nesse caso, o caminho ideal e que melhor conviria ao interesse público seria eliminar ou amenizar as causas dos problemas assim identificados, mesmo que soluções não estruturantes fossem possíveis, tal como o caso observado, no qual déficits econômicos permanentes na oferta de um tipo de serviço são compensados com a oneração de preços de outros.

144. A análise ora realizada também convalida o entendimento esposado pela equipe de auditoria no Achado 7, isto é, da importância de as empresas públicas de TI darem transparência, nas propostas comerciais, aos custos de componentes individualizados dos serviços prestados, pois isso permitiria aos potenciais clientes decidirem de forma fundamentada entre realizar contratações completas ou parciais e, se for o caso, buscar alternativas no mercado para certos componentes, em função dos preços sobre eles praticados.

145. Por todo o exposto, não se encontram razões para acatar os argumentos expostos pela Dataprev em relação a este achado, de modo que se mantêm as conclusões e as propostas de encaminhamento formuladas no relatório preliminar de auditoria.

VI.2. Serpro

Comentários

146. O Serpro entende serem aplicáveis algumas das argumentações registradas na sua manifestação sobre a construção dos índices de eficiência operacional do desenvolvimento, no sentido de que a empresa é uma prestadora de serviços de TI e não apenas fábrica de software/desenvolvedora de sistemas e, por isso, a análise da eficiência operacional deveria considerar os segmentos da empresa como um todo, a exemplo do paradigma Devops (peça 198, p. 8 e 15).

Análise

147. Sobre as questões abordadas pelo Serpro no parágrafo anterior, a equipe de auditoria já se manifestou nos parágrafos 30-34 deste anexo e, a partir daquelas ponderações, não se vislumbra aceitável a argumentação da empresa.

VII. Achado 6 – Falhas na aplicação do conceito de serviço estratégico da Lei do Serpro

VII.1. Ministério da Fazenda

Comentários

148. No entendimento do Ministério da Fazenda (peça 205, p. 2):

a) a regulamentação do conceito de serviços estratégicos de TI e o estabelecimento de metodologia de remuneração de tais serviços são questões públicas complexas e que estão diretamente relacionadas a uma possível redefinição do papel das empresas públicas prestadoras de serviços de TI no Estado brasileiro;

b) a redefinição do papel dessas empresas públicas é condição fundamental para a discussão da melhor forma da sua estruturação, do seu dimensionamento e do seu modelo de negócios;

c) o estudo requerido pelo item 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016-TCU-Plenário pode vir a ser amplo o suficiente para englobar o disposto no item 9.2.12 do Acórdão 1.469/2017-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 2.653/2017-TCU-Plenário, e, também, para englobar as recomendações e determinações endereçadas ao MF propostas no relatório preliminar de auditoria;

d) as questões abordadas nos referidos acórdãos são basilares e estruturantes, que precisam anteceder qualquer outra medida pontual e periférica que venha a ser adotada no curto prazo pelo MF;

e) o próprio TCU reconhece que o atendimento ao disposto nos acórdão citados na alínea precedente transcende os limites de competência exclusiva do MF, requerendo a participação de outros órgãos, como a Casa Civil e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

f) o atendimento de grande parte das deliberações propostas no relatório preliminar depende de medidas de aperfeiçoamento do arcabouço legal brasileiro. O processo legislativo tem o seu ritmo e características próprios que não estão sob a governabilidade do MF, o que leva a crer que certamente será constrangida a observância dos prazos propostos para o atendimento das deliberações.

149. Em face das razões apresentadas, o MF solicita que seja avaliada a possibilidade de consolidação das propostas de encaminhamento apresentadas no relatório preliminar, sobretudo aquelas constantes dos parágrafos 658 e 664 daquele relatório, com as recomendações e determinações constantes do item 1.7.3, do Acórdão 6.751/2016-TCU-Plenário e do item 9.2.12 do Acórdão 1.469/2017-TCU-Plenário, alterado pelo Acórdão 2.653/2017-TCU-Plenário, em uma determinação única, direcionada aos atores do governo federal competentes, dentre os quais o próprio MF, o MP e a Casa Civil, para apresentação de estudo e plano de ação, no prazo de 180 dias, contemplando diversos pontos que o MF elenca em sua manifestação (peça 205, p. 2).

Análise

150. Consideram-se procedentes os comentários do Ministério da Fazenda no que se refere às alíneas “a”, “b”, “c” e “e” do parágrafo 148 supra.

151. Porém não se acolhe a argumentação expressa na alínea “d” do parágrafo 148 supra, tendo em vista que, embora as questões abordadas nos itens 1.7.3 do Acórdão 6.751/2016 e 9.2.12 do Acórdão 1.469/2017, alterado pelo Acórdão 2.653/2017, todos do Plenário do TCU, sejam bastante amplas, nada impede que outras medidas pontuais e periféricas relacionadas àquelas questões possam ser adotadas de imediato, desde que mais urgentes, complementares, concordantes com o norte dado pelos citados acórdãos e até preparatórias para a implementação de ações mais complexas.

152. Também não se considera procedente a alegação descrita na alínea “f” do parágrafo 148 supra, uma vez que, ao contrário do ali exposto, em obediência aos princípios e normas de auditoria, os procedimentos adotados nos trabalhos de fiscalização, os possíveis achados e as propostas de encaminhamento são condicionados, orientados e embasados no ordenamento jurídico pátrio vigente.

153. Por fim, cabe esclarecer que não é possível atender à solicitação do Ministério da Fazenda no sentido de consolidar as propostas de encaminhamento desta fiscalização com as constantes em acórdãos correlatos, tendo em vista que isso implicaria em proposta de reforma do conteúdo dos referidos acórdãos, prática não usual nesta Corte, vez que cada processo do qual resulta um acórdão tem a sua dinâmica própria. Ademais, não se vislumbra neste relatório proposta de deliberação que mereceria tal providência, vez que as propostas que mais se aproximam dos temas tratados nos referidos acórdãos têm caráter mais pontual e periférico, no sentido a que se refere o parágrafo 151 retro.

VII.2. Dataprev

Comentários

154. A Dataprev afirma que conceito de serviços estratégicos são definidos pela Portaria – MF 47/2011, mas que o relatório de auditoria aponta que “ainda encontra-se pendente de uma melhor definição” (peça 204, p. 8).

155. Segundo o entendimento da empresa (peça 204, p. 8):

a auditoria cuidou de verificar a conformidade da aplicação do conceito, repita-se ainda pendente de melhoria de conceituação, na opinião da auditoria, aos casos concretos, e, para tanto, analisou, por amostragem, a fundamentação legal da contratação das empresas públicas de TI do governo brasileiro, dentre os contratos analisados está o Contrato 45/2012.

156. De acordo com a Dataprev, o Contrato 45/2012, cujo objeto era a prestação de serviços relativos ao Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe), foi firmado entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Consórcio Serpro/Dataprev, com fulcro no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993 (peça 204, p. 8-9, 91, 108).

157. O documento do Consórcio definia todas as condições contratuais sob as quais seriam desenvolvidas as tarefas de cada empresa participante, ficando a cargo da Dataprev apenas os serviços de desenvolvimento e consultoria. Ademais, a representação do Consórcio cabia ao Serpro, empresa líder, na forma do art. 33, inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 204, p. 9, 83-84).

158. A Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Planejamento, por meio do Parecer 1181-4.1.6/2012/MM/CONJUR-MP/CGU/AGU, opinou pela legalidade da contratação, com inexigibilidade de licitação com fulcro no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993 (peça 204, p. 9-10, 72, 80-81).

159. A Coordenação Geral de Contratos da Dataprev havia baseado a contratação no art. 24, incisos VIII e XVI, da Lei 8.666/1993, porém a análise jurídica realizada pela empresa, por meio do Parecer CGGCJ 085/2012, considerou que a tese de inexigibilidade de licitação com base no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993 também encontraria guarida legal (peça 204, p. 10, 71).

160. A Dataprev afirma, ademais, que “alega a auditoria que a impropriedade daquele contrato está na contratação da Dataprev para a execução de serviços de desenvolvimento e consultoria, visto que o SIGEPE foi classificado como serviço estratégico de TI” (peça 204, p. 10).

161. A empresa argumenta que, se o serviço de TI for considerado estratégico, o MP poderá contratar o Serpro para prestá-lo por meio de dispensa de licitação, na forma do art. 2º da Lei 5.615/1970. Aduz que, todavia, a mencionada lei veda a possibilidade de subcontratação, pelo Serpro, de outras empresas para a execução de serviços de natureza estratégica (peça 204, p. 10).

162. A esse respeito, a Dataprev pondera (peça 204, p. 10):

Ora, no caso do Consórcio nº 45/2012 não estamos falando de outras empresas contratadas, mas referindo-se a Dataprev – empresa pública federal constituída também para a prestação de

serviços de processamento de dados e desenvolvimento de sistemas, principalmente – que em razão da grandiosidade do trabalho a ser desenvolvido, somou sua experiência à do Serpro, a fim de atender as expectativas do Poder Público, (...), únicas empresas capazes de promover o fim social almejado pelo Ministério do Planejamento.

Análise

163. No que se refere à manifestação da Dataprev, fazem-se necessários alguns esclarecimentos antes do início da análise.

164. Em nenhum momento afirmou-se no relatório preliminar que a Portaria – MF 47/2011 contém conceituação de serviços estratégicos e muito menos que essa conceituação encontrar-se-ia pendente de melhor definição. Ao contrário, conforme parágrafos 515 e 516 daquele relatório, consignou-se que essa norma “cria regras para possíveis categorizações de serviços estratégicos, mas não os define nem os especifica” e que, portanto, “o comando do §1º do art. 2º da Lei 5.615/1970 encontra-se pendente de atendimento” (peça 206, p. 89-90).

165. A respeito da referida Portaria, também se registrou no parágrafo 577 do relatório preliminar que o seu objeto formal é estabelecer a metodologia de remuneração pelos serviços estratégicos prestados pelo Serpro, porém, na realidade, não o faz, pois não versa sobre como será calculado o valor dos referidos serviços (peça 206, p. 99). Dessa forma, o conteúdo da aludida Portaria não contribui para a análise das ponderações trazidas pela Dataprev.

166. Outro ponto a ser ressaltado é que não se “analisou, por amostragem, a fundamentação legal da contratação das empresas públicas de TI do governo brasileiro”, como afirmou a Dataprev, o que teria uma abrangência bastante ampla, mas sim “contratações da Dataprev e do Serpro, com base em uma amostra de contratos constante da Tabela 1” (peça 206, 91, parágrafo 525), a qual contém dezoito contratos.

167. Portanto, dessa relação de contratos, consta o contrato sobre o qual a Dataprev tece suas considerações. Trata-se do Contrato 45/2012, firmado entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Consórcio Serpro/Dataprev, que, por ter por objeto serviços de TI que foram considerados estratégicos pelo MP, teve a sua fundamentação legal examinada pela equipe de fiscalização à luz da Portaria – MP 438/2010, que define serviços estratégicos no âmbito daquele Ministério, e da Lei 5.615/1970, que dispõe sobre a contratação de serviços estratégicos.

168. Em nenhum ponto do relatório preliminar afirmou-se, mesmo que indiretamente, que a impropriedade do Contrato 45/2012 estaria na contratação da Dataprev para a execução de serviços de desenvolvimento e consultoria, visto que o Sigepe foi classificado como serviço estratégico de TI.

169. O que se afirmou, no tópico sobre falhas na classificação de serviços estratégicos, foi que o enquadramento como estratégico, pelo MP, de todos os serviços que compunham o contrato – não apenas o sistema Sigepe em si, mas também o seu desenvolvimento, o treinamento aos usuários e a consultoria técnica a ele associados – deu-se sem uma análise circunstanciada das características dos referidos serviços frente aos requisitos estabelecidos na Portaria – MP 438/2010 para tal classificação (peça 206, 92, parágrafos 528-531). Isso independe do fato de ter sido a Dataprev contratada ou não. Não se examinou essa questão nesse momento.

170. Em seguida, no tópico sobre falhas na contratação ou na formalização do contrato de serviços estratégicos, a avaliação do Contrato 45/2012 voltou à baila. Nesse momento sim, questionou-se a impropriedade da contratação da Dataprev, não porque ela executaria serviços de desenvolvimento ou outros quaisquer, mas porque ela executaria serviços considerados estratégicos, os quais, por lei, repise-se, são de competência exclusiva do Serpro, que não pode sequer subcontratá-los (peça 206, p. 93-94, parágrafos 542-543).



171. Neste ponto, é importante resgatar a ressalva feita pela Consultoria Jurídica junto ao MP, quando da análise da proposta de contratação em pauta (peça 204, p. 75):

5. Importante destacar como já exposto no artigo 3, alínea "c" acima, que o Parecer/nº 0786 - 4.2/2012/MM/CONJUR/MP/CGU/AGU (fls. 15-21) em manifestação relacionada à consulta feita pela Secretaria de Gestão Pública à esse órgão de Assessoramento Jurídico também dispôs que:

[...]

16. Destarte, o art. 2º, da Lei nº 5.615/1970 deixa claro que fica dispensada a contratação do SERPRO para a prestação de serviço de tecnologia da informação considerado estratégico, o que resulta na impossibilidade de contratação de consórcio constituído por essa entidade, posto que, não será contratada a entidade SERPRO, mas o consórcio, mesmo que a empresa líder seja o SERPRO.

172. A própria Dataprev reconhece que a lei veda a possibilidade de subcontratação, pelo Serpro, de outras empresas para a execução de serviços de natureza estratégica (parágrafo 161). No entanto, argumenta que a Dataprev não é uma empresa qualquer, mas que por suas características distintas, entende pela não aplicabilidade da vedação de subcontratação a seu caso (parágrafo 162).

173. Embora se possa concordar que a situação jurídica da Dataprev constitui um diferencial a seu favor nesse caso – pois se trata de empresa pública criada com a finalidade de prestar serviços de TI para o Governo –, além de que no plano factual tem demonstrado ao longo dos anos ser capaz de prestar relevantes e complexos serviços que suportam funções estruturantes do Poder Público, o que, hipoteticamente, do ponto de vista técnico-administrativo, a habilitaria também a prestar serviços de TI considerados estratégicos pelo Governo, não se vislumbra como acolher a pretensão da empresa nesse sentido, em face da clareza da Lei 5.615/1970, com a redação alterada pelos arts. 67 e 68 da Lei 12.249/2010, de que tais serviços devem ser prestados pelo Serpro.

174. Por todo o exposto, não merece acolhida a argumentação de que a Dataprev poderia prestar serviços estratégicos para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com licitação dispensada com base na Lei 5.615/1970.

VII.3. Serpro

Comentários

175. O Serpro entende que a especificação do fundamento legal da contratação, embora não seja exclusiva do contratante, é incumbência primária desse, sobre a qual é responsável e o contratado não tem ingerência (peça 203, p. 6, 22-23).

176. A instituição de controles no âmbito do Serpro, conforme recomendação proposta pela equipe de auditoria no relatório preliminar, não garante ausência de ocorrências semelhantes, pois, em última análise, cabe ao ordenador da despesa a determinação do fundamento da contratação (peça 203, p. 6, 22-23).

177. A empresa informa que, alternativamente ao controle interno recomendado, aponta com exatidão em suas propostas comerciais o fundamento legal que entende adequado para a contratação de seus serviços (peça 203, p. 6).

178. A empresa observa também que o Contrato 1/2014, firmado com o Ministério das Cidades, não deixou de apontar o fundamento legal entendido como correto, qual seja, o art. 24, inciso XVI, da Lei 8.666/1993 (peça 203, p. 6, 22-23).

Análise



179. Discorda-se da afirmação do Serpro de que o contratado não tem ingerência sobre o conteúdo as cláusulas contratuais, vez que responde solidariamente com o contratante por eventuais erros, omissões e irregularidades que nelas se verifiquem.

180. A empresa informa que aponta para o futuro cliente o fundamento legal que entende para a contratação, o que se considera uma boa prática e não se pode deixar de considerar uma forma de controle interno sobre a qualidade da formalização do contrato. No entanto, não consta dos autos evidências dessa afirmação, fato que poderá ser verificado oportunamente, quando do monitoramento das deliberações decorrentes desta fiscalização.

181. Assim, a título hipotético, caso a empresa venha a informar ao contratante o fundamento legal considerado correto para a contratação, mas, mesmo assim, o contratante insista em consignar um outro fundamento, é possível que a empresa não venha a ser responsabilizada solidariamente com o contratado em caso de eventuais irregularidades decorrentes do embasamento legal utilizado para o contrato, em que pese a empresa sempre tenha a opção de não formalizar contrato diante de cláusulas que considere incorretas, irregulares ou inaplicáveis.

182. Dessa forma, entende-se oportuna e salutar a manutenção da recomendação questionada pelo Serpro.

183. Com relação à informação do Serpro sobre fundamentação utilizada no Contrato 1/2014, firmado com o Ministério das Cidades, o assunto já foi analisado anteriormente (parágrafo 356).

VIII. Achado 7 – Ausência de rastreabilidade e transparência na composição dos preços praticados

VIII.1. Dataprev

Comentários

184. Segundo a Dataprev, a metodologia de precificação não elimina outras formas de se estabelecer preços, tendo em vista que, em alguns casos, o mercado pode ser usado como parâmetro e, em outros, os preços dos serviços precisam se enquadrar dentro das condições orçamentárias dos clientes públicos (peça 142, p. 32).

185. A empresa informa que tem enfrentando grandes dificuldades para encontrar uma metodologia de precificação que sirva de modelo único para todo tipo de serviço e cliente. As dificuldades advêm de fatores relacionados não somente à natureza do cliente ou do serviço como também das questões tecnológicas. Como exemplo, cita a dificuldade no rateio de recursos tecnológicos (balanceamento, rede, virtualização), bem como na mensuração de margens que permitam lidar com todas as peculiaridades do setor público (peça 142, p. 32).

186. Esclarece que os preços finais praticados, individualmente, podem ter margens diferenciadas para mais ou para menos, cabendo à Empresa planejar estrategicamente como financiar suas atividades. Neste tocante, a metodologia de precificação vigente à época da fiscalização tem caráter limitado (peça 142, p. 32).

187. A Dataprev informa que tem investido na melhoria desse processo e que o último investimento realizado, ainda em implantação, prevê novo modelo de custeio dos serviços que poderá oferecer melhores alternativas de metodologia de precificação (peça 142, p. 33).

188. No que tange à obrigatoriedade de apresentação, por parte das empresas contratadas pelo Poder Público, de planilha com o orçamento detalhado dos itens que compõem o preço dos produtos comercializados, conforme prevê o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, a Dataprev argumenta que a finalidade primordial da referida planilha é detalhar os componentes de custos, refletindo o efetivo encargo financeiro que decorre destes componentes e oneram a execução do serviço, “sem

que, para isso seja necessário apresentar também a estratégia comercial adotada na formação do preço” (peça 204, p. 2-3).

189. Acrescenta que a identificação da estratégia utilizada para se chegar ao preço não é o objetivo da planilha e seu conhecimento não é determinante para a decisão de aceitação ou não da proposta pelo eventual contratante. Em seguida faz uma série de considerações sobre estratégias organizacionais e a posição competitiva que delas decorrem (peça 204, p. 3).

190. O gestor considera que por se tratar a Dataprev de uma empresa pública com personalidade jurídica de direito privado a companhia pode se utilizar dos métodos de formação de preços adotados pelas empresas privadas. Acrescenta que, “não obstante o fato do foco principal de uma Empresa Pública não ser o de auferir lucros, estes, dentre vários outros fatores que compõem a estratégia negocial, são considerados para que este tipo de Empresa mantenha uma posição competitiva” (peça 204, p. 5).

191. O gestor faz a seguinte afirmação, *in verbis* (peça 204, p. 5):

Por fim, sobre este tema, é importante destacar que a presente auditoria pretende aferir a produtividade e qualidade do serviço de TI efetivamente prestado pela Dataprev, e para isto, não é necessário conhecer a estratégia de negócio desta estatal, haja vista que o cumprimento da exigência legal é verificada a partir da planilha de preços com os custos unitários do serviço.

192. Por fim, a Dataprev afirma que “não é a mera rastreabilidade de preços que garante maiores níveis de eficiência, tampouco redução de custos ou melhores preços aos clientes” (peça 204, p. 46).

Análise

193. A respeito das ponderações da Dataprev sobre a metodologia de precificação, cabe esclarecer que os entendimentos e conclusões constantes do relatório preliminar de fiscalização não apontam para eventual exigência de que todos os preços finais praticados sejam exatamente iguais àqueles resultantes dos sistemas automatizados de gestão de custos e de orçamentação, mesmo porque reconhece-se a existência de fatores extras, muitas vezes de previsão automática inviável. O que o relatório preliminar propôs determinar foi que as empresas públicas prestadoras de serviços de TI controlem e registrem tais fatos, ou seja, que preservem as memórias de cálculo e os demonstrativos de formação de preços que embasaram a formulação de propostas comerciais, assim como os documentos e decisões que subsidiam as modificações nos preços originalmente orçados pela área técnica (peça 206, p. 111, parágrafo 656.5).

194. Com relação aos demonstrativos de formação de preços, a Dataprev, em seus comentários sobre o relatório preliminar, reconhece que:

a) a existência de planilhas com a indicação de todos os custos unitários do serviço ou solução contratada é obrigação legal imposta a toda a Administração Pública, tanto na condição de contratada, como de contratante (peça 204, p. 2-3);

b) nesse sentido, o que a Lei das Licitações requer é o orçamento **detalhado** da **composição** de todos os itens formadores do preço total (peça 204, p. 2; grifou-se);

c) devem ser previstos todos os custos e despesas, a fim de se elaborar a planilha mais consistente possível (peça 204, p. 3);

d) essa identificação dos custos possibilita, ao pretense contratante, uma análise adequada da aceitabilidade e exequibilidade da proposta apresentada (peça 204, p. 3).

195. Além dos pontos enumerados no parágrafo anterior, nos quais há plena concordância da Dataprev com os entendimentos expostos neste relatório, verifica-se que em nenhum momento

requereu-se que a Dataprev ou o Serpro apresentassem, nas propostas comerciais, as estratégias comerciais adotadas na formação do preço. O que se propôs determinar foi exatamente o entendimento que a Dataprev reconhece como pertinente, conforme consignado no parágrafo anterior, ou seja, que essas empresas públicas apresentem, junto com suas propostas comerciais, os demonstrativos de formação de preços de cada serviço e sistema objeto da proposta, em observância ao art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 (peça 206, p. 111, parágrafo 656.6).

196. A respeito da abordagem realizada pela Dataprev sobre a personalidade jurídica da empresa e sua repercussão sobre os demonstrativos de formação de preços, a geração de lucros e a competitividade (parágrafo 190 deste anexo), o gestor da Dataprev se equivoca com relação aos entendimentos consignados no relatório de auditoria. Em nenhum momento o método de formação de preços adotado pela empresa foi criticado. O que se requer é que a composição dos preços decorrentes desse método (ou de qualquer outro que a empresa venha a adotar) seja explicitada nas propostas comerciais, em atendimento à disposição legal.

197. Quanto ao objetivo ou possibilidade de geração de lucro e à competitividade das empresas públicas fiscalizadas, ao contrário do que afirma o gestor, este relatório é abundante em análises e deliberações que têm por objetivo contribuir para ganhos de eficiência operacional e econômico-financeira, bem como melhoria da sustentabilidade dessas empresas, pois esse é o cerne da fiscalização.

198. Quanto à manifestação do gestor da Dataprev sobre o que a presente auditoria pretendia aferir (parágrafo 191 deste anexo), esclareça-se que a abordagem reducionista de tal observação não corresponde à realidade. Conforme consta da seção introdutória deste relatório, Seção II.3 – Objetivos da auditoria (parágrafos 23-26), o escopo desta fiscalização é muito mais amplo do que “aferir a produtividade e qualidade do serviço de TI efetivamente prestado”, abrangendo, entre outras coisas, a legalidade da prestação dos serviços, os preços praticados e as metodologias de precificação. Evidentemente que tal escopo foi devidamente comunicado aos órgãos e entidades fiscalizados nos primeiros passos desta fiscalização (peças 2-5), em consonância com as normas internas que regem as fiscalizações realizadas pelo TCU.

199. Tendo em vista que o escopo desta fiscalização é mais amplo do que sugeriu a Dataprev, fazia-se necessário conhecer, de fato, a estratégia de negócio da empresa para possibilitar uma melhor compreensão sobre os métodos de precificação praticados.

200. Com relação à rastreabilidade dos preços, considera-se correta a afirmação da Dataprev de que não é a mera rastreabilidade de preços que garante maiores níveis de eficiência, tampouco redução de custos ou melhores preços aos clientes (parágrafo 192 deste anexo). Porém a possibilidade de rastrear a formação dos preços praticados nos contratos da empresa e de saber quais suas exatas composições são os requisitos mínimos de controle para a adequada prestação de contas e transparência das empresas públicas.

201. A seguinte opinião da empresa, consignada nos comentários sobre o relatório preliminar de fiscalização, demonstra o entendimento equivocado dos gestores da Dataprev do que seria a composição de preços de determinado serviço (peça 204, p. 46-47, *in verbis*):

A política de preços da Dataprev, entregue aos auditores, informa os itens que são suficientes para balizar a formação dos seus preços, que são os abaixo descritos. Estes, em conjunto com diversas outras cláusulas de detalhamento, são suficientes para reger a relação comercial e vêm sendo rigorosamente atendidos nos contratos realizados com seus clientes.

Quadro 5 - Composição de Preços Conforme Política

Unidade de medida	Base para mensuração do item faturável.
-------------------	---

Periodicidade de faturamento	Período para medição do serviço prestado.
Quantidade	Quantidade do recurso a ser empregado está vinculada à unidade de medida utilizada.
Item faturável	Elemento que a Empresa utiliza para orientar e definir a base de cobrança e que seja de fácil percepção por parte do cliente.
Preço Unitário	Valor que associado à quantidade do serviço prestado, resultará no montante que deverá ser reservado pelo cliente para pagamento pelos serviços prestados.

202. O que a tabela apresentada no parágrafo precedente trata não é da **composição** de preço de um produto ou serviço, conforme determina a Lei 8.666/1993, art. 7º, §2º, inciso II, mas tão somente do próprio preço unitário do produto ou serviço, bem como de outros critérios para a sua cobrança. Não se detalha como se chegou ao preço unitário do produto ou serviço, ou seja, qual é a composição dos seus custos.

203. Em síntese, o que se observa é que o gestor da Dataprev resiste em dar transparência a seus clientes sobre a efetiva composição dos preços de cada serviço integrante dos contratos com eles firmados. O seguinte trecho consignado nos comentários dessa empresa sobre o relatório preliminar evidencia essa afirmação (peça 204, p. 47, *in verbis*):

Por fim, no que diz respeito à transparência, sua prática não passa, necessariamente, pela abertura da composição de seus custos, mas sim pela postura de se manter a publicidade de suas políticas e seus contratos, nos termos das normas que tratam do assunto, buscando eficiência em suas operações.

204. Neste ponto, cabe relembra a análise empreendida a respeito deste achado, na qual se consignou que a própria política de preços da Dataprev expressa diretriz restritiva quanto à transparência da composição dos custos: “os questionamentos dos clientes, no que diz respeito à composição de custos, devem ser respondidos de forma padronizada. A referida composição deve ser expressa por BDI – Benefícios e Despesas Indiretas” (parágrafo 425).

VIII.2. Serpro

Comentários

205. O Serpro informa que utiliza a metodologia ABC para elaboração de sua política anual de preços, considerando a variação dos custos dos insumos que compõem os serviços produzidos para seus clientes. Entretanto, nem sempre é possível sua aplicação integral ou mesmo parcial, pois existem casos em que os contratos são renovados aplicando os índices oficiais previstos em cláusulas específicas e que não espelham os índices aplicados na sua política de preços. Por outro lado, há diversos casos em que a política de preços foi aplicada integralmente. Os fatores negociais impactam na aplicação integral de política de preços e causam ligeira falta de uniformização dos preços entabulados nos diversos contratos (peça 198, p. 17).

206. A empresa reconhece que devem ser feitos aperfeiçoamentos no processo de gestão comercial e contratual para obtenção de maior rastreabilidade dos preços firmados em contratos de receita e respectivas memórias de cálculo, aperfeiçoamentos estes que pretende implementar ao longo de 2018 (peça 203, p. 6).

207. Porém, discorda do encaminhamento constante do parágrafo 656.6 do relatório preliminar, no sentido de que, em atenção ao art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e ao art. 8º, §2º, inciso II, da Lei 13.303/2016, a empresa passe a fornecer aos clientes, junto com a proposta comercial, os demonstrativos de formação de preços de cada serviço e sistema objeto da proposta, em nível de

detalhamento que permita a identificação dos recursos produtivos utilizados (insumos), com as respectivas quantidades e preços (peça 206, p. 111).

208. O Serpro entende que a proposição da Sefti não decorre da redação legal e que, para atendimento à transparência na composição de preços, considera suficiente a disponibilização dos custos agregados por grupo de recursos, o que afastaria a hipótese de prática de sobrepreços (peça 203, p. 6).

209. O Serpro argumenta que a proposta de encaminhamento no sentido de que a empresa teria o prazo previsto no art. 91, *caput*, da Lei 13.303/2016 para passar a fornecer aos clientes os demonstrativos de formação de preços em nível de insumos permite concluir que tal determinação não tem fundamento no art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, mas no art. 8º, §2º, inciso II, da Lei 13.303/2016 (peça 203, p. 24).

210. Entende, porém, que o citado dispositivo da Lei das Estatais determina apenas que quaisquer obrigações e responsabilidades que a empresa pública e a sociedade de economia mista que explorem atividade econômica assumam em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam deverão ter seu custo e suas receitas discriminados e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil. Considera que não é possível extrair da redação legal a determinação proposta pelo relatório preliminar da auditoria (peça 203, p. 24).

211. Informa que, para atendimento à transparência em nível de serviço e sistema, os processos e sistemas internos serão revistos de modo a disponibilizar aos seus clientes a composição dos preços agrupados na visão de recursos (pessoal, hardware, software e outras despesas) (peça 203, p. 24).

212. Entende que o detalhamento acerca da composição dos custos em nível de insumo constitui informação estratégica de negócio (peça 203, p. 24).

213. Por essas razões, solicita que seja reconsiderada a afirmação constante do relatório preliminar (peça 206, p. 4) de que a ausência de transparência na composição dos preços praticados pelas empresas públicas de TI dificulta sobremaneira a análise da compatibilidade desses preços com os que se verificam no mercado, o que favorece a ineficiência e a ineficácia na prestação de serviços por essas empresas e a falta de economicidade nas suas contratações (peça 203, p. 7, 24).

Análise

214. No que se refere aos comentários do Serpro a respeito da necessidade de transparência da composição dos preços, considera-se que a posição da empresa representa um avanço em relação à situação encontrada.

215. Nada obstante, entende-se que a disponibilização aos clientes, da composição dos custos dos produtos comercializados, com agregação por grupo de recursos (infraestrutura, pessoal, hardware, software), seria insuficiente para possibilitar a identificação dos recursos efetivamente utilizados (p. ex. unidade de processamento, unidade de armazenamento, unidade de rede, software de monitoramento, software de análise de dados, analistas, programadores *etc.*), com seus respectivos quantitativos e custos incorridos, de modo a ser possível a comparabilidade com o mercado e o atendimento aos dispositivos legais referenciados.

216. Ressalte-se que, para determinados tipos de serviços nos quais a empresa pública de TI detém a exclusividade na prestação, a comparação com o mercado por meio do preço final do serviço não é possível, mas tal comparação seria viável, por exemplo, por intermédio dos componentes de formação do preço.

217. A esse respeito, é importante trazer à luz novamente trecho do Voto Revisor do Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário, proferido pelo Ministro Aroldo Cedraz, segundo o qual a “transparência

na composição dos preços, bem como a comparabilidade destes com o mercado” é fator essencial na precificação dos serviços estratégicos (peça 206, p. 105, parágrafo 628).

218. No que tange à argumentação do Serpro quanto à fundamentação legal da determinação para que passe a fornecer a composição detalhada dos preços aos clientes quando da formulação de propostas comerciais (parágrafo 209 deste anexo), tem-se a esclarecer o seguinte.

219. Com relação ao critério utilizado para fundamentar a determinação, ou seja, o art. 8º, §2º, inciso II, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais), transcreve-se a seguir o texto da Lei, para melhor compreensão (grifou-se):

Art. 8º-As **empresas públicas** e as sociedades de economia mista deverão observar, **no mínimo**, os seguintes requisitos de transparência:

(...)

§ 2º-**Quaisquer obrigações e responsabilidades** que a empresa pública e a sociedade de economia mista **que explorem atividade econômica** assumam **em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado** em que atuam deverão:

(...)

II - ter seu custo e suas receitas **discriminados** e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

220. O *caput* do art. 8º da citada Lei anuncia que as empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão observar um mínimo de requisitos de transparência, os quais enumera em seus subitens. Conforme já registrado (parágrafos 8 e 16 deste relatório), a Dataprev e o Serpro são empresas públicas, portanto, destinatárias do comando legal sob comento. Ademais, conforme dispõe o referido *caput*, o requisito estabelecido pelo §2º, inciso II, deve ser considerado como um dos requisitos mínimos de transparência estabelecido pela Lei das Estatais.

221. Assim, uma vez demonstrado que a Dataprev e o Serpro enquadram-se no conceito delineado pelo §2º do art. 8º da Lei das Estatais, conforme se fará a seguir, o não cumprimento do inciso II do citado parágrafo implicaria em afronta à referida Lei.

222. Em primeiro lugar, considera-se que a Dataprev e o Serpro, de fato, exploram atividade econômica. Essas empresas exercem atividades típicas do setor de tecnologia da informação, firmam contratos de compra, venda e prestação de serviços com entidades públicas e privadas, visam e distribuem lucro para seus proprietários.

223. Quando tais empresas públicas firmam contratos administrativos com terceiros, na qualidade de contratadas, nos quais se comprometem a prestar serviços e a fornecer produtos em troca de remuneração e aferição de receitas, tais contratos passam a constituir obrigação e responsabilidade para essas empresas públicas.

224. Ademais, quando os mencionados contratos são firmados sem a realização de licitação, com fundamento, por exemplo, no art. 24, inciso XVI, da Lei 8.666/1993, que concede essa prerrogativa a essas empresas públicas (“prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico”), as obrigações e responsabilidades por elas assumidas em decorrência desses contratos se dão em condições distintas às de qualquer outra empresa do setor privado em que atuam.

225. Portanto, é nítido que quando a Dataprev e o Serpro firmam contratos administrativos de receita com órgãos ou entidades do Poder Público, sem necessidade de licitação (seja por meio de licitação dispensável, dispensada ou inexigível), elas enquadram-se perfeitamente no conceito do §2º do art. 8º da Lei das Estatais.

226. Nessas circunstâncias, essas empresas públicas prestadoras de serviços de TI ficam obrigadas, de acordo com o inciso II do §2º do art. 8º da Lei das Estatais, a ter os custos e as receitas

associados à obrigação e à responsabilidade assumida, ou seja, à prestação do serviço contratado, **discriminados** e divulgados de forma transparente, inclusive no plano contábil.

227. Em face do exposto, entende-se que não cabe razão ao Serpro, de forma que se mantém o entendimento registrado no relatório preliminar a respeito deste achado, bem como a respectiva proposta de encaminhamento, cujo prazo foi alterado para 180 dias, de modo a ficar mais favorável às empresas.

IX. Outros comentários

IX.1. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Comentários

228. No entendimento do gestor do MP, os apontamentos e achados constantes do relatório preliminar de auditoria são pertinentes. O órgão pleiteia, porém, que as deliberações oriundas desta fiscalização sejam alinhadas às já emanadas por este Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 906/2009, 3.348/2012, 2.393/2013 e 2.734/2015, todos do Plenário do TCU (peça 202, p. 1).

Análise

229. Quanto aos comentários oferecidos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, os acórdãos por ele mencionados foram os que continham as determinações que motivaram esta fiscalização, conforme explanação inicial (parágrafo 6 deste relatório) e síntese do desdobramento dos processos atinentes a tais acórdãos (Anexo 3 desta instrução).

230. No caso do Acórdão 906/2009-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, as deliberações versaram precipuamente sobre medidas destinadas ao aperfeiçoamento do Cadastro Único para Programas Sociais, tema daquela fiscalização. Não houve deliberações endereçadas ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. A conexão com esta fiscalização deu-se por meio do item 9.12 do acórdão, orientado para a realização de auditoria com vistas à avaliação da economicidade, eficiência, eficácia e legalidade dos serviços de TI prestados por entidades públicas, em especial, dos preços praticados. Esse foi o escopo desta fiscalização e, nesse sentido, considera-se que as deliberações ora propostas estão alinhadas com o comando do citado acórdão.

231. O Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, referiu-se à resposta a consulta formulada pelo Ministro de Estado da Fazenda e não conteve deliberações endereçadas ao MP. No entanto, no item 9.3, houve determinação à Secretaria Geral de Controle Externo do TCU para que analisasse aspectos relacionados à precificação e à definição de serviços estratégicos de TI. Este último tema diz respeito a competências atribuídas ao MP pelo §1º do art. 2º da Lei 5.615/1970, com a redação dada pelo art. 67 da Lei 12.249/2010. Tais assuntos integraram o escopo desta fiscalização e os endereçamentos contidos no aludido acórdão foram abordados, tendo resultado, neste relatório, em propostas de encaminhamento consideradas cabíveis para o equacionamento das questões suscitadas.

232. Quanto ao Acórdão 2.393/2013-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, este sim conteve deliberações dirigidas diretamente ao MP, no papel de gestor de contratos, abordando questões específicas resultantes de fiscalização de contrato firmado entre o órgão e o Serpro, destinadas ao aperfeiçoamento do planejamento e da gestão contratual. Esta fiscalização abordou papel distinto desempenhado pelo MP, qual seja o de órgão responsável pela especificação dos serviços estratégicos de TI, conforme comando do §1º do art. 2º da Lei 5.615/1970, razão pela qual os encaminhamentos não guardam relação direta.

233. No que se refere ao Acórdão 2.734/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, tratou-se de monitoramento das determinações e recomendações expedidas em decorrência de auditoria realizada nos sistemas Siasg e Comprasnet, de responsabilidade do MP. Por meio do item



9.6 desse acórdão, foi concedido prazo de noventa dias ao MP para apresentação de relatório final sobre o atendimento aos itens do Acórdão 1.647/2010-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, considerados não cumpridos no monitoramento, os quais, à semelhança dos outros acórdãos citados, versavam sobre melhorias em sistemas informatizados e procedimentos de gestão contratual, portanto sobre temas não diretamente ligados à abordagem desta fiscalização, no que se refere ao papel do MP, conforme citado no parágrafo anterior.

234. Cabe registrar que, além desses acórdãos correlatos enumerados pelo MP, existem também aqueles citados pelo MF em sua manifestação e que foram comentados nos parágrafos 150 e 151 deste anexo.

235. Ante o exposto, considera-se que as propostas de encaminhamento oriundas desta fiscalização estão alinhadas com as deliberações já emanadas por este Tribunal.



Anexo 6 – Análise da situação econômico-financeira da Dataprev e do Serpro

I. Dataprev

I.1. Situação Econômica

Capacidade de gerar lucro

1. Nos últimos dez anos (2007 a 2016), a Dataprev conseguiu aumentar seu lucro líquido em R\$ 150 milhões (442%), sendo que o aumento decorreu principalmente do crescimento de 146% das receitas operacionais líquidas contra 108% dos custos.

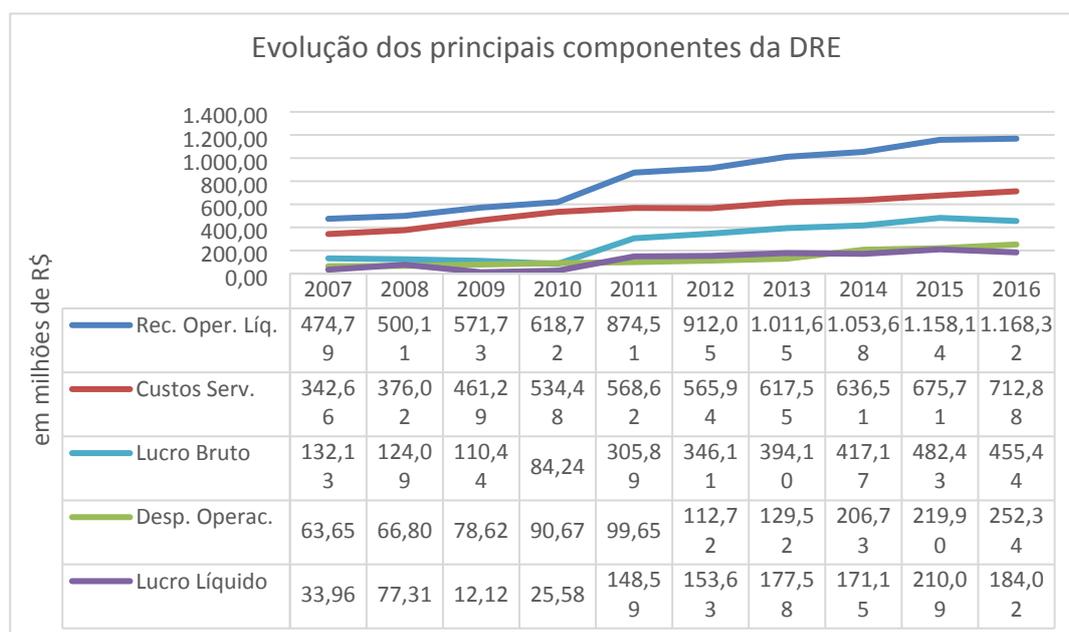


Gráfico 9 – Evolução dos principais componentes da DRE, na Dataprev

Fonte: DREs de 2007 a 2016, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti

2. De 2007 a 2010, as receitas operacionais líquidas cresceram em valores proporcionalmente menores do que os custos dos serviços prestados, ocasionando seguidas quedas na sua margem bruta (lucro bruto). Além disso, nesse mesmo período, a lucratividade da empresa (LL/RL) foi reduzida em cerca de 42%.

3. Já em 2011, o lucro bruto da Dataprev melhorou substancialmente, crescendo cerca de 263% em relação ao ano anterior (2010). A melhora no resultado bruto foi produto, principalmente, do incremento de 41% nas receitas operacionais líquidas contra apenas 6% nos custos dos serviços prestados.

4. O aumento nas receitas operacionais líquidas, a partir de 2011, é resultante do incremento das receitas de processamento de dados prestadas ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) à Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) e ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Além disso, houve incremento de 30% nas receitas com o processamento de empréstimos consignados realizados por aposentados e pensionistas em instituições financeiras. No próximo tópico, as receitas da empresa serão melhor detalhadas.

5. Nos anos seguintes, as receitas operacionais continuaram subindo em percentuais superiores aos aumentos dos custos dos serviços prestados, com exceção do exercício de 2016 em que as receitas cresceram 1%, em comparação a 2015, contra 6% dos custos dos serviços, o que contribuiu para a redução do lucro bruto de 2016.

6. Outro componente da Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) que ajudou a empresa a melhorar os seus resultados, nos últimos três anos, foram as receitas financeiras. De 2007 a 2013, a empresa acumulou resultado financeiro negativo de R\$ 30,4 milhões. No entanto, a partir de 2014, em decorrência principalmente dos encargos financeiros que incidem sobre as faturas de clientes em atraso, a empresa passou a ter resultado financeiro positivo, acumulando, de 2014 a 2016, superávit financeiro de R\$ 97,4 milhões.

7. No período de 2011 a 2015, observa-se também que a margem bruta da empresa deu um salto considerável em relação aos anos anteriores. Por exemplo, em 2011, para aumentar seu lucro bruto em 263%, a empresa precisou aumentar suas receitas operacionais em apenas 41%, ou seja, a margem de lucro da empresa cresceu largamente.

Obtenção de receitas

8. As receitas operacionais obtidas pela Dataprev são provenientes da prestação de três tipos de serviços: processamento, desenvolvimento e suporte técnico. O processamento de dados é o serviço com maior faturamento da empresa, alcançando 98,4% do total das receitas operacionais do ano de 2016.

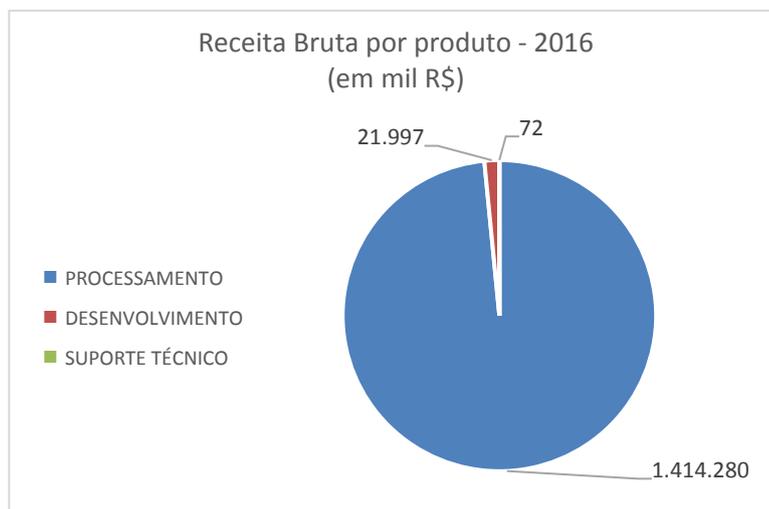


Gráfico 10 – Receita Bruta por produto (2016), na Dataprev

Fonte: Demonstrativo de faturamento por produto, fornecido em resposta ao Ofício de Requisição 13-341/2017-Sefti

9. Além das receitas por produto/serviço prestado, também foi feito levantamento do faturamento por cliente. Nesse caso, a empresa separa as receitas em dois grupos: clientes do setor público e clientes do setor privado.

10. Em 2016, 66% das receitas da Dataprev foram provenientes de serviços prestados ao setor público e os outros 34% ao setor privado. No setor público, apenas três clientes foram responsáveis por 61,5% do faturamento da Dataprev, quais sejam: o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), com 40,7%, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, com 11,3%, e o Ministério do Trabalho e Emprego, com 10,5%.

11. No caso do setor privado, as receitas da Dataprev se concentram quase que exclusivamente no processamento de descontos de empréstimos consignados realizados por aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), junto a instituições financeiras públicas e privadas.

12. O gráfico seguinte mostra a variação da composição das receitas por cliente ao longo dos últimos dez anos.

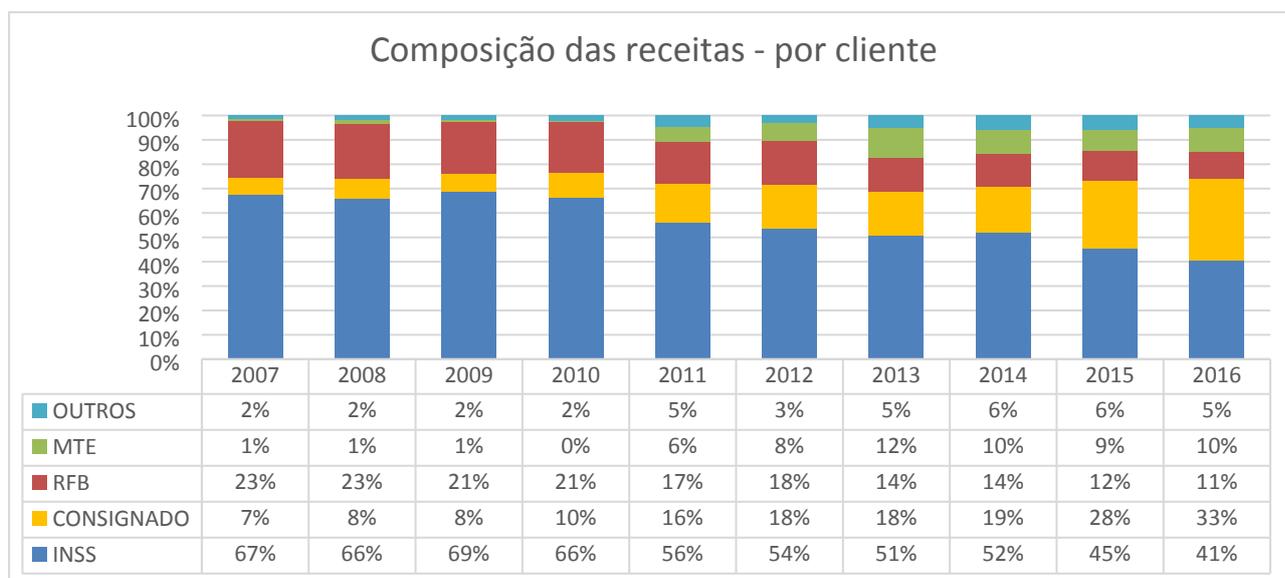


Gráfico 11 – Composição das receitas por cliente, na Dataprev

Fonte: Demonstrativo de faturamento por cliente, fornecido em resposta ao Ofício de Requisição 13-341/2017-Sefti

13. Pelo Gráfico 11, percebe-se que enquanto as receitas obtidas junto ao INSS e à RFB diminuíram cerca de 26% e 12%, respectivamente, as receitas com consignados cresceram 26%, no período. Outra receita que cresceu no período analisado foram os serviços prestados ao MTE, que saiu de 1% em 2007 para 10% em 2014, tendo se estabilizado em torno desse patamar até 2016.

14. De acordo com informações fornecidas pela Dataprev, no último estudo realizado pela empresa, a margem de lucro líquido efetiva dos consignados chegou a 39%, ou seja, a empresa consegue retornar de lucro, 39% do seu faturamento líquido com esses serviços. Já em relação ao setor público, a média da margem líquida é de 2,5%, o que acaba puxando a margem líquida total da empresa para percentuais entre 15 e 18%.

15. No caso específico do setor privado, a Dataprev informou que o preço praticado para administração dos consignados é de R\$ 1,30, por operação, o qual está abaixo da média do mercado. Além disso, acrescentou que o preço é anualmente debatido entre a Dataprev, o INSS e as instituições financeiras, bem como são negociadas melhorias nos sistemas com vistas a diminuir os custos da operação bancária e a combater fraudes.

16. Em relação ao setor público, a empresa possui dificuldades em manter, ao longo do tempo, a atratividade da margem líquida de serviços prestados, haja vista que, conforme informado pela Dataprev, os níveis de preços praticados atualmente não chegam nem mesmo ao valor histórico atualizado pela inflação (IPCA). Apesar disso, a empresa conseguiu preservar a margem de lucro esperada (2,5%), o que pode indicar ganhos de eficiência na prestação de serviços junto ao setor público.

17. A dificuldade na manutenção dos níveis de preços dos serviços prestados ao setor público pode estar relacionada aos elevados preços praticados, a exemplo dos preços dos serviços de desenvolvimento de sistemas (Achado 4).

18. Por fim, cabe destacar que a dificuldade em manter os níveis de preços, seja por conta destes serem elevados ou até mesmo por questões de restrições orçamentárias e fiscais da administração pública, pode levar a empresa a aumentar ainda mais a sua margem de lucro com o setor privado (consignados), onerando os empréstimos consignados que são realizados por aposentados e pensionistas do RGPS.



Custos e despesas

19. De 2007 a 2016, os custos da Dataprev cresceram cerca de 108%, média de 8% por ano, contra 146% da receita operacional líquida, gerando aumento de 245% no lucro bruto do período.

20. No último ano analisado (2016), 61% da receita operacional líquida obtida pela empresa foi consumida pelos custos dos serviços prestados, os quais são compostos basicamente por remuneração de pessoal, serviços de terceiros, depreciação e manutenção de máquinas e equipamentos. O gráfico seguinte mostra a composição dos custos da Dataprev ao longo dos últimos dez anos.

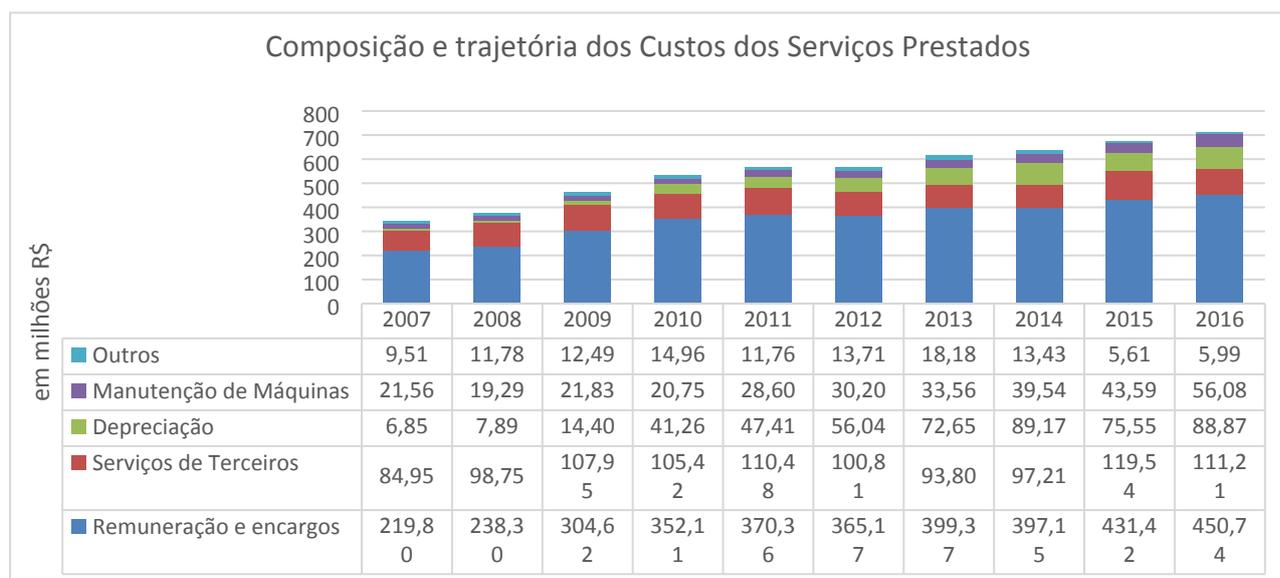


Gráfico 12 – Composição e trajetória dos custos dos serviços prestados, na Dataprev

Fonte: Detalhamento dos custos, fornecido em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti

21. Tomando por base o ano de 2007, os itens de custos que mais cresceram foram a depreciação (1198%), a manutenção de máquinas (160%) e a remuneração e encargos (105%).

22. Apesar de ter crescido menos que a depreciação e a manutenção de máquinas, a remuneração de pessoal sempre foi o item de custos que mais impactou a obtenção de resultados pela empresa. Segundo dados encaminhados pela Dataprev, somente os valores de salário, férias, 13º salário, auxílio alimentação e reembolso escolar chegaram a R\$ 262,1 milhões em 2016, o equivalente a 58% do total dos custos dos serviços prestados pela empresa.

23. Em relação às despesas operacionais, esse item da DRE cresceu cerca de 296% nos últimos dez anos (2007 a 2016), média de 17% ao ano.

24. Quanto à sua composição, no ano de 2016, os itens de pessoal e encargos, honorários da diretoria, serviços de terceiros e depreciação alcançaram o montante aproximado de R\$ 235 milhões, ou seja, 93% do total das despesas operacionais.

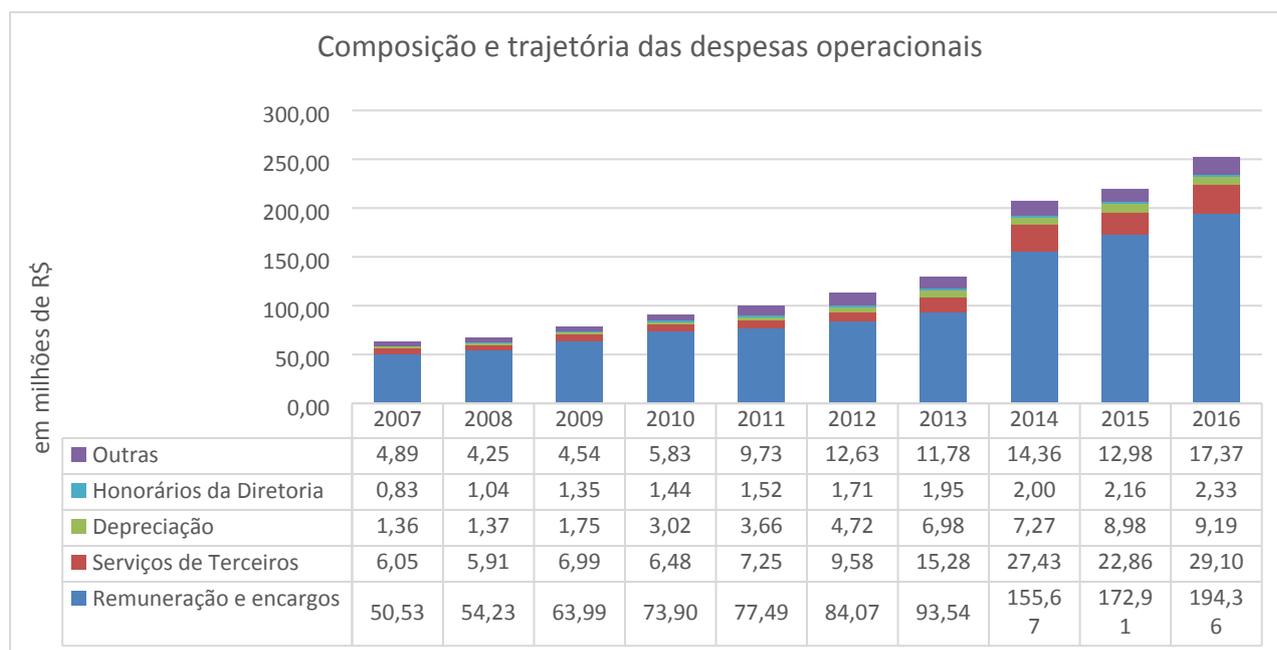


Gráfico 13 – Composição e trajetória das despesas operacionais, na Dataprev

Fonte: Detalhamento das despesas, fornecido em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti

25. Na trajetória de crescimento, verifica-se que a partir de 2014 as despesas da Dataprev cresceram substancialmente, cerca de 60% em relação a 2013, levando a um decréscimo de 6% no lucro operacional da empresa. Os itens de despesas que mais contribuíram para o aumento foram as despesas com pessoal e serviços de terceiros, que cresceram 66% e 80%, respectivamente.

26. Tanto na composição dos custos como das despesas, a remuneração de pessoal é o item que mais impacta os resultados da empresa. Ao todo, considerando os valores alocados nos custos dos serviços prestados (R\$ R\$ 450,74 milhões; Gráfico 12) e aqueles ligados às despesas operacionais da empresa (R\$ 194,36 milhões; Gráfico 13), o item de remuneração/pessoal e encargos alcançou o montante de R\$ 645 milhões em 2016, sem considerar a remuneração do pessoal terceirizado. Isso significa que 55% de toda a receita operacional líquida gerada pela empresa é consumida com o pagamento de pessoal e encargos.

27. Cabe ressaltar que algumas reclassificações entre custos e despesas, ao longo dos anos, podem influenciar a trajetória desses componentes da DRE. Assim, as variações dos custos (108%) e das despesas (296%), de 2007 a 2016, se tratadas em conjunto apresentariam um aumento de 137%, ou seja, menor do que o aumento de 146% das receitas operacionais líquidas.

Rentabilidade da empresa

28. Em termos de lucratividade, verificou-se que a Dataprev melhorou substancialmente os seus resultados a partir de 2011. No entanto, apenas a indicação do lucro em termos absolutos não tem tanta utilidade informativa, necessitando também verificar a rentabilidade dos negócios da empresa.

29. Nesse caso, a rentabilidade da empresa foi verificada usando-se a Taxa de Retorno sobre o Investimento (TRI), a qual é calculada por meio da divisão do lucro líquido do exercício pelo ativo total médio da empresa.

30. A TRI demonstra quanto de lucro a empresa obtém por cada real investido (ativo). No gráfico seguinte, é demonstrado a trajetória da TRI da Dataprev nos últimos dez anos.

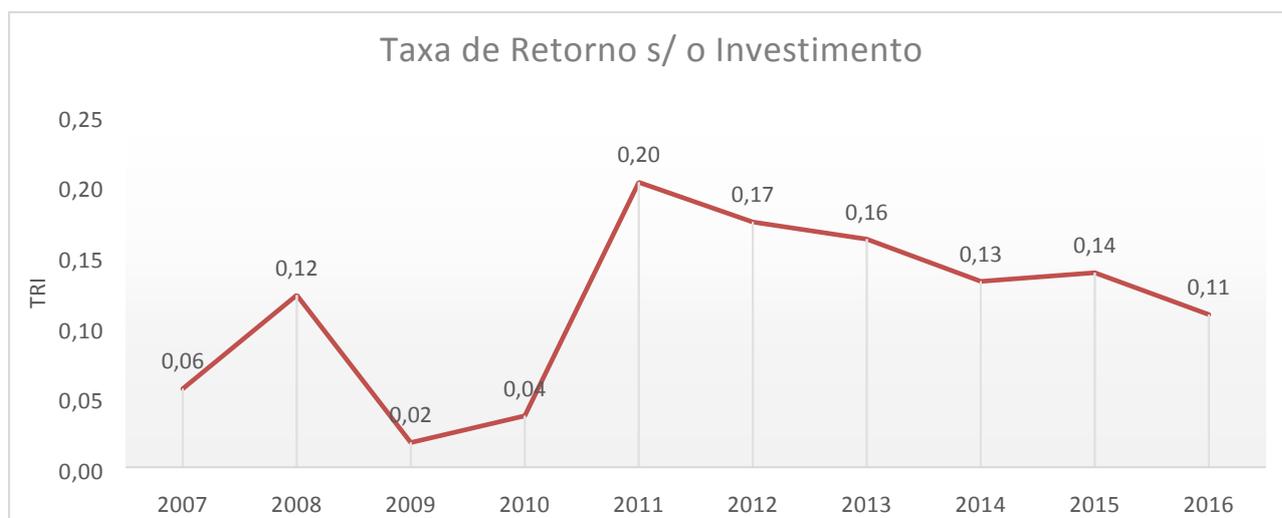


Gráfico 14 – Taxa de Retorno sobre o Investimento, na Dataprev

Fonte: Demonstrativos contábeis da Dataprev.

31. Em 2008, a Dataprev teve crescimento de 100% no retorno sobre o investimento. O aumento é decorrente principalmente da obtenção de receita de reversão de provisões, a qual alcançou o valor de R\$ 57 milhões em 2008 contra apenas R\$ 157 mil de 2007. A reversão de provisões faz aumentar as receitas operacionais da empresa e, conseqüentemente, o lucro e a rentabilidade dos investimentos.

32. Já em 2011, o aumento do retorno sobre o investimento foi de 400%, empurrado pelo crescimento de 481% do lucro líquido do exercício contra 5% do ativo total. Como já explicado anteriormente, o aumento do lucro líquido do exercício de 2011 foi decorrente principalmente do acréscimo nas receitas operacionais líquidas obtidas pela empresa, que cresceram 41% em relação a 2010.

33. Ao contrário de 2008 e 2011, nos anos de 2009 e 2010 a rentabilidade dos investimentos da Dataprev atingiu apenas 2% e 4%, respectivamente, as piores rentabilidades nos dez anos analisados. O decréscimo é consequência do aumento nos custos dos serviços prestados e no resultado financeiro negativo, tendo o lucro líquido caído 84% em 2009 e 67% em 2010, quando comparado com o resultado de 2008.

34. Nos últimos seis anos (2011 a 2016), a rentabilidade da Dataprev caiu em média 12% ao ano, indicando que a empresa tem diminuído a sua capacidade de dar melhores retornos sobre o capital investido. Em 2016, a TRI da empresa foi de 11%, ou seja, para cada R\$ 1,00 investido, a empresa conseguiu retornar cerca de R\$ 0,11 de lucro.

I.2. Situação Financeira

Fluxo de Caixa Operacional (FCO)

35. O fluxo de caixa operacional (FCO) é o resultado financeiro (no sentido estrito de caixa) produzido pelos ativos identificados diretamente com a atividade da empresa.

36. A geração de caixa por meio das operações da empresa é de vital importância para o seu equilíbrio financeiro. É com o caixa operacional que a empresa deverá manter suas obrigações em dia e aumentar seus investimentos.

37. Como demonstrado na análise econômica, a Dataprev tem aumentado sua capacidade de geração de receitas. No entanto, esse fato, por si só, não garante a saúde financeira da empresa, devendo também administrar, da melhor forma possível, os seus recebíveis.

38. O gráfico seguinte demonstra o comportamento do fluxo de caixa operacional da empresa e o compara com a obtenção de receita nos últimos dez anos.

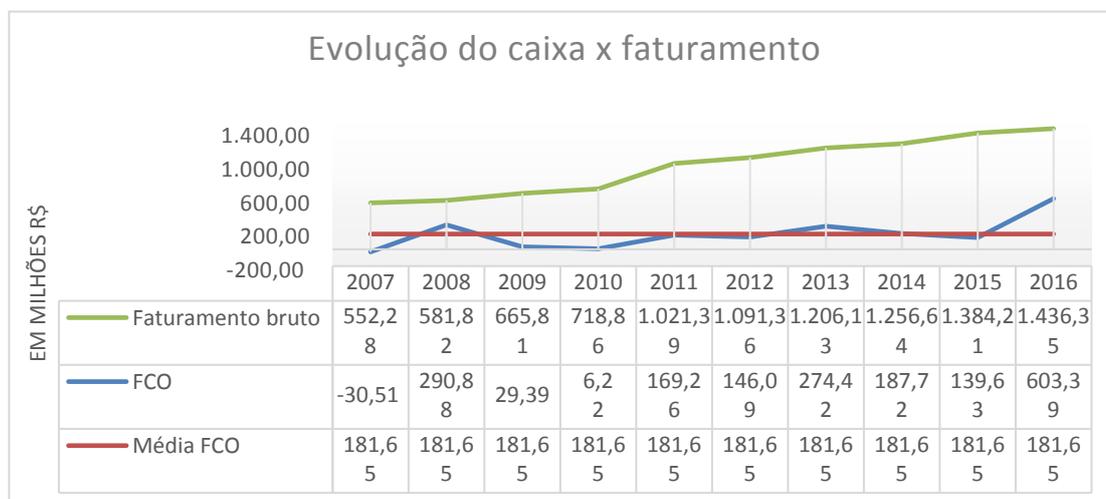


Gráfico 15 – Evolução do caixa x faturamento, na Dataprev

Fonte: DREs e DFCs, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti

39. Pela trajetória do Gráfico 15, nota-se que a empresa gerou fluxo de caixa operacional positivo em quase todo o período analisado, com exceção do ano de 2007 que teve FCO de R\$ -30,51 milhões. No entanto, a trajetória do FCO mostrou-se instável, com resultados elevados (2008 e 2016), médios (2011 a 2015) e baixos (2007, 2009 e 2010), ficando na maior parte do tempo com fluxo abaixo da média dos dez anos.

40. Além da instabilidade no caixa operacional, observa-se que a média de crescimento do faturamento da empresa (199% a.a.) é maior do que a do FCO (119% a.a.), no período de 2009 a 2015, demonstrando que a empresa consegue gerar receitas, mas tem dificuldades em transformá-las em caixa. Em 2015, por exemplo, a empresa teve um faturamento bruto de R\$ 1,38 bilhão contra apenas R\$ 139 milhões de caixa operacional.

41. No caso da Dataprev, a dificuldade na geração de caixa operacional por longos períodos é decorrente da dificuldade que a empresa tem de receber as faturas de clientes, comprometendo sua liquidez e capacidade de investimento. Na posição de 1º de novembro de 2016, por exemplo, cerca de 93% das contas a receber de clientes estavam em atraso, sendo que 84% dos atrasos eram devidos pelo INSS, seu maior cliente.

42. Em 2016, o FCO melhorou substancialmente, tendo em vista o recebimento de cerca de R\$ 1,4 bilhão de faturas atrasadas até 2015 e vencidas em 2016. No entanto, apesar de ter colocado em dias os recebimentos dos clientes, o que prejudica a empresa são os longos períodos sem receber.

43. Por ser empresa de tecnologia da informação, a expansão dos investimentos em novas tecnologias é de suma importância para a melhoria dos serviços prestados pela Dataprev. Além disso, por prestar serviços diretamente a órgãos públicos, a falta de investimentos tem impacto significativo na qualidade do atendimento ao cidadão.

44. Em maio de 2016, a Dataprev encaminhou o Ofício PR/036/2016 ao Ministro do Estado do Trabalho e Previdência Social, onde relata as dificuldades no recebimento de faturas de clientes (órgãos públicos).

(...) a Dataprev vem sofrendo, nos últimos anos, com o aumento significativo do saldo do Contas a Receber de seus clientes Governo, em função do faturamento sem o correspondente recebimento das faturas. Tal fato tem limitado a capacidade de investimento na modernização de infraestrutura tecnológica da Empresa, bem como impossibilitando o pagamento de dividendos e Juros Sobre

Capital Próprio-JSCP aos acionistas (União e INSS-FRGPS), referente ao período de 2012 a 2015, totalizando R\$ 200.686.946,02 (...)

45. Pelas informações prestadas pela Dataprev no Ofício PR/036/2016, além de dificultar a realização de novos investimentos, o baixo desempenho do FCO impossibilitou o pagamento de dividendos e juros sobre o capital próprio, durante seis anos seguidos (2012 a 2015).

46. O INSS, além de ser acionista da Dataprev, até o ano de 2016 era o maior devedor da empresa, com cerca de R\$ 1,1 bilhão de dívida, o que corresponde a 77% de todo o valor em atraso dos clientes do setor público. Dessa forma, ao mesmo tempo em que a Dataprev tem que pagar dividendos e juros sobre o capital próprio ao INSS, esse mesmo órgão é responsável pela maior parte de contas a receber em atraso na empresa.

47. Cabe destacar que o atraso no pagamento dos dividendos e dos juros sobre o capital próprio gera encargos por atraso à Dataprev, causando uma situação, no mínimo curiosa, onde a Dataprev paga encargos ao INSS, justamente porque não recebe as faturas de serviços prestados ao próprio INSS.

Fluxo de Caixa de Investimento (FCI)

48. O fluxo de caixa de investimento (FCI) tem relação com a aquisição e alienação de bens do ativo não circulante (investimentos, imobilizado e intangível) e com o não circulante, realizável a longo prazo, que não constituam negócios usuais na exploração do objeto (atividade operacional) da companhia.

49. Em todo o período analisado (2007 a 2016), o FCI foi negativo, indicando que empresa está investindo mais em ativos do que se desfazendo deles. Pelos dados apresentados na Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC) e nas Notas Explicativas das demonstrações contábeis, os investimentos são direcionados basicamente para a aquisição de ativos imobilizado e intangível.

50. A realização de novos investimentos depende do desempenho da empresa na geração de caixa operacional (FCO). No caso da Dataprev, essa relação de dependência fica clara ao observar no gráfico seguinte que as altas nos investimentos são quase sempre antecedidas por altas no FCO, apontando que a empresa obtém recursos de caixa operacional para depois investi-los em imobilizado e intangível.

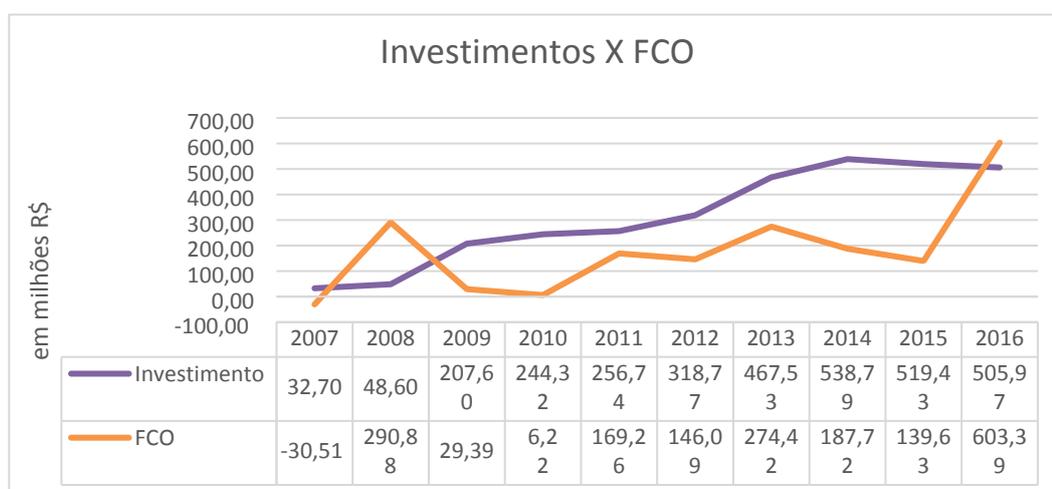


Gráfico 16 – Investimentos x fluxo de caixa operacional, na Dataprev

Fonte: DFCs, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti

51. Pelos dados apresentados no Gráfico 16, também é possível perceber que em determinados anos os investimentos são sustentados por saldos de caixa alavancados por recursos de

anos anteriores, como é o caso, por exemplo, do ano de 2014 que, apesar do FCO ter sido decrescente, a empresa expandiu seus investimentos.

52. Outro ponto analisado foi a potencialidade da empresa de manter ou expandir a sua capacidade instalada. Ou seja, se a empresa está, ao menos, repondo as condições correntes de funcionamento para não haver descontinuidade em suas atividades. A análise foi feita por meio da comparação entre o valor investido e os valores de depreciação/amortização anuais.

Demonstrativo de expansão/retração da capacidade instalada

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FCI	8,20	25,40	183,62	101,44	63,80	122,98	228,58	168,88	65,61	85,06
Depreciação/Amortização	8,21	9,26	16,15	44,27	51,07	60,76	79,62	96,44	84,53	98,05
Expansão/Contração	-0,01	16,14	167,47	57,17	12,73	62,21	148,96	72,44	-18,92	-13,00

Tabela 34 – Demonstrativo de expansão/retração da capacidade instalada, na Dataprev

Fonte: DREs e DFCs, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti.

53. De 2008 a 2014, o consumo de recursos pelo FCI foi superior ao valor da depreciação/amortização, indicando que a empresa conseguiu expandir a sua capacidade instalada. Nos anos de 2007, 2015 e 2016, houve contração da capacidade instalada, devido à redução nos investimentos, que ficaram abaixo do necessário à reposição.

54. Como os investimentos dependem da geração de caixa operacional, a contração da capacidade instalada, no período indicado (2007, 2015 e 2016), pode ser consequência do baixo desempenho da empresa no recebimento das suas faturas. Em 2014 e 2015, por exemplo, a empresa vinha acumulando um grande volume de contas a receber em atraso, diminuindo o seu desempenho na geração de caixa operacional e, conseqüentemente, reduzindo os investimentos nos anos seguintes (2015 e 2016).

Fluxo de Caixa de Financiamento (FCF)

55. O terceiro e último fluxo da DFC a ser analisado é o fluxo de caixa de financiamento (FCF), que resulta da diferença entre entradas e saídas de recurso provenientes de terceiros ou dos sócios/acionistas. Na Dataprev, o FCF é composto exclusivamente por empréstimos e dividendos ou juros sobre o capital próprio. O quadro seguinte detalha a sua composição ao longo dos últimos dez anos.

Composição do Fluxo de Caixa de Financiamento

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FCF	-8	-18	-3	-6	-35	-36	-42	-41	-70	-24
Empréstimos de Longo Prazo	0	0	0	0	0	0	0	20	-20	20
Dividendos ou Juros s/ Cap. Próprio	-8	-18	-3	-6	-35	-36	-42	-41	-50	-44

Tabela 35 – Composição do fluxo de caixa de financiamento, na Dataprev

Fonte: DFCs, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti

56. Na linha de empréstimos, só foram identificados valores a partir do ano de 2014. Nesse ano, segundo as Notas Explicativas às demonstrações contábeis de 2015, foi contratado empréstimo de curto prazo junto à Caixa Econômica Federal, sendo liquidado seis dias depois, em 6/1/2015. Já em 2016, a empresa fez um novo empréstimo, desta vez para investir na compra de 225 servidores.



57. A contratação de empréstimo para realizar investimentos pode ser consequência da falta de recursos em caixa, já que a Dataprev só conseguiu receber os valores de faturas atrasadas em dezembro de 2016, ou seja, ao final do exercício.

58. Cabe observar que o FCO é consumido pelos outros dois fluxos de caixa (FCI e FCF) e pelas próprias despesas operacionais. Assim, além de gerar caixa positivo, a empresa deve gerar caixa suficiente para cobrir suas demandas operacionais, seus investimentos e ainda suas despesas de financiamento, quando for o caso.

59. Outro item do FCF que consome recurso do FCO é o pagamento de dividendos e juros sobre o capital próprio. Os valores que aparecem no FCF são referentes ao montante anual de dividendos ou juros sobre o capital próprio que a empresa deverá pagar aos acionistas.

60. Como já explicado anteriormente, até o final de 2016 a empresa vinha passando por problemas de liquidez, fazendo com que atrasasse o pagamento dos dividendos mínimos obrigatórios. No entanto, no mês de dezembro desse mesmo ano, a empresa conseguiu receber um volume expressivo de pagamentos de faturas atrasadas, os quais foram utilizados para liquidar as remunerações dos acionistas.

61. Em resumo, ao longo dos últimos dez anos (2007 a 2016), os três fluxos de caixa, em conjunto, tiveram os seguintes desempenhos: a) o fluxo de caixa operacional gerou R\$ 1,8 bilhão, com presença de caixa negativo apenas no ano de 2007; b) o fluxo de caixa de investimento consumiu caixa no valor de R\$ 1 bilhão, com a ocorrência de alguns períodos de desinvestimento; c) o fluxo de caixa de financiamento consumiu caixa de R\$ 263,6 milhões, sendo a maior parte referente a dividendos e juros sobre o capital próprio.

Resumo da geração de caixa da Dataprev

DFC	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo inicial de caixa	66,25	19,47	266,59	109,49	8,19	78,36	64,98	68,65	67,22	70,96
FCO	-30,51	290,88	29,39	6,22	169,26	146,09	274,42	187,72	139,63	603,39
FCI	-8,20	-25,40	-183,62	-101,44	-63,80	-122,98	-228,58	-168,88	-65,61	-85,06
FCF	-8,06	-18,36	-2,88	-6,07	-35,29	-36,49	-42,18	-20,27	-70,28	-23,74
Saldo final de caixa	19,47	266,59	109,49	8,19	78,36	64,98	68,65	67,21	70,96	565,55
Variação	-46,78	247,12	-157,10	-101,30	70,17	-13,38	3,67	-1,43	3,75	494,59

Tabela 36 – Resumo da geração de caixa, na Dataprev

Fonte: DFCs, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti

Capacidade de pagamento

62. A capacidade de pagamento da Dataprev foi analisada com base nos indicadores de liquidez geral, corrente e imediata. Os índices de liquidez demonstram a capacidade financeira que a empresa possui de honrar seus compromissos junto a terceiros, comparando os direitos realizáveis e as exigibilidades.

63. O índice de liquidez corrente indica quanto a Dataprev possui de disponibilidades (caixa e equivalente de caixa) e direitos de curto prazo (aplicações, estoques, contas a receber *etc.*) para saldar suas dívidas de curto prazo (fornecedores, pessoal, empréstimos, financiamentos *etc.*).

64. Já a liquidez imediata faz uma comparação entre o disponível (caixa e equivalente de caixa) e o passivo circulante (obrigações exigíveis no prazo de doze meses da data do balanço), sem considerar os direitos a receber que a empresa possua, indicando a porcentagem de compromissos que a Dataprev pode saldar imediatamente.

65. Por fim, o índice de liquidez geral trabalha com todos os componentes, de longo e curto prazo, que compõem o ativo e o passivo exigível (obrigações).

66. O gráfico seguinte demonstra como a liquidez da empresa se comportou ao longo dos últimos dez anos:

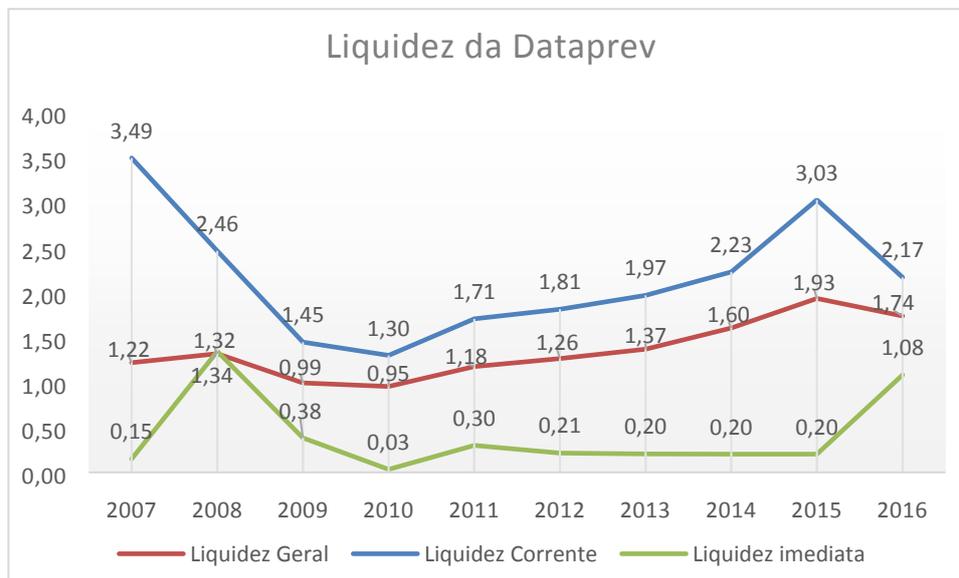


Gráfico 17 – Liquidez da Dataprev

Fonte: Balanço Patrimonial fornecido em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti

67. Pelo índice de liquidez geral, observa-se que a empresa sempre possuiu ativos suficientes para liquidar todas as suas obrigações, com exceção dos anos de 2009 e 2010, período em que as obrigações superaram os ativos da empresa. No caso de 2009, a diminuição da liquidez geral é decorrente, principalmente, do aumento das obrigações com salários e fornecedores, que contribuíram para o crescimento do passivo exigível da empresa.

68. De 2013 a 2015, a empresa teve melhora significativa na liquidez geral, em consequência da constituição da reserva especial de dividendos, que transferiu os valores de dividendos a pagar do passivo circulante para o patrimônio líquido.

69. Em 2015, o crescimento foi mais acentuado devido ao aumento de 44% do valor do ativo circulante (empurrado pelo acréscimo de 51% nos créditos a receber de clientes) contra 16% do passivo exigível (obrigações). Já em 2016, com a reversão da reserva especial de dividendos, a liquidez geral piorou, haja vista que os valores de dividendos a pagar voltaram a ser classificados no passivo circulante.

70. Diferentemente da liquidez geral, que possui trajetória mais estável, a liquidez corrente, por envolver apenas os valores de ativo e passivo circulantes (curto prazo), está mais exposta a grandes variações. Nos primeiros quatro anos analisados (2007 a 2010), por exemplo, a liquidez corrente (AC/PC) caiu cerca de 62%, em decorrência, sobretudo, dos investimentos realizados pela empresa em imobilizado e intangível, os quais consomem recursos do ativo circulante, mas pertencem ao ativo não-circulante e, assim, não entram no cálculo da liquidez corrente.

71. De 2011 a 2015, a empresa apresentou melhora significativa na liquidez corrente, empurrada principalmente pelas altas nos faturamentos da empresa, que fizeram o saldo de contas a receber de clientes crescer cerca de 268%. Em 2016, da mesma forma que ocorreu com a liquidez geral, a liquidez corrente diminuiu devido à reversão da reserva de dividendos, que aumentou o passivo circulante da empresa.



72. Outro aspecto analisado foi a liquidez imediata (disponibilidades/passivo circulante). No caso da Dataprev, o desempenho deste indicador está diretamente ligado ao recebimento das faturas de clientes e ao volume de recursos investidos.

73. Conforme já demonstrado, a empresa tem enfrentado problemas com o acúmulo de faturas atrasadas de clientes, o que dificulta a geração de caixa operacional por longos períodos e causa atrasos nos pagamentos de dividendos e juros sobre o capital próprio e no encolhimento do volume de recursos investidos.

74. Pela trajetória do gráfico, percebe-se que em 2008 e 2016 a empresa teve aumentos significativos na sua liquidez imediata. Esses aumentos são decorrentes do recebimento expressivo de faturas que estavam em atraso. O ano de 2010, devido ao baixo desempenho na geração de caixa operacional e da elevada mobilização de capital em ativos fixos (investimentos), foi o exercício financeiro em que a empresa alcançou menor nível de liquidez imediata.

75. Além de verificar o desempenho dos índices de liquidez, é importante avaliar a qualidade dos ativos e das obrigações da empresa, de forma que se chegue a uma conclusão mais confiável sobre a capacidade de pagamento. O quadro seguinte demonstra a composição do ativo da Dataprev nos últimos cinco anos.

Composição do Ativo da Dataprev

ATIVO	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
ATIVO CIRCULANTE	549	57%	659	54%	739	54%	1.061	63%	1.132	66%
CAIXA E EQUIVALENTES	65	2%	69	10%	67	9%	71	7%	566	50%
CLIENTES	404	74%	541	82%	607	82%	917	86%	485	43%
OUTROS	80	15%	49	7%	65	9%	74	7%	81	7%
ATIVO NÃO CIRCULANTE	418	43%	565	46%	628	46%	611	37%	587	34%
REALIZÁVEL A L. PRAZO	99	24%	98	17%	89	14%	92	15%	81	14%
INVESTIMENTOS	319	76%	468	83%	539	86%	519	85%	506	86%
TOTAL ATIVO	967	-	1.224	-	1.367	-	1.672	-	1.719	-

Tabela 37 – Composição do Ativo da Dataprev

Fonte: Balanço Patrimonial, fornecido em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Setfi

76. Pela Tabela 37, é possível observar que mais de 50% dos ativos da empresa estão classificados no circulante (curto prazo), o que, a princípio, indica boa liquidez. No entanto, até 2015, aproximadamente 80% do ativo circulante era composto por saldos de faturas de clientes, o que tem prejudicado a liquidez imediata da empresa, haja vista que a Dataprev tem dificuldades em receber os valores de clientes do setor público.

77. Além dos atrasos nas faturas, o ativo não circulante é composto na sua maioria por investimentos em imobilizado e intangível, os quais possuem baixa liquidez.

78. Quanto ao passivo exigível, a Tabela 38 demonstra que a maior parte das obrigações da Dataprev vencem no curto prazo, exigindo da empresa melhor desempenho na obtenção de caixa e, conseqüentemente, de liquidez.

Composição do Passivo da Dataprev

PASSIVO	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
CIRCULANTE	303	59%	335	61%	332	64%	351	59%	522	75%
NÃO CIRCULANTE	210	41%	218	39%	184	36%	246	41%	176	25%
TOTAL (PASSIVO EXIGÍVEL)	513	-	553	-	516	-	597	-	698	-

Tabela 38 – Composição do Passivo da Dataprev

Fonte: Balanço Patrimonial, fornecido em resposta ao Ofício de Requisição 2-341/2017-Sefti

79. Outro ponto que exige melhor liquidez da empresa é o volume expressivo de despesas com pessoal que a empresa precisa pagar todos os meses. Em 2016, por exemplo, o valor das despesas com pessoal alcançou, em média, R\$ 54 milhões mensais.

II. Serpro

II.1. Situação Econômica

Capacidade de gerar lucro

80. Nos últimos dez anos, o Serpro acumulou um prejuízo de R\$ 597,1 milhões. Nesse mesmo período, o resultado da empresa teve decréscimo de 266%, saindo de um lucro de R\$ 96 milhões em 2007 para um prejuízo de R\$ 159,6 milhões em 2016.

81. Os resultados negativos são consequência dos aumentos dos custos e das despesas em proporção maior do que os aumentos nas receitas. Em 2016, por exemplo, enquanto a receita operacional líquida da empresa aumentou 13,3% em relação a 2015, as despesas e custos aumentaram em 79,7%.

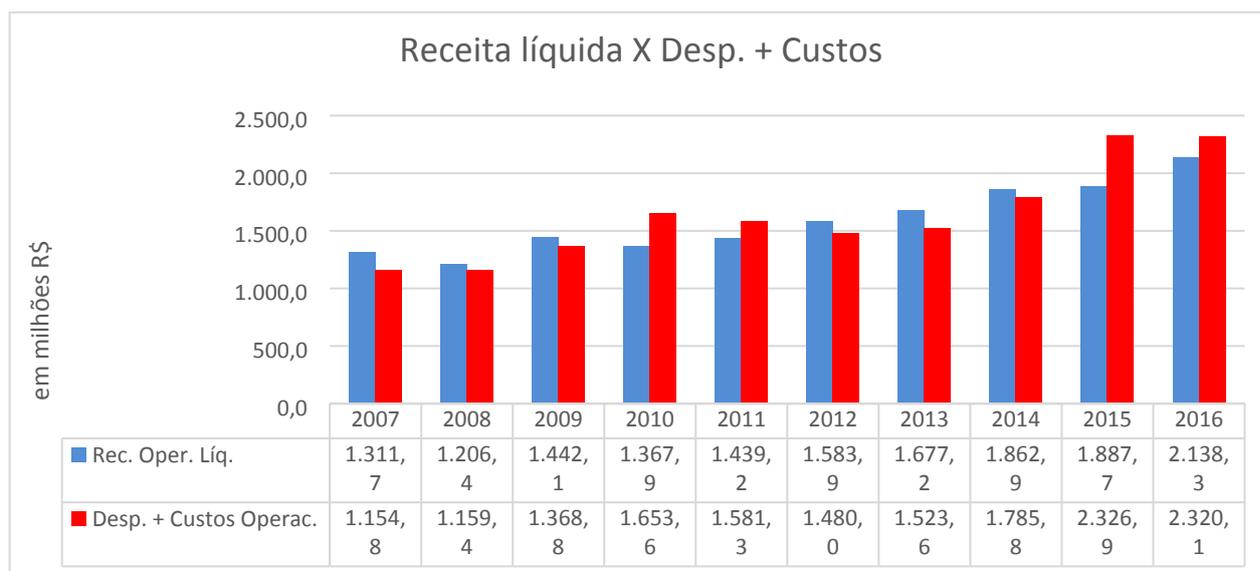


Gráfico 18 – Receita líquida x Despesas + Custos, no Serpro

Fonte: DRE, fornecida em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

82. Pelo Gráfico 18 é possível perceber que nos anos de 2010, 2011, 2015 e 2016 os custos e as despesas superaram o total das receitas operacionais líquidas, fazendo com que a empresa apresentasse resultado operacional negativo.

83. Em 2010, apesar de a empresa ter apresentado prejuízo operacional maior do que no ano de 2011 (diferença entre as receitas e os custos e as despesas operacionais), o lucro líquido desses dois exercícios foi próximo, haja vista que a empresa, em 2010, conseguiu obter um valor expressivo de créditos tributários diferidos, diminuindo o prejuízo daquele ano.

84. No exercício financeiro de 2011, apesar de a empresa ter conseguido aumentar suas receitas e reduzir seus custos e despesas, o desempenho operacional não foi suficiente para gerar um resultado econômico positivo.

85. Em 2015, verifica-se que a empresa teve crescimento dos custos e das despesas muito superior ao crescimento das receitas. No caso, enquanto as receitas cresceram 1,3%, os custos e

despesas cresceram 30,3%, ocasionando o maior prejuízo da empresa no período analisado (R\$ 355,8 milhões). Em 2016, diferentemente do ano de 2015, a empresa conseguiu melhorar seu desempenho operacional, apresentando crescimento de 13,3% nas receitas e decréscimo de 0,3% nas despesas, diminuindo o prejuízo em relação a 2015.

86. Outro componente que trabalhou negativamente sobre o resultado da empresa foi o resultado financeiro. No período analisado, a empresa sempre apresentou despesas financeiras superiores às receitas. Em geral, o resultado financeiro negativo consome cerca de 20% do resultado operacional da empresa, sendo que em 2014 essa relação chegou a 40%.

87. O gráfico seguinte demonstra os últimos dez resultados econômicos alcançados pelo Serpro.

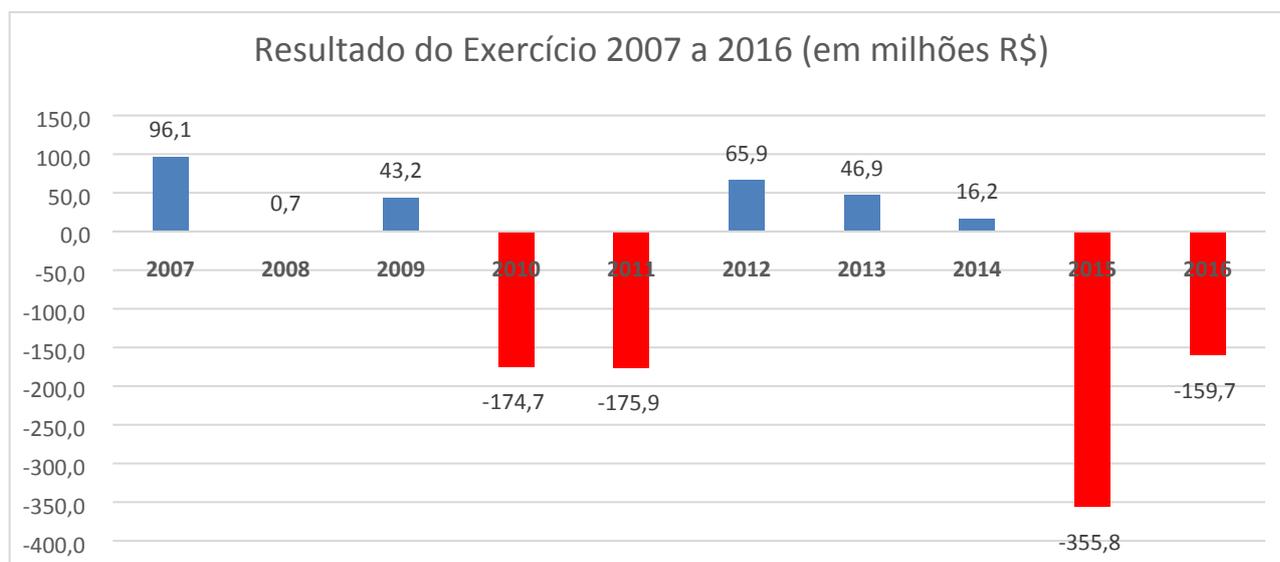


Gráfico 19 – Resultado do Exercício (2007 a 2016), no Serpro

Fonte: DRE, fornecida em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

88. A análise da evolução do lucro bruto não foi realizada, haja vista que o Serpro, até 2014, não fazia controle contábil segregado entre custos e despesas.

Obtenção de receitas

89. Ao longo dos últimos dez anos (2011 a 2016), as receitas operacionais líquidas do Serpro cresceram cerca de 63%, empurradas principalmente pelas receitas de processamento de dados, de desenvolvimento de sistemas e de suporte e assistência técnica em informática.

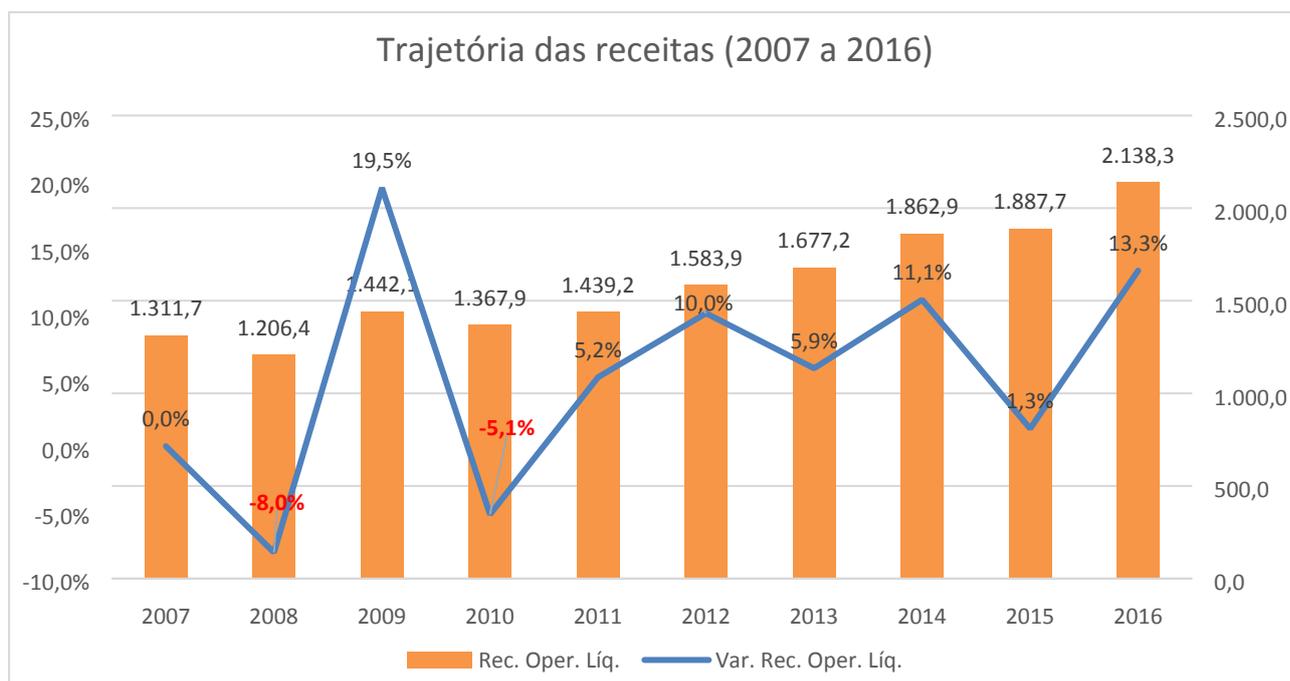


Gráfico 20 – Trajetória das receitas (2007 a 2016), no Serpro

Fonte: DRE, fornecida em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

90. Pelo Gráfico 20, é possível observar que até 2011 a empresa oscilava entre aumentos e reduções nas suas receitas. Em 2008, por exemplo, as receitas tiveram variação negativa de 8%, decorrente principalmente da baixa no faturamento de serviços de processamento de dados e desenvolvimento de sistemas. Já no exercício financeiro seguinte (2009), devido à alta na prestação desses mesmos serviços, as receitas voltaram a crescer (20%).

91. Somente a partir de 2011 é que as receitas do Serpro passaram a ter apenas variações positivas, apesar de não serem constantes (variando entre 1% e 13%). Na maioria das vezes, as variações das receitas são ocasionadas por mudanças no faturamento dos três principais serviços prestados pela empresa: processamento de dados, desenvolvimento de sistemas e suporte e assistência de informática.

92. Essas três receitas compõem mais de 90% do faturamento do Serpro, sendo que somente o processamento de dados alcançou mais de 80% de todo o faturamento, nos anos de 2015 e 2016.

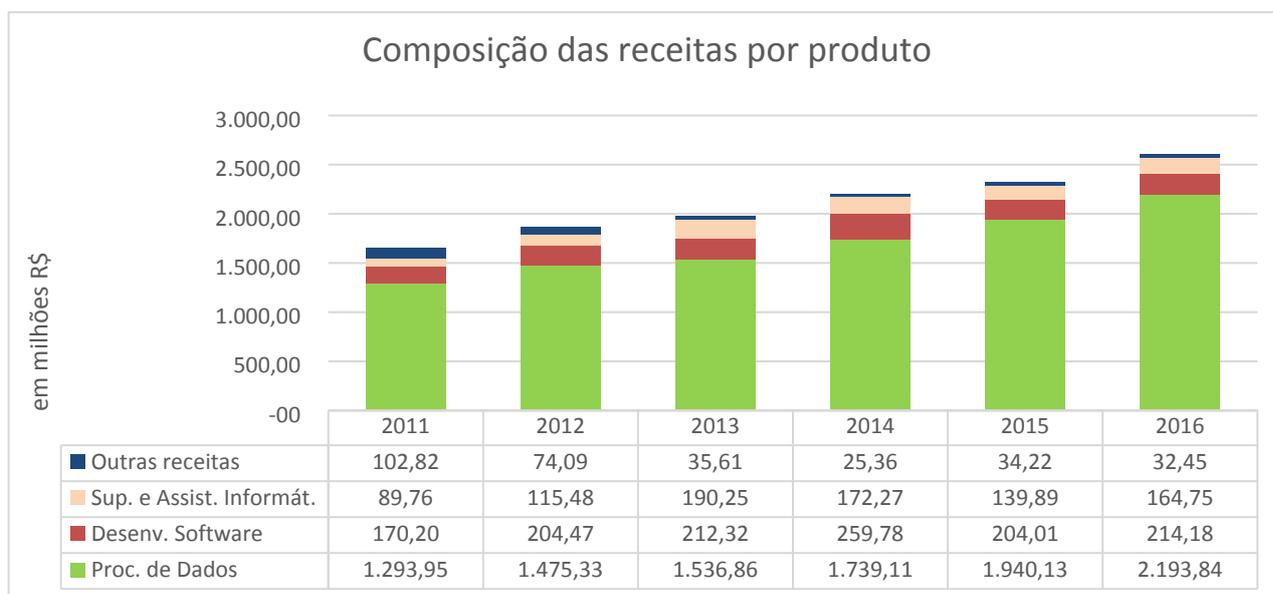


Gráfico 21 – Composição das receitas por produto, no Serpro

Fonte: Demonstrativo de receitas por produto, fornecido em resposta ao Ofício de Requisição 14-341/2017-Sefti

93. Tomando por base o ano de 2016, verificou-se que cerca de 76% do faturamento do Serpro é proveniente da prestação de serviços a cinco clientes principais: Secretaria da Receita Federal (50%), Secretaria do Tesouro Nacional (9%), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (7%), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (6%) e Ministério das Cidades/Denatran (4%).

94. As demais receitas (24%) são provenientes da prestação de serviços a órgãos como Ministério da Justiça, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, dentre outros.

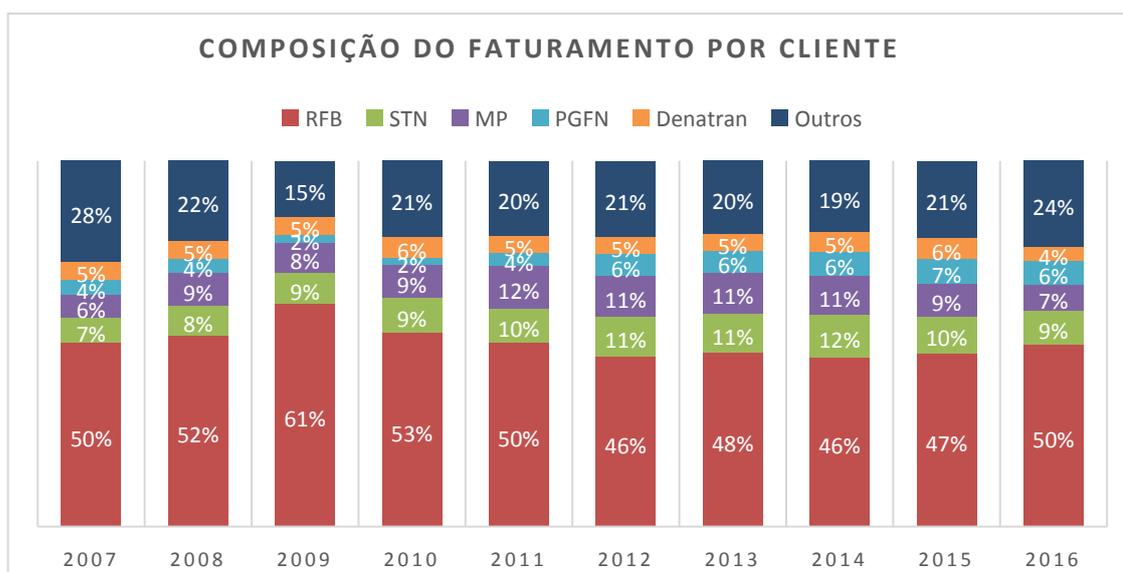


Gráfico 22 – Composição do faturamento por cliente, no Serpro

Fonte: Demonstrativo de faturamento por cliente, fornecido em resposta ao Ofício de Requisição 22-341/2017-Sefti

Custos e Despesas

95. Tendo em vista que até 2014 o Serpro não fazia a separação entre custos e despesas na Demonstração do Resultado do Exercício (DRE), a verificação da trajetória e da composição desses dois itens será realizada de forma agregada.

96. De 2007 a 2016, os custos e despesa do Serpro cresceram em torno de 101%, ou seja, mais que dobraram de valor em dez anos. Já as receitas, conforme já analisado, tiveram crescimento de apenas 63% no mesmo período.

97. Esse descompasso entre receitas, custos e despesas, ocasionou prejuízos operacionais em quatro exercícios financeiros (2010, 2011, 2015 e 2016). O ano de 2015, período do maior prejuízo da empresa (R\$ 355,7 milhões), foi o exercício financeiro em que a empresa teve o maior pico de aumento dos custos e das despesas. O gráfico seguinte demonstra a composição e a trajetória dos custos e despesas do Serpro.

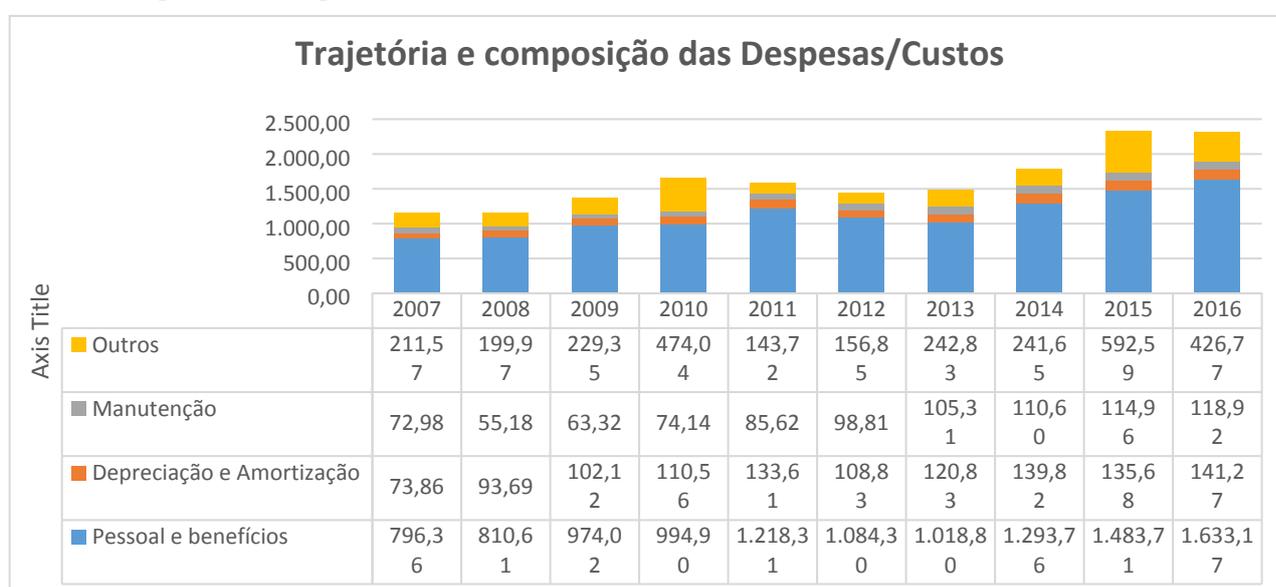


Gráfico 23 – Trajetória e composição das despesas + custos, no Serpro

Fonte: DRE, fornecida em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

98. Os maiores valores de despesas/custos foram alcançados nos anos de 2010, 2014 e 2015, com variações de 21, 20 e 30%, respectivamente. Em 2010, o aumento foi ocasionado pela constituição de novas provisões para passivos contingentes, devido ao surgimento de fatos novos trazidos a partir de um processo judicial trabalhista que está em fase de execução.

99. Já em relação a 2014, a variação de 20% na despesa total foi ocasionada, principalmente, pelo aumento nas despesas com benefícios a empregados, que cresceram cerca de 181% em relação ao ano anterior, aumentando ainda mais os custos/despesas da empresa com pessoal.

100. Por fim, o maior aumento de despesa ocorreu no exercício financeiro de 2015 (30% em relação a 2014), impulsionado pela constituição de novas perdas com créditos a receber de clientes e pelo aumento de gastos com pessoal. Quanto às perdas com créditos, as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis (Nota 11) de 2015 explicam que o aumento é decorrente de valores atrasados que são objeto de disputa com alguns órgãos da administração pública. Já em relação aos gastos com pessoal, o acréscimo de custo/despesa está relacionado ao aumento de remuneração e benefícios de empregados.

101. No que concerne à composição dos custos e despesas, a maior parte refere-se a pessoal e benefícios (remuneração, encargos sociais, auxílio alimentação *etc.*), que cresceram cerca de 105%



no período analisado. No exercício financeiro de 2016, por exemplo, esse item alcançou o valor de R\$ 1,6 bilhão, o equivalente a 70% de todos os custos/despesas da empresa.

102. O alto custo com pessoal exige da empresa um maior esforço na obtenção de receitas, haja vista que tais gastos são de difícil redução, principalmente quando se trata de empresa pública, a qual está sujeita a regras mais rígidas de demissão de pessoal, quando comparada com empresas da iniciativa privada.

103. Embora existam mecanismos que favorecem eventual redução do quadro de pessoal nas empresas públicas, tais como planos de demissão ou de aposentadoria incentivadas, há que se cuidar para que tais ações não comprometam a preservação do conhecimento técnico acumulado, principalmente nos serviços de processamento de dados ou de produção continuada.

104. Além disso, esses programas de demissão voluntária exigem da empresa um montante significativo de recursos financeiros, os quais não estão à disposição do Serpro, que em passado por dificuldades da geração de caixa.

105. Assim, o grande volume desses custos/despesas, combinado com a dificuldade de reduzi-los, podem implicar no fornecimento de serviços a preços muito superiores àqueles praticados pela iniciativa privada, onerando ainda mais a administração pública e tornando-a economicamente ineficiente. Esse ponto será objeto de análise no Achado 4 deste relatório.

106. Outro item que sobrecarrega consideravelmente a estrutura de custos da empresa, bem como sua capacidade instalada, são os custos/despesas com depreciação e amortização. No período analisado, esses componentes cresceram cerca de 91%, enquanto que os itens do ativo (imobilizado e intangível), sobre os quais incidem, cresceram cerca de 28%.

107. Os aumentos dos valores de depreciação, de certa maneira, podem indicar a existência de maiores desgastes nos bens do ativo imobilizado, o que pode justificar os aumentos dos custos/despesas com manutenção, os quais cresceram cerca de 63% nos últimos dez anos.

108. De forma geral, quando comparada com o volume de receitas líquidas, a estrutura de custos/despesas da empresa está muito elevada, de forma que pequenas variações a maior nesses itens acabam gerando prejuízos econômicos à empresa.

Rentabilidade

109. Nos mesmos moldes da análise da Dataprev, a rentabilidade do Serpro foi verificada por meio do cálculo da Taxa de Retorno sobre Investimentos (TRI), a qual demonstra o quanto a empresa consegue gerar de lucro para cada real investido (ativo).

110. O gráfico seguinte demonstra a trajetória da rentabilidade do Serpro nos últimos dez anos (2007 a 2016).

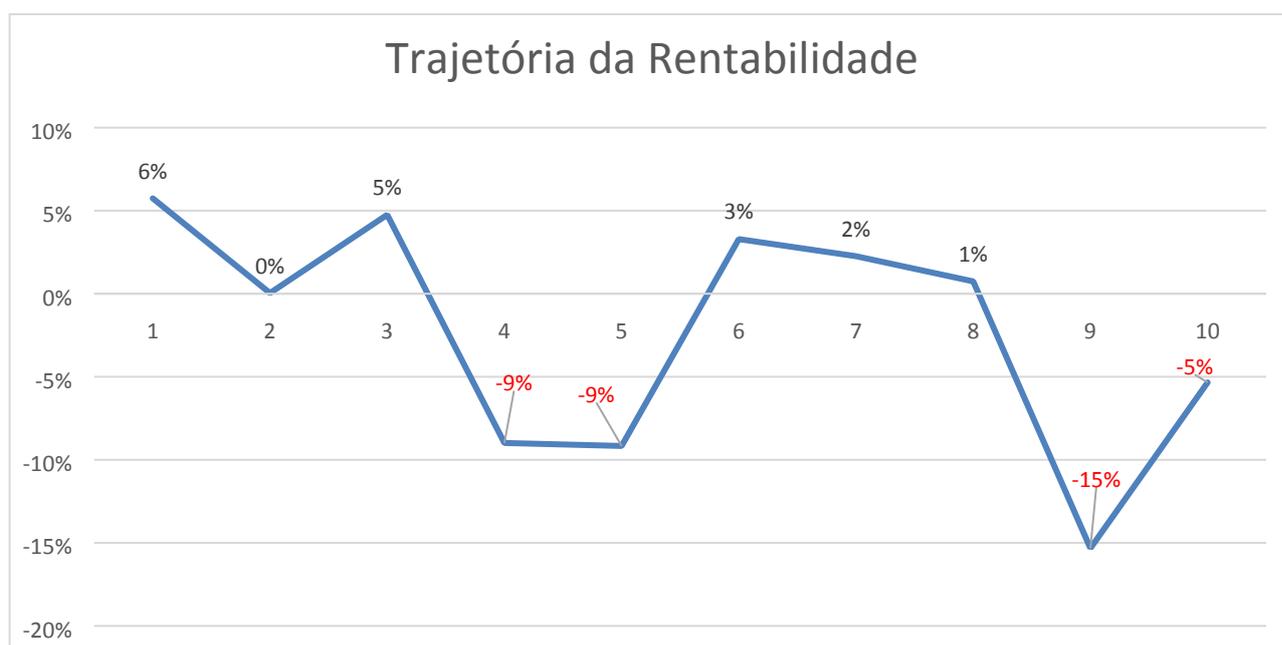


Gráfico 24 – Trajetória da rentabilidade, no Serpro

Fonte: Balanço Patrimonial e DRE, fornecidos em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

111. No período apresentado, a rentabilidade do Serpro caiu 193%, saindo de 6% em 2007 para -5% em 2016.

112. Pelo gráfico, é possível verificar que, nos últimos dez anos, a empresa apresentou retorno negativo em quatro exercícios financeiros (2010, 2011, 2015 e 2016), sendo que 2015 foi o ano com a pior rentabilidade da empresa. Esses períodos de rentabilidade negativa coincidem com os anos em que a empresa teve prejuízo.

113. Em 2008, a queda na rentabilidade está relacionada com diminuição das receitas de serviços (-23% em relação a 2007) e com o aumento no valor de créditos tributários diferidos negativos que cresceram 125%. Já em 2009, ao contrário do que ocorreu em 2008, as receitas de serviços aumentaram e os créditos tributários diferidos negativos diminuíram, fazendo com que a rentabilidade alcançasse a taxa de 5%.

114. Nos dois exercícios financeiros seguintes (2010 e 2011), a rentabilidade da empresa caiu substancialmente chegando à taxa de -9%, puxada principalmente pela queda nas receitas operacionais líquidas e pelo aumento nos custos e despesas.

115. Nos anos de 2012 a 2014, a empresa voltou a melhorar sua rentabilidade devido aos aumentos nas receitas. Nesse período, apesar de a empresa conseguir obter rentabilidades positivas, houve queda na rentabilidade de um ano para o outro devido ao aumento nos valores negativos de créditos tributários diferidos em 2013 e dos custos e despesas em 2014.

116. Já nos últimos dois exercícios analisados (2015 e 2016), a rentabilidade da empresa voltou a ser negativa, puxada pela alta nos custos da empresa que, proporcionalmente, superaram os aumentos de receita, levando-a ao seu pior índice de rentabilidade no período analisado.

II.2. Situação Financeira

Aspectos iniciais

117. O gráfico seguinte demonstra a trajetória do saldo de caixa do Serpro nos últimos dez anos (2007 a 2016).

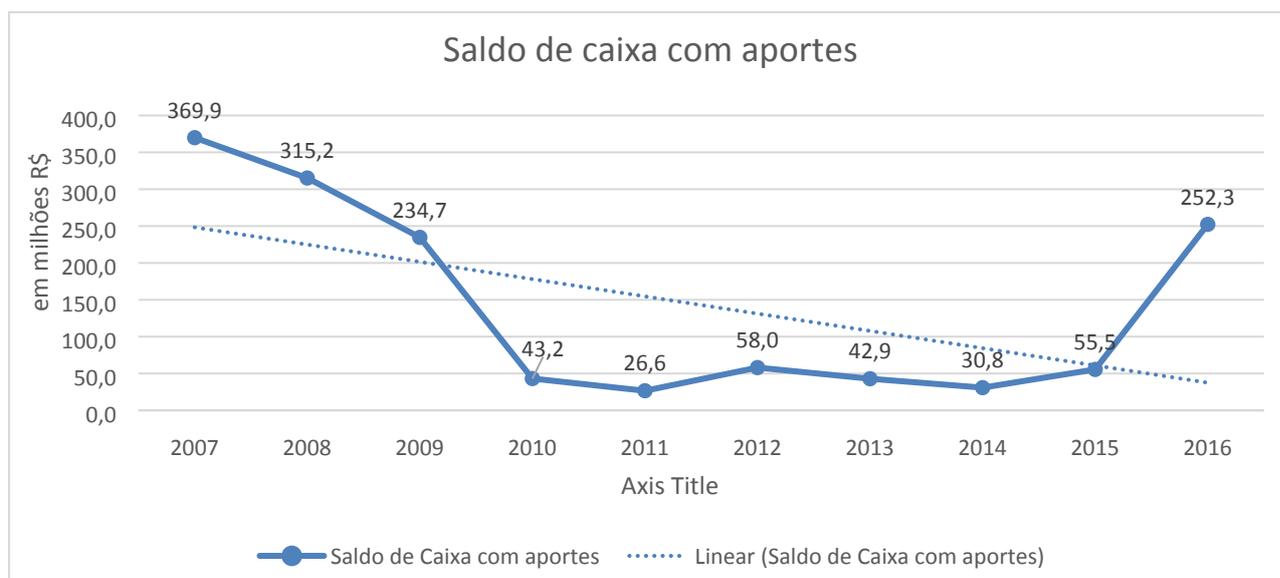


Gráfico 25 – Saldo de caixa com aportes, no Serpro

Fonte: DFC, fornecida em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

118. Pelo Gráfico 25 é possível verificar que o Serpro passou longo período com reduções substanciais do seu saldo de caixa (2007 a 2015), saindo de R\$ 369,9 milhões em 2007 para R\$ 55,5 milhões em 2015, redução de 85%. Já em 2016, devido ao aumento de 25% no recebimento de faturas de clientes, a empresa conseguiu aumentar seu saldo de caixa em 354% em relação a 2015.

119. Nos últimos dez anos, o Serpro recebeu quatro aportes financeiros da União: em 2008, no valor de R\$ 271 milhões; em 2011 e 2012, nos valores de R\$ 184 milhões e R\$ 66 milhões, respectivamente; e em 2014, no valor de 193,6 milhões. Assim, ao todo, foram aportados no Serpro cerca de R\$ 714,6 milhões, o que equivale a 67% do seu capital social e a 33% da sua receita operacional líquida de 2016.

120. Cabe ressaltar que a EC 95/2016 excluiu dos limites estabelecidos as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, como é o caso do Serpro. Isso acentua o risco de que empresas estatais que se encontram em situação de dependência econômica recebam recursos por meio de aportes de capital da União para financiamento de despesas operacionais, o que não é objetivo do Novo Regime Fiscal.

121. Essa situação, possível em razão de lacunas existentes no critério de classificação de empresas como dependentes, representa um artifício que burla os objetivos da LRF, constitui uma conduta fiscal prejudicial para as empresas que se encontram nessa situação, visto que mascara a situação de fato e adia a adoção de providências; e mais danosa ainda para a União, que em um cenário em que se busca austeridade, sustenta empresas deficitárias, à margem dos controles estabelecidos pela contabilidade pública.

122. O gráfico a seguir faz o comparativo dos saldos de caixa com e sem os aportes realizados pela União. O objetivo é demonstrar qual seria o desempenho financeiro da empresa nas duas situações.

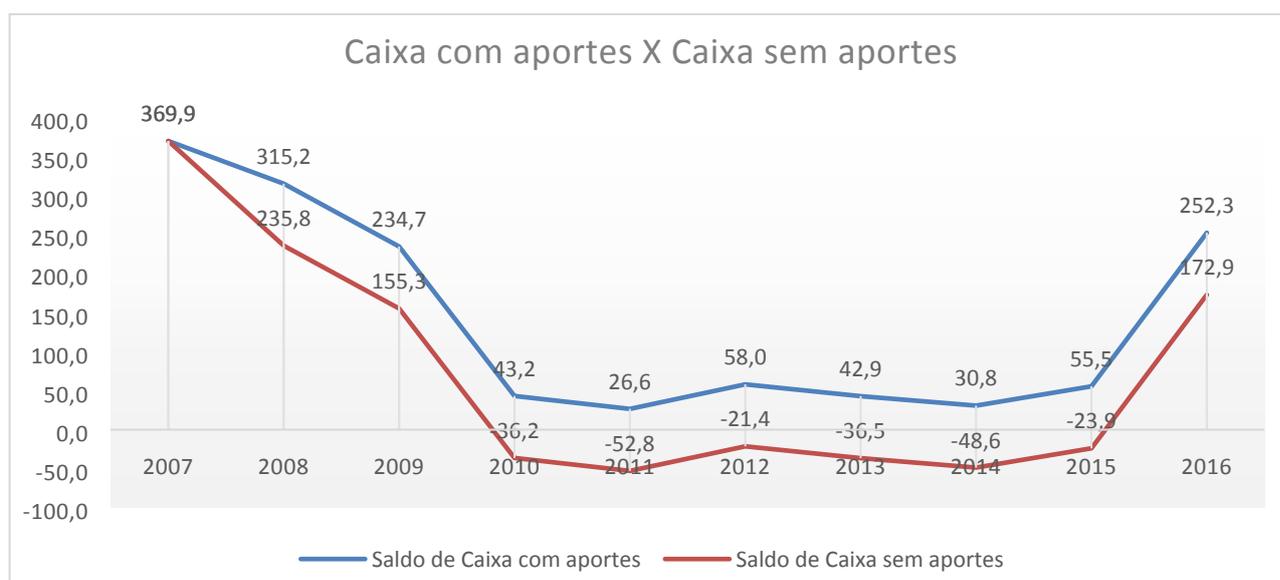


Gráfico 26 – Caixa com aportes x Caixa sem aportes, no Serpro

Fonte: DFC, fornecida em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

123. Tendo em vista que o aporte de um ano pode alavancar o saldo de caixa dos anos seguintes, a exclusão foi feita pela média, ou seja, foi dividido o valor total de aportes (R\$ 714,6) pelo número de anos em que o caixa sofreu influência desses recursos (2008 a 2016).

124. Dessa forma, o que se observa é que, sem os aportes financeiros da União, o Serpro teria seis anos seguidos de caixa negativo (2010 a 2015), indicando que a empresa não teria recursos suficientes para arcar com seus compromissos e realizar novos investimentos.

125. A Tabela 39 tenta demonstrar a capacidade financeira da empresa em suportar as demandas de recursos de suas atividades.

Variações do fluxo de caixa do Serpro

DFC	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo inicial	223,2	369,9	315,2	234,7	43,1	26,6	58,0	42,9	30,8	55,5
FCO	303,4	-159,1	57,8	-134,2	-45,1	163,6	103,5	-92,6	147,8	323,8
FCI	-127,2	-109,6	-128,3	-57,3	-115,3	-198,1	-118,6	-113,2	-123,1	-127,1
FCF	-29,4	214,0	-10,0	0,0	143,9	66,0	0,0	193,7	0,0	0,0
Dividendos pagos	-29,4	-57,0	-10,0	0,0	-40,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aporte de Capital	0,0	271,0	0,0	0,0	184,0	66,0	0,0	193,7	0,0	0,0
Varição	146,7	-54,7	-80,5	-191,5	-16,5	31,4	-15,1	-12,1	24,7	196,8
Saldo final	369,9	315,2	234,7	43,2	26,6	58,0	42,9	30,8	55,5	252,3

Tabela 39 – Variações do fluxo de caixa do Serpro

Fonte: DFC, fornecida em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

126. Considerando que o primeiro aporte foi realizado no ano de 2008, no valor de R\$ 271 milhões, se esse montante fosse excluído do caixa da empresa, o saldo final daquele ano seria de R\$ 44 milhões, valor insuficiente para cobrir a variação negativa de R\$ 80,5 milhões de 2009 e de R\$ 191,5 milhões em 2010.

127. No ano de 2011, mesmo considerando o aporte realizado em 2008, o saldo de R\$ 43,1 milhões do final de 2010, transportado para o início de 2011, não foi suficiente para cobrir nem mesmo o valor negativo do fluxo de caixa operacional do exercício (R\$ 45,1 milhões), deixando evidente que a empresa utilizou recursos de aporte de capital para pagar suas despesas operacionais.

128. Ainda no ano de 2011, o Serpro realizou pagamento de dividendos à União no valor de R\$ 50 milhões, os quais, pelas circunstâncias já expostos, podem ter sido pagos com recursos de aportes da União.

129. No ano de 2014, a União realizou o último aporte ao Serpro, no valor de R\$ 193,6 milhões. Sem esse valor, o Serpro, novamente, seria incapaz de pagar suas despesas operacionais, haja vista que iniciou o exercício financeiro com R\$ 42,9 milhões em caixa, no entanto, esse valor não foi suficiente para cobrir o déficit do caixa operacional que chegou a R\$ 92,6 milhões.

130. Em 2015 e 2016, houve significativa melhoria do caixa operacional da empresa, podendo ser reflexo da mudança da conjuntura orçamentária e financeira do país naquele período, mas também da determinação do Acórdão 6.751/2016-TCU-1º Câmara, que proibiu a realização de novos aportes ao Serpro sem a reclassificação da empresa como estatal dependente, exigindo da empresa um melhor desempenho no recebimento das faturas de clientes.

Fluxo de Caixa Operacional (FCO)

131. Na análise econômica, verificou-se que a empresa tem apresentado resultados negativos expressivos, notadamente nos últimos dois exercícios financeiros (2015 e 2016), podendo, de certa forma impactar também a saúde financeira da empresa.

132. O gráfico seguinte demonstra a variação do fluxo de caixa operacional da empresa, comparando-o com a geração de receitas nos últimos dez anos.

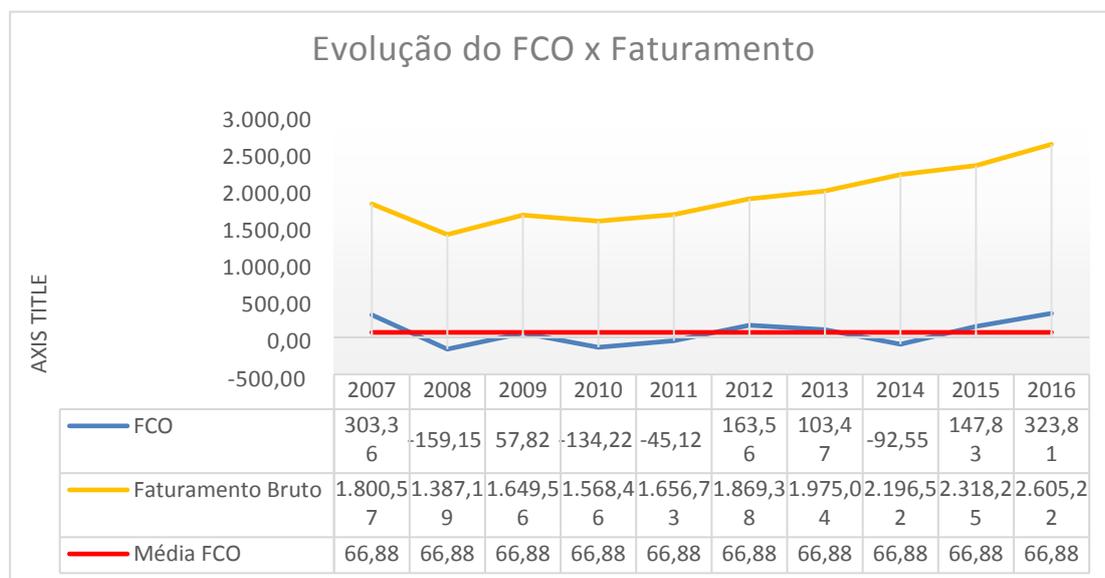


Gráfico 27 – Evolução do fluxo de caixa operacional x faturamento, no Serpro

Fonte: DFC e DRE, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

133. Pelo Gráfico 27 é possível perceber que a empresa teve caixa operacional negativo em quatro exercícios financeiros (2008, 2010, 2011 e 2014). Além disso, a geração de caixa operacional é instável, oscilando entre altos e baixos resultados (2007 e 2008, por exemplo).

134. Observa-se também que, no período analisado, o crescimento médio do faturamento da empresa (4% a.a.) é maior do que o do FCO (1% a.a.), o que indica que o desempenho da empresa para receber suas faturas é menor do que o desempenho na prestação de serviços.

135. A instabilidade do FCO pode estar relacionada com o fato de as saídas do caixa operacional alcançarem valores bem próximos aos de entrada. Assim, atrasos no recebimento de contas a receber, mesmo que proporcionalmente pequenos em relação ao total faturado, podem causar resultados negativos no FCO.



136. Em 2014, por exemplo, o Serpro recebeu mais de 80% do que foi faturado no próprio exercício, sem contar o valor de R\$ 165 milhões de faturas de exercícios anteriores, no entanto, apresentou resultado negativo de R\$ 92,5 milhões no FCO. Isso ocorre porque os valores das saídas de caixa operacional são próximos dos valores faturados pela empresa, exigindo da empresa o recebimento quase que imediato dos serviços prestados.

137. Já no exercício de 2016, a empresa faturou R\$ 2,6 bilhões e recebeu de clientes R\$ 2,4 bilhões (92% do faturado), referente a vencimentos naquele exercício, e mais R\$ 386 milhões de exercícios anteriores, proporcionando à empresa o maior superávit do FCO nos últimos dez anos.

138. Outro ponto que deve ser verificado é a capacidade da empresa para gerar fluxos de caixas operacionais suficientes para manter ou expandir sua capacidade instalada. Ou seja, a capacidade de gerar FCO suficiente para fazer investimentos superiores aos valores de depreciação e amortização dos ativos.

Geração de FCO para manter a capacidade instalada

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
FCO	303,36	-159,15	57,82	-134,22	-45,12	163,56	103,47	-92,55	147,83	323,81
Depreciação + Amortização	-73,86	-93,69	-102,12	-110,56	-135,41	-108,83	-127,48	-139,82	-135,68	-141,27
Expansão/Retração	229,50	-252,84	-44,30	-244,78	-180,53	54,73	-24,01	-232,37	12,15	182,54

Tabela 40 – Geração de fluxo de caixa operacional para manter a capacidade instalada, no Serpro

Fonte: DFC e DRE, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

139. Pela Tabela 40, é possível verificar que a empresa, na maioria dos anos analisados (2008 a 2011 e 2013 e 2014), não conseguiu, com seu próprio esforço, gerar recursos suficientes para realizar novos investimentos capazes de manter sua capacidade instalada.

140. Foi por causa dessa falta de recursos operacionais que a União realizou vários aportes de capital no Serpro, evitando, assim, a descontinuidade da empresa. No tópico seguinte, sobre os investimentos realizados, será verificada se esses foram suficientes para manter a capacidade instalada ao longo dos últimos dez anos.

Fluxo de Caixa de Investimento (FCI)

141. Nos dez anos analisados (2007 a 2016), o fluxo de caixa de investimentos foi negativo, o que indica que a empresa está investindo mais em ativos do que se desfazendo deles. Da mesma forma que na Dataprev, os investimentos do Serpro estão voltados para itens dos ativos imobilizado e intangível.

142. Como observado anteriormente, a empresa, na maior parte do tempo, não conseguiu gerar caixa operacional suficiente para realizar investimentos com recursos próprios e, assim, manter sua capacidade instalada, o que forçou a União a realizar aportes de capital na empresa para evitar sua descontinuidade.

143. No entanto, o que se observa é que, mesmo após os aportes realizados pela União, nos últimos anos a empresa não tem realizado investimentos suficientes para manter sua capacidade instalada, conforme demonstrado no gráfico seguinte, o qual apresenta a relação entre os investimentos realizados e os valores de depreciação e a amortização de cada período.

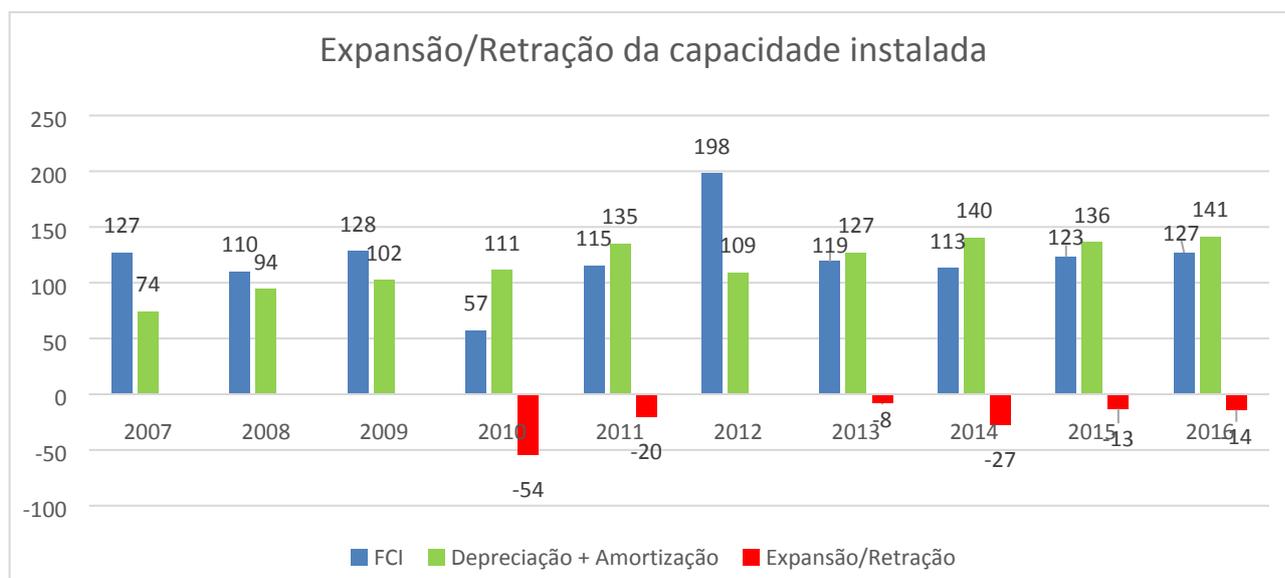


Gráfico 28 – Expansão/retração da capacidade instalada, no Serpro

Fonte: DFC e DRE, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

144. Nos últimos quatro anos (2013 a 2016), a empresa não conseguiu realizar investimentos suficientes para manter sua capacidade instalada. Nesse período, acumulou o valor de R\$ 544 milhões de depreciação e amortização, enquanto os investimentos chegaram a R\$ 482 milhões, concentrando um déficit de R\$ 62 milhões em investimentos.

145. No entanto, no acumulado dos últimos dez anos, a empresa investiu o valor de R\$ 1,2 bilhão, contra R\$ 1,1 bilhão de depreciação e amortização, indicando que a empresa conseguiu pelo menos manter sua capacidade instalada de 2007.

146. Os aportes realizados pela União foram fundamentais para manter a empresa em pleno funcionamento, haja vista que se desconsiderarmos esses valores a empresa não conseguiria realizar os investimentos mínimos necessários. O quadro seguinte demonstra a capacidade de investimento do Serpro sem os aportes da União.

Capacidade de investimento sem os aportes da União

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Saldo inicial	223,20	-	-	-	-	-	-	-	-	-	223,20
Geração de FCO	303,36	-159,15	57,82	-134,22	-45,12	163,56	103,47	-92,55	147,83	323,81	668,82
Geração de FCF	-29,41	-56,97	-10,00	0,00	-40,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-136,49
Capac. de Investim.	497,15	-216,11	47,82	-134,22	-85,23	163,56	103,47	-92,55	147,83	323,81	755,53
Deprec. + Amortização	-73,86	-93,69	-102,12	-110,56	-135,41	-108,83	-127,48	-139,82	-135,68	-141,27	-1.168,73
Expansão/Retração	423,28	-309,80	-54,30	-244,78	-220,64	54,73	-24,01	-232,37	12,15	182,54	-413,20

Tabela 41 – Capacidade de investimento sem os aportes da União, no Serpro

Fonte: DFC e DRE, fornecidas em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

147. A Tabela 41 demonstra que, desconsiderando os aportes da União e subtraindo os valores negativos do fluxo de caixa de financiamento (dividendos pagos), a empresa teria uma capacidade de investimento acumulada de R\$ 755,53 milhões, valor bem inferior ao necessário para superar a depreciação e a amortização acumuladas, que chegaram a R\$ 1,16 bilhão. Ou seja, a empresa, por si só, não possui capacidade para realizar os investimentos mínimos para sua manutenção.

148. Especialmente pelo fato de se tratar de empresa de tecnologia da informação, a necessidade de investimentos em novas tecnologias e desenvolvimento de novos projetos é de

fundamental importância para a manutenção das atividades do Serpro e melhoria dos serviços prestados ao cidadão.

149. Assim, é de fundamental importância que a empresa melhore o seu desempenho de caixa operacional e, dessa forma, consiga realizar novos investimentos, com o objetivo de manter ou expandir suas operações.

Fluxo de Caixa de Financiamento (FCF)

150. O caixa de financiamento do Serpro foi negativo em dois exercícios financeiros (2007 e 2009) e, em outros quatro (2010, 2013, 2015 e 2016), não apresentou movimentação. A Tabela 42 seguinte demonstra a trajetória dos resultados do FCF, detalhando os seus componentes.

Trajatória e componentes do fluxo de caixa de financiamento

DESCRIÇÃO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Resultado do FCF	-29,41	214,03	-10,00	0,00	143,89	66,00	0,00	193,65	0,00	0,00
Dividendos pagos	-29,41	-56,97	-10,00	0,00	-40,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Aporte de Capital	0,00	271,00	0,00	0,00	184,00	66,00	0,00	193,65	0,00	0,00

Tabela 42 – Trajetória e componentes do fluxo de caixa de financiamento, no Serpro

Fonte: DFC, fornecida em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

151. O FCF é indiretamente afetado pelas atividades dos caixas operacional e de investimento. No caso do Serpro, como o FCO não teve desempenho suficiente para cobrir a necessidade de investimento, a empresa precisou buscar financiamento externo para manter sua capacidade instalada.

152. Ademais, conforme já explicado anteriormente, em alguns períodos (2011 e 2014), o Serpro foi incapaz de gerar caixa suficiente para arcar com as suas próprias atividades operacionais, fazendo com que a empresa utilizasse novamente financiamento externo para arcar com suas obrigações.

153. Pela Tabela 42, é possível verificar que as atividades do Serpro foram financiadas por meio de quatro aportes de capital realizados pela União: R\$ 271 milhões em 2008, R\$ 184 milhões em 2011, R\$ 66 milhões em 2012 e R\$ 193,6 milhões em 2014, totalizando o montante de R\$ 714,6 milhões.

154. A realização de aportes da União, por meio de aumento do capital social do Serpro, já é objeto de processo específico nesta Corte de Contas (TC 029.351/2015-4), o qual conta com embargos de declaração interpostos pelo Serpro, ainda pendente de parecer da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag).

155. Em relação às saídas do FCF, a empresa realizou pagamento de dividendos à União em quatro exercícios financeiros (2007 a 2009 e 2011). Ocorre que, no exercício financeiro de 2011, a empresa iniciou o ano com apenas R\$ 43,1 milhões de caixa, os quais foram consumidos integralmente pelas atividades operacionais. Assim, o pagamento de R\$ 40,11 milhões de dividendos em 2011 só foi possível devido ao aporte de R\$ 184 milhões realizado pela União naquele mesmo ano.

Capacidade de pagamento

156. A capacidade de pagamento do Serpro foi verificada por meio de três indicadores: liquidez geral, corrente e imediata, cujos conceitos foram sintetizados nos parágrafos 63-65 deste anexo. O gráfico seguinte demonstra a trajetória desses três índices, nos últimos dez anos.

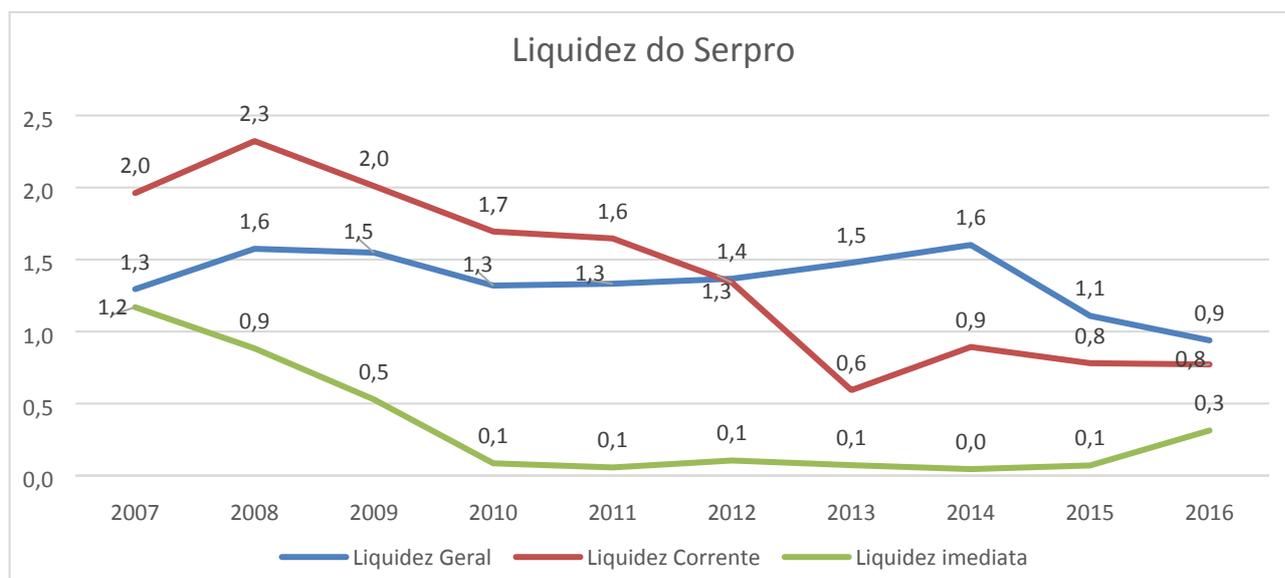


Gráfico 29 – Liquidez no Serpro

Fonte: Balanço Patrimonial e DRE, fornecidos em resposta ao Ofício de Requisição 3-341/2017-Sefti

157. No período de dez anos, os três indicadores de liquidez diminuíram, indicando piora na capacidade de pagamento da empresa.

158. A liquidez geral saiu de 1,3 em 2007 e foi para 0,9 em 2016, queda de 27% no período, o que demonstra que a empresa perdeu a capacidade de liquidar todos as suas obrigações com os ativos que possui.

159. O ano de 2014 foi o período em que a empresa alcançou o seu maior índice de liquidez geral, chegando ao valor de 1,6. A melhora na liquidez geral de 2014 é consequência do aumento nas contas a receber de clientes no curto prazo, o que pode indicar atraso nos recebimentos de clientes.

160. Já nos dois anos seguintes (2015 e 2016), a empresa teve duas quedas seguidas, as quais foram causadas por seguidos aumentos nas obrigações com contingências trabalhistas e com o plano de previdência complementar da empresa.

161. Em relação à liquidez corrente, a queda foi de 60% nos dez anos analisados. Até 2012, a empresa possuía liquidez corrente acima de 1,0, mas com a redução do ativo circulante (caixa e contas a receber) e o aumento do passivo circulante (obrigações com fornecedores), o índice caiu para 0,6 em 2013, menor valor alcançado no período. Nos exercícios financeiros seguintes (2014 a 2016), a liquidez corrente melhorou, mas o índice continuou abaixo de 1,0, haja vista que os aumentos no ativo circulante foram proporcionalmente menores do que os aumentos no passivo circulante.

162. Outro índice analisado foi a liquidez imediata (disponibilidade/passivo circulante). No caso do Serpro, o índice é diretamente impactado pelo volume de despesas operacionais pagas, pelos investimentos realizados e pelo recebimento de aportes da União.

163. Pelo gráfico, é possível observar que a liquidez imediata da empresa diminuiu cerca de 75%, saindo de 1,2 em 2007 para 0,3 em 2016. A queda na liquidez imediata é reflexo do mau desempenho da empresa na geração de caixa operacional, conforme já relatado em tópico anterior.

164. De 2007 a 2010, o caixa da empresa teve queda de 91% no seu saldo, apesar de ter recebido, em 2008, R\$ 271 milhões de aporte de capital da União. As sucessivas quedas foram ocasionadas pelos resultados negativos do caixa operacional, que chegaram ao valor acumulado de R\$ 235,5 milhões (Tabela 41).



165. Outro ponto que deve ser levado em consideração na capacidade de pagamento da empresa são os níveis de liquidez e exigibilidade dos ativos e passivos que compõem o seu patrimônio. Nesse ponto, serão verificados apenas os grupos do curto prazo (ativo circulante e passivo circulante).

166. No caso do Serpro, no ano de 2016, o seu ativo circulante era composto basicamente por caixa (41%) e créditos a receber (59%). O caixa do Serpro, como apontado anteriormente, em alguns períodos, foi alavancado por aportes da União, não representando, da forma mais apropriada, a realidade financeira da empresa, haja vista que, sem tais aportes, a empresa teria passado por dificuldades financeiras significativas.

167. Já em relação aos créditos a receber de clientes no curto prazo, ao final de 2016, a empresa possuía R\$ 153,6 milhões de créditos a receber de clientes de curto prazo, no entanto, mais da metade (56,56% ou R\$ 76 milhões) estavam em atraso e outros R\$ 18,8 milhões foram consideradas como perdas estimadas em créditos de liquidação duvidosa.

168. Do lado do passivo circulante (obrigações de curto prazo), do ano de 2016, quase 80% das obrigações eram formadas por obrigações em circulação (fornecedores, pessoal a pagar e previdência complementar). Fornecedores e pessoal a pagar são obrigações com alta exigibilidade, o que obriga a empresa ter uma boa administração de caixa, de forma que não atrase tais compromissos.

169. Segundo consta nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis de 2016, o saldo da conta “fornecedores” era de R\$ 307,9 milhões no final do exercício, sendo que R\$ 135,2 milhões estavam em atraso (44%) e outros R\$ 44,1 milhões (14%) estavam em acordo de parcelamento, ou seja, eram contas atrasadas que foram renegociadas.

170. Assim, no geral, a empresa não dispõe de uma boa capacidade de pagamento, haja vista que, além de estar com índice de liquidez corrente abaixo de 1,00, os seus ativos de curto prazo possuem baixa liquidez e as obrigações possuem exigibilidade alta. Além disso, conforme consta nas Notas Explicativas, a empresa tem enfrentado dificuldades financeiras para saldar as obrigações com fornecedores.