

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 013.463/2017-9.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Responsáveis: André Leandro Magalhaes (468.503.170-91); Dyogo Henrique de Oliveira (768.643.671-34); Henrique de Campos Meirelles (274.742.838-91); Maria da Gloria Guimarães dos Santos (214.103.561-91).

Representação legal: José Ivanildo Dias Júnior (OAB/PB 11.934) e Geide Daiana Conceição Marques (OAB/DF 51.910).

SUMÁRIO: AUDITORIA DE CONFORMIDADE, COM RELEVANTES ASPECTOS OPERACIONAIS. AVALIAÇÃO DA ECONOMICIDADE, EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E LEGALIDADE DOS SERVIÇOS DE TI PRESTADOS PELA DATAPREV E PELO SERPRO. BAIXO ÍNDICE DE EFICIÊNCIA E PREÇOS MAIORES QUE OS DE MERCADO NO SEGMENTO DE DESENVOLVIMENTO. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NA COMPOSIÇÃO DE PREÇOS. FALHAS NA APLICAÇÃO DA LEI DO SERPRO. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. MONITORAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução elaborada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) e pela Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) (peça 214), a qual contou com a anuência dos dirigentes daquela unidade técnica (peças 215 e 216), transcrito a seguir com os ajustes de forma pertinentes:

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 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.

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_Oficio_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_Oficio_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	Serpro- Todos os	Serpro-SCD	Serpro- Sigop	Serpro- Controle
---------------------	------------------------------	-----------------------------	-------------------	--------------------------	-----------------------------

	Demandas		sistemas		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.

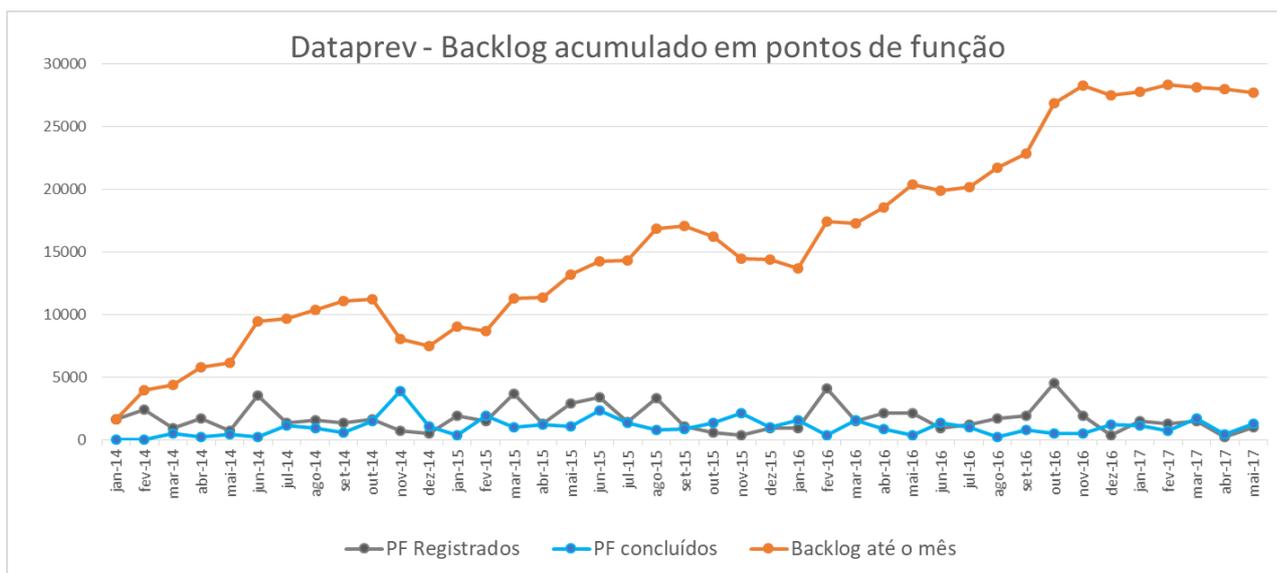


Gráfico 1 – Evolução do *backlog* ao longo dos meses de janeiro/2014 a maio/2017, na Dataprev

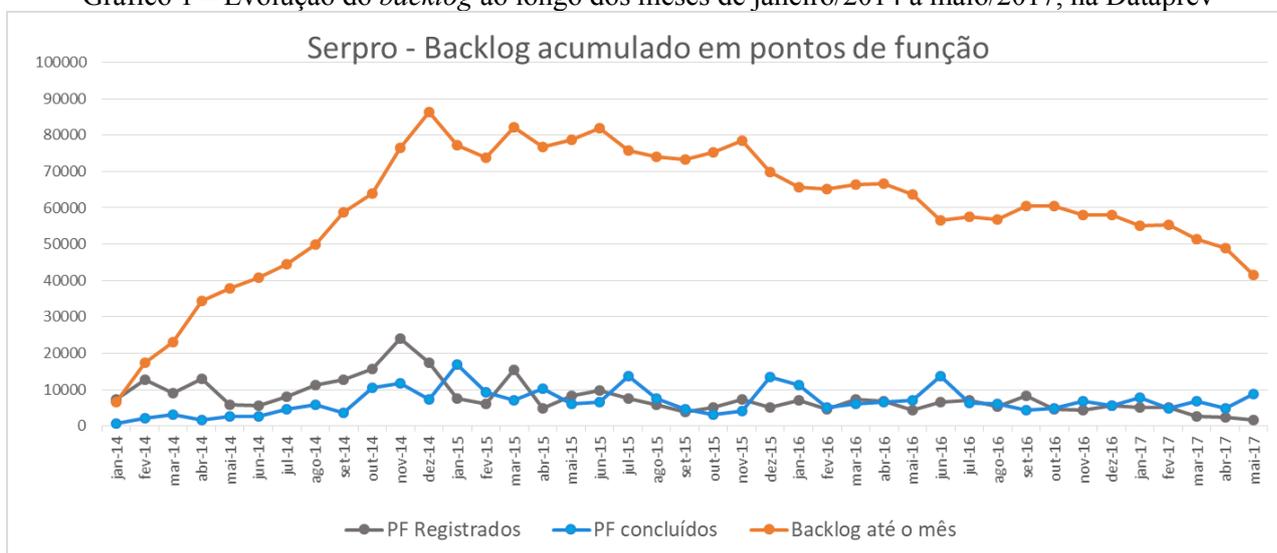


Gráfico 2 – Evolução do *backlog* ao longo dos meses de janeiro/2014 a maio/2017, no Serpro

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:

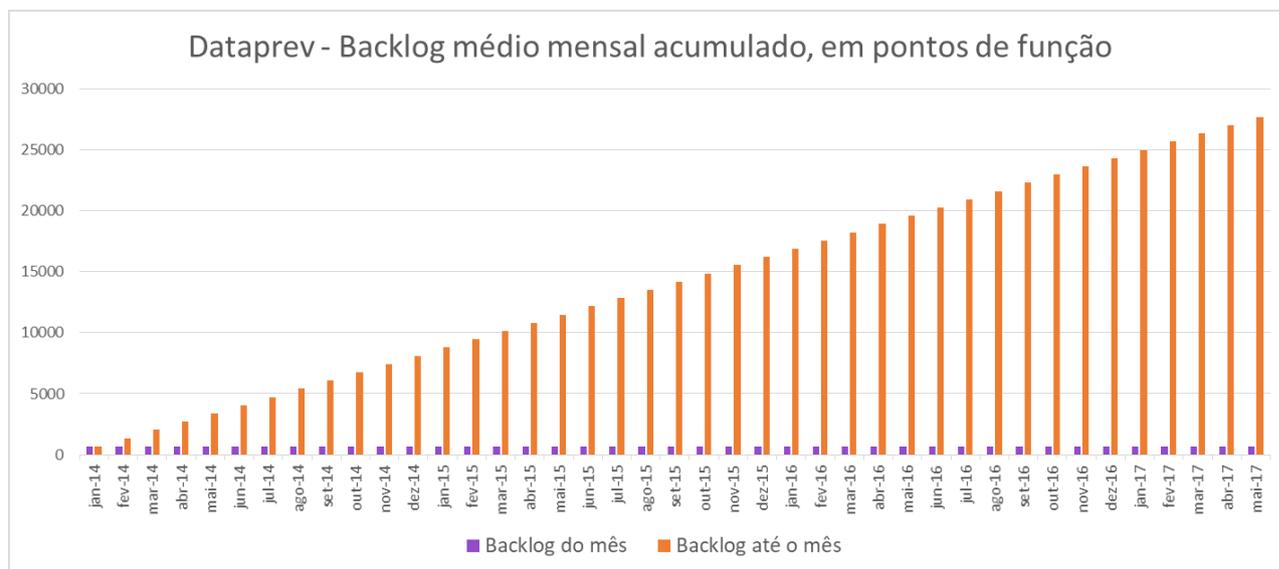


Gráfico 3 – Evolução do *backlog* médio mensal acumulado de janeiro/2014 a maio/2017, na Dataprev

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 Satisfação 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.

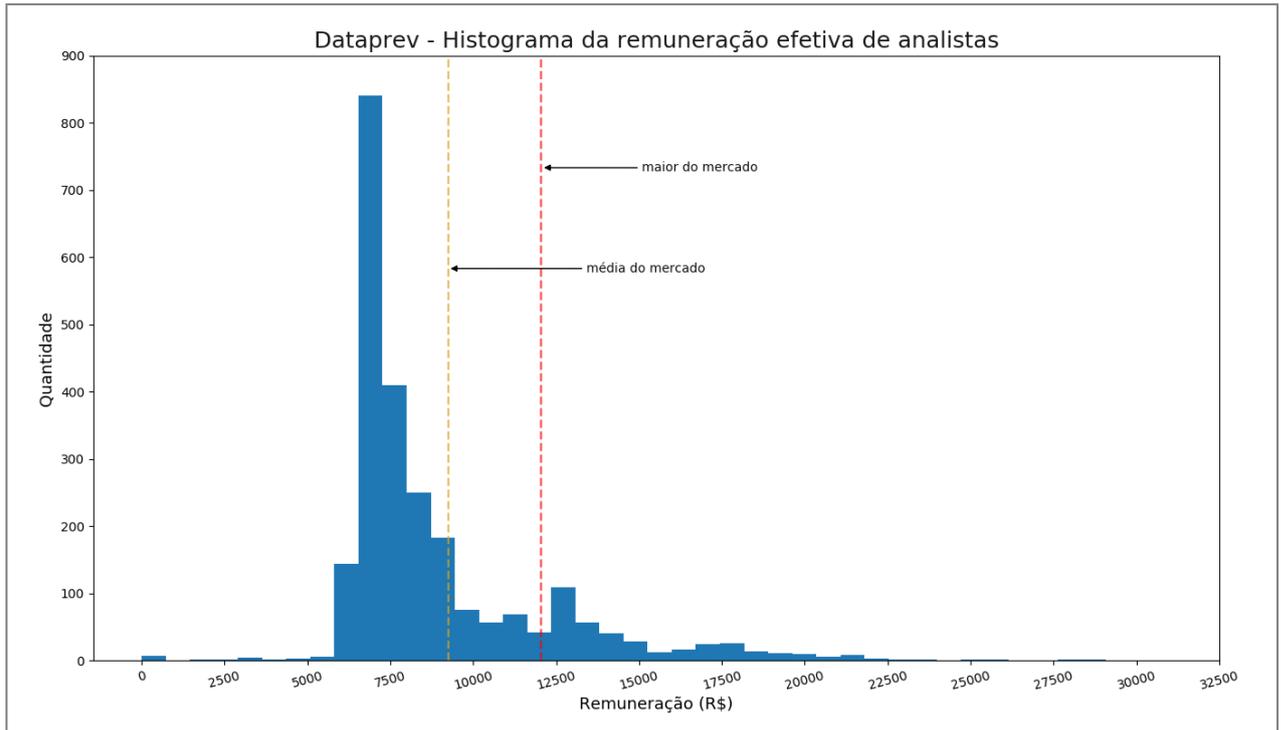


Gráfico 4– Histograma da remuneração efetiva dos cargos de analista na Dataprev

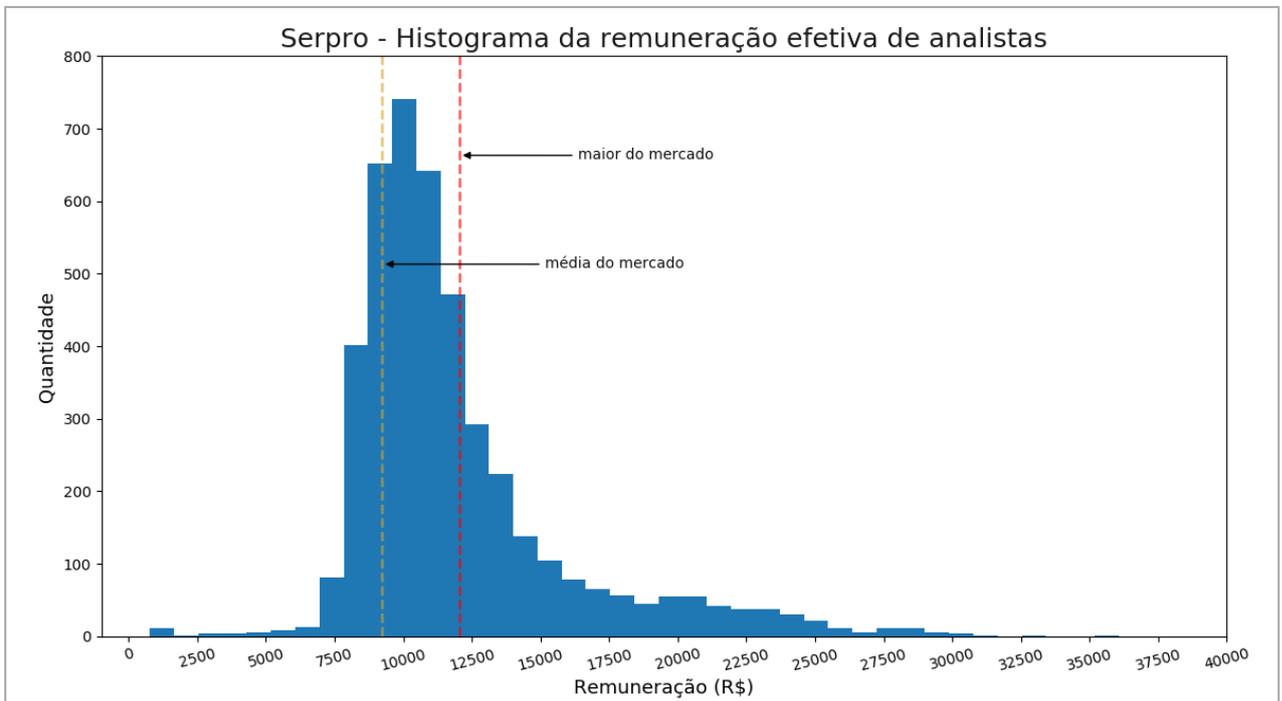


Gráfico 5– Histograma da remuneração efetiva dos cargos de analista no Serpro

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.

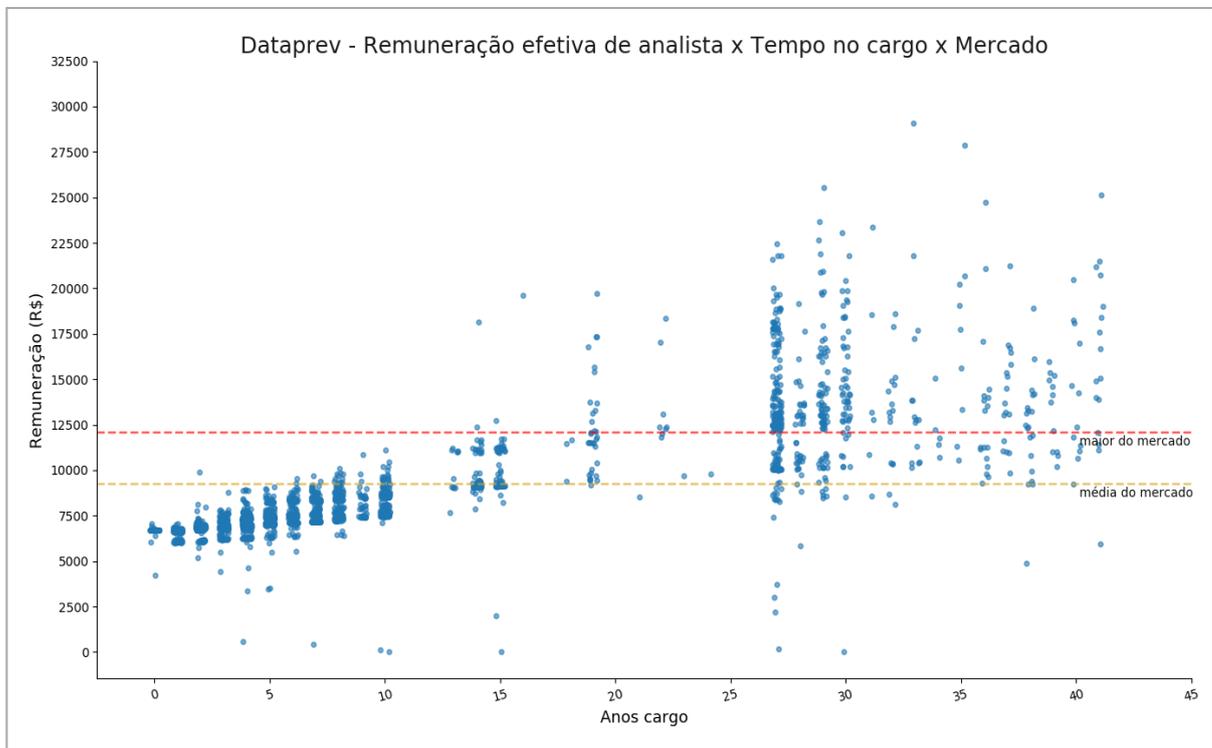


Gráfico 6 – Remuneração do cargo genérico “Analista de TI”, tempo no cargo e valores de mercado, na Dataprev

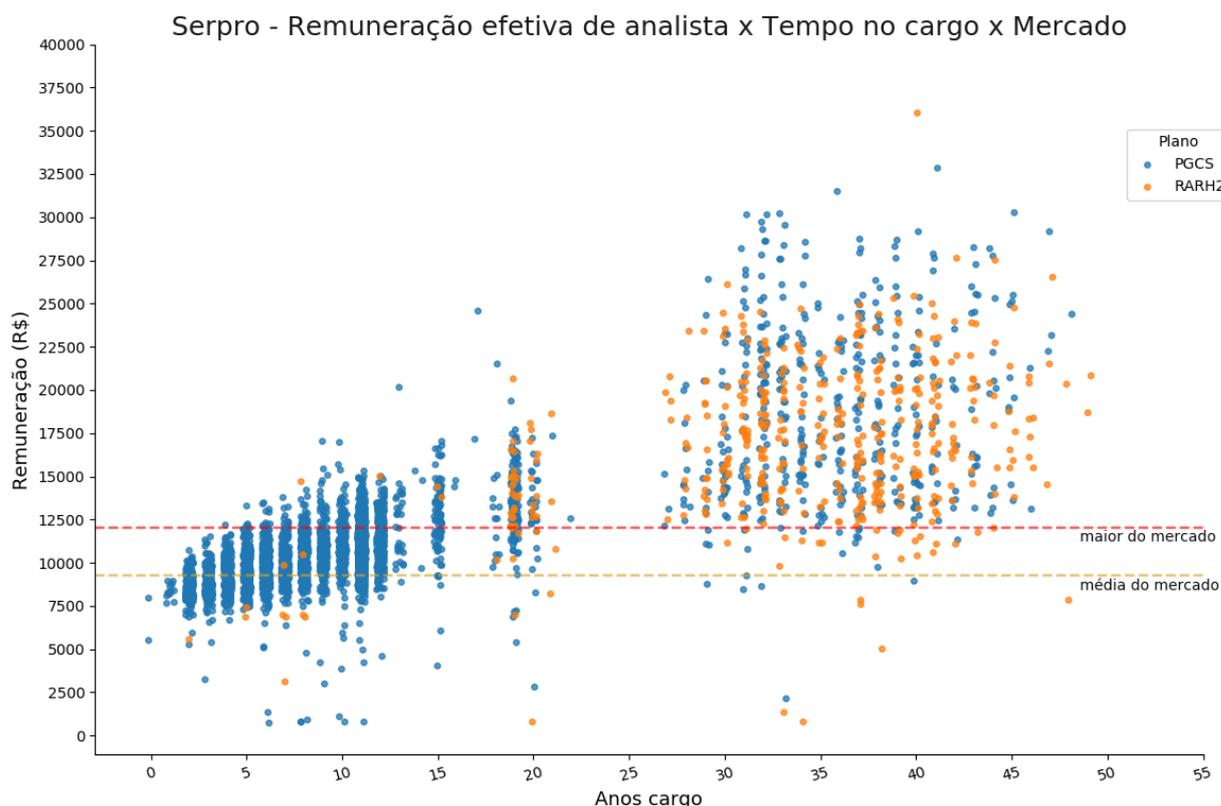


Gráfico 7– Remuneração do cargo genérico “Analista de TI”, tempo no cargo e valores de mercado, no Serpro

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;
- 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.

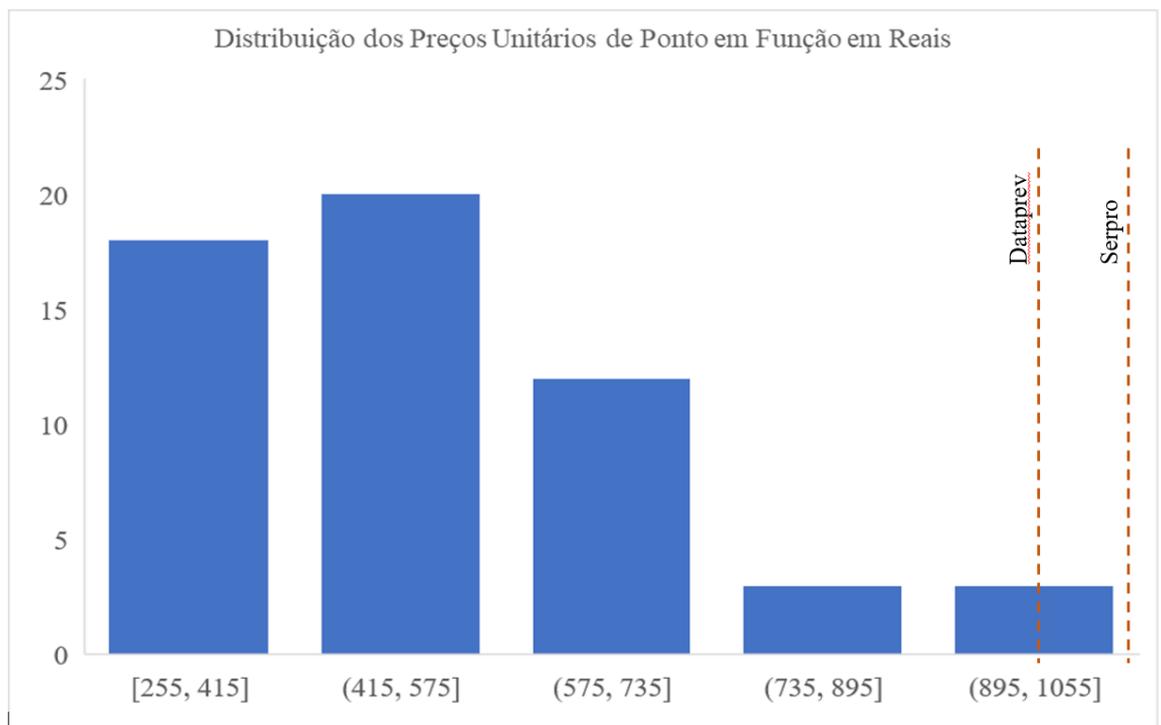


Gráfico 8 – Distribuição dos preços de ponto de função nas licitações avaliadas

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,	46.372	298.886

considerados ajustes após manifestações dos gestores		
(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

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.

CrITÉRIOS 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 no 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 subsidiaram 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.

É o relatório.