

## VOTO

Cuidam os autos de fiscalização classificada pelo TCU como “trabalho de especial relevância estratégica” realizada na modalidade conformidade – mas também dotada de relevantes aspectos operacionais –, cujo objetivo é avaliar a economicidade, eficiência, eficácia e legalidade dos serviços de tecnologia da informação prestados pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), em especial, dos preços praticados nos contratos firmados por essas empresas com o Poder Público.

2. O presente trabalho foi realizado por duas unidades técnicas do TCU, a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), ficando a cargo da primeira a responsabilidade pela análise econômico-financeira das empresas a seguir apresentada.

## II

3. A Dataprev e o Serpro são empresas estatais não dependentes, ambas vinculadas ao Ministério da Fazenda (MF). O capital social da Dataprev é de R\$ 750 milhões, do qual a União detém participação de 51% e o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), 49%. O Serpro tem capital social de aproximadamente R\$ 1 bilhão, integralmente subscrito pela União.

4. As duas empresas, juntas, gerenciam uma expressiva carteira de contratos com órgãos e instituições públicas, da ordem de R\$ 13,3 bilhões (R\$ 2,8 bilhões da Dataprev e R\$ 10,5 bilhões do Serpro).

5. No tocante à Dataprev, em 2016, a receita operacional líquida da empresa correspondeu ao montante de R\$ 1,168 bilhão, enquanto os custos dos serviços mais as despesas operacionais somados totalizaram R\$ 965,22 milhões, perfazendo um lucro líquido de R\$ 184,02 milhões (peça 214, gráfico 9).

6. As receitas operacionais obtidas pela Dataprev são provenientes, principalmente, de três atividades: processamento de dados (produção), desenvolvimento de sistemas e suporte técnico, sendo que o primeiro responde pela parcela mais expressiva da receita, 98,4% (peça 214, gráfico 10).

7. Quanto à clientela, em 2016, 66% das receitas da Dataprev foram provenientes de serviços prestados ao setor público e os outros 34% ao setor privado. No setor público, a Dataprev tem como principal cliente o INSS, que representa 40,7% de sua receita total, e também presta serviços a outros órgãos, como a Secretaria da Receita Federal do Brasil e o Ministério do Trabalho e Emprego.

8. No caso do setor privado, as receitas da Dataprev se concentram quase que exclusivamente no processamento de descontos de empréstimos consignados realizados por aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), junto a instituições financeiras públicas e privadas.

9. Os dados apresentados demonstram que a situação econômica da empresa é relativamente boa, haja vista que, nos últimos dez anos, a Dataprev conseguiu aumentar seu lucro líquido em R\$ 150 milhões, média de 21% a.a. Porém, isso se deve majoritariamente às margens de lucro obtidas na atuação no setor privado, que têm suprido as dificuldades provenientes da atuação no setor público.

10. Com relação às despesas, a remuneração de pessoal foi o item que mais impactou os resultados da empresa, alcançando o valor de R\$ 645 milhões em 2016 (55% da receita operacional líquida), sem considerar a remuneração do pessoal terceirizado.

11. A Dataprev tem enfrentado longos períodos de dificuldades para o recebimento das faturas dos clientes e assim gerar os recursos necessários para a realização de investimentos. Ou seja, 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. Por exemplo, em 1º novembro de 2016, cerca de 93% das contas a receber de clientes estavam em atraso, dos quais 84% eram devidos pelo INSS.

12. Depois disso, a situação melhorou substancialmente, tendo em vista o recebimento de cerca de R\$ 1,4 bilhão em faturas atrasadas até 2015 e vencidas em 2016.

13. No entanto, o histórico de longos períodos sem receber vem refletindo prejudicialmente na situação financeira da empresa. De acordo com a Semag, em 2015 e 2016, a empresa apresentou contração da sua capacidade instalada devido à redução dos investimentos, que ficaram abaixo do necessário à reposição.

14. Por fim, em relação à capacidade de pagamento, a Dataprev possui boa liquidez geral e corrente, no entanto, devido, novamente, aos atrasos no recebimento das faturas, tem enfrentado dificuldades de liquidez imediata, atrasando, inclusive, os pagamentos de dividendos e juros sobre o capital próprio.

15. Por sua vez, o Serpro, no tocante à análise econômico-financeira, tem passado por dificuldades, precisando, em alguns momentos, ser socorrido por aportes de capital da União. Nos últimos oito anos, foram realizados quatro aportes no Serpro, somando montante superior a R\$ 700 milhões. Sem os aportes financeiros da União, a empresa não teria recursos suficientes para arcar com seus compromissos e realizar novos investimentos.

16. No período de 2007 a 2016, a empresa acumulou prejuízos da ordem de R\$ 597 milhões. Os resultados negativos são consequência dos aumentos dos custos e das despesas em proporção maior do que os aumentos nas receitas. Em 2016, por exemplo, enquanto a receita operacional líquida correspondeu a R\$ 2,138 bilhões, as despesas somaram R\$ 2,320 bilhões (peça 214, gráfico 18).

17. Com relação à receita operacional, além do seu principal cliente, a Receita Federal do Brasil, que responde por aproximadamente metade do seu faturamento, o Serpro presta serviços para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), o Ministério das Cidades (MCidades), o Ministério da Justiça (MJ), o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), entre outros.

18. Em 2016, o processamento de dados (produção) respondeu por 84,2% do faturamento da empresa. O desenvolvimento de software, embora de extrema relevância, tanto para o Serpro quanto para os contratantes, é pouco significativo do ponto de vista da participação no total de receitas, correspondendo a 8,2% do total.

19. 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.

20. Os maiores valores de despesas/custos foram alcançados nos anos de 2010, 2014 e 2015. Em 2010, por exemplo, o aumento foi ocasionado pela constituição de novas provisões para passivos contingentes, devido ao surgimento de fatos novos trazidos a partir de um processo judicial trabalhista em fase de execução.

21. Cabe registrar que, em 2015 e 2016, houve significativa melhora no caixa operacional da empresa, podendo ser reflexo da autorização legislativa para obtenção de uma meta de resultado primário negativo maior, ou seja, clientes (órgãos públicos) obtiveram maior disponibilidade para desembolso, principalmente no ano de 2016. Outro fato que pode ter concorrido positivamente decorre de determinação do Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara (item 1.7.2, relator Ministro **José Múcio Monteiro**) ao governo federal para que não realizasse novos aportes sem a classificação da empresa

como estatal dependente, exigindo do Serpro, que é classificada como não dependente, um melhor desempenho na cobrança das faturas de clientes.

22. 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 dívidas a pagar a fornecedores.

23. 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.

24. No que se refere aos sucessivos aportes de recursos orçamentários da União, cabe ressaltar que a EC 95/2016 (teto do gasto público) excluiu dos limites estabelecidos as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes, como é o caso do Serpro. Isso acentua o risco de que empresas estatais que se encontrem em situação econômica deficitária recebam recursos por meio de aportes de capital da União para financiamento de despesas operacionais, o que, conforme bem consignou a equipe da Semag, não é objetivo do novo regime fiscal.

25. Essa situação, possível em razão de lacunas existentes no critério de classificação de empresas como dependentes, vai de encontro aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e constitui uma conduta fiscal prejudicial para as empresas, visto que mascara a situação de fato e adia a adoção de providências; e mais danosa ainda para a União que, diante de um cenário em que se busca austeridade, sustenta empresas deficitárias, à margem dos controles estabelecidos pela contabilidade pública.

26. Como relator das Contas de Governo neste ano, venho acompanhando os trabalhos do TCU voltados ao controle das contas públicas diante do novo cenário fiscal. No caso concreto, o TCU está tratando do tema no âmbito do TC 029.351/2015-4, que resultou no aludido Acórdão 6.751/2016-TCU-1ª Câmara, atualmente embargado. O processo encontra-se na Semag para emissão de parecer.

27. No âmbito daquele processo trava-se uma discussão mais profunda sobre uma possível redefinição do papel das empresas públicas prestadoras de serviços de TI no Estado brasileiro. O estudo requerido envolve a participação do MF e de outros órgãos, como a Casa Civil e o MP, de modo a contemplar diretrizes e estratégias que se pretende adotar com relação à atuação dessas empresas diante do cenário presente, considerando a necessidade de otimizar o provimento de aplicações e de serviços de TI da administração pública, a estratégia de governança digital, a capacidade das respectivas estatais, os desafios econômicos e financeiros existentes, o necessário atendimento ao princípio da eficiência.

28. As conclusões do presente trabalho, inclusive as constatações e encaminhamentos das seções a seguir, poderão subsidiar o Plenário quando da discussão do tema.

### III

29. No tocante a aspectos operacionais e de eficiência, a Sefti identificou diversos pontos que merecem ressalva, a saber: (i) baixos índices de eficiência na prestação de serviços de desenvolvimento de sistemas, (ii) baixa eficácia no atendimento das expectativas de clientes e usuários, (iii) remuneração efetiva do cargo de analista acima dos valores de mercado, (iv) preços praticados pelos serviços de desenvolvimento de sistemas não competitivos no mercado, (v) receitas obtidas com a prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas insuficientes para cobrir os custos incorridos com essa atividade, (vi) falhas na aplicação do conceito de serviço estratégico da Lei do Serpro, e (vii) ausência de rastreabilidade e transparência na composição dos preços praticados.

30. Passo a analisar as principais constatações.

31. Inicialmente, a unidade técnica apontou que o Serpro e a Dataprev apresentam baixa eficiência produtiva no serviço de desenvolvimento de sistemas, comparativamente à observada no

mercado (achado 1). Dois índices foram calculados para a comparação, observando demandas informadas pelas empresas no período de 1º/1/2014 a 31/5/2017, excluindo as manutenções corretivas.

32. O valor do primeiro índice – referente à média de eficiência produtiva – foi calculado a partir da comparação entre a taxa de produtividade do desenvolvimento de sistemas observada no período em cada empresa (respectivamente, 40,3 e 33,5 homens-hora por ponto de função, para Dataprev e Serpro, item H da tabela 1, peça 214), com a taxa de produtividade do mercado, que é 16,15 homens-hora por ponto de função. Pode-se definir ponto de função (PF) como uma unidade de medida utilizada para dimensionar o tamanho do software e homens hora (Hh) como uma medida de esforço humano para desenvolvimento de sistemas.

33. Como referência de mercado, foram usados dados do International Software Benchmarking Standards Group (ISBSG) – entidade que mantém bases atualizadas com informações de mais de 9.000 projetos de desenvolvimento de sistemas com abrangência mundial.

34. Assim, computando a razão entre a taxa de mercado e taxa das empresas, a equipe chegou ao índice médio de eficiência produtiva de 40% na Dataprev ( $16,15 \div 40,3$ ); e 48% no Serpro, ( $16,15 \div 33,5$ ). 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.

35. A equipe técnica assinalou que 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, entre outros.

36. Para o cálculo do segundo índice – referente à eficiência ponderada na utilização de pessoal no desenvolvimento de sistemas –, a equipe técnica utilizou o mesmo raciocínio do primeiro, considerando, contudo, o quantitativo (faixa) de pontos de função por demandas e a linguagem de programação implementada.

37. O cálculo desse índice foi obtido pela razão entre o total de horas que seriam necessárias no mercado para o atendimento de demanda (peça 214, tabela 2), segundo dados do ISBSG, e o total de horas alocadas de fato pelas empresas (peça 214, item E da tabela 1), alcançando o valor de 37%, na Dataprev ( $693.950 \div 1.868.318$ ) e, 42%, no Serpro ( $4.181.464 \div 10.019.703$ ).

38. Ou seja, a eficiência global na utilização do pessoal alocado ao desenvolvimento de sistemas, considerando faixa de quantitativo de PF e linguagem de programação, na Dataprev, corresponde a 37% da eficiência observada no mercado e, no Serpro, corresponde a 42%. Como se vê, o primeiro índice apresenta-se ligeiramente melhor que o segundo, comparativamente ao mercado.

39. De acordo com a equipe da Sefti, 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.

40. Segundo registrou a Sefti, as informações disponíveis não permitiram o avanço na identificação das causas da situação-problema ora descrita, que podem ter origem em deficiências operacionais ou decorrer de outros fatores.

41. Além disso, a equipe técnica verificou 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 (peça 214, anexo 5), em decorrência de não restarem 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.

42. Diante disso, a unidade propõe ao TCU determinar 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.

43. Ainda com relação ao serviço de desenvolvimento de sistemas, a Sefti constatou que os preços praticados para tais serviços não são competitivos no mercado (achado 4). Foram consideradas demandas registradas no período de 1º/1/2014 a 31/5/2017, excluídas as manutenções corretivas.

44. Na Dataprev, o preço médio do ponto de função (PF) no período analisado foi R\$ 985,67. A equipe técnica identificou que a empresa não controla nos seus sistemas qual foi a linguagem de programação utilizada, porém informou uma estimativa de alocação de pessoas por linguagem (peça 157), permitindo à equipe deduzir que aproximadamente 71% das demandas referem-se à linguagem Java.

45. 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.

46. A equipe esclarece 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.

47. Para encontrar o valor do ponto de função praticado pelo mercado, a Sefti analisou 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). O maior valor de ponto de função encontrado foi R\$ 1.000,00 e o menor valor R\$ 255,00.

48. Assim, 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.

49. 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.

50. Ante tais constatações, a equipe considera que os preços dos pontos de função praticados pelas empresas fiscalizadas não estão sendo competitivos no mercado e que os baixos índices de eficiência operacional no desenvolvimento de sistemas podem contribuir para a elevação dos preços cobrados por esse serviço.

51. Diante disso, propõe que seja feita 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. Também propõe, de modo a tornar mais transparente o procedimento de contratação, recomendação para que o MP altere a IN – SLTI/MP 4/2014 de modo a estabelecer a elaboração dos estudos técnicos preliminares como procedimento obrigatório para contratação das empresas públicas de TI por meio de dispensa de licitação.

52. Prosseguindo, outro fator identificado pela equipe técnica como possível causa para os preços cobrados acima dos valores de mercado refere-se à constatação de que a remuneração efetiva do cargo de analista das duas empresas é mais elevada que a percebida por analistas que trabalham na iniciativa privada (achado 3).

53. Na Dataprev, 26,5% dos analistas receberam remuneração efetiva do cargo acima da média de mercado. O Serpro destoa mais do setor privado nesse aspecto, pois 79,9% dos analistas da empresa receberam remuneração do cargo acima da média de mercado.
54. A média da remuneração do cargo de analista na Dataprev é de R\$ 9.084,00 (peça 214, tabela 19) e, no Serpro, R\$ 11.959,00 (peça 214, tabela 20). A média para o mesmo cargo no mercado corresponde a R\$ 9.240,00.
55. Em ambas as empresas, as remunerações efetivas de função de confiança (relacionadas à direção, chefia e assessoramento) não ultrapassam os valores de referência observados no mercado.
56. A equipe da Sefti utilizou como elementos de comparação os valores reais efetivamente pagos (folhas de pagamento) no período avaliado (janeiro/2016 a junho/2017) para cargos e funções de confiança.
57. A remuneração mensal de cargo analista 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 de função de confiança compôs-se da remuneração mensal de cargo acrescida do grupo de verbas associadas a esse tipo de função.
58. 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).
59. A Sefti identificou alta correlação entre o tempo de cargo e a remuneração mensal nas duas empresas. Para chegar a tal conclusão, a equipe contou com o auxílio de softwares analíticos, a partir da massa de dados de todas as remunerações informadas pelas empresas, referente ao período analisado, considerando-se apenas o pessoal com cargo equivalente a analista de TI, cuja metodologia encontra-se exposta no relatório precedente (achado 3).
60. De acordo com dados compilados pela equipe, 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.
61. Diante do exposto, a equipe propõe 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.
62. Por fim, em uma correlação com os temas acima tratados, a equipe constatou 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 (achado 5), ou seja, ocorre retorno negativo do investimento realizado, com déficit estimado de -35,1% na Dataprev e de -35,7% no Serpro (peça 214, tabela 28).
63. A equipe técnica assinalou que os déficits financeiros gerados nessa atividade (desenvolvimento) são compensados pelos preços de outros serviços, a exemplo do serviço de processamento (produção), conforme manifestações dos gestores ao relatório preliminar (peça 214, anexo 5), o que pode levar ao aumento dos preços de outros serviços e à redução da economicidade para as organizações clientes. Assim, a Sefti ressalta que a importância desse achado não pode ser menosprezada, apesar da menor materialidade do serviço de desenvolvimento de sistemas no faturamento global das duas empresas.

64. A capacidade das empresas em cobrir os custos do pessoal alocado ao desenvolvimento de sistemas foi baseada no cálculo do Retorno sobre Investimento (ROI) estimado para esse serviço, considerando o valor investido e o valor obtido como retorno ao final de certo prazo.

65. Para o cálculo do ROI, a equipe adotou uma postura conservadora. No cômputo do valor investido foi considerado 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, foi considerada a soma dos valores faturados corrigidos monetariamente das demandas de desenvolvimento de sistemas.

66. Diante dos números encontrados, a equipe concluiu ser 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 obter maior eficiência e retorno neste segmento. Entende que as propostas de encaminhamento aplicáveis a esta questão estão formuladas no âmbito dos achados 1, 3 e 4 acima mencionados.

67. Com relação aos pontos tratados na presente seção, concordo na essência com as propostas de encaminhamento da equipe técnica. De fato, é necessário identificar causas e adotar medidas corretivas para tratar dos baixos índices de eficiência no desenvolvimento com relação ao mercado, porém praticados com preço mais caro, onerando os órgãos públicos contratantes, que, por vezes, pela exclusividade na prestação do serviço ou pela singularidade do serviço oferecidos, não podem contratar no mercado privado.

68. As empresas precisam buscar meios para promover a melhoria da eficiência operacional e econômica, otimizando seus recursos e buscando a redução de custos e despesas. O conjunto de medidas propostas na presente fiscalização buscam justamente contribuir para soluções nesse sentido.

69. Contudo, entendo que a proposta referente à política de remuneração de pessoal, descrita no parágrafo 62 deste voto, cuja situação mais discrepante foi identificada no Serpro, pode ser ajustada, haja vista as medidas que já vêm sendo adotadas por aquela empresa.

70. O Serpro, que tem 10.783 funcionários, informou que possui dois planos de carreira (peça 214, anexo 5), o Regimento de Administração de Recursos Humanos – RARH 2, de 1997, no qual se encontra 45% do pessoal, e o Plano de Gestão de Carreiras do Serpro – PGCS, implementado em 2008 (peça 203, p. 19).

71. O PGCS incorporou mudanças em relação ao plano RARH2 quanto aos critérios de progressão por mérito e por tempo de serviço, de forma que as promoções por tempo de serviço não são automáticas e o valor percentual da promoção foi reduzido em cerca de 70%, para um mesmo interstício. Quanto à promoção por mérito, o valor percentual da promoção foi reduzido em aproximadamente 40% em relação ao plano RARH2 (peça 203, p. 5).

72. O PGCS também objetivou alinhar a remuneração com o mercado, de modo que a remuneração inicial é de R\$ 7.005,99 e, para os empregados com até dez anos de empresa, a remuneração média é de R\$ 10.170,81, comparável à praticada pelo mercado privado (peça 203, p. 5).

73. As diferenças ocorrem acima de 10 anos de empresa devido às progressões funcionais que são características de políticas de gestão de pessoas de empresas públicas como o Serpro, que possui planos de carreira estruturados, com possibilidade de encareiramento profissional a longo prazo, o que não é prática comum no mercado privado (peça 203, p. 5).

74. Além da implementação do PGCS, outras ações vêm sendo conduzidas internamente com o objetivo de reduzir a folha de pagamento da empresa, tais como: i) possibilidade de redução de jornada de oito horas para seis horas diárias, com redução de 25% no valor do salário nominal e

demais rubricas vinculadas; ii) programa de incentivo à aposentadoria, ao qual aderiram 965 empregados no ano de 2017 (peça 203, p. 20).

75. No que toca à manifestação do Serpro sobre o tema deste achado, todos os pontos suscitados pela empresa mostram que existem peculiaridades na estruturação dos planos de carreira e remuneratórios da empresa e também que têm sido realizadas ações com vistas a melhor alinhar os salários com os de mercado e reduzir o montante da folha de pagamento.

76. Estamos tratando de problema de complexa solução imediata, haja vista que tais gastos são de difícil redução, principalmente quando se trata de empresa pública, a qual está sujeita a regras mais rígidas de demissão de pessoal, quando comparada com empresas da iniciativa privada.

77. As iniciativas adotadas pela empresa, em especial a possibilidade de redução de jornada de oito para seis horas diárias, com redução do salário e o programa de incentivo à aposentadoria, ao qual aderiram, respectivamente, 254 e 965 empregados no ano de 2017, visam justamente a reduzir os custos com pessoal.

78. Além disso, há que se ressaltar o respeito ao direito do trabalhador referente à irredutibilidade do salário insculpido no artigo 7º, inciso VI da Constituição Federal e no art. 468 da CLT (Reforma Trabalhista), salvo disposto em convenção ou acordo coletivo. A redução do salário, acompanhada da redução de jornada, já está sendo adotada pela empresa. O novo plano de carreira implementado pelo Serpro também buscar aproximar o salário dos integrantes do quadro ao salário de mercado.

79. Portanto, quanto ao ponto específico, considero que as medidas apresentadas, em especial pelo Serpro, mostram as iniciativas da empresa para tentar equacionar a questão, e nesse sentido, entendo necessário o monitoramento da implementação de tais iniciativas. Desse modo, proponho determinar à Segecex, que na análise da prestação de contas anual do Serpro e da Dataprev, seja realizado, em seção específica, o acompanhamento dos gastos com pessoal, informando sobre o equilíbrio econômico-financeiro das contas dessas empresas.

#### IV

80. Outro achado que merece destaque refere-se à ausência de transparência na composição dos preços praticados pela Dataprev e pelo Serpro (achado 7).

81. A Sefti identificou dificuldades de ambas as empresas em demonstrar como efetivamente foram constituídos os preços praticados nos contratos firmados, 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.

82. A Dataprev não foi capaz de discriminar a composição dos insumos utilizados na formação dos preços de seus produtos. Informou que as normas de precificação instituídas apresentam deficiências de implementação que têm dificultado o seu cumprimento integral. 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. A Dataprev informou que 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.

83. O Serpro apresentou diversas planilhas, porém, a equipe técnica identificou que os preços finais dos produtos apresentaram divergências em relação àqueles constantes dos contratos. A empresa 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.

84. A equipe técnica assinalou que, ao 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) com aquele que foi efetivamente praticado no respectivo contrato (peça 99), constatou 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).

85. A título de exemplo das divergências encontradas, e equipe de fiscalização citou valores relativos ao sistema Simples Nacional – PGDAS Declaração, da Receita Federal do Brasil. Na planilha demonstrativa de formação de preços, esse valor corresponde a R\$ 787.513,53 (peça 186, p. 4), enquanto o valor constante do contrato é de R\$ 656.204,38 (peça 99, p. 5).

86. O Serpro informou que 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.

87. De acordo com a Sefti, embora o Serpro e a Dataprev apresentem modelos de gestão de custos e políticas de preços próprios, formalmente instituídos, muitas vezes a precificação não se dá em conformidade com a metodologia estabelecida pelos respectivos documentos. Lembra que o Ministério da Fazenda 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), tema que será analisado na seção V do presente voto.

88. A Sefti concluiu que, 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.

89. Cabe lembrar que, 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**.

90. De fato, a ausência de rastreabilidade e transparência referente à composição dos preços praticados pela Dataprev e pelo Serpro em contratos com o Poder Público dificultam sobremaneira a análise da compatibilidade desses preços globais com os que se verificam no mercado, o que pode favorecer a falta de economicidade na sua contratação por órgãos e entidades da administração pública federal. Mesmo que os serviços não sejam, por estratégicos, contratáveis no mercado privado, a administração pública federal, ainda que decida, inicialmente, pagar valores diferenciados, deve conhecer estes valores de forma a subsidiar as metas futuras de ganhos de eficiência.

91. Por tais razões, acompanho a proposta de determinar à Dataprev e ao Serpro que 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 venham a subsidiar as modificações nos preços originalmente orçados pela área técnica, bem como 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.

## V

92. Por fim, a equipe técnica identificou a ausência de regulamentação referente à:
- a) definição de “serviço estratégico”, conforme determina a Lei do Serpro (§1º do art. 2º da Lei 5.615/1970, incluído pela Lei 12.249/2010) (achado 6);
  - b) metodologia de remuneração de tais serviços (art. 2ºA da mesma Lei) (achado 7).
93. De acordo com o primeiro dispositivo, é dispensada a licitação para a contratação do Serpro pelo MF e pelo MP para a prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos, relacionados com as atividades de sua especialização.
94. A equipe constatou que o aludido dispositivo não foi regulamentado no âmbito no Ministério da Fazenda e foi parcialmente regulamentado no âmbito do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. No caso do MP, a equipe técnica assinalou que 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.
95. Em uma primeira vertente de análise, a Sefti buscou conhecer, à luz da mencionada portaria, o procedimento adotado pelo órgão para enquadrar os serviços como estratégicos com base em amostra de contratos com vigência posterior a 1º/1/2012 (peça 214, tabela 33).
96. No caso do contrato 45/2012 (firmado entre MP e consórcio Serpro/Dataprev) e dos contratos 55/2016 e 21/2017 – firmados entre o MP e o Serpro –, a Sefti identificou que os serviços contratados foram classificados como estratégicos, contudo, não constam nos autos das respectivas contratações análise circunstanciada das características que os definira como estratégico frente aos requisitos estabelecidos na citada portaria.
97. Além disso, o contrato 45/2012 teria que ser firmado exclusivamente com o Serpro, conforme mandamento contido no caput do art. 2º da Lei 5.615/1970. No entanto, a contratação se deu com um consórcio firmado pelo Serpro e pela Dataprev, à revelia de tal disposição legal. O MP justificou a contratação do mencionado consórcio (peça 146) com base em argumento do Serpro no sentido de que, como a legislação veda a subcontratação, não restaria outra alternativa a não ser a formação do consórcio com outra empresa pública, constituída com finalidade similar à do Serpro, para a realização do projeto, em virtude do tamanho dos esforços requeridos, o que não encontra respaldo na mencionada lei.
98. Em uma segunda vertente de análise, a Sefti identificou que o MP, embora tenha definido os serviços dos contratos 45/2012 e 55/2016 como estratégicos, culminou por firmá-los com o Serpro, por meio de dispensa de licitação, baseando-se, no caso do primeiro contrato, no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/1993 (licitação inexigível) e, no segundo, no art. 24, inciso XVI, da Lei 8.666/1993 (licitação dispensável).
99. Tal medida, poderia, em tese, ser vista como mais vantajosa para o interesse público do que a licitação dispensada, haja vista, por exemplo, as exigências da Lei 8.666/1993 para definição da escolha do fornecedor e justificativa de preço (art. 26 da mesma lei).
100. Contudo, o que foi identificado, nos casos concretos, foi a adoção de uma solução híbrida por parte do ministério, ou seja, o órgão classificou o serviço como estratégico e com base nesse critério escolheu o Serpro para execução dos contratos, e partir de então o outro requisito referente à justificativa de preço foi observado. Em outros termos, não houve motivação para a escolha do fornecedor, ou justificativa, por exemplo, para que outra empresa pública, como a Dataprev, não pudesse ser contratada. A pendência na regulamentação do conceito de serviços estratégicos estaria também afetando o enquadramento correto das referidas dispensas.

101. Além disso, a equipe verificou o descumprimento da Lei do Serpro no âmbito do contrato 1/2014, firmado entre o Ministério das Cidades e o Serpro. O órgão, que não é vinculado à estrutura do MF ou do MP, se valeu, de modo indevido, do conceito de serviços estratégicos de TI para a realização de contratação com licitação dispensada.

102. Quanto ao segundo dispositivo não regulamentado, a Sefti consignou que 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, segundo o qual os serviços estratégicos executados pelo Serpro terão o valor de sua remuneração fixado conforme metodologia estabelecida em ato do Ministro de Estado da Fazenda.

103. A equipe de auditoria consignou que, embora a Portaria – MF 47, de 18/2/2011 (peça 17, p. 3), informe em seu preâmbulo que estabelece a metodologia de remuneração pelos serviços estratégicos prestados pelo Serpro, na realidade não o faz, pois o normativo 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.

104. É oportuno registrar que, no âmbito do processo TC 037.214/2012-8 (Rel. Ministro **Aroldo Cedraz**, Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário), 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.

105. A esse respeito, o relator consignou em seu voto 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”.

106. 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.

107. Assim, considerando a peculiaridade do tema, bem como os comentários do gestor constantes do anexo 5, a Sefti ressaltou que a previsão de contratação do Serpro para a prestação de serviços estratégicos de TI a órgãos do MF e do MP é de normatização infralegal complexa, pois o tema perpassa pela 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**, conforme dito, atualmente embargado.

108. Nesse sentido, não poderia concluir a presente seção sem mencionar que a discussão em torno da nova sistemática de contratação de serviços estratégicos de informática junto ao Serpro, no esteio da Lei 12.249/2010 é mais profunda, como bem asseverou a Sefti, do que somente a ausência de regulamentação dos itens supramencionados. Tangenciando, de fato, uma possível redefinição do papel das empresas junto à administração pública.

109. Em setembro de 2012, esta Corte promoveu o evento “Encontro com o Mercado Privado de TI: Contratações Públicas de TI”, ocasião em que foram apresentados não só casos de sucesso nas aquisições da área, mas também as principais deficiências nessas contratações, com destaque para o desconforto expresso pelo mercado de TI em relação à Lei 12.249/2010, conforme se verifica no mencionado Acórdão 3.348/2012-TCU-Plenário.

110. No âmbito desta decisão, a unidade instrutiva registrou ainda que foi ajuizada no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4.829) pela Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Assespro). A Assespro sustenta que a Lei 12.249/2010 representaria intervenção excessiva do Estado na atividade econômica, que concederia privilégios indevidos à empresa pública e que faria cativo o mercado representado pela União.

111. No bojo da discussão sobre interesse público referente à inclusão do §1º do art. 2º Lei 12.249/2010 e o papel institucional dessas empresas, conforme bem assentou o Acórdão 2.734/2015-TCU-Plenário (Rel. Ministro **Bruno Dantas**), cabe mencionar que medidas como essas podem liberar determinadas áreas ou atividades dos procedimentos burocráticos e formais impostos de forma geral aos órgãos e entidades da Administração, mas sem quaisquer garantias de que tais empresas sejam geridas para atender o interesse público que pautou a intervenção do Estado ou que atinjam os objetivos de eficiência e agilidade pretendidos, gerando o risco de tornarem-se crescentemente deficitárias e tecnicamente defasadas.

112. Em que pese a discussão sobre a possível redefinição do papel dessas empresas ou a pertinência do dispositivo incluído pela Lei 12.249/2010 (§1º do art. 2º) não ter sido abrangida no escopo dessa auditoria e ainda encontrar-se em andamento no âmbito desta Casa, diante dos elementos levantados é imperioso dar ciência ao MF, ao MP e ao Serpro de que a contratação do Serpro para a prestação de serviços estratégicos de TI, com licitação dispensada, 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).

## VI

113. Partindo para conclusão, acompanho na íntegra as demais propostas de encaminhamento trazidas pela equipe de fiscalização detidamente tratadas no relatório precedente, sem prejuízo de tecer as considerações adicionais que julgo pertinentes.

114. Quanto à eficiência operacional, tanto a Dataprev quanto o Serpro apresentaram, no período avaliado (2014 a 2017), baixo rendimento na prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas em comparação com o desempenho observado no mercado para a prestação desse serviço. Como consequência disso, por exemplo, entre outras já relatadas, pode-se mencionar o fato de a Dataprev ter dificuldades para atender o volume de demandas recebidas, ou seja, em dar vazão à fila de espera (backlog) de demandas de desenvolvimento (achado 2). A equipe estima que seriam necessários vinte meses para empresa produzir todos os pontos de função da fila de espera, número considerado muito alto.

115. Além disso, 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 baixo, girando em torno de 50% (achado 2).

116. 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, a equipe de auditoria apontou que, no Serpro, existem duas situações: quando os prazos constam em contrato o índice de problemas resolvidos dentro do prazo é de 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).

117. 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.

118. 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, concebidas 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.

119. Por outro lado, precisam buscar eficiência, oferecer preços competitivos, dando transparência na composição desses preços, de modo a não onerar o poder público contratante. As propostas constantes desta fiscalização buscam reduzir as discrepâncias apontadas neste relatório, induzir o aperfeiçoamento na gestão da prestação dos serviços de TI, de forma a contribuir para a melhoria da eficiência, da eficácia e da economicidade das aludidas empresas.

120. De acordo com as 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 e no relato dos achados, e analisadas em conjunto com os demais fatos e informações.

121. 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 da equipe técnica foram consignados no anexo 5 – análise dos comentários dos gestores.

122. Adicionalmente, acolho a proposta de determinação da unidade técnica para que o MF, o Serpro e a Dataprev encaminhem, no prazo de noventa dias a partir da presente decisão, plano de ação para implementação das medidas contidas no **decisum**, nos termos do acórdão a seguir apresentado. Esclareço que o aludido comando tem o fim de auxiliar quando da realização do monitoramento e o respectivo prazo não interfere no início do cumprimento dos demais prazos estabelecidos no acórdão.

Diante do exposto, VOTO para que seja adotada a minuta de deliberação que ora trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 21 de março de 2018.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator