

TC 013.463/2017-9

Tipo: Relatório de auditoria (pedido de reexame)

Unidades jurisdicionadas: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), vinculados ao Ministério da Economia (ME)

Recorrente: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev)

Advogado: José Ivanildo Dias Júnior (OAB-PB 11.934), procuração à peça 305, com substabelecimento à peça 306;

Interessado em sustentação oral: não há

Sumário: Auditoria. Determinações e recomendações. Pedido de reexame. Conhecimento. Não provimento. Ciência.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) (peça 248) contra o Acórdão 598/2018-TCU-Plenário (peça 223), da relatoria do Exmo. Ministro Vital do Rêgo.

2. A deliberação recorrida apresenta o seguinte teor:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria de conformidade, mas também dotada de relevantes aspectos operacionais, realizada com o objetivo de 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;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. 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, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e em outras normas aplicáveis, no prazo de 180 dias:

9.1.1. 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;

9.1.2. definam um 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;

9.1.3. deem transparência aos indicadores definidos e publiquem, anualmente, no Relatório de Gestão da instituição, os indicadores mais relevantes, respectivas metas e resultados das mensurações, nos termos da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), art. 7º, inciso VII, alínea “a” e art. 8º, caput;

9.1.4 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, conforme disposto na Lei 13.303/2016, art. 8º, §2º, inciso II;

9.2 determinar à Dataprev e ao Serpro que passem a fornecer aos clientes (órgãos públicos

contratantes), no prazo de noventa dias, 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, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e conforme o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e o art. 8º, §2º, inciso II, da Lei 13.303/2016;

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

9.4. 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):

9.4.1. 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;

9.4.2. 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;

9.4.3. 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;

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

9.4.5. 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, em atendimento ao disposto na Constituição Federal, art. 70, *caput* (princípio da economicidade);

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

9.6. determinar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que oriente os órgãos da administração pública federal contratantes com o Serpro e a Dataprev para que, no prazo de noventa dias, passem a exigir, quando da realização de novas contratações dessas empresas públicas, 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, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e 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;

9.7. recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que 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, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência) e art. 70 (princípio da economicidade);

9.8. 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, quando a determinação constante do referido item tornar-se exigível, com o cumprimento das deliberações presentes neste acórdão, com fulcro no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU e em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência);

9.9. 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;

9.10. 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);

9.11. 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: 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;

9.12. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex) que, no exame da prestação de contas anual do Serpro e da Dataprev, analise, em seção específica, o acompanhamento dos gastos com pessoal, informando sobre o equilíbrio econômico-financeiro das contas dessas empresas;

9.13. 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:

9.13.1 no prazo de sessenta dias, encaminhem plano de ação para a implementação das medidas contidas no decisum, contendo:

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

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

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

9.14. encaminhar cópia do acórdão decorrente desta fiscalização, aos órgãos e entidades a seguir:

9.14.1. Casa Civil da Presidência da República;

9.14.2. Secretaria-Executiva do Ministério da Fazenda;

9.14.3. Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão;

9.14.4. Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades;

9.14.5. Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência;

9.14.6. Serviço Federal de Processamento de Dados;

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

9.15. arquivar os presentes autos.

HISTÓRICO

3. Entre março e novembro de 2017, foi realizada, pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do TCU, auditoria de conformidade, com aspectos operacionais, envolvendo as seguintes entidades: Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), Ministério da Fazenda (MF) e Dataprev (peças 1, 108 e 214, p. 1 e 12).

4. O objetivo da auditoria consistiu na avaliação da economicidade, da eficiência, da eficácia e da legalidade dos serviços de tecnologia da informação (TI) prestados pelo Serpro e pela Dataprev, em especial, dos preços praticados nos contratos firmados com o Poder Público. Como resultado, foi prolatado o acórdão sob exame, em sessão ordinária do Plenário de 21/3/2018 (peças 214, p. 12, e 223, p. 4).

5. Em 20/4/2018, a Dataprev entrou com o pedido de reexame ora sob análise. Mediante despacho de 13/7/2018, o relator do processo admitiu o processamento do recurso e conferiu efeito suspensivo aos itens 9.1.1, 9.2, 9.3 e 9.6 do acórdão recorrido, em relação à Dataprev (peças 248, p. 1 e 17, e 266).

6. Em 2/8/2018, o Serpro opôs embargos de declaração contra a decisão do relator com o objetivo de estender, também ao Serpro, o efeito suspensivo do pedido de reexame interposto pela Dataprev. Em 28/8/2018, o relator deferiu o pedido do Serpro (peças 282 e 283).

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade constante à peça 263, ratificado pelo relator, Exm^o. Ministro Bruno Dantas, nos termos do artigo 48 da Lei 8.443/1992, c/c os artigos 285 e 286, parágrafo único, do RI/TCU, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.1.1, 9.2, 9.3 e 9.6 do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário (peça 266).

EXAME TÉCNICO

8. Esta instrução se destina a analisar o recurso impetrado pela Dataprev e sua abrangência corresponde à análise das determinações constantes dos itens 9.1.1, 9.2, 9.3, 9.6 e 9.12 do acórdão recorrido.

Argumentos da Dataprev (peça 248)

9. De início, a Dataprev procura demonstrar a tempestividade do recurso impetrado. Em seguida, passa à fundamentação do pedido de reexame a partir da análise das determinações dirigidas à estatal (peça 248, p. 1-2).

10. Em relação à determinação “9.1.1”, que preconiza a implementação de ações para aumentar a eficiência do processo de desenvolvimento de sistemas, a estatal explica que tentou demonstrar, para a equipe de auditoria, que os números fornecidos no início dos trabalhos não eram equivalentes. Para a Dataprev, houve equívoco no cruzamento da quantidade de horas de desenvolvimento, objeto do item 5 do Ofício TCU 513/2017, com a quantidade de demandas, objeto do item 4, pois este último número contemplaria apenas demandas externas que geraram pontos de função (peça 248, p. 2-3).

11. Encontram-se transcritos, no recurso da Dataprev, trechos de e-mails trocados entre técnicos da estatal e do TCU acerca das divergências de entendimento sobre o assunto. Em um deles, o auditor do TCU reconhece que as respostas da estatal esclareceriam tais divergências e solicita que ela informe o total de PF relativo ao processo de desenvolvimento de sistemas internos para o mesmo período (peça 248, p. 3-4).

12. No e-mail de resposta, a Dataprev informa que a aferição dos PF para demandas internas e externas é realizada por duas superintendências com objetivos distintos e que não há um processo institucionalizado que traga de forma automatizada essa distinção entre PF destinados a demandas

externas ou internas. Também frisa que as demandas internas têm sempre o condão de agregar valor à atuação da Dataprev (peça 248, p. 4).

13. Ainda no e-mail, a estatal esclarece que a solicitação somente poderia ser atendida com o deslocamento de pessoas de outros projetos, o que poderia trazer impactos nas condições e prazos estipulados com clientes. Registra que vem atuando para implementar a distinção entre demandas internas e externas, inclusive com uma alteração no sistema de gerenciamento de demandas, o qual não entrou ainda em operação em virtude da necessidade de tomada de decisões estratégicas sobre o processo (peça 248, p. 4-5).

14. Reclama que as informações apresentadas não podem ser desqualificadas e taxadas como “precárias”, como consta no item 11 do anexo 5 da instrução final. Observa que sempre atuou de forma comprometida com a verdade e com espírito colaborativo, sempre no intuito de evitar conclusões equivocadas. Refuta o entendimento de que haveria, na Dataprev, baixo rendimento na prestação de serviços de desenvolvimento de sistemas, conforme ratificado pelo acórdão recorrido, induzido pelas argumentações equivocadas da unidade técnica (peça 248, p. 5).

15. Repisa que o “achado I” apontou que a Dataprev possuiria baixo índice de eficiência operacional em função do indicador “índice médio de eficiência produtiva” com valor calculado em 40%, conforme item 95 do relatório do acórdão. Registra que o índice está equivocado por considerar um subconjunto de PF de desenvolvimento, o qual não poderia ser relacionado com o total de horas de desenvolvimento, porque se referem a domínios diferentes (peça 248, p. 5).

16. Acredita que essa inconsistência acarreta distorções nos raciocínios expostos em praticamente todo o “achado I”, desde o parágrafo 85 até o 99 do relatório precitado. Dessa forma, enviou novos números para o TCU, via Ofício/PR/121/2017, para que os cálculos, referenciados nos parágrafos 85 a 99 do relatório, pudessem ser refeitos usando a mesma base: pontos de função das demandas externas e internas e respectivas horas (peça 28, p. 5-6).

17. Entende que persistem diferenças entre os conceitos de “demanda interna” e “demanda externa” utilizados pela Dataprev e pelo TCU, sendo necessário equalizar as nomenclaturas. Assim, esclarece que demanda externa seria qualquer demanda cujo solicitante é um cliente externo e que demanda interna se refere a qualquer solicitação feita pelas áreas internas da empresa. Dessa forma, as demandas internas não tratariam exclusivamente de sistemas internos, mas englobariam, além destes, a migração e evolução de sistemas dos clientes externos, realizadas mediante solicitação de áreas internas (peça 28, p. 6).

18. Ressalta que a quantidade de horas de desenvolvimento, objeto do item 5 do Ofício TCU 513/2017, contemplou horas gastas com atividades relacionadas a demandas internas e externas. Já, em resposta ao item 4 do mesmo ofício, aduz que entregou informações relativas apenas às demandas externas. Para a estatal, a unidade técnica do TCU cruzou de forma inapropriada as duas informações e concluiu pela sua ineficiência (peça 248, p. 6).

19. Relata que enviou por ofício, em 15/1/2018, os valores de PF de janeiro de 2015 a maio de 2017, mas foram suprimidas as informações de 2014, pois os processos estavam em reestruturação na época. Reclama que a equipe de auditoria apenas excluiu o ano de 2014 de sua análise, sem considerar, porém, as inconsistências existentes no cálculo. Para a estatal, se foi apresentado um conjunto de ponderações indissociáveis, não é razoável que a equipe acolha uma delas apenas para demonstrar um resultado menos favorável, pois essa conclusão não seria justa nem fidedigna (peça 248, p. 6-7).

20. Menciona que a Dataprev procura continuamente melhorar a gestão e o processo de desenvolvimento de sistemas, o que pode ser observado na evolução dos indicadores de produtividade e qualidade da empresa. Acrescenta que respeita a metodologia adotada pela equipe de auditoria para calcular a produtividade das empresas públicas de TI na área de desenvolvimento, mas adverte, por outro

lado, que o “dado singelo sem qualificação da criticidade e da complexidade das demandas, não é o melhor caminho para mensurar a eficiência” no processo de desenvolvimento (peça 248, p. 7).

21. Admite que sempre existem oportunidades de melhoria nos processos e nos controles. No entanto, em virtude da argumentação apresentada, entende ser razoável que o item 9.1.1 traduza recomendação e não, determinação, para que os estudos e materiais produzidos para atendê-lo não fiquem restritos à metodologia da equipe de auditoria para a avaliação de produtividade (peça 248, p. 7).

22. A seguir, a Dataprev passa a tratar das determinações constantes dos itens 9.2 e 9.6 do acórdão recorrido. Nesse sentido, cita o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, o qual preceitua que a licitação somente ocorrerá se existir um orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos formadores do preço total (peça 248, p. 7).

23. Reconhece que é uma obrigação legal imposta à administração pública, tanto na condição de contratada, como de contratante, a existência de planilhas com a indicação dos custos unitários do serviço ou da solução contratada. Defende que não é necessário apresentar, além de planilhas que permitam avaliar a aceitabilidade e exequibilidade da proposta, a estratégia comercial adotada na formação do preço (peça 248, p. 7-8).

24. Para a Dataprev, não é o objetivo do mencionado dispositivo legal a identificação da estratégia utilizada para se chegar ao preço e seu conhecimento não é determinante para a decisão de aceitação ou não da proposta pelo eventual contratante. Sustenta que essa estratégia não deve ser utilizada como parâmetro de comparação entre propostas de diferentes empresas, pois nenhuma pode ser considerada a melhor para qualquer organização empresarial ou, mesmo, para todos os produtos de uma empresa (peça 248, p. 8).

25. Discorre sobre a importância da estratégia para a consolidação de uma posição competitiva favorável neste mercado. Em seguida, apresenta várias considerações a respeito de suas especificidades, tais como a responsabilidade pela sustentação dos sistemas da previdência social brasileira e pelo parque tecnológico que interliga sua rede de agências. Informa que sua carteira de clientes está ampliando graças à modernização e à transformação tecnológica executada pela empresa (peça 248, p. 9-10).

26. Destaca os seguintes pontos como positivos na sua atuação, dentre outros: evolução dos seus processos e de suas tecnologias para prover novos serviços para o governo; migração da plataforma *mainframe* para plataforma baixa; e obtenção de maior produtividade com a adoção da tecnologia de virtualização computacional e de arquitetura em nuvem, por exemplo (peça 248, p. 10).

27. Salaria que, como empresa pública, possui personalidade jurídica de direito privado e que pode se utilizar dos métodos de formação de preços utilizados por empresas privadas. Acrescenta que o foco principal de uma empresa pública não é o lucro, mas este é um dos fatores que compõe a estratégia de negócio e precisa ser considerado para que a empresa mantenha uma posição competitiva no mercado (peça 248, p. 10).

28. Considera não ser concebível “tomar como parâmetro a metodologia de apresentação de preço de uma obra civil com o de um serviço de TI”, porque são modelos diferentes de negócio. Para a estatal, não se deve exigir das empresas públicas de TI uma obrigação que não é exigida de nenhuma outra empresa privada na contratação com a administração direta ou indireta (peça 248, p. 11).

29. Por tudo isso, requer a revisão ou reavaliação das duas determinações para reformá-las ou torná-las recomendações. Dessa forma, seria possível a implementação de estudos sem vulnerar o sigilo e a estratégia comercial da empresa perante seus clientes, inclusive, públicos (peça 248, p. 11).

30. Em seguida, passa a tratar com a determinação 9.3 do acórdão recorrido, relacionada com a suposta baixa eficiência na solução de chamados. Novamente se queixa que a auditoria não considerou seus argumentos, comprometendo a conclusão obtida. De acordo com a Dataprev, o modelo de

atendimento descrito no item 65 do relatório em foco somente passou a operar após 2017, informação omitida na análise efetivada pela equipe de auditoria (peça 248, p. 11-12).

31. Dessa forma, para a Dataprev, resta comprometida a conclusão de que seu custo médio por chamado estaria 379% superior ao do Serpro, pois foi extraído a partir de um modelo de prestação de serviços não aplicável a ela. Para corroborar o equívoco, a estatal traz tabelas com números que demonstrariam uma crescente redução dos custos por chamado com a reestruturação do modelo de atendimento. Entende não corresponder à verdade a afirmativa da equipe de auditoria de que não houve melhora na eficiência após a implantação dos grupos de atendimento especializado (peça 248, p. 12-13).

32. Observa que, no anexo 5 da instrução final, a equipe reconheceu que, no cômputo do *backlog* estimado, deveriam ser subtraídos os PF relativos aos pedidos em andamento, de modo que foram acrescentados 3.424 PF aos “pontos de função produzidos”. Além disso, entende que, para haver verossimilhança na conclusão obtida sobre ao *backlog* existente na Dataprev, é necessário considerar a produtividade nos moldes dos cálculos informados, o que demonstraria um *backlog* de 7 meses (peça 248, p. 13).

33. Por todo o exposto, requer a revisão dos fundamentos e das conclusões quanto à determinação 9.3 do acórdão recorrido, haja vista que não condiz com a realidade a existência de um *backlog* de 20 meses (peça 248, p. 13).

34. Por fim, a estatal passa a tratar da determinação “9.12”, dirigida à Secretaria-Geral de Controle Externo do TCU (Segecex). A determinação diz respeito ao acompanhamento de gastos com pessoal no exame da prestação de contas anual da recorrente e do Serpro e, de início, registra não haver nenhuma insurgência contra a medida, embora entenda necessário apresentar uma nova reflexão sobre os achados que levaram à citada determinação (peça 248, p. 13).

35. Traz à baila as informações abaixo sobre as medidas adotadas em relação às suas políticas de pessoal e de remuneração, em atenção às recomendações contidas no acórdão em foco (peça 248, p. 13-14):

a) Em recente pesquisa salarial conduzida pela estatal junto ao mercado de TI Pública, foi identificada uma alta de 19,37% da média salarial do cargo de “analista de processamento” em relação ao mercado pesquisado;

b) A Dataprev encontra-se atualmente em fase de revisão do seu plano de cargos e salários, com o objetivo de equalizar possíveis distorções na faixa salarial inicial do cargo precitado, o que poderá resultar em redução de despesas nas futuras contratações de empregados para esse cargo;

c) Desde 2011, é realizado anualmente o programa de desligamento incentivado, com 566 desligamentos de 2011 e 2017, o que significa uma desoneração da ordem de R\$1.363.402,49 mensais;

d) A empresa possui atualmente 757 empregados aposentados em atividade, ou 21% do seu quadro atual. Dessa forma, nos próximos anos, há um potencial de desoneração da folha de pagamento da ordem de 20% ao mês com a redução da despesa mensal com esse grupo de empregados;

e) De 2015 a 2017, os gráficos mostram a redução do quadro de pessoal da empresa.

36. Segundo a Dataprev, a equipe de auditoria se esforçou em desmerecer, a partir do item 102 do anexo 5 do relatório final, as argumentações da Dataprev, no sentido de que estão calcadas em definições conceituais. Ressalta que os “conceitos emprestam significados e servem para balizar, alinhar, estruturar, o juízo ou entendimento que se tem dos fatos e das coisas” (peça 248, p. 15).

37. Afirma que a análise comparativa realizada pela equipe não encontra fundamento em nenhuma metodologia reconhecida de pesquisa de salários e remuneração. Traz excertos de três estudos sobre o tema, os quais demonstrariam que “cada empresa se utiliza de um referencial metodológico com abordagens distintas” (peça 248, p. 15-16).

38. Explica que, além das diferenças de metodologia, todos os três estudos demonstrariam que os valores apontados se referem a salário-base e não, a salário bruto, conforme infere a equipe de auditoria nos itens 103 e 104 do precitado anexo 5. Destaca que essa dúvida poderia ser esclarecida com as empresas autoras dos estudos e conclui que essa divergência interfere na interpretação dos estudos efetuados pela equipe, pois as comparações foram feitas com bases diferentes (peça 248, p. 16-17).

39. De acordo com a estatal, nos três estudos, os valores extremos de remuneração não foram considerados, acarretando uma redução nas médias salariais de mercado apontados nas pesquisas. Queixa-se da equipe de auditoria, para quem esse fenômeno não foi considerado sob argumento de que se tratava de analisar a situação de todos os empregados da empresa e não, de uma amostra (peça 248, p. 17).

40. A Dataprev acredita que a questão conceitual é basilar porque a análise da auditoria considerou todas as verbas de remunerações, inclusive a variável, de todos os seus empregados, e comparou esses números com médias de salários-base, obtidos de amostra de populações distintas, da qual foram excluídos os valores extremos. Por isso, julga importante o reexame da determinação, com o objetivo de evitar dificuldades futuras (peça 248, p. 17).

41. Ao final, solicita o acolhimento do recurso com a revisão dos itens 9.1.1, 9.2, 9.3, 9.6 e 9.12 do acórdão recorrido. Em anexo, insere cópia do Diário Oficial da União de 23/3/2017 contendo decreto do Presidente da República de exoneração do Sr. Rodrigo Ortiz d'Ávila Assumpção do cargo de presidente da Dataprev (peça 248, p. 17 e 19).

Análise

42. O presente recurso tem por objetivo a revisão de determinações proferidas em acórdão fundamentado em trabalho de auditoria de conformidade, com aspectos operacionais, realizado por técnicos de duas unidades do TCU. De início, importa lembrar que não é a primeira vez que a Dataprev se manifesta sobre esse assunto, haja vista que, em atenção às normas de auditoria do TCU, um relatório preliminar foi remetido aos gestores da estatal para obtenção de comentários (peça 214, p. 136).

43. A análise a seguir será realizada por tópicos, segundo a divisão sugerida no recurso.

Da determinação 9.1.1

44. Por meio da determinação 9.1.1, a Dataprev foi instada a identificar as causas dos baixos índices de eficiência do processo de desenvolvimento de sistemas e implementar ações de aprimoramento das atividades.

45. Inicialmente é necessário registrar que a busca por eficiência nos processos de trabalho deve ser um objetivo permanente de empresas que atuam em mercados competitivos, como é o caso da Dataprev. Por isso, a determinação em si não traz nenhum prejuízo para a estatal; ao contrário, pode ser uma ferramenta útil nas mãos do gestor diligente no sentido de direcionar a atuação da empresa na busca por maior eficiência.

46. A Dataprev reclama que a equipe de auditoria extraiu suas conclusões sobre esse assunto a partir da utilização de dados não adequados para o cálculo do índice de eficiência. Para a empresa, a quantidade de demandas informada ao TCU mediante ofício contemplaria apenas demandas externas que geraram PF. Haveria, ainda, um conjunto de PF relacionado com demandas internas cujo objetivo seria o atendimento de clientes, tais como a migração e a evolução de seus sistemas, realizadas por solicitação de áreas internas.

47. Importa avaliar como a auditoria aferiu a eficiência da estatal. A metodologia utilizada encontra-se registrada no relatório (peça 214, p. 20-33 e 130-137).

48. Em síntese, os auditores compararam o número de horas gastas por um profissional de TI da Dataprev para a execução de um PF com o número de referência de mercado, elaborado por uma entidade

que mantém uma base de dados de mais de 9.000 projetos de desenvolvimento de sistemas. O índice de eficiência seria a razão entre os dois números. Em outras palavras, quanto menor a quantidade de horas para executar um PF, maior seria a eficiência medida por esse índice (peça 214, p. 20-21).

49. Para encontrar o número de horas gastas por profissional de TI da Dataprev para a execução de um PF, os auditores solicitaram duas informações relativas ao período de janeiro de 2014 a maio de 2017: a quantidade de horas gastas em desenvolvimento de sistemas e a quantidade de PF provenientes de demandas faturadas. A razão entre essas duas quantidades seria a informação procurada pelos auditores (peça 214, p. 20).

50. A controvérsia seria em torno do denominador utilizado pelo TCU, isto é, da quantidade de PF proveniente de demandas. Para a Dataprev, não foram consideradas demandas que, apesar de internas, se destinavam ao atendimento de clientes. Dessa forma, o índice calculado pelos auditores mostraria uma eficiência menor.

51. Entende-se que esse argumento, ao contrário do que pretende a Dataprev, depõe contra a sua eficiência. Conforme se depreende da metodologia descrita no relatório da fiscalização, a auditoria considerou PF provenientes de demandas faturadas, isto é, pagas pelos clientes. Assim, infere-se que a Dataprev deixou de cobrar por essas demandas internas citadas nesse momento.

52. A eficiência pode ser definida como a relação entre o resultado obtido e a despesa empregada. Na medida em que deixou de cobrar por demandas que se destinavam ao atendimento de clientes, poderia haver espaço para o incremento da eficiência na estatal. Resta admitir, por conservadorismo, que essa não cobrança faz parte da estratégia comercial da empresa e que, portanto, interfere no índice calculado pelo TCU.

53. Nesse caso, a estatal deveria apresentar o número de PF relativos a essas demandas, o qual foi solicitado pela equipe de auditoria. Ela, contudo, não possuía essa informação sistematizada, conforme se deduz da troca de e-mails transcritos no recurso. Novamente, essa situação depõe contra a eficiência da estatal, pois denota uma falha de gerenciamento na ausência de medição de uma informação importante.

54. Observa-se que a metodologia empregada pela auditoria admitiu a possibilidade de manifestação dos gestores durante os trabalhos. Inclusive, conforme se deduz do item “C2” da tabela 1 (peça 214, p. 21), foram considerados PF em virtude dessa manifestação.

55. Nota-se, ainda, que um relatório preliminar, contendo os achados de auditoria, foi remetido aos gestores da Dataprev para obtenção de comentários. A providência vai ao encontro das normas de auditoria do TCU e das boas práticas relativas a esse tipo de auditoria.

56. A estatal, no entanto, se queixa de que foram desconsiderados, pela equipe de auditoria, argumentos e inconsistências no cálculo do índice. Se a equipe não considerou alguma argumentação da Dataprev, não foi, portanto, por falta de comunicação ou de entendimento.

57. De fato, por ocasião da discussão do relatório preliminar, foram apresentados novos números e informações que foram devidamente analisadas pela equipe de auditoria, conforme registrado no relatório da fiscalização (peça 214, p. 138-171). São mais de trinta páginas de análises relativas às manifestações dos gestores a respeito do trabalho executado.

58. Em relação ao assunto discutido nesse tópico, chegou-se à conclusão de que não deveriam ser acolhidas as argumentações da estatal “em face da ausência de evidências suficientes sobre a exatidão das informações novas sobre números de homens-hora e pontos de função referentes a demandas internas” (peça 214, p. 140). Trata-se do mesmo problema ora enfrentado: ao invés de trazer números e evidências dessas demandas internas que teriam sido desconsideradas, a empresa apenas apresenta refutações genéricas acerca da metodologia utilizada pelo TCU.

59. Quanto à crítica de que índice de eficiência calculado na auditoria não levaria em consideração a criticidade e complexidade das demandas, observa-se que esse não foi o único índice utilizado para aferir a eficiência. Também foi calculado um índice de eficiência levando-se em consideração as variações de produtividade decorrentes da linguagem de programação utilizada na demanda (peça 214, p. 20).

60. Para a Dataprev, foi calculado um índice de 0,37, ou seja, a produtividade da estatal corresponderia, em média, a 37 % da produtividade do mercado (peça 214, p. 23). Aproximadamente o mesmo valor do outro índice. Dessa forma, não merece prosperar, portanto, a crítica supracitada.

61. Por fim, cabe refletir que índices são apenas indicativos de uma situação, mas não determinísticos. Outras informações presentes no trabalho do TCU, no entanto, corroboram o sentimento de que a questão da eficiência merece maior atenção na empresa. Por exemplo, a alta de 19,37% da média salarial do cargo de “analista de processamento” da Dataprev em relação ao mercado, informação obtida mediante pesquisa salarial conduzida pela própria estatal (peça 248, p. 13-14).

62. Por todo o exposto, conclui-se pela improcedência da argumentação da Dataprev em relação a este tópico.

Das determinações 9.2 e 9.6

63. Essas duas determinações são complementares: a primeira dispõe que a Dataprev deve fornecer os demonstrativos de formação de preços dos serviços aos seus clientes, enquanto a segunda é dirigida ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), para que este oriente os órgãos da administração pública federal que exijam esses demonstrativos ao contratarem com a estatal.

64. Em relação a este assunto, observem-se os enunciados dos dispositivos abaixo transcritos da Lei 8.666/1993:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo (...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...)

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

Art. 40. O edital (...) indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante: (...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

65. A prestação de um serviço de TI, como é o caso da Dataprev, pode ser decomposta em custos de muitas formas de acordo com o nível de detalhe que se deseja. No caso de serviços em que predomina o uso intensivo de mão de obra, é comum a apresentação desses custos sob a forma de demonstrativos de formação de preços ou DFP.

66. Esses demonstrativos são planilhas nas quais são dispostos todos os custos relativos a cada profissional contratado, a exemplo do salário base, dos impostos, das contribuições legais, do lucro etc. A Dataprev reconhece que deve haver um orçamento detalhado em planilhas, pois é uma obrigação legal, mas defende que não é necessário apresentar, além de planilhas, a estratégia comercial adotada na formação do preço.

67. Em outras palavras, a Dataprev entende que não é necessário apresentar os DFP dos profissionais que emprega ao fechar contratos com a administração pública federal. Acredita que não se deve exigir das empresas públicas de TI uma obrigação que não é exigida de nenhuma outra empresa privada na contratação com a administração direta ou indireta.

68. Não assiste razão à estatal. Como ela mesma admite, a apresentação da planilha de custos unitários é uma obrigação legal na contratação com a administração pública federal. Ao contrário do que

defende, trata-se de obrigação exigível de qualquer empresa, seja pública ou privada, nas licitações para contratos de prestação de serviços.

69. A Dataprev realiza atividades para outras empresas basicamente por meio do uso de mão de obra especializada, como desenvolvimento de sistemas e suporte. Dessa forma, perfeitamente cabível a exigência de DFP, os quais devem inclusive constar como anexos do edital, conforme determina a Lei 8.666/1993, § 2º, inciso II. A exigência encontra amparo na jurisprudência do TCU, a exemplo do Acórdão 3006/2010-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo.

70. Além disso, necessário lembrar que a atuação da Dataprev no mercado de TI é uma exceção ao sistema econômico vigente no Brasil, já que a exploração de atividade econômica pelo Estado só é permitida em determinados casos, conforme art. 173 da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, não pode a empresa querer se furtar de fornecer, em uma contratação com a administração pública, elementos que permitam aferir se os salários pagos para os profissionais estão dentro dos patamares de mercado, se os impostos e as contribuições sociais estão fixados corretamente ou se o lucro pretendido é razoável.

71. Em resumo, entende-se não pertinente a argumentação da Dataprev sobre esse assunto.

Da determinação 9.3

72. Por esta determinação, o TCU fixou prazo de 180 dias para a revisão do processo de atendimento e para a implementação de ações com o objetivo de reduzir o custo por chamado atendido e para aumentar a satisfação dos usuários e clientes, atividades a serem desenvolvidas pela Dataprev.

73. Em relação a esse assunto, a Dataprev novamente se queixa que a auditoria não considerou seus argumentos, no sentido de que o modelo de atendimento descrito no relatório somente passou a operar após 2017. Para a estatal, essa informação foi omitida na análise efetivada pela equipe de auditoria.

74. A questão do modelo de atendimento foi devidamente captada e analisada pela equipe de auditoria, conforme consta no relatório. É possível perceber que, na descrição do achado relacionado à determinação, havia consciência acerca da mudança de modelo (peça 214, p. 25, parágrafo 112).

75. Há, no entanto, uma contradição na argumentação da Dataprev, porque, por ocasião da auditoria, a estatal informou que a mudança ocorreu a partir de 2016 e agora se refere a 2017. De qualquer forma, é preciso registrar que a análise efetivada na auditoria abarcou o período de 2014 a 2017 e considerou a mudança no modelo de atendimento.

76. Também é importante ressaltar que o que está em análise é o serviço de atendimento ao cliente, não o modelo utilizado para prestar o serviço. Como bem colocado no relatório, o modelo de atendimento adotado é uma escolha da empresa e não deve ser utilizado como justificativa para falhas de atendimento ou para o aumento do custo na prestação do serviço (peça 214, p. 245).

77. A Dataprev contesta os números trazidos no relatório de auditoria a respeito do *backlog* existente na empresa. *Backlog* é um conceito que se refere ao estoque de demandas pendentes de conclusão. Para ela, a discussão sobre o *backlog* tem relação com a determinação sob análise, na medida em que a equipe reconheceu a existência de 3.424 PF relativos aos pedidos em andamento, mas não considerou esse número na análise da produtividade.

78. A discussão sobre *backlog* é feita no tópico seguinte ao que se encontra a fundamentação que foi a base da determinação sob análise. De fato, na análise dos comentários dos gestores relativos a este tópico, consta o reconhecimento da equipe quanto a esses 3.424 PF.

79. Contudo, ao contrário do que afirma a estatal, esses 3.424 PF foram considerados no cálculo da eficiência da empresa, conforme alínea “C2” da tabela 1. No entanto, a Dataprev não informou qual a relação destes PF com o custo por chamado, objeto da presente análise, já que a metodologia descrita no relatório não contempla esse aspecto (peça 214, p. 33, 20-21 e 24-25).

80. Por fim, a Dataprev apresenta tabelas que demonstrariam uma crescente redução dos custos por chamado com a reestruturação do modelo de atendimento. Entende-se que essa argumentação também não possui o condão de promover a alteração do acórdão. Na realidade, se essa redução está ocorrendo, é sinal de que a determinação está sendo atendida.

81. Conclui-se que os argumentos apresentados pela Dataprev não são capazes de modificar o juízo a respeito da determinação 9.3.

Da determinação 9.12

82. A determinação 9.12 se refere a comando dirigido à Segecex, unidade do TCU, para que analise o acompanhamento dos gastos com pessoal na prestação de contas anual da Dataprev. Embora dirigida a uma unidade interna desta Corte, a Dataprev intentou reverter essa determinação em função de argumentos que expôs em sua peça.

83. No exame de admissibilidade, a Serur registrou não ser possível reconhecer a existência de interesse recursal em relação a esta determinação, visto que ela não impingiu qualquer sucumbência, sanção ou prejuízo à recorrente. Em despacho de 13/7/2018, o relator do processo admitiu o processamento do recurso e conferiu efeito suspensivo aos itens 9.1.1, 9.2, 9.3 e 9.6, mas não incluiu a o item 9.12, sob análise (peças 263, p. 2, e 266).

84. Tendo em vista que a determinação em foco se refere assunto interno desta Corte e que não há interesse recursal em relação a ela, entende-se que não convém efetivar a análise das argumentações apresentadas pela estatal acerca desse assunto.

CONCLUSÃO

85. Conclui-se, a partir da análise efetivada, que não há motivo para o reexame da decisão recorrida.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

86. Ante o exposto, submete-se à consideração superior a presente análise do pedido de reexame interposto pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) contra o Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, propondo-se, com fundamento no art. 48 da LOTCU:

- a) conhecer do recurso e, no mérito, negar-lhe provimento.
- b) dar ciência do acórdão que vier a ser proferido à recorrente e aos demais interessados.

SERUR, em 30 de abril de 2019.

(assinado eletronicamente)
ANTÔNIO MARTINS JÚNIOR
AUFC – Mat. 5636-7