

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

Natureza: Embargos de Declaração (Relatório de Auditoria).

Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Ministério da Fazenda (extinta); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (extinta); Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Representação legal: José Ivanildo Dias Júnior (11.934/OAB-PB) e outros, representando Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Rafael Effting Cabral (42.686/OAB-DF) e outros, representando Serviço Federal de Processamento de Dados.

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DA ECONOMICIDADE, DA EFICIÊNCIA, DA EFICÁCIA E DA LEGALIDADE DOS SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI) PRESTADOS PELA DATAPREV E PELO SERPRO. AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NA COMPOSIÇÃO DE PREÇOS. DETERMINAÇÕES. RECOMENDAÇÕES. PLANO DE AÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA REFORMA DO JULGADO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL PARA INCORPORAR FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro (peça 323) em face do Acórdão 1.364/2019-TCU-Plenário, por meio do qual o Tribunal julgou pedido de reexame contra o Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, o qual apreciou auditoria de conformidade, 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.
2. Por meio do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, o TCU expediu, entre outros encaminhamentos, determinações ao Serpro.
3. O Serpro foi notificado do referido acórdão por meio do Ofício 232/2019-TCU-Setfi (peça 318), sendo recebido pela entidade em 8/7/2019, conforme AR de peça 320. Os presentes embargos deram entrada neste Tribunal no dia 18/7/2019, conforme registro no Sistema e-tcu.
4. O embargante alega, em suma, após fazer a contextualização da matéria, que haveria duas questões a serem esclarecidas:
 - a) contradição no cotejo entre os serviços prestados pelo Serpro e os serviços tomados como referência pelo Acórdão 1.364/2019-TCU-Plenário;
 - b) contradição, no Acórdão 1.364/2019, acerca do caráter normativo das determinações feitas no Acórdão 598/2018-TCU-Plenário.

5. Primeiro, o embargante aborda a suposta contradição entre os serviços prestados pelo Serpro e os serviços tomados como referência pelo acórdão embargado. A respeito do entendimento segundo o qual Dataprev e Serpro deveriam apresentar a composição detalhada de seus custos, o embargante alega que este Tribunal teria, seguidamente, ao longo do Acórdão 1.364/2019-TCU-Plenário, considerado que, para serviços em que “predomina o uso intensivo de mão de obra”, que são prestados “basicamente por meio do uso intensivo de mão de obra”, a decomposição dos custos seria obrigatória, com base no inc. II do § 2º do art. 7º da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência desta Corte.
6. E, nessa linha, depreender-se-ia que a menção a uso intensivo de mão de obra corresponderia àquilo que a IN SG/MPOG 5/2017, no uso de denominação consagrada em doutrina, chama de “serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”.
7. Entretanto, o embargante alega que os serviços prestados pelo Serpro passariam ao largo da qualidade de “serviços com uso intensivo de mão de obra” ou “serviços com mão de obra dedicada exclusivamente”.
8. Transcrevo abaixo os argumentos trazidos pelo Serpro para justificar a assertiva acima:

“(…) o desenvolvimento de software, do qual se poderia imaginar uma participação majoritária de custos com mão de obra, é planejado no SERPRO seguindo os novos modelos de mercado, que perseguem a escalabilidade e repetição. Nesse caso e em todos os outros em tecnologia da informação, os custos mais relevantes dizem respeito ao ativo intangível, especialmente o know-how e a propriedade intelectual.

Apenas com o intuito de citar um serviço que supostamente teria uso intensivo de mão de obra é que apontamos o desenvolvimento de software. Na verdade, este serviço é parcela muito reduzida no faturamento da empresa. Os serviços mais importantes são de tipos dos quais não se presume o uso de mão de obra intensivamente, como a hospedagem.

Cumprir observar que os contratos entre o SERPRO e seus clientes não preveem a alocação de equipes à disposição destes e tampouco disciplinam fiscalização ou controle dos clientes sobre os recursos humanos desta empresa pública. A mão de obra empregada pela empresa é usada de maneira compartilhada e dinâmica entre os serviços prestados, não havendo de se falar em dedicação exclusiva na forma da IN n. 5/2017.

De volta ao tema do ativo imaterial, o SERPRO possui vantagem concorrencial no que toca à gestão e domínio do ecossistema de governo digital, o que acelera os processos de inovação em soluções. Até mesmo o já citado processo de compartilhamento de equipes faz parte deste know-how da empresa e lhe traz vantagem concorrencial, na medida em que permite gestão do conhecimento e ganho de escala.

Por fim, parece-nos que a questão da decomposição dos custos com mão de obra tem ainda menos relevância em razão do Decreto n. 9.507, que permitiu a terceirização da atividade-fim das empresas estatais. Neste caso, segundo a regra de mercado, a especificação detalhada sobre este custo é retirada do controle da empresa contratante, sendo esta justamente a vantagem competitiva do modelo, permitindo à empresa contratante dedicar-se menos à gestão de pessoas e mais à gestão de seu ativo imaterial, sendo que este não está sujeito a decomposição de custos.

Isto exposto, o Acórdão 1.364/2019 se revela contraditório, pois exige do SERPRO a decomposição dos custos dos serviços com dedicação exclusiva de mão de obra enquanto se refere a serviços do SERPRO sem dedicação exclusiva de mão de obra.

Logo, requeremos esclarecimento a respeito de quais serviços trata o Acórdão, registrando, desde já, nosso entendimento segundo o qual descabe exigir apresentação

detalhada da composição de custos para serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra.”

9. O embargante pondera ainda que a exigência da IN Seges 5/2017 de se detalhar os custos em planilhas não seria absoluta em qualquer situação, tendo em vista o teor do seu item 2.9, alínea b.1, que permite a sua dispensa, desde que motivada, nas contratações em que a natureza do objeto torne inviável ou desnecessário o detalhamento para aferição da exequibilidade dos preços praticados.
10. Por último, observa que o conteúdo do Acórdão 3.006/2010-TCU-Plenário, utilizado nas análises técnicas da unidade instrutora e acolhidas na fundamentação do acórdão recorrido, refere-se a serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, o que não seria o caso dos serviços do Serpro.
11. O segundo ponto questionado nestes embargos diz respeito à possível contradição acerca do caráter normativo das determinações feita no Acórdão 598/2018-TCU-Plenário.
12. O embargante menciona que as mensagens do Tribunal passariam a soar como recomendações e não determinações, quando no voto são utilizadas expressões que dariam a entender que as determinações deveriam “ser tomadas como crítica construtiva, cuja finalidade é ‘questionar, provocar e incentivar’ ou como “oportunidades de melhoria”. Assim, haveria contradição, uma vez que, em se adotando esse entendimento, o Acórdão 1.364/2019-TCU-Plenário deveria ter provido o pedido de reexame para alterar as determinações em recomendações.
13. Ao final, o embargante requer o acolhimento dos embargos para que sejam esclarecidas: (a) sobre quais serviços trata o Acórdão 1.364/2019-TCU-Plenário; e (b) se o pedido da Dataprev no tocante à conversão das determinações em recomendações foi atendido, tendo em vista que, ao longo do acórdão, várias vezes se amenizou ou eliminou o sentido cogente dos pronunciamentos da Corte de Contas.

É o relatório.