

## VOTO

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 e 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. 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, matéria que se refere aos itens 9.2. e 9.6. do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário;
- b) contradição, no Acórdão 1.364/2019, acerca do caráter normativo das determinações feitas no Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, especialmente em ao item 9.1. deste acórdão.

3. Conheço dos embargos opostos pelo Serpro por preencher os requisitos de admissibilidade dispostos no art. 34 da Lei 8.443/1992.

4. No que concerne à alegação de que os serviços prestados pela empresa seriam distintos dos serviços tomados como referência pelo Acórdão 1.364/2019-TCU-Plenário, argumentando, em essência, que os serviços que presta não seriam de uso intensivo de mão de obra e, portanto, não deveriam ter seus custos detalhados em planilhas de formação de preços, reconheço que há certa contradição.

5. Embora não tenha sido objeto de manifestação em meu voto, o relatório da unidade instrutora (peça 308), o qual adotei como parte integrante de convicção para a análise do pedido de reexame, fundamentou e exemplificou a manutenção da determinação com argumentos, em parte, afetos a serviços com uso intensivo de mão de obra.

6. Realmente, a planilha de formação de preços relativa à mão de obra deve ser apresentada especialmente para os casos sob o regime de dedicação exclusiva, mas, como demonstrarei a seguir, não é esse o caso de que se trata.

7. Para os serviços de uso intensivo de mão de obra, os demonstrativos de formação de preços normalmente devem ser elaborados com base em planilhas nas quais estão dispostos os custos relativos ao profissional contratado. Para esses serviços, a fundamentação dada pela Serur, em seu parecer, está apropriada, inclusive nos termos da jurisprudência citada, Acórdão 3.006/2010-TCU-Plenário, não merecendo reparo a fundamentação dada no voto do Acórdão 1.364/2019-TCU-Plenário.

8. No entanto, o que foi apontado pela equipe de fiscalização no item 291 do Relatório Final da Auditoria, à peça 214, é tão somente que o uso intensivo de mão de obra é característica dos serviços de desenvolvimento de sistemas, assim como, acrescento agora, os serviços de suporte e manutenção aos recursos de TI, consultoria, entre outros.

9. Isso não quer dizer que somente os serviços que utilizam intensivamente mão de obra requerem a elaboração do demonstrativo de formação de preço, mesmo porque os critérios utilizados no Relatório Final de Auditoria para sustentar a determinação ora embargada não trazem tal tipo de restrição.

10. Por outro lado, tais critérios não estipulam que, na demonstração dos custos incorridos para a prestação dos serviços ou no demonstrativo de formação de preços desses serviços ofertados pela Dataprev e pelo Serpro, a informação relativa a gastos com pessoal deva detalhar a composição do salário de cada perfil profissional envolvido na prestação daquele serviço.

11. Por essa razão, entendo que, no que tange aos custos incorridos com mão de obra, os demonstrativos de formação de preços a que se refere a determinação do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário estarão com nível de detalhamento adequado ao atendimento das normas que a embasaram se especificarem quais foram os perfis profissionais utilizados para prestar o serviço (p. ex., programador, analista, gerente etc), bem como os respectivos quantitativos e o custo total de cada perfil.

12. No que se refere aos demais serviços e sistemas ofertados pelo Serpro, é importante observar que a estatal limita e reduz, nestes embargos, a discussão do achado 7 do Relatório de Auditoria (ausência de rastreabilidade e transparência na composição dos preços praticados) à forma de alocação de seus custos relativos à mão de obra. No entanto, a contextualização do achado foi bem mais abrangente. A equipe de fiscalização buscou informações, tanto da Dataprev quanto da embargante, a respeito dos demonstrativos de formação de preços de serviços e sistemas por elas comercializados, com a discriminação dos componentes de custos, no menor nível de agregação possível.

13. Para os serviços e sistemas ofertados pelo Serpro, e também pela Dataprev, é necessário que sejam discriminadas as parcelas que compõem o preço final, com seus respectivos valores e sua proporção. A título apenas de exemplo, sem esgotar a matéria, citamos as parcelas de armazenamento de dados, de processamento, de pessoal e de despesas indiretas, com os possíveis desdobramentos, tais como: processamento em *mainframe*, processamento em plataforma baixa, perfis profissionais, etc.

14. O parágrafo 423 do Relatório de Auditoria foi perfeito ao explicitar o que se pretende e em qual nível deve ser apresentado o demonstrativo de formação de preço, o qual transcrevo:

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

15. Como dito, a discussão não se limita a se os serviços serão ou não prestados com uso intensivo de mão de obra. Discute-se, na verdade, como se chegou ao preço final dos serviços e sistemas ofertados em nível de detalhamento que demonstre sua transparência e motivação. Em suma, o que se pretende com a determinação é que o detalhamento de formação de preços seja realizado em nível dos insumos utilizados, oportunizando a análise de eficiência e de alocação desses insumos e o custo por eles incorrido.

16. Nesse sentido, o Relatório de Auditoria, ao analisar o título “demonstrativos de formação de preços” no Achado 7, considerou que, para o Serpro, a distribuição dos dados apresentados nas planilhas de preço estaria em conformidade com os normativos de gestão de custos e de precificação analisados e que o Serpro já adota procedimentos documentados de precificação de serviços prestados e de insumos utilizados na prestação desses serviços.

17. Ademais, o nível de detalhamento dos componentes de custo de alguns serviços, apresentado pelo Serpro em resposta à requisição da equipe de auditoria, foi considerado bom, uma vez que especificaria os grupos dos principais recursos produtivos utilizados, com os respectivos quantitativos e preços.

18. Então, a equipe de auditoria teria constatado que o Serpro seria capaz de elaborar demonstrativos de formação de preços utilizando a metodologia definida, porém não disporia, à época,

das memórias de cálculos e dos demonstrativos de formação de preços que subsidiariam a precificação dos serviços e sistemas contratados, o que foi também objeto de determinação para as estatais. Das constatações acima, verifica-se que a embargante teria condições de atender à determinação em nível de insumos.

19. Relembro a inteligência do voto do Ministro Aroldo Cedraz emanado no TC 037.214/2012-8, que tratou de matéria conexa à ora discutida, quando asseverou que o modelo de precificação de serviços estratégicos deveria buscar dar transparência na composição dos preços e na sua comparabilidade com o mercado, mesmo que se decida, inicialmente, por pagar valores diferenciados, com vistas a subsidiar as metas futuras de ganhos de eficiência na contratação desses serviços.

20. Por fim, no que tange ao argumento de que os custos mais relevantes do Serpro seriam relativos a ativo intangível, especialmente ao *know-how* e à propriedade intelectual, observo que isso normalmente provém ou se materializa na qualidade e capacitação de seu corpo técnico, nos processos de trabalho e na documentação gerada, sendo, portanto, um diferencial na prestação dos serviços pela estatal. Ocorre que esse ativo intangível deve ser precificado, por exemplo, na composição dos preços, com o intuito, mais uma vez, de dar transparência de quanto se está pagando para ter esse diferencial de conhecimento em cada serviço ou sistema ofertado.

21. A elaboração de planilhas de formação de preço é uma obrigação legal imposta à Administração como contratante e, segundo a jurisprudência pacífica deste Tribunal, deve ser exigida das contratadas, sejam elas públicas ou privadas, como forma de permitir a verificação da exequibilidade e conformidade dos preços contratados e o posterior acompanhamento da execução contratual. Inicialmente, a estatal estava sob a égide da Lei 8.666/1993, que determinava que o orçamento seria detalhado em planilhas com todos os seus custos unitários, conforme o seu art. 7º, § 2º, inciso II.

22. Além disso, desde 1º/7/2018, 24 meses após a 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 estatais deveriam 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 dispõe o seu art. 8º, § 2º, inciso II.

23. Ademais, para contratações diretas, as quais originam, em regra, os contratos firmados pelo Serpro e pela Dataprev com os entes públicos federais, é necessário que o contratante justifique o preço, conforme dispõem o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 e o art. 30, § 3º, inciso III, da Lei 13.303/2016. Para serviços singulares, para os quais a comparação no mercado é mais complexa e difícil, como é parte dos produtos ofertados por essas estatais, essa justificativa de preços só pode ser feita por meio de análise e comparação dos componentes de custo constantes dos requeridos demonstrativos de preço.

24. Em síntese, o resultado que se busca alcançar indiretamente com a determinação para que a Dataprev e o Serpro apresentem suas demonstrações de formação de preços é justamente a oportunidade para que as empresas melhorem sua eficiência na prestação dos serviços, os quais são contratados sem licitação por outros órgãos públicos, e que possam ser objeto de comparabilidade e justificativa de preços pelas contratantes.

25. Assim, feitas essas considerações e esclarecimentos, acolho, em parte, os embargos opostos pelo Serpro para incorporar as razões acima ao voto que fundamentou o Acórdão 1.364/2019-TCU-Plenário, mantendo integralmente o teor da determinação ora discutida.

26. O segundo ponto que o Serpro levanta contradição seria a natureza do caráter normativo das determinações referentes ao Acórdão 598/2018-TCU-Plenário. Não vislumbro qualquer vício nesse sentido proporcionado pela fundamentação do Acórdão 1.364/2019-TCU-Plenário.

27. A presente auditoria abordou questões tanto de conformidade como de natureza operacional, como descrito no próprio título do trabalho. Nesse contexto, é natural que se busque identificar oportunidades de melhoria, as quais podem se materializar tanto por meio de recomendações como de determinações. O Plenário deste Tribunal, endossando proposta do Relator *a quo*, diante da relevância da matéria e dos achados, especialmente considerando que são empresas que prestam serviços a outros órgãos da Administração Pública, em geral por dispensa de licitação, exarou determinações, além de recomendações, sobre os correspondentes achados da auditoria.

28. As ponderações que fiz no voto que julgou o pedido de reexame da Dataprev buscaram demonstrar que, a despeito de possível irrisignação quanto algum ponto específico do acórdão recorrido, as determinações seriam totalmente adequados e estariam em consonância com a busca pelo aprimoramento da eficiência das unidades jurisdicionadas deste Tribunal. As expressões por mim utilizadas, em momento algum, devem ser interpretadas no sentido de se amenizar ou eliminar a natureza cogente dos comandos, como sugere o embargante.

29. Por isso, muito acertadamente, todas as determinações recorridas foram confirmadas e devem ser objeto de cumprimento pela Dataprev e pelo Serpro. Como dito na fundamentação do acórdão embargado, não há uma única fórmula ou metodologia para que essas empresas venham a cumprir os encaminhamentos. Nesse contexto, deixou-se certa margem para que as estatais, em face aos apontamentos e sugestões da equipe de auditoria, analisem e definam como irão cumprir o determinado, considerando a devida análise de riscos e maturidades de cada um dos processos de trabalhos e áreas dessas estatais.

30. O que se espera é que a Dataprev e Serpro façam isso com o grau de profundidade e suficiência necessários para que as empresas realmente alcancem maiores índices de excelência em um mercado cada vez mais relevante e competitivo. Por óbvio, as medidas adotadas serão objeto de constante monitoramento por parte deste Tribunal com vistas à verificação do grau de aderência e de resultados no que vier a ser implementado por essas empresas.

31. Assim, reitera-se o caráter de determinação dos itens recorridos pela Dataprev e embargados pelo Serpro quanto ao Acórdão 598/2018-TCU-Plenário.

32. Ante o exposto, voto no sentido de que seja aprovado o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 7 de agosto de 2019.

Ministro BRUNO DANTAS  
Relator

