

CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Anexo da Ata da 9ª Reunião Ordinária de 2019 Voto contrário do Conselheiro André dos Santos Gianini

No material disponibilizado previamente para os conselheiros, constava apenas uma apresentação sucinta e a proposição de voto. Não tivemos acesso a um parecer jurídico ou parecer da área de segurança da informação. Tampouco foi apresentado um parecer da área de riscos. Mesmo com a apresentação do assunto e o breve debate que se seguiu, entendo que meus pontos não foram superados. Trata-se de proposta de contratação indireta de atividades finalísticas do Serpro, que, no meu entendimento, possui diversos impedimentos que podem inviabilizar a sua consecução ou ao menos exigir um aprimoramento da proposta. Passo a detalhá-los para fundamentar meu voto.

A primeira questão é jurídica. O tema é recente, tendo seu início com a Lei 13.429/17, que ampliou as hipóteses de terceirização de mão de obra, e a Lei 13.467/17, que alterou diversas disposições da CLT. Junta-se, por fim, o julgamento da ADPF 324 e do RE 958.252 pelo STF em agosto de 2018, que entendeu pela possibilidade da terceirização da atividade-fim das empresas, antes vedada pela súmula 331 do TST. O foco dessas discussões, contudo, sempre esteve no âmbito das empresas privadas, afetando empresas públicas e sociedades de economia mista de forma não muito clara, pois estas possuem exigência constitucional de concurso público. Antecipando-se a qualquer debate, o Presidente da República editou o Decreto nº 9.507, de 21/09/2018, que dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Em apertada síntese, este é o panorama jurídico em que se insere a questão. Como visto, são muitas inovações jurídico-normativas que não permitem garantias jurisprudenciais ou mesmo doutrinárias. Assim, a contratação indireta de serviços finalísticos do Serpro pode ser questionada judicialmente, sendo o resultado muito incerto.

Este risco jurídico é potencializado, pois o art. 4º do decreto 9.507/18 veda a contratação indireta de serviços finalísticos em empresas públicas, exceto nos casos de seus incisos, a saber, I – caráter temporário do serviço; II – incremento temporário do volume de serviços; III – atualização de tecnologia ou especialização de serviço, quando for mais atual e segura, que reduzem o custo ou for menos prejudicial ao meio ambiente; ou IV – impossibilidade de competir no mercado concorrencial em que se insere. A proposição de voto fundamenta-se nos incisos I e II. No entanto, a própria proposição de voto nos traz indícios de que não há nada de temporário. Ela afirma que há um “aumento crescente das necessidades de digitalização de serviços”. Todos sabemos que o futuro é digital, logo essas demandas tendem a crescer ainda mais. O planejamento estratégico do Serpro conta com este crescimento. Além disso, após digitalizados, os serviços deverão ser mantidos, corrigidos, aperfeiçoados e, por fim, substituídos por outros. Ou seja, o incremento da demanda de serviços do Serpro não será temporário. A proposição de voto parte de uma premissa inválida para se fundamentar, o que a torna contrária ao disposto no art. 4º do decreto 9.507/18.

Para configurar a temporariedade da medida, a proposição de voto deveria ser mais específica e além de definir as atividades, deveria limitar os sistemas, clientes e estabelecer minimamente prazos. Poderia, ainda, iniciar um processo de contratação de funcionários por concurso público, que ao ser concluído substituiria a contratação indireta, conferindo-lhe, assim, o caráter transitório requerido. De outra forma, a contratação indireta poderá ser considerada uma tentativa de se burlar a exigência constitucional de concurso público.

De fato, percebemos que o que ocorre é o subdimensionamento do corpo funcional do Serpro, o que é reconhecido pela proposição de voto ao afirmar que “o Serpro possui uma carteira de clientes abrangente, onde cada um deles possui sua lista de prioridades para construção, evolução e sustentação de soluções e sistemas de TI que acabam refletindo em um volume de trabalho maior do que nossa capacidade de execução”. Percebemos que o que o Serpro precisa é contratar novos funcionários. E o momento é o mais propício para isso, uma vez que a empresa está retomando fortemente seu crescimento,

incentivando aposentadorias e é muito atrativa no mercado, por estar se tornando uma empresa moderna e que trabalha com o melhor em tecnologia e inovação. Certamente, um concurso público bem elaborado traria para o Serpro excelentes profissionais do mercado e, talvez, no mesmo tempo em que ocorreria a referida contratação indireta, que passará por todo o trâmite licitatório, em uma modalidade nunca antes experimentada pelo Serpro, que poderá ser questionada judicialmente, atrasando ainda mais sua conclusão, e que poderá ter eficácia questionável.

Além da questão jurídica, vislumbro um potencial conflito com os Órgãos de Fiscalização e Controle do Estado. Ao mesmo tempo que o Serpro vem incentivando aposentadorias e prepara um PDV, planejando reduzir consideravelmente seu quadro de funcionários, ele também planeja a contratação indireta de serviços finalísticos. Como os Órgãos de Fiscalização e Controle, como TCU, CGU, MPT, SEST etc, perceberão esta dualidade? Por que não utilizar os funcionários que estão sendo dispensados, capacitando-os se for necessário? Entendo haver riscos administrativos na medida.

A proposição também apresenta um risco de segurança que pode ter grande impacto negativo na imagem do Serpro. Como visto, a proposição é de contratação indireta de serviços que fazem parte da atividade-fim do Serpro e pelos quais têm sua excelência reconhecida. As áreas (codificação; testes funcionais; e gestão de configuração de software em ambiente de desenvolvimento) são de suma importância no processo de desenvolvimento. Terceirizar a codificação abre uma brecha para que informações sensíveis de negócio de clientes possam ser expostas a terceiros, aumentando consideravelmente o risco de vazamentos. Com a notória rotatividade de funcionários em empresas terceirizadas, esse risco cresce exponencialmente. Certamente, várias empresas do mercado, inclusive multinacionais, têm interesse em obter essas regras de negócio, que lhes garantiria vantagem competitiva. Já a terceirização da gestão de configuração de software, ainda que apenas em desenvolvimento, permitirá que terceiros conheçam a estrutura de funcionamento do ambiente de produção da nuvem do Serpro (Estaleiro), que é a mesma do desenvolvimento, facilitando a ação de invasores. De uma forma geral, todo o ambiente do Serpro fica mais

serpro.gov.br

vulnerável, o que pode gerar vazamentos de toda natureza, inclusive de dados pessoais, sujeitando o Serpro às severas sanções da LGPD, que entrará em vigor em 2020, e profundos arranhões em sua imagem. Segurança é coisa muito séria e não pode ser negligenciada ou subestimada.

Há, ainda, um risco de negócio, que nos traz diversos questionamentos. Os clientes estarão cientes da subcontratação? Os contratos preveem a possibilidade de subcontratação de forma clara? O que impediria o cliente de contratar os serviços diretamente com as empresas terceirizadas, evitando a intermediação? Questionamentos que, no meu entendimento, não foram esclarecidos. A percepção do cliente sobre o Serpro pode ser impactada negativamente. Além disso, um dos grandes diferenciais competitivos do Serpro é o fato dele ser dispensado de licitações para que seus clientes públicos o contratem. Este diferencial é constantemente questionado por entidades representativas de empresas privadas do setor de TI. Esses questionamentos podem ganhar força, pois o Serpro estará agindo como intermediário de TI. Pelo exposto, há risco de perda de negócios para o Serpro, especialmente no médio prazo.

Outro ponto relevante e que não pode ser desprezado é que toda terceirização em empresa pública abre uma porta para a corrupção e o apadrinhamento político. A história recente do país deixou isso muito claro. Esta porta só deve ser aberta quando realmente necessária e uma vez aberta deve ser extremamente limitada e controlada. A proposição de voto, no entanto, não traz com firmeza a necessidade da contratação indireta e muito menos aponta suas condições e regras. Da forma como proposto, qualquer sistema poderá ter as referidas atividades terceirizadas. Poderemos ter quarteirizações e uso de desenvolvedores de outros países reconhecidos como fornecedores baratos desse serviço, como Índia e China, mas que trariam ainda mais insegurança para a situação. Assim, o mínimo que se poderia esperar era a criação de uma norma interna a ser aprovada pelo Conselho de Administração, como tantas outras que o Serpro possui, para definir as regras, parâmetros, limites e condições para a contratação indireta de serviços finalísticos do Serpro, garantindo um maior controle e fiscalização.

Por fim, registro que o Serpro possui um grande histórico de tentativas frustradas de terceirização da atividade-fim. Um processo que conduziu o Serpro para a ineficiência, baixa qualidade de serviços e insatisfação de seus clientes. A empresa só se recuperou com a retomada dos concursos públicos e só é a empresa competitiva, moderna e premiada de hoje graças ao seu corpo funcional e processo de desenvolvimento de ponta a ponta de suas soluções. Uma empresa que não conhece e reconhece os seus erros tende a repeti-los.

Destarte, considerando os fatos anteriores, uns menos, outros mais relevantes, mas que em conjunto constroem o meu convencimento, voto no sentido de rejeitar a proposição de voto nº 038/2019 (Execução Indireta de Serviço), por entender que ela tem mais potencial de causar prejuízos do que benefícios para o Serpro.