

Relatório de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República

Controladoria-Geral da União

Secretaria Federal de Controle Interno

Unidade Auditada: SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO)

Exercício: 2014

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201504060

UCI Executora: SFC/DE/DEFAZ - Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária

Análise Gerencial

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço 201504060, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC 01, de 06/04/2001, apresentam-se os resultados dos exames realizados sobre o processo anual de contas apresentado pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro.

1. Introdução

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 01/06/2015 a 30/09/2015, por meio de testes, análises e consolidação de informações coletadas ao longo do exercício sob exame e a partir da apresentação do processo de contas pela unidade auditada, em estrita observância às normas de auditoria aplicáveis ao Serviço Público Federal.

Nenhuma restrição foi imposta à realização dos exames.

O Relatório de Auditoria encontra-se dividido em duas partes: Resultados dos Trabalhos, que contempla a Síntese dos Exames e as Conclusões Obtidas; e Achados de Auditoria, que contém o detalhamento das análises realizadas, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União – TCU.

Registra-se que os Achados de Auditoria apresentados neste relatório foram estruturados, preliminarmente, em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os



assuntos com os quais se relacionam diretamente. Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações.

2. Resultados dos trabalhos

De acordo com o escopo de auditoria da CGU e o firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 03/11/2014, entre a Coordenação-Geral de Auditoria da Área Fazendária - SFC/DEFAZ e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti do Tribunal de Contas da União – TCU, foram efetuadas as seguintes análises:

- Avaliação da situação financeira e contábil da empresa;
- Avaliação do processo de construção e medição dos indicadores de desempenho das empresas, em especial os relacionados à qualidade e aos resultados dos serviços prestados.
- Avaliação das demandas reprimidas dos órgãos atendidos pelo Serpro.

Além das avaliações do escopo definido na reunião ocorrida com o TCU, também foram feitas análises sobre os seguintes temas:

- Acompanhamento dos trabalhos da Auditoria Interna nos contratos com a empresa IT7.

2.1 Avaliação da situação financeira e contábil da empresa

O Serpro é uma empresa pública criada pela Lei 5.615, de 01/01/1964, com capital integralmente da União, vinculada ao Ministério da Fazenda. Atua na área de Tecnologia da Informação, tendo por prioridade atender, com exclusividade, aos seus órgãos, conforme art. 3º do Decreto 6.791/2009.

A empresa está envolvida prioritariamente na prestação de serviços em Tecnologia da Informação – TI para o setor público.

O principal mercado de atuação da empresa é o de finanças públicas, composto pelo Ministério da Fazenda, que corresponde a 85,2% do volume de negócios da entidade.

Desde 2011 vem se observando a dependência do Serpro em relação à transferência de recursos do Governo Federal. A análise realizada por esta Controladoria sobre as demonstrações contábeis da empresa concentrou-se no comportamento do fluxo de caixa de 2009 a 2013.

A partir de 2004, o Serpro migrou do orçamento fiscal e da seguridade social para o orçamento de investimento das estatais e deixou, assim, a condição de empresa estatal dependente, passando a fazer parte do orçamento de investimento das estatais.



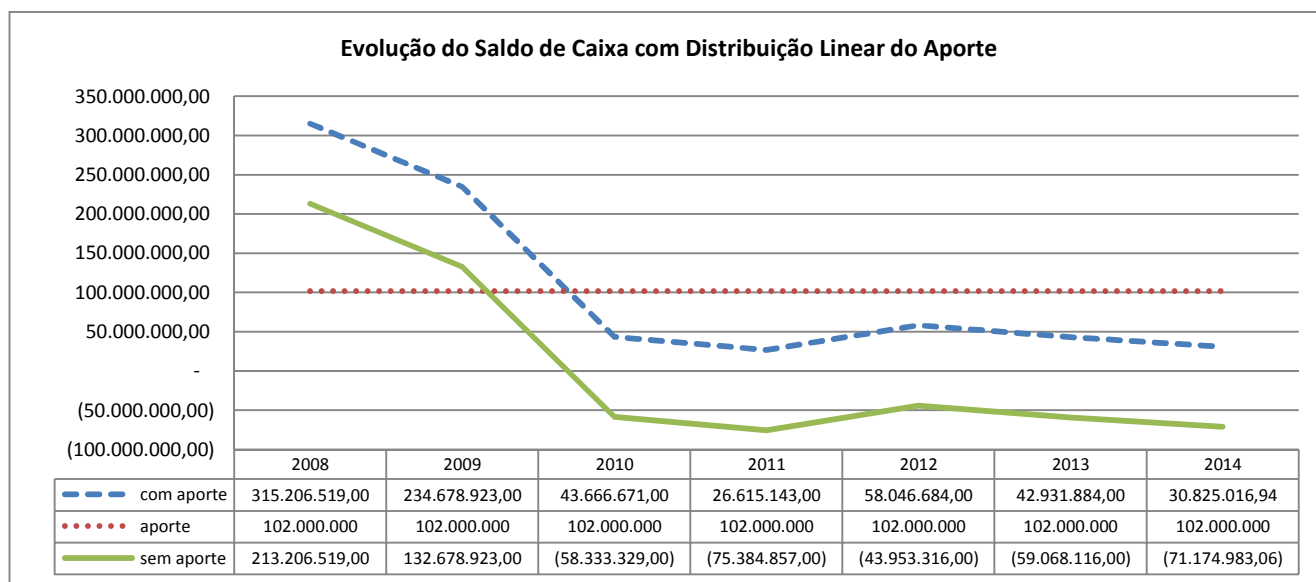
A principal implicação dessa mudança foi a suspensão dos recebimentos de recursos financeiros do Tesouro Nacional para financiamento das despesas correntes da empresa. Desta forma, os recursos financeiros necessários à manutenção de suas atividades devem ser obtidos, precipuamente, através de suas atividades operacionais: a prestação de serviços de TIC, desenvolvimento de soluções, etc.

Contudo, a análise dos demonstrativos contábeis da empresa mostra que, em que pese o Serpro não ser mais uma empresa estatal dependente, continua recebendo aportes financeiros do Tesouro Nacional.

Entre 2008 e 2014, a empresa recebeu quatro aportes de capital, totalizando R\$ 712 milhões, conforme informações da própria empresa. A discriminação dos aportes, por ano, é apresentada no quadro a seguir:

Períodos	Valores (em R\$ milhões)
2008	271
2011	184
2012	66
2014	191
Total	712

O gráfico 1 apresenta o saldo de caixa com e sem o efeito dos aportes, com o objetivo de acompanhar o desempenho financeiro da empresa nos últimos anos:



Em que pese as transferências dos recursos terem acontecido pontualmente nos exercícios de 2008, 2011, 2012 e 2014, optou-se por utilizar no gráfico a média do



somatório dos aportes do período analisado, 2008-2014. Tal procedimento se justifica porque os saldos posteriores aos repasses estarem alavancados.

Observa-se que os aportes corrigem uma situação de esgotamento total do caixa. Caso os aportes não tivessem ocorrido, a partir de 2010 a empresa estaria com grandes dificuldades de liquidez. Não fosse a assistência do Estado, não haveria recurso financeiro para fazer face ao pagamento de despesas operacionais comuns a qualquer empresa, como despesas de pessoal, por exemplo.

Ressalta-se, ainda, que mesmo com os sucessivos aportes de capital, as reduções de caixa no período continuaram ocorrendo: enquanto que no fim do exercício de 2005, a empresa tinha um estoque de caixa de R\$ 388 milhões, ao final do exercício de 2013, este estoque era de apenas R\$ 43 milhões (já alavancados com os aportes), uma redução de quase 90%.

Desta forma, uma vez que a empresa não vem obtendo receita suficiente para a manutenção de seus negócios, tornou-se constante os aportes de capital da União.

Outro ponto que corrobora com nosso entendimento é a análise do conceito de empresa estatal dependente segundo a Resolução 43/2001, do Senado Federal.

II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

Para o caso analisado, considerar-se-á empresa estatal dependente aquela que tenha recebido recursos financeiros para o pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital no exercício anterior, e que tenha previsão orçamentária idêntica para o exercício seguinte, uma vez que o capital do SERPRO é integral da União.

Uma vez que no exercício de 2012 a empresa recebeu o recurso de R\$ 66 milhões, última parcela da dotação orçamentária de 2010 e, em 2013, teve autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade, temos que neste período o Serpro se enquadrava na definição de empresa estatal dependente, nos termos da Resolução 43/2001, do Senado Federal.

Em que pese o Serpro ser formalmente uma empresa estatal independente, do ponto de vista material continua sendo uma **estatal dependente**, uma vez que continua dependendo fortemente de financiamentos externos para se manter.



O Serpro não vem obtendo receita suficiente para a manutenção do negócio da empresa, levando ao esgotamento dos estoques acumulados em exercícios anteriores e aumentando a dependência a financiamentos externos, via aporte de capital da União.

É importante destacar que a dependência do Serpro a financiamentos externos já foi apontada por esta Controladoria-Geral em relatórios passados.

O Relatório 201108703, referente ao exercício de 2010, apontava para a dependência da empresa em relação à transferência de recursos do Governo Federal e indicava a fragilidade da empresa, tendo por base faturamento ou resultado.

Esse quadro demonstra que a gestão do Serpro não está gerando caixa suficiente na atividade operacional para a manutenção do negócio da empresa, levando ao esgotamento dos estoques acumulados em exercício anteriores e aumentando a dependência a financiamentos externos, via aporte de capital da União, fragilizando a posição do Serpro de empresa Estatal Independente.

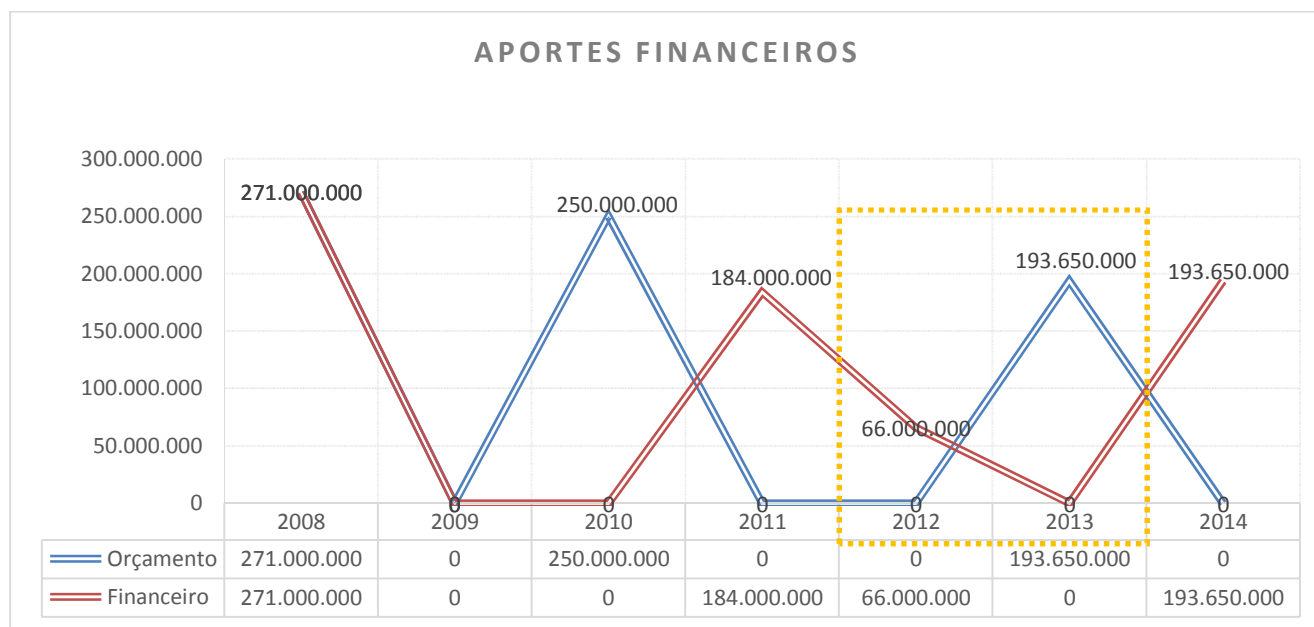
Em que pese à alegação do Serpro de que possui haveres de curto e longo prazo para receber de seus clientes, a evolução do saldo de caixa da empresa demonstra que mesmo se tivesse recebido estes valores (R\$ 661,8 milhões), que são inferiores aos aportes realizados pela União (R\$ 712 milhões), ainda ocorreria uma diminuição no caixa da empresa.

Ressalta-se que os valores que o Serpro alega ter direito a receber, estão sendo contestados pelos devedores no âmbito da AGU e na justiça, dessa forma não há certeza em relação a seu recebimento.

O caixa da empresa tinha um estoque de R\$ 388 milhões no fim do exercício 2005 – primeiro ano do Serpro como empresa independente e passou para R\$ 30 milhões no final do exercício de 2014, o que representa uma redução de 92%, demonstrando uma hipossuficiência das atividades operacionais, dadas as dificuldades de gerar superávits suficientes ao financiamento dos investimentos.

Cabe destacar também que o Serpro, no exercício de 2012, recebeu o recurso financeiro de R\$ 66 milhões, última parcela da dotação orçamentária de 2010 e, em 2013, teve autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade. Dessa forma, entendemos que neste período a empresa se enquadrou na definição de empresa estatal dependente, nos termos da Resolução 43/2001, do Senado Federal.





Outro aspecto a considerar consiste no fato de o Serpro ser uma empresa pública, com capital integralmente pertencente à União, sendo, portanto, excluída da exceção de poder recepcionar aporte de capital para aumento de participação acionária sem perder a condição de independência.

Diante do exposto, foram efetuadas recomendações à empresa por meio do Relatório de Auditoria nº 201413241 e elaborado um plano de ação pelo Serpro para atendimento das recomendações. Estes pontos estão descritos no item 1.1.1.1 deste relatório.

2.1.1 Crédito Extraordinário

Cabe acrescentar que, a Medida Provisória nº 667, de 02/01/2015, abriu crédito extraordinário em favor do Ministério da Fazenda no Orçamento Fiscal da União, contemplando a quantia de R\$ 106,18 milhões para o Serpro.

Na própria Exposição de Motivos que acompanha a medida provisória há fragilidade no fundamento da urgência.

“O crédito viabilizará a execução de investimentos e inversões financeiras no exercício de 2015, com destaque para grandes obras de infraestrutura já em andamento ou a serem implementadas pelo Governo, de forma a evitar atrasos em seus cronogramas de execução que, de outro modo, resultariam em prejuízos financeiros e postergação de benefícios previstos à população de diversas localidades do País.”



Os créditos adicionais extraordinários destinam-se a atender somente despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, § 3º da CF e c/c art. 41, inciso III, da Lei nº 4.320/64).

“§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.”

No caso em questão, a exposição de motivos carece dos pressupostos constitucionais da *urgência e da relevância* previstos no artigo 62 da Constituição Federal (CF), bem como os da *imprevisibilidade e da urgência*, requeridos para a abertura de créditos extraordinários.

O assunto em referência foi tratado na Ação Direta de Inconstitucionalidade: ADI 4048 DF solicitada pelo Partido da Social Democracia Brasileira para suspender a eficácia da Medida Provisória 405/07, convertida na Lei 11.658/08.

“Os conteúdos semânticos das expressões guerra, comoção interna e calamidade pública constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, §3º c/c o art.62, §1º, inciso I, alínea d, da Constituição. Guerra, comoção interna e calamidade pública são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência.”

...

“É importante ressaltar de modo... enquadramento deles na categoria de créditos extraordinários, que é a única permitida à medida provisória, a própria Constituição dá exemplos de créditos extraordinários, tais como aqueles que são abertos para fazer frente à guerra, à comoção interna ou calamidade pública.

Esses casos tão graves ensejam, no limite até mesmo a decretação ou do estado de defesa ou até mesmo do próprio estado de sítio, não é o caso de nenhum dos créditos aberto pela MO ora impugnada.”

Não há necessidade de que o Governo indique a fonte de recursos para a abertura dos créditos extraordinários. Essa é uma faculdade do chefe do Poder Executivo, mas não há vedação para que ele indique, ou seja, se quiser indicar, pode.



Questionada a informar qual a origem da fonte de recursos da abertura de crédito orçamentário – fonte 495 – no valor de R\$ 106 milhões, a empresa apresentou a seguinte resposta:

“Os recursos tiveram origem na Exposição de Motivos 00002/2015-MP, onde se explica a necessidade de emissão de Medida Provisória para viabilizar a execução de investimentos do exercício de 2015, tendo em vista que o Orçamento da União ainda não tinha sido aprovado. Entretanto, por informações do DEST, a medida provisória não foi aprovada e o recursos, pelo menos para o Serpro, não foram repassados. Assim, como não recebemos os referidos repasses, não temos como fornecer informações mais precisas sobre o crédito orçamentário”.

Cabe lembrar que, em dezembro de 2010, a Medida Provisória nº 515/2010 abriu crédito **extraordinário** em favor do Serpro, no valor de R\$ 250 milhões, com repasse financeiro parcelado em duas vezes: R\$ 184 milhões (2011) e R\$ 66 milhões (2012).

2.2 Avaliação do processo de construção e medição dos indicadores de desempenho das empresas

De acordo com o escopo de auditoria desta Controladoria-Geral da União, em consonância com o acordado com a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), foi objeto de avaliação os indicadores de desempenho do Serpro, em especial os relacionados à qualidade e aos resultados dos serviços prestados.

É importante esclarecer que o monitoramento do grau de satisfação dos clientes quanto aos serviços prestados pela empresa consta do Estatuto Social do Serpro, de modo que a verificação da adequação e completude dessa medição é imprescindível para a melhoria contínua da empresa.

Destacamos ainda que a Auditoria Anual de Contas referente ao exercício de 2013, já havia identificado inconformidades e oportunidades de melhorias para os indicadores utilizados pela empresa. Naquela ocasião, foi evidenciado que o Serpro carecia especialmente de indicadores para avaliar a qualidade de seus serviços sob a ótica dos clientes.

Em resposta a Solicitação de Auditoria desta CGU, o Serpro apresentou 6 indicadores como sendo utilizados para avaliar a qualidade e os resultados dos serviços prestados:

- Satisfação do Usuário Externo - Central de Serviço;
- Cumprimento do Nível de Serviço de Disponibilidade;
- Demandas Atendidas no Prazo;



- Impacto Financeiro do Descumprimento dos Níveis de Serviço;
- Índice de Imagem do Serpro;
- Índice de Satisfação com o Serpro.

Os três primeiros indicadores foram os mesmos apresentados pela empresa em 2013, e foram avaliados no relatório de Auditoria Anual de Contas referente àquele exercício. Os outros três foram elaborados em consonância aos apontamentos feitos por esta CGU, e trazem uma visão mais abrangente acerca da percepção dos clientes quanto à qualidade dos serviços da empresa.

É importante destacar que o conjunto de indicadores analisados são os que foram informados pela empresa como utilizados para avaliar os resultados e a qualidade dos serviços do Serpro. Diversos indicadores fazem parte do conjunto de indicadores mantido pela empresa, mas apenas os supracitados fizeram parte do escopo desta auditoria.

Passemos para a análise dos indicadores.

Satisfação do Usuário Externo – Central de Serviço

Ano	Meta	Realizado no Ano
2014	89%	89,26%
2013	89%	88,80%
2012	89%	86,13%
2011	89%	90,56%

O indicador “Satisfação do Usuário Externo – Central de Serviço” foi objeto de análise na auditoria de contas do exercício de 2013. Conforme apontado naquele relatório, esta CGU identificou que o referido indicador não se mostrava adequado para avaliar o grau de satisfação dos clientes, embora estivesse sendo apresentado à diretoria da empresa para tal finalidade.

O motivo para tal apontamento está no fato de que a fórmula de cálculo do indicador evidencia tão somente o grau de satisfação do usuário em relação aos atendimentos abertos na central de serviços (1º, 2º e 3º nível de atendimento), o que tem pouca (ou nenhuma) relação com a qualidade do serviço em si.

Neste sentido, aquele relatório concluiu que o referido indicador não seria adequado para avaliar a qualidade dos serviços prestados pelo Serpro, de modo que o seu encaminhamento à diretoria da empresa deveria ser reavaliado.

Cumprimento do Nível de Serviço de Disponibilidade

Ano	Meta	Realizado no Ano
------------	-------------	-------------------------



2014	98%	95,37%
2013	98%	96,05%
2012	98%	97,91%

O indicador “Cumprimento do Nível de Serviço de Disponibilidade” é utilizado para monitorar a evolução da disponibilidade dos serviços contratados pelos clientes.

A análise realizada não identificou inconformidades em relação a esse indicador, o qual se mostra adequado para o fim proposto.

Ressalvamos apenas o estabelecimento da meta para o exercício de 2015, o qual foi realizado levando em conta apenas a média dos resultados obtidos nos últimos anos, abaixando de 98% para 96%.

Em que pese a empresa poder alterar as metas de seus indicadores, entende-se que os critérios utilizados para essa alteração devem ser objetivos e coerentes com os resultados a serem alcançados, de modo que as metas sejam audaciosas e desafiadoras. Utilizar tão somente a média dos resultados passados não parece ir ao encontro da melhoria contínua, almejada tanto pelo Serpro, quanto por seus clientes.

Demandas Atendidas no Prazo

Ano	Meta	Realizado no Ano
2014	80%	86,25%
2013	80%	82,57%

O indicador “Demandas Atendidas no Prazo” possui o propósito de “avaliar se as demandas abertas pelos clientes do Serpro estão sendo entregues nos prazos previamente pactuados”, conforme descrição constante do formulário de definição do indicador (FormDAI).

A análise realizada não identificou inconformidades em relação a fórmula de cálculo do indicador. Contudo, constatou-se relevante fragilidade em sua medição.

Conforme apontado na própria análise dos resultados do indicador realizada pelo Serpro, a verificação quanto ao cumprimento do prazo de atendimento da demanda é feita com base na “data negociada com o cliente”, e não na data inicial de criação da demanda. Como não há um registro sistemático do motivo que levou uma demanda a ter seu prazo de entrega alterado, o resultado obtido por esse indicador pode levar a uma interpretação equivocada da situação das demandas, conforme análise da própria empresa:



“Não há neste processo um registro dos motivos que levaram uma demanda a ter o seu prazo de entrega alterado, o que pode estar mascarando o indicador e, apesar dos números serem aparentemente positivos, estamos deixando de atender às expectativas do cliente com relação ao prazo das demandas.”

Importa ainda ressaltar que a utilização da “data de disponibilização para homologação”, utilizada para o cálculo do indicador, pode não ser a mais adequada para medir o atendimento da demanda, uma vez que a etapa de homologação é parte integral do processo de atendimento. Apenas após o aceite do cliente uma demanda poderá efetivamente ser considerada atendida.

Neste sentido, em função do risco de a informação apresentada estar equivocada, entendemos que a utilização desse indicador deve ser revista pela empresa.

Impacto Financeiro do Descumprimento do Nível de Serviço

Ano	Meta	Faturamento	Valor descumprimento	Realizado no Ano
2014	-	2.196.519.516,11	7.045.085,06	0,32%
2013	-	4.126.354.209,22	13.837.743,50	0,34%

O indicador “Impacto Financeiro do Descumprimento do Nível de Serviço” mede o quanto o Serpro é afetado financeiramente em função do descumprimento dos níveis de serviços acordados com seus clientes. A análise realizada não identificou inconformidades em relação a esse indicador.

Índice de Imagem do Serpro

O indicador “Índice de Imagem do Serpro” foi introduzido pela empresa em 2013, e é extraído a partir da Pesquisa Institucional promovida pela instituição.

Essa pesquisa foi realizada pela empresa Foco Opinião e Mercado Ltda., no âmbito do contrato nº 51413. Os dados foram coletados por meio de entrevistas pessoais junto aos principais clientes do Serpro. O universo da pesquisa consistiu, em 2013, de 257 indivíduos, em 8 clientes; e em 2014, de 272 indivíduos, em 11 clientes.

Conforme informado pelo Serpro, esse indicador mede o percentual dos clientes que avaliam a imagem da empresa como positiva. A análise realizada não identificou inconformidades em relação a esse indicador.

O quadro abaixo apresenta o resultado obtido nos 2 últimos exercícios:



Ano	Meta	Realizado no Ano
2014	70%	68,00%
2013	70%	61,90%

Como pode ser observado, nos dois anos o resultado foi inferior à meta de 70% de avaliações positivas. Contudo, observou-se significativa melhora no último ano, em relação ao exercício anterior. O Serpro informou ainda que uma avaliação acima de 80% indica excelência na atuação da empresa.

Índice de Satisfação com o Serpro

O indicador “Índice de Satisfação com o Serpro” também foi introduzido pela empresa em 2013, e assim como o indicador “Índice de Imagem do Serpro”, é extraído a partir da Pesquisa Institucional tratada anteriormente.

Esse indicador mede o percentual dos clientes que estão “muito satisfeitos” ou “satisfeitos” com a empresa. A análise realizada não identificou inconformidades em relação a esse indicador.

O quadro abaixo apresenta o resultado obtido nos 2 últimos exercícios:

Ano	Meta	Realizado no Ano
2014	60%	52,24%
2013	-	55,24%

Como pode ser observado, novamente o resultado obtido foi abaixo da meta estabelecida para o exercício. Destaca-se ainda o fato de que a meta estabelecida pelo Serpro para este indicador é bastante inferior ao referencial utilizado pelo mercado, de 70%.

Processo de Gestão dos Indicadores

De maneira geral, verifica-se que o Serpro vem evoluindo significativamente, no que se refere aos indicadores utilizados pela empresa para avaliar a qualidade dos serviços prestados.

Os três indicadores introduzidos neste exercício (“Impacto Financeiro do Descumprimento dos Níveis de Serviço”, “Índice de Imagem do Serpro”, “Índice de Satisfação com o Serpro”) coadunam com o entendimento desta Controladoria-Geral, exarada no Relatório referente ao exercício de 2013, no sentido de buscar indicadores que efetivamente reflitam a visão dos clientes acerca do atendimento prestado pelo Serpro.



Essa nova visão é melhor do que aquela que vinha sendo adotada pela empresa para avaliar a qualidade de seus serviços, quando apenas o indicador “Satisfação do Usuário Externo - Central de Serviço” era utilizado.

O quadro abaixo consolida as informações relativas aos 2 indicadores citados:

Indicador	Meta	Realizado em 2014
Satisfação do Usuário Externo - Central de Serviço	89%	89,26%
Índice de Satisfação com o Serpro	60%	52,24%

Se a avaliação do grau de satisfação dos clientes, conforme exigido pelo Estatuto Social do Serpro (art. 10, inciso VIII, alínea “d”), for realizada considerando apenas o indicador “Satisfação do Usuário Externo - Central de Serviço”, conforme vinha sendo feito até então, o Serpro teria uma visão completamente equivocada da percepção de seus clientes: enquanto esse indicador aponta para quase 90% de satisfação, o indicador “Índice de Satisfação com o Serpro” apresenta pouco mais de 50%.

Importa ressaltar também as diversas melhorias introduzidas no processo de gestão de indicadores corporativos na empresa, especialmente no que se refere à implantação do sistema Painel de Indicadores Corporativos.

Conforme informado pela empresa, esse sistema possui a finalidade de permitir o monitoramento e a divulgação dos indicadores para seus principais *stakeholders*, que agora podem acessar todas as informações relativas aos indicadores de forma mais simples, sem a necessidade de recorrer a relatórios com periodicidades distintas para essa finalidade. A consolidação de todos os indicadores corporativos nesse sistema está em fase final de implantação.

Por fim, destacamos a busca da empresa no sentido da criação de indicadores que permitam sua comparação com o mercado. Embora ainda em andamento, o Serpro apresentou estudos que estão sendo realizados no sentido de reunir um conjunto mínimo e representativo de indicadores de governança que permita a empresa avaliar o desempenho empresarial em comparação com as empresas da iniciativa privada.

2.3 Avaliação das demandas reprimidas dos órgãos atendidos pelo Serpro

Conforme relatado no item 1.1.1.1 deste Relatório, observou-se que para quase a totalidade do período analisado (2006-2015), a quantidade de demandas abertas foi superior a quantidade de demandas concluídas, resultando no aumento constante do estoque de demandas pendentes de atendimento pelo Serpro. Mesmo se considerarmos as demandas canceladas, observamos que o estoque de demandas pendentes de atendimento é bastante elevado e vem aumentando ao longo do tempo.



Verificou-se também que, tal como ocorreu em relação ao estoque de demandas, a quantidade de demandas concluídas com atraso também apresentou significativo incremento ao longo do tempo.

Dessa forma foi recomendado ao Serpro que seja elaborado plano de ação com o objetivo de buscar soluções para a otimização do atendimento das demandas reprimidas e a consequente diminuição do estoque de demandas.

Foi verificado também que o principal sistema utilizado pelo Serpro para a gestão de suas demandas não possui campo específico para o controle de pontos de função. Essa limitação foi objeto de recomendação por parte desta Controladoria-Geral, conforme item 1.1.1.2 deste relatório.

2.4 Acompanhamento dos trabalhos da Auditoria Interna nos contratos com a empresa IT7

A Auditoria Interna do Serpro (AUDIG) realizou, no período de 02/05/2015 a 11/09/2015, Auditoria de Acompanhamento na área de Gestão de Aquisições e Contratações, em cumprimento às atividades do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT/2015).

Dentro do escopo definido para esse trabalho, em alinhamento com a determinação do Conselho Fiscal da empresa, exarada na ata da reunião do dia 30/04/2015, a AUDIG avaliou os aspectos formais e operacionais dos contratos de despesa firmados entre o Serpro e a empresa IT7 Sistemas Ltda.

Diversas inconsistências foram identificadas pela AUDIG, especialmente no que se refere à ausência de elementos que permitissem demonstrar tecnicamente as razões que fundamentaram as escolhas dos produtos adquiridos, bem como no que se refere ao dimensionamento da aquisição. O detalhamento deste assunto encontra-se no item 1.1.1.4 deste Relatório.

2.4.1 Modelo de aquisição de produtos Oracle

No que tange ao modelo de aquisição dos produtos da Oracle, cabe destacar que a Oracle não participa diretamente de licitações, sendo que as compras são realizadas através de empresas autorizadas a vender os seus produtos, como a própria IT7. Na aquisição os clientes também adquirem o primeiro ano de suporte, que é a garantia dos serviços para os primeiros 12 meses, diretamente do Fabricante (suporte técnico e manutenção Oracle).

Portanto, o suporte aos produtos adquiridos e demais relacionamentos são realizados diretamente com a fabricante, no caso a Oracle.



A aquisição dos serviços de suporte técnicos diretamente com a Oracle, dar-se-á seu início no segundo ano de suporte, ocasião em que os contratos serão elaborados diretamente com a Oracle através do modelo de exclusividade dos serviços e inexigibilidade de licitação.

Dessa forma, na aquisição dos produtos, a participação de empresas autorizadas nas licitações ao invés da contratação direta do fabricante, tende a onerar as contratações realizadas pelas empresas públicas, tendo em vista que essas empresas autorizadas são remuneradas e, na maioria das vezes, não prestam serviço para a contratante.

3. Conclusão

O Serpro é uma empresa pública envolvida prioritariamente na prestação de serviços em Tecnologia da Informação – TI para o setor público. Tem como finalidades: incentivar o desenvolvimento do setor de informática pública, de acordo com as diretrizes definidas pelo Governo Federal; atuar no sentido de racionalizar e simplificar as atividades atinentes à tecnologia da informação no setor público; e viabilizar soluções no campo da modernização e do apoio à tomada de decisão. Tais finalidades demonstram a importância da empresa para o Governo Federal e consequentemente para os cidadãos.

As situações identificadas pela equipe a partir das análises realizadas e detalhadas na sequência do relatório identificaram que a situação financeira do Serpro está fragilizada, tendo em vista a insuficiente geração de receita para a manutenção do negócio da empresa, levando ao esgotamento dos estoques acumulados em exercícios anteriores e aumentando a dependência a financiamentos externos, via aporte de capital da União.

Destacamos também, a classificação indevida de valores em litígio, no montante aproximado de R\$ 500 milhões (R\$ 254,7 milhões Junta de Conciliação da AGU e R\$ 244,8 milhões desembolsos não recuperado PSE), registrados no ativo não circulante das demonstrações contábeis do Serpro, fato que não reflete a realidade da empresa.

Verificou-se também, que apesar da crítica situação financeira do Serpro, as aquisições realizadas, em contratos com a empresa IT7, não tiveram a devida justificativa para a escolha dos produtos e os softwares adquiridos não foram utilizados ou foram utilizados muito tempo depois da aquisição.

Constatou-se também a divergência entre os números de licenças adquiridas e efetivamente utilizadas de produtos da Oracle, fato que ocorreu devido a utilização de produtos sem contratação, bem como na aquisição de produtos que não foram utilizados, trazendo possíveis prejuízos para o Serpro. Estima-se que a regularização da



situação com relação às licenças utilizadas a maior, pode trazer um passivo representativo para empresa, circunstância que agrava ainda mais a sua delicada situação financeira.

Identificou-se também aumento crescente das demandas de serviços do Serpro pendentes de atendimento, fato que se comunica com a situação financeira da empresa, pois não há espaços para maiores investimentos e acaba por dificultar a geração de receitas.

Em resumo a empresa tem uma debilidade econômico-financeira e um número crescente de demandas de seus clientes, mas mesmo assim, a auditoria nos contratos realizados com a empresa IT7, demonstrou a aquisições de produtos de TI não utilizados e sem as devidas justificativas, o que onera ainda mais sua situação. No entanto, há avanços na parte da sua governança, em especial no monitoramento dos serviços prestados, por meio da elaboração de indicadores de acompanhamento.

As constatações identificadas foram são as seguintes:

- Fragilidade econômico e financeira do Serpro acarretando a possibilidade de perda do seu caráter de independência conforme a Lei Complementar 101/2000 e a Resolução 43/2001, do Senado Federal
- Elevado estoque de demandas de serviços pendentes de atendimento pelo Serpro;
- Ausência de campo específico no sistema DEMANDAS para o controle de Pontos de Função;
- Deficiência no Processo de Aquisições e Contratações e demais fragilidades apontadas no Relatório GL-AC/0002/2015 produzido pela auditoria interna da empresa
- Arquivamento do Processo de Sindicância nº 19863.000128/2013-74, sem a devida apuração dos fatos motivadores da abertura do processo;
- Não utilização do software de Gerenciamento de Identidade e Acesso – Plataforma Oracle;
- Ausência de controle sobre os softwares adquiridos pela empresa e divergência entre os números de licenças adquiridas e efetivamente utilizadas de produtos da Oracle
- Manutenção no ativo não circulante da empresa de créditos a receber de clientes e que estão em litígio, que não podem ser considerados como líquidos e certos, no valor de aproximadamente R\$ 500 milhões.



As providências corretivas a serem adotadas, no que diz respeito às recomendações expedidas, deverão ser incluídas no Plano de Providências Permanente ajustado com a UJ e monitorado pelo Controle Interno. Tendo sido abordados os pontos requeridos pela legislação aplicável, submetemos o presente relatório à consideração superior, de modo a possibilitar a emissão do competente Certificado de Auditoria.

Brasília/DF, 28 de setembro de 2015.

Relatório supervisionado e aprovado por:

Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária I



1 CONTROLES DA GESTÃO

1.1 CONTROLES INTERNOS

1.1.1 Avaliação dos Controles Internos Administrativos

1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

Fragilidade econômico e financeira do Serpro acarretando a possibilidade de perda do seu caráter de independência conforme a Lei Complementar 101/2000 e a Resolução 43/2001, do Senado Federal.

Fato

Diante dos fatos relatados no Item 2.1 deste relatório foram efetuadas as seguintes recomendações ao Serpro, no Relatório de Auditoria nº 201413241:

Recomendamos que seja realizada uma análise jurídica das implicações derivadas do fato do Serpro ter se enquadrado na definição de empresa estatal dependente, nos termos da Resolução 43/2001, do Senado Federal, no período de 2013 e dar conhecimento ao Conselho de Administração do conteúdo da análise.

Recomendamos que seja elaborado um plano de ação dos investimentos com o objetivo de melhorar os retornos econômicos e financeiros do fluxo das atividades operacionais e consequentemente diminuir a dependência dos aportes de capital da União e submeter à aprovação do conselho de administração.

Manifestação da Unidade Examinada

No que tange ao atendimento dessas recomendações, o Serpro encaminhou o Ofício DS – 020185/2015, de 19/06/2015 no qual informa que estão sendo tomadas no âmbito da empresa uma série de medidas que visam assegurar a continuidade da sustentabilidade, com o modelo atual ou com a adoção do novo modelo de comercialização dos produtos e serviços do Serpro, a médio e longo prazo, a saber:

- Negociação junto ao Ministério da Fazenda com o objetivo de regularizar, ainda no exercício, os valores a receber, referentes a exercícios de 2014 e 2015, com previsão de regularização do fluxo de recebimento em atraso do Ministério da Fazenda até dezembro.
- Renegociação dos valores em atraso com os principais fornecedores, contemplando desconto de 3% a 13% e parcelamento em até 10 parcelas



dos valores devidos. Essas negociações de dívidas reduzem pagamentos suspensos no valor de **R\$ 76,4 milhões**.

- Implementação de redução de despesas com custeio e investimento durante o ano de 2015. Foram efetuadas cortes na previsão de despesas com custeio da ordem de 19% do total previsto para o ano de 2015. O corte nos gastos com investimentos previstos para o corrente exercício foi em torno de 63%, com projeção de redução no total de **R\$ 231 milhões** para o ano de 2015
- Expectativa de redução de despesas de pessoal no médio prazo com planos de incentivo à aposentadoria. A empresa elaborou estudos com a finalidade de promover a redução de gastos com pessoal, oferecendo um incentivo àqueles já aposentados pelo INSS ou que já possuíam tempo para tal, até 2021, o programa pode representar uma economia nominal na ordem de **R\$ 2,93 bilhões**.
- Implementação de revisão de processos, com vistas a melhoria na eficiência operacional.
- Busca de fontes alternativas de receita, de forma a estabelecer um fluxo regular de recebimentos, não afetado por contingenciamentos fiscais.

Análise do Controle Interno

Entendemos que o Serpro deve se empenhar para o cumprimento das medidas apresentados para assegurar a sustentabilidade da empresa e evitar sucessivos aportes de capital.

Causa

Dependência a sucessivas recepções de aportes de capital levando a empresa a descumprir a Resolução 43 do Senado.

Recomendações

Recomendamos a implementação do Plano de Ação com o objetivo de melhorar os retornos econômicos e financeiros do fluxo das atividades operacionais e consequentemente diminuir a dependência dos aportes de capital da União, sem prejuízo de outras ações que a empresa julgue necessárias para atingir esse objetivo.

1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

Elevado estoque de demandas de serviços pendentes de atendimento.

Fato



Dentro do escopo da Auditoria Anual de Contas, e conforme acordado com a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), foi objeto de avaliação desta Controladoria-Geral da União as demandas reprimidas dos órgãos atendidos pelo Serpro.

Para a consecução deste objetivo, foram elaboradas as seguintes questões:

- Existe processo de trabalho formalmente definido para tratar as demandas dos clientes da empresa?
- Existe estoque de demandas pendentes de atendimento? Caso positivo, qual o comportamento deste estoque ao longo dos anos?
- A capacidade de atendimento da empresa é adequada para fazer face às demandas de seus clientes?
- O prazo médio de atendimento das demandas atende à expectativa do cliente?

A partir destas questões, foram realizadas reuniões e formuladas Solicitações de Auditoria para a unidade auditada. Foram ainda enviados ofícios a determinados órgãos, clientes do Serpro, a fim de reunir os elementos necessários para subsidiar este trabalho.

Inicialmente, verificou-se que o Serpro possui processo de negócio específico, formalmente estabelecido, para a gestão das demandas de seus clientes.

O Processo de Negócio do Serpro (PNS) inclui os subprocessos Atender Cliente, Gerir Demanda e Gerir Contrato, e todos estão formalmente mapeados e internalizados.

Conforme documentação apresentada pela empresa, o subprocesso Gerir Demanda compreende “analisar, priorizar, decidir sobre o atendimento e registrar o andamento de cada demanda, desde a abertura até o seu fechamento”. Quando for o caso, compreende ainda suspender, reativar ou cancelar o atendimento de uma demanda.

Em que pese não ter sido objeto de análise a adequabilidade e completude da modelagem deste subprocesso, verificou-se que o mesmo possui grau de detalhamento suficientemente adequado à sua execução plena, de modo que toda atividade que compõe o subprocesso possui descrição clara de sua finalidade e dos papéis envolvidos em sua execução.

Este mesmo documento conceitua o termo “*demanda*”, conforme utilizado no Serpro:

Demanda é uma solicitação de atendimento de uma necessidade de serviços de um Cliente ou potencial Cliente feita formalmente ao SERPRO, de origem interna ou externa, e devidamente registrada nos Sistemas de Gestão de Demandas.

Desta forma, as demandas dos clientes, ou potenciais clientes, são formalizadas pelo seu registro nos Sistemas de Gestão de Demandas, registro este que pode tanto ser



realizado pelo próprio cliente, quanto por empregado do Serpro designado como Gestor de Negócio, situação em que atuará como preposto do próprio cliente.

O levantamento realizado verificou ainda que apesar de o subprocesso “Gerir Demanda” aplicar-se a todo cliente da empresa, o sistema que operacionaliza o registro e acompanhamento das demandas difere, a depender do cliente.

O sistema DEMANDAS foi desenvolvido pelo Serpro para apoiar a gestão de demandas dos clientes, seja para solicitação de serviço, manutenção ou desenvolvimento de novo sistema. Este sistema é utilizado por todos os clientes do Serpro, exceto a Receita Federal do Brasil e a Secretaria do Tesouro Nacional, que possuem sistemas próprios, contratados e mantidos pelo Serpro, específicos para esta gestão (SCD e SIGOP respectivamente):

- Receita Federal do Brasil - Sistema de Controle de Demandas (SCD);
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – SIGOP;
- Demais clientes – DEMANDAS.

Desta forma, tendo sido a primeira questão respondida (existe processo de trabalho formalmente definido para tratar as demandas dos clientes da empresa?), o próximo passo foi realizar o levantamento do estoque de demandas no Serpro.

A partir da existência de processo institucionalizado, bem como de sistema específico para a gestão de demandas, foi possível realizar levantamento analítico da situação dos principais clientes da empresa que fazem uso do sistema DEMANDAS.

Primeiramente, solicitou-se base de dados contendo os registros de todas as demandas cadastradas neste sistema, desde sua instituição na empresa.

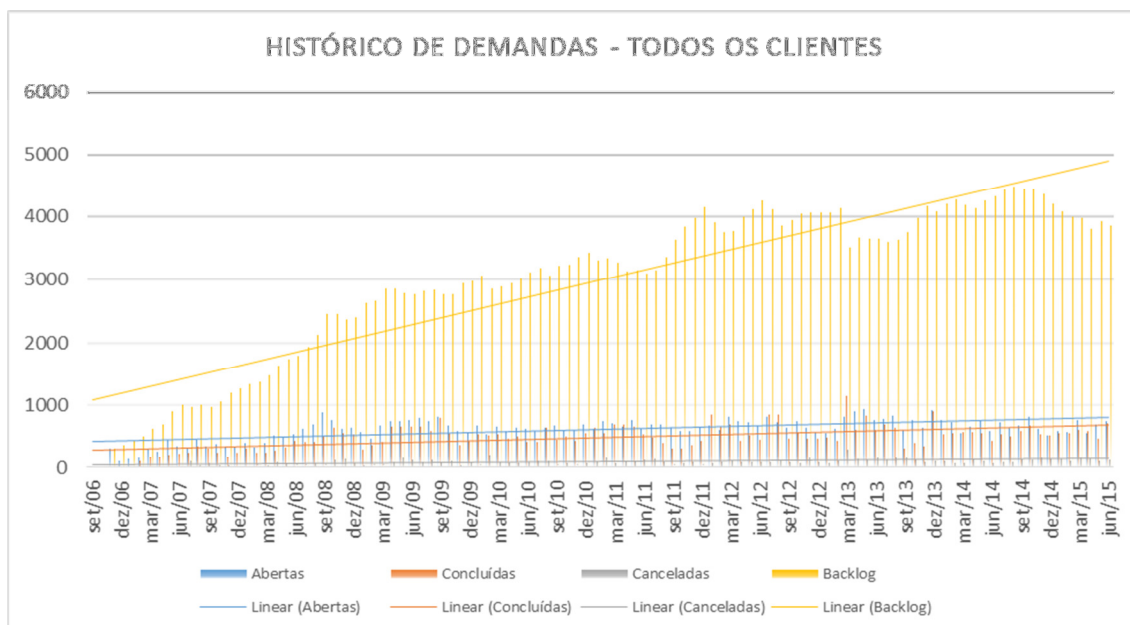
As demandas registradas no sistema DEMANDAS podem estar em diferentes situações, correspondentes ao andamento de seu atendimento, conforme subprocesso “Gerir Demanda”: aberta; cancelada; concluída; em análise; em atendimento; em homologação; homologada; suspensa (em análise); suspensa (em atendimento); suspensa (em homologação); e vinculada.

Para o levantamento do estoque de demandas pendentes de atendimento (backlog) pelo Serpro, foram contabilizadas todas as demandas “abertas” no mês, as quais foram deduzidas das demandas “concluídas” e “canceladas” no mesmo período.

$$\text{backlog}_{(\text{mês})} = \text{backlog}_{(\text{mês}-1)} + \text{abertas}_{(\text{mês})} - (\text{concluídas}_{(\text{mês})} + \text{canceladas}_{(\text{mês})})$$

O gráfico abaixo apresenta o resultado deste levantamento para todos os clientes da empresa, com exceção da RFB e da STN, pelos motivos apresentados anteriormente:





Nesse gráfico apresentamos o quantitativo de demandas abertas, concluídas, canceladas e “em estoque”, com dados desde a implantação do sistema. As colunas apresentam o resultado apurado em cada mês. As linhas, por sua vez, mostram a tendência das demandas ao longo do tempo.

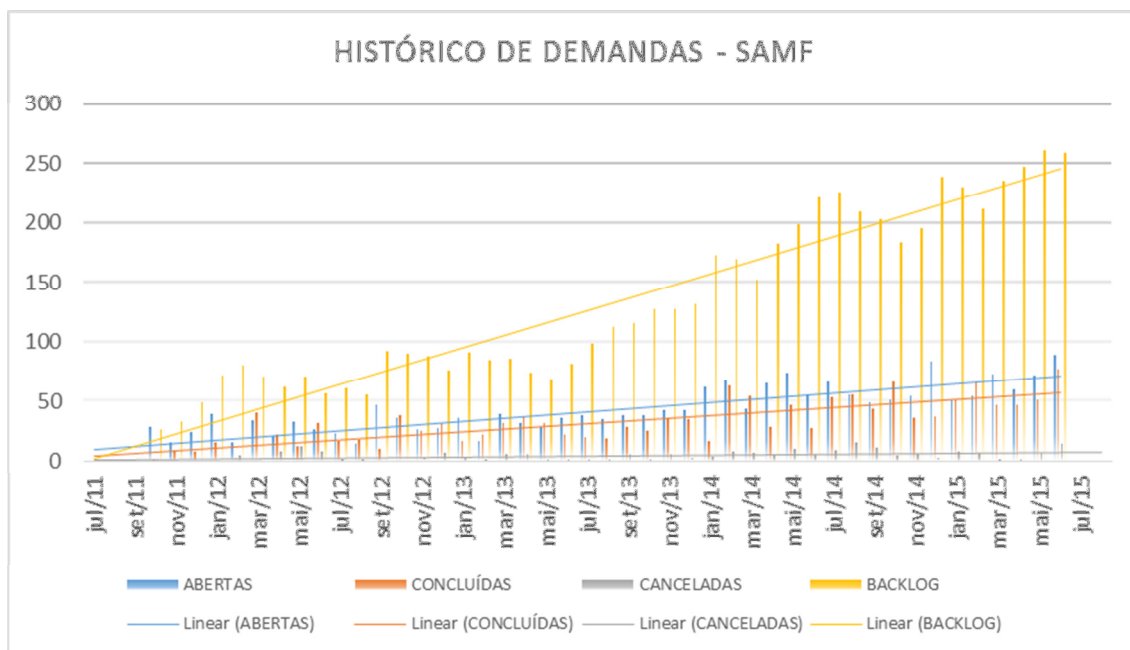
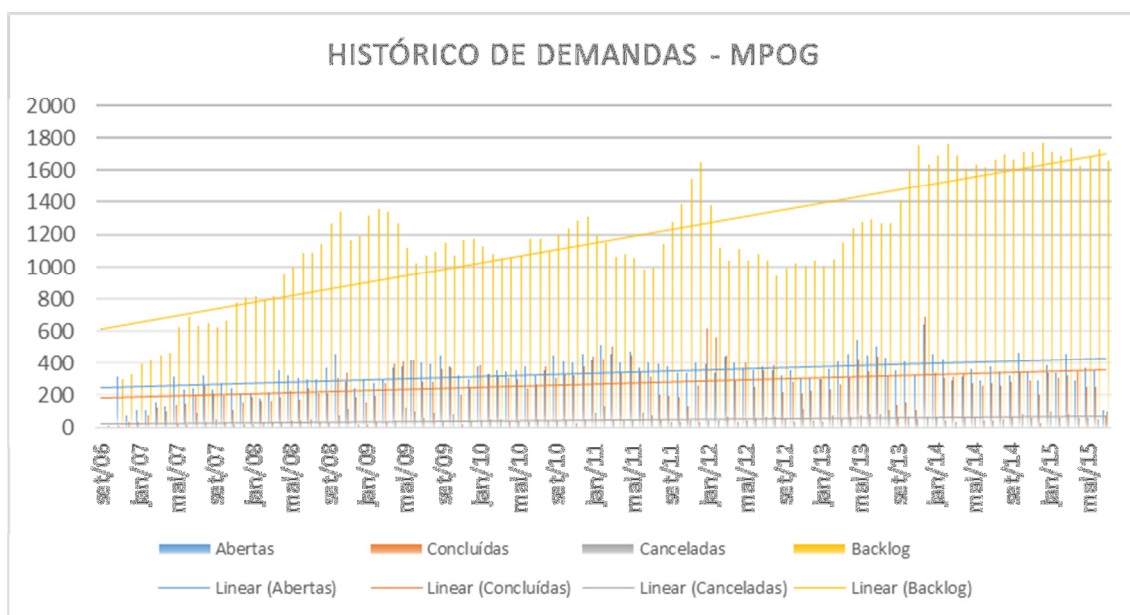
Como pode ser observado, para quase a totalidade do período analisado, a quantidade de demandas abertas foi superior à quantidade de demandas concluídas, resultando no aumento constante do estoque de demandas pendentes de atendimento. Mesmo se considerarmos as demandas canceladas, observamos que o estoque de demandas continua em crescimento.

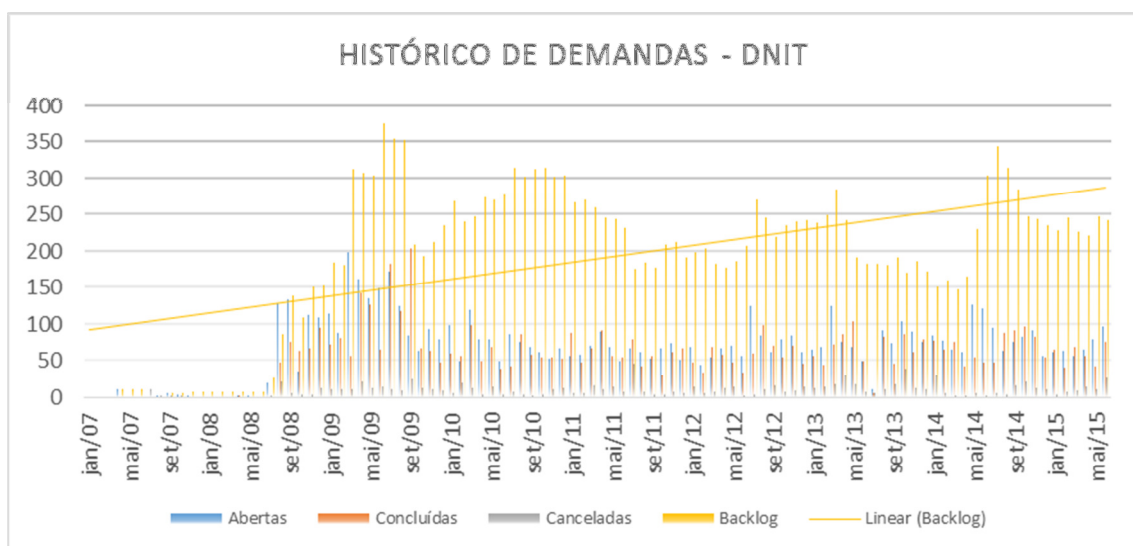
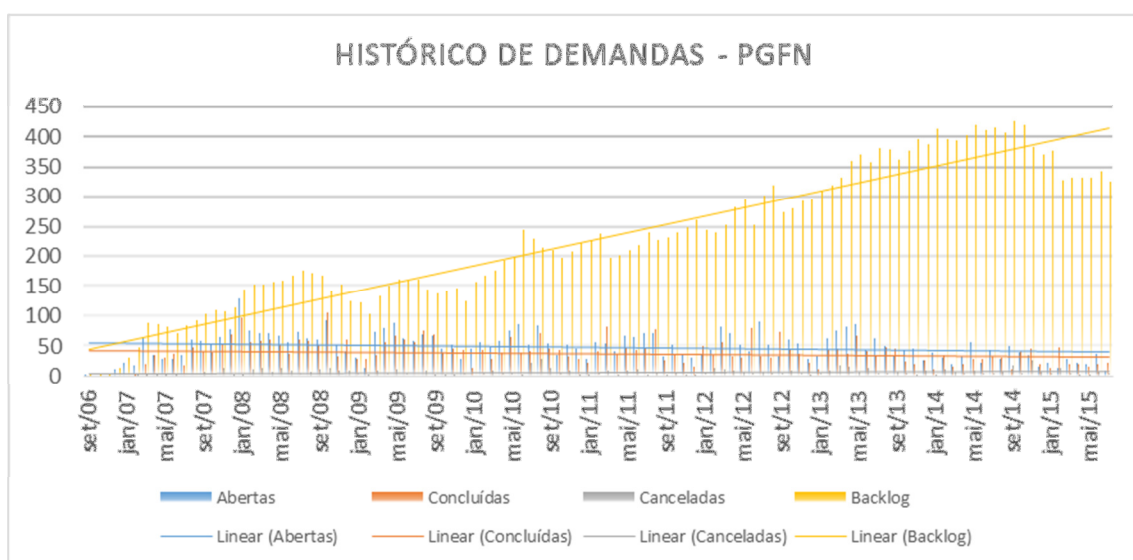
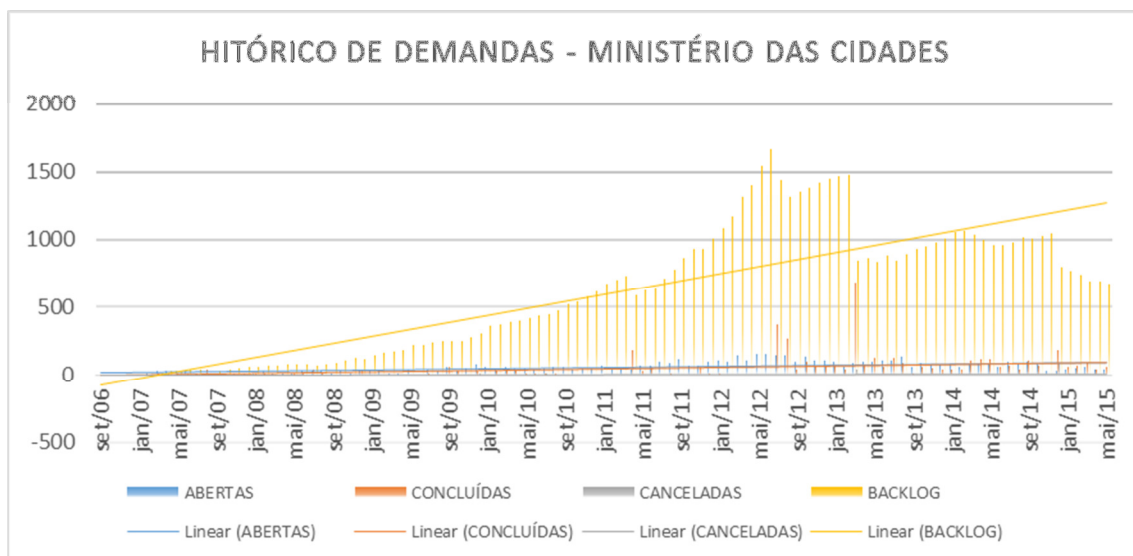
Em agosto de 2008, a quantidade de demandas em estoque ultrapassou pela primeira vez a marca de 2000 demandas; em janeiro de 2010, este estoque atingiu mais 3.000 demandas; em dezembro de 2011, a marca de 4.000 demandas foi ultrapassada pela primeira vez, patamar que se manteve durante parte do exercício de 2012. Apesar de uma leve queda em 2013, o estoque de demandas continuou subindo em 2014, e atingiu o pico de 4.486 demandas em agosto daquele ano.

Apesar de este cenário ter sido amenizado ao final de 2014, e início de 2015, constatamos que a capacidade de atendimento das demandas continua sendo inferior às solicitações dos clientes, uma vez que a redução observada neste período foi resultado de esforço conjunto promovido pelo Serpro e seus clientes no sentido de cancelar demandas que perderam sua motivação, e não em função do atendimento das demandas em si. Embora esta seja uma iniciativa bastante válida, não é a solução definitiva para o problema.

A fim de melhor contextualizar a situação do estoque de demandas pendentes de atendimento pelo Serpro, o histórico de demandas também foi levantado para os cinco

clientes que mais demandaram a empresa, conforme informações do sistema DEMANDAS:

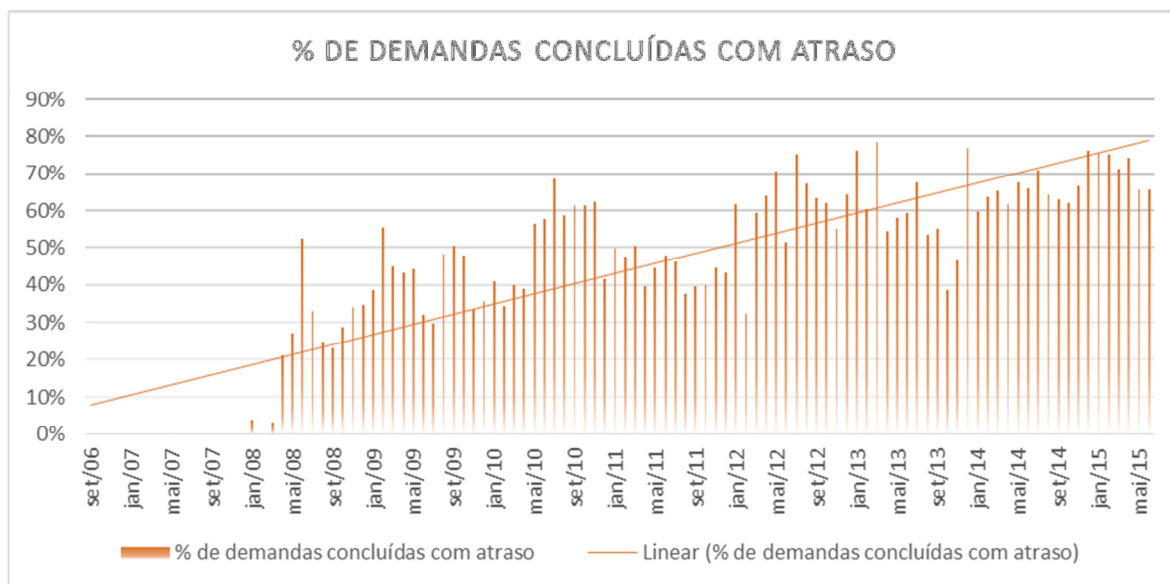




Como pode ser observado, a situação é preocupante: o estoque de demandas pendentes de atendimento é bastante elevado e vêm aumentando ao longo dos meses.

Ainda utilizando as informações da base de dados do sistema DEMANDAS, realizou-se levantamento a fim de analisar o prazo no atendimento das demandas dos clientes.

Para isso, foi considerada a quantidade total de demandas atendidas no mês, em contraponto à quantidade de demandas atendidas cujo prazo de conclusão foi superior ao prazo negociado com o Serpro. O resultado deste levantamento é apresentado no gráfico abaixo:

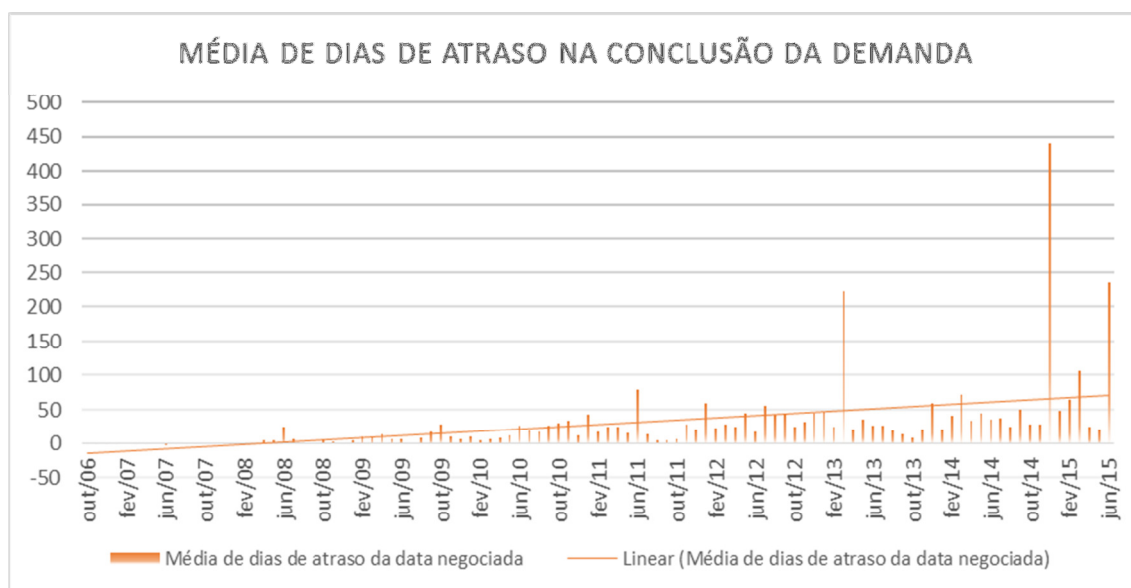


Observa-se que, tal como ocorreu em relação ao estoque de demandas, a quantidade de demandas concluídas com atraso também apresentou significativo incremento ao longo do tempo.

Ressaltamos ainda o fato de o cálculo ter sido realizado com base na “data negociada” para o atendimento da demanda, a qual pode ser alterada diversas vezes ao longo do processo de atendimento, desde que com anuência das partes interessadas. O cálculo não foi feito utilizando o prazo inicialmente estabelecido para a conclusão do atendimento, uma vez que o referido campo não estava sendo devidamente preenchido para todas as demandas.

Ainda em relação ao atraso no atendimento das demandas, e reforçando a inter-relação entre o aumento das demandas dos clientes e o atraso na conclusão dos atendimentos, foi elaborado gráfico com o prazo médio de atraso no atendimento das demandas. Para a elaboração deste gráfico, foi levantada a quantidade média de dias de

atraso para as demandas cuja data de conclusão foi posterior a data negociada com o cliente.



Observa-se em relação ao prazo médio de atraso na conclusão das demandas o mesmo comportamento, embora não tão contundente, observado em relação a quantidade de demandas concluídas com atraso, qual seja, a tendência de aumento nos últimos anos.

Apesar de a quantidade de demandas ser uma informação bastante relevante, não é a melhor forma de evidenciar a disparidade entre a capacidade de atendimento do Serpro e as necessidades dos clientes, uma vez que demandas de tamanhos e complexidade distintos, são quantificadas da mesma maneira. Neste sentido, esta equipe de auditoria procurou também realizar o levantamento da materialidade das demandas, por meio da quantificação da quantidade de pontos de função, ou homens/hora, necessários para o seu atendimento.

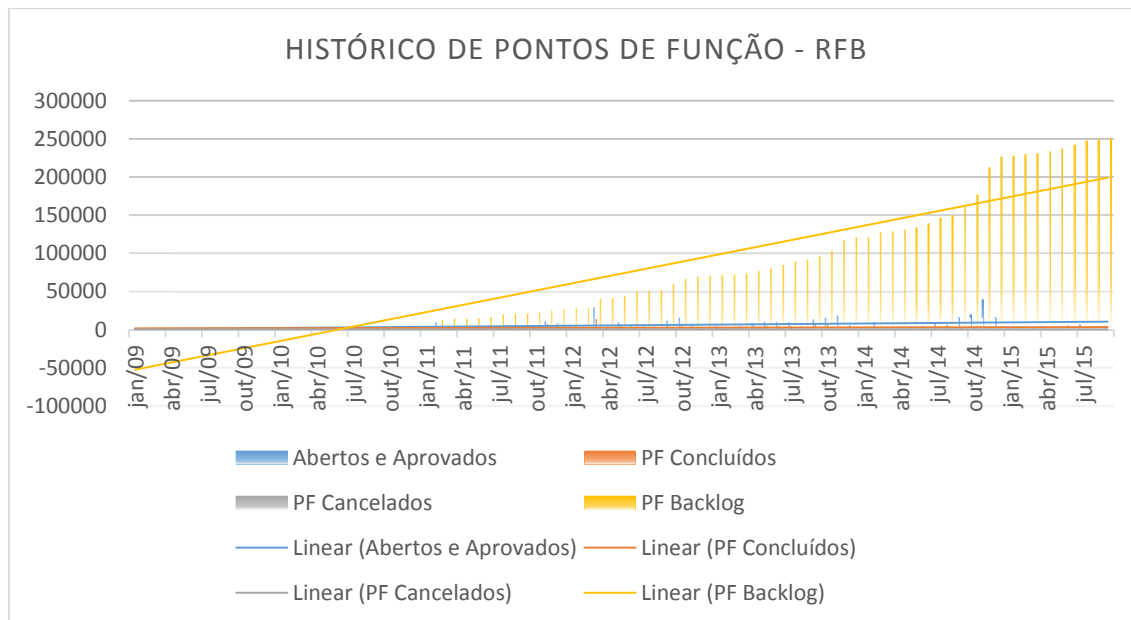
Contudo, foi verificado que apesar de toda demanda ter seu tamanho estimado pelo Serpro antes de ser desenvolvida, o sistema não possui campo específico para manter essa informação. O tamanho da demanda é mantido em campo textual destinado ao registro de observações da demanda, de modo que o levantamento analítico da quantidade de pontos de função para todas as mais de 50.000 demandas concluídas é demasiado oneroso. Em virtude dessa limitação, não foi possível prosseguir com nossa análise da maneira inicialmente pretendida. Ressaltamos ainda que essa limitação foi objeto de recomendação por parte desta Controladoria-Geral, conforme item 1.1.1.3 deste relatório.

De forma a contornar essa limitação e permitir o levantamento das informações dos tamanhos das demandas a serem atendidas pelo Serpro, esta Controladoria-Geral da União enviou Ofício 18762/2015/DEFAZ I/DE/SFC/CGU-PR, de 12/08/2015, à Receita Federal do Brasil com o objetivo de obter o estoque de demandas daquele órgão, bem



como a respectiva quantidade de pontos de função, uma vez que, as demandas da RFB são mantidas em sistema próprio (SCD) que guarda essas informações, diferentemente do que ocorre com o sistema DEMANDAS.

Apresentamos abaixo gráfico que mostra a evolução do estoque de pontos de função pendentes de desenvolvimento, para o cliente RFB:



O gráfico acima evidencia o mesmo comportamento já observado em relação à quantidade de demandas pendentes de desenvolvimento, qual seja, o aumento constante e substancial do estoque a ser atendido pelo Serpro.

O gráfico deixa claro que a capacidade de desenvolvimento da empresa não vem sendo suficiente para fazer face às solicitações da RFB, motivo pelo qual o estoque de pontos de função cresce constantemente.

A fim de deixar mais claro esse aumento, apresentamos abaixo o estoque de pontos de função a serem desenvolvidos em julho de cada ano:

Data	Backlog de Pontos de Função
Jul/2009	1037,69
Jul/2010	2839,17
Jul/2011	19555,96
Jul/2012	51353,69
Jul/2013	89492,02
Jul/2014	145718,34
Jul/2015	247765,40

Conforme informações da própria RFB, o estoque de demandas pendentes de desenvolvimento compreende hoje cerca de 250.000 pontos de função.



Desta forma, considerando o aumento na quantidade de demandas pendentes de atendimento, o aumento do estoque de pontos de função pendentes de desenvolvimento, e o aumento no atraso para entregas das demandas, entendemos necessária a elaboração de plano de ação com o objetivo de buscar soluções para a otimização do atendimento das demandas reprimidas e a consequente diminuição do estoque de demandas.

Manifestação da Unidade Examinada

O Serpro encaminhou as seguintes considerações a respeito deste assunto:

“O Serpro já vem tomando ações decorrentes do aumento das demandas, o que pode ser constatado pelo aumento de entrega a cada ano. Estas ações estão voltadas para a elevação da produtividade e a antecipação de entregas de valor para os clientes, pela adoção de Metodologias Ágeis;

Uma ação importante a ser mencionada foi a implementação de Metodologias Ágeis no desenvolvimento de sistemas, focadas na antecipação de entregas de valor aos clientes;

A falta de Governança de TI de alguns clientes resulta em um significativo número de demandas que nem sempre se confirmam ou não são priorizadas pelos mesmos. Por outro lado um bom exemplo de boa Governança de TI é a STN, que analisa as necessidades, considerando a prioridade e o seu orçamento, antes de gerar a demanda;

O Serpro atua com afinco para atender as demandas priorizadas pelos clientes, haja vista os diversos registros de agradecimentos dos clientes;

No atual cenário, onde os clientes não estão tendo orçamento para pagamento pelos serviços, o Serpro vem desenvolvendo ações para a manutenção de seu equilíbrio financeiro, tal qual a prospecção de novos negócios para os clientes orçamento desvinculado do orçamento da União, exemplo do serviço de gestão da margem consignável para servidores federais ativos, inativos e pensionistas.”

Análise do Controle Interno

Conforme demonstrado no “Fato” dessa constatação, tanto a quantidade de demandas dos clientes, quanto o percentual e a média de dias de atraso para conclusão dessas demandas são crescentes.

Cabe destacar também o aumento significativo do estoque de Pontos de Função pendentes de atendimento do principal cliente do Serpro, a Receita Federal do Brasil, que possui hoje cerca de 250.000 pontos de função a serem desenvolvidos.



As ações que o Serpro vem tomando para a diminuição do estoque de demandas ainda não foram suficientes para a estabilização ou a diminuição desse estoque, motivo pelo qual entendemos necessária a realização do plano de ação para adoção de medidas efetivas quanto ao assunto.

Causa

Não diminuição do elevado estoque de demandas.

Recomendações

Recomendamos que seja elaborado plano de ação com o objetivo de buscar soluções para a otimização do atendimento das demandas reprimidas e a consequente diminuição do estoque de demandas.

1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

Ausência de campo específico no sistema DEMANDAS para o controle de Pontos de Função/Homens Hora.

Fato

Apesar de a quantidade de demandas ser uma informação bastante relevante, não é a melhor forma de evidenciar a disparidade entre a capacidade de atendimento do Serpro e as necessidades dos clientes, uma vez que demandas de tamanhos e complexidade distintos, são quantificadas da mesma maneira. Neste sentido, esta equipe de auditoria procurou também realizar o levantamento da materialidade das demandas, por meio da quantificação dos Pontos de Função, ou Homens/Hora, necessários para o atendimento das demandas.

Contudo, foi verificado que apesar de toda demanda ter seu tamanho estimado pelo Serpro antes de ser desenvolvida, o sistema não possui campo específico para manter essa informação. O tamanho da demanda é mantido em campo textual destinado ao registro de observações da demanda, de modo que o levantamento analítico da quantidade de pontos de função para todas as mais de 50.000 demandas concluídas é demasiado oneroso. Em virtude dessa limitação, não foi possível prosseguir com a análise da maneira inicialmente pretendida.

Dessa forma entendemos que deve ser incluído no sistema DEMANDAS campo específico para o controle de Pontos de Função/Homens Hora.

Manifestação da Unidade Examinada

O Serpro realizou as seguintes observações:



“O registro do tamanho da demanda de software (PF) e o esforço para implementar são mantidos no sistema “ALM”, e são rastreáveis por Demanda. Nos sistemas de gestão de demandas da RFB (SCD) e da STN (SIGOP), já existem campos para registrar tamanho e esforço, tanto estimados quanto realizados;

O que temos a implementar no sistema Demandas é o “Orçamento Técnico-Comercial”, que fornecerá muito mais informações do que apenas PF e HH para a gestão.”

Análise do Controle Interno

Tendo em vista a manifestação da unidade, também entendemos que deverá constar no sistema Demandas as informações de Pontos de Função e Homens/Hora das demandas, sem prejuízo de outras que o Serpro julgar necessárias no “Orçamento Técnico-Comercial”.

Recomendações

Recomendamos incluir no sistema DEMANDAS campo específico para o controle de Pontos de Função/Homens Hora das demandas.

1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

Deficiência no Processo de Aquisições e Contratações e demais fragilidades apontadas no Relatório GL-AC/0002/2015 produzido pela auditoria interna da empresa.

Fato

A Auditoria Interna do Serpro (AUDIG) realizou, no período de 02/05/2015 a 11/09/2015, Auditoria de Acompanhamento na área de Gestão de Aquisições e Contratações, em cumprimento às atividades do Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT/2015).

Dentro do escopo definido para esse trabalho, em alinhamento com a determinação do Conselho Fiscal da empresa, exarada na ata da reunião do dia 30/04/2015, a AUDIG avaliou os aspectos formais e operacionais dos contratos de despesa firmados entre o Serpro e a empresa IT7 Sistemas Ltda.

Relevante ressaltar que a Auditoria Anual de Contas de 2013 já havia apontado inconformidades em contrato celebrado entre as duas empresas, as quais resultaram em recomendações à unidade, inclusive resultando na instauração de processo de apuração de responsabilidade.

Nesse contexto, a avaliação dos contratos do Serpro com a IT7 foi acompanhada pela equipe de auditoria dessa CGU, por meio de reuniões semanais, nas quais era



apresentado o andamento dos trabalhos e, eventualmente, discutidas sugestões para questões consideradas relevantes.

A AUDIG analisou os 05 contratos celebrados entre as duas empresas, no período de 2009 a 2014, os quais perfazem o montante de R\$ 53.216.560,43 (cinquenta e três milhões, duzentos e dezesseis mil, quinhentos e sessenta reais e quarenta e três centavos). Apresentamos abaixo breve resumo de cada um desses contratos:

- **Contrato 43.974**, Adesão a Ata de Registro de Preços (Marinha do Brasil), assinado em 2009, com vigência de 06 (seis) meses, encerrado, no total de R\$ 4.935.907,55 (quatro milhões, novecentos e trinta e cinco mil, novecentos e sete reais e cinquenta e cinco centavos), cujo objeto refere-se à aquisição de licenças de uso definitivo de softwares de Gerenciamento de Identidade e Acesso – Plataforma Oracle;
- **Contrato 45.196**, Pregão, assinado em 2010, com vigência de 12 (doze) meses, encerrado, no total de R\$ 8.245.175,32 (oito milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, cento e setenta e cinco reais e trinta e dois centavos), cujo objeto refere-se à aquisição de solução de auditoria, segurança e segregação de papéis, classificação de informações, criptografia de dados, mascaramento de dados e monitoração de dados de plataforma avançada;
- **Contrato 47.851**, Pregão (Adesão a Ata de Registro de Preços – Serpro), assinado em 2011, com vigência de 12 (doze) meses, encerrado, no total de R\$ 20.620.000,00 (vinte milhões, seiscentos e vinte mil reais), cujo objeto refere-se à aquisição de licenças de uso perpétuo de softwares de plataforma Oracle, com garantia e suporte, destinados aos servidores dos Centros de Dados do Serpro;
- **Contrato 49.839**, Adesão a Ata de Registro de Preço – Serpro, assinado em 2012, vigência de 12 (doze) meses, no total de R\$ 8.219.040,00 (oito milhões, duzentos e dezenove mil e quarenta reais), cujo objeto refere-se à aquisição de licenças de uso perpétuo de softwares da plataforma Oracle, com garantia e suporte, destinadas aos servidores dos Centros de Dados do Serpro;
- **Contrato 52.705**, Adesão a Ata de Registro de Preço – Serpro, assinado em 2014, com vigência de 12 (doze) meses, total de R\$ 11.196.437,56 (onze milhões, cento e noventa e seis mil, quatrocentos e trinta e sete reais e cinquenta e seis centavos), cujo objeto refere-se à aquisição de licenças de uso perpétuo de softwares Oracle e serviços técnicos especializados em tecnologia Oracle.

O quadro abaixo apresenta resumo dos resultados das análises efetuadas pela AUDIG nos contratos de despesa firmados com a IT7, no qual destaca, para cada contrato, os pontos em que foram constatadas não conformidades:

Questionamento	43.974	45.196	47.851	49.839	52.705
Razões de escolha dos produtos adquiridos	X	X	X	X	



Conformidade legal dos processos licitatórios	X	X	X	X	
Conformidade dos pagamentos efetuados					
Utilização dos produtos adquiridos	X			X	

Diversas inconsistências foram identificadas pela AUDIG, especialmente no que se refere à ausência de elementos que permitissem demonstrar tecnicamente as razões que fundamentaram as escolhas dos produtos adquiridos, bem como no que se refere ao dimensionamento da aquisição.

Foram constatados também problemas no tocante à utilização dos produtos adquiridos. Conforme apontado pela AUDIG, os produtos adquiridos por meio do contrato RG 49.839 não foram utilizados desde sua aquisição. Em relação ao contrato RG 43.974, o qual já havia sido objeto de auditoria desta CGU, a AUDIG constatou também que a solução de Gestão de Identidade e Acesso, adquirida em 2009, ainda não se encontra internalizada nos sistemas corporativos do Serpro.

Por fim, destacamos que no curso dos trabalhos restou evidenciada grave fragilidade quanto a instalação e utilização dos produtos adquiridos pela empresa. A empresa não possui controles capazes de assegurar que os produtos adquiridos estejam efetivamente sendo utilizados, ou que apenas produtos legalmente contratados estejam em uso em seus Centros de Dados. Os detalhes desta constatação estão relatados no item 1.1.1.1.6 deste Relatório.

Conforme relatório final, a AUDIG exarou 11 ocorrências, que foram tratadas no curso dos trabalhos, e 3 recomendações às unidades envolvidas no processo, as quais estão descritas a seguir:

- À Diretoria de Operações (DIOPE), para instauração de processo de sindicância sobre os contratos de número 45.196, 47.851 e 49.839, face às fragilidades e às inconsistências encontradas no processo de contratação;
- À Superintendência de Produtos e Serviços – Centro de Dados (SUPCD), tendo em vista a falta de instrumentos precisos no controle de gestão de licenças e no monitoramento contínuo da disponibilidade e desempenho dos softwares componentes dos serviços existentes no Centro de Dados;
- À Superintendência de Aquisições e Contratos (SUPGA), a fim de criar controles que impeçam a consecução das contratações, em caso de ausência, incompleta ou mesmo fragilidade no preenchimento de artefatos previstos em normativos internos; demonstrar, inequivocamente, a necessidade da contratação durante a fase de elaboração dos documentos prévios à contratação; e dar cumprimento e a adequação dos controles previstos no Processo de Aquisições e Contratações (PAQ), promovendo divulgação e amplo conhecimento dos artefatos e ações necessárias ao subprocesso auditado.



Ressalta-se ainda que além da abertura de processo de sindicância para a apuração das inconformidades identificadas nos contratos 45.196, 47.851 e 49.839, a AUDIG concluiu pela necessidade de refazimento dos trabalhos apuratórios da sindicância referente ao contrato nº 43.974, uma vez que os resultados dos trabalhos daquela auditoria interna não coadunam com a conclusão do relatório da sindicância.

Manifestação da Unidade Examinada

Segue abaixo a manifestação do Serpro:

“Esta SUGPA concorda com a recomendação 1.1.1.4 e esclarece que vem envidando esforços no sentido de ultimar o término do módulo de planejamento das demandas dentro do sistema HisAq, já mapeado e descrito desde 2011, aguardando recursos internos de Desenvolvimento, haja visto ser solução desenvolvida pelo Serpro, não sendo viável técnica e financeiramente sua execução por terceiros.”

Análise do Controle Interno

Essa Controladoria-Geral ratifica os apontamentos realizados pela AUDIG, em especial a necessidade da criação de controles sobre o Processo de Aquisições e Contratações, sem prejuízo da instauração de procedimento de apuração de responsabilidade face às inconformidades identificadas nos contratos 43.974, 45.196, 47.851 e 49.839.

Recomendações

Recomendamos que o Serpro, em alinhamento com o Relatório Final referente à Designação GL-AC/0002/2015 produzido pela auditoria interna da empresa, realize a implementação de controles sobre o Processo de Aquisições e Contratações a fim de garantir que as compras realizadas sejam subsidiadas por documentação que demonstre, de forma clara e inequívoca, as razões técnicas para a escolha dos produtos; bem como realize o atendimento das demais recomendações do referido Relatório.

1.1.1.5 CONSTATAÇÃO

Arquivamento do Processo de Sindicância nº 19863.000128/2013-74, sem a devida apuração dos fatos motivadores da abertura do processo.

Fato



Em 17/08/2010 foi apresentada a esta CGU denúncia de supostas irregularidades ocorridas no planejamento e execução do contrato 43.974, assinado em 21/12/2009, entre o Serpro e a empresa IT7 Sistemas Ltda., no valor total de R\$ 4.935.907,55 (quatro milhões, novecentos e trinta e cinco mil, novecentos e sete reais e cinquenta e cinco centavos) e seu objeto foi a aquisição de licenças de uso definitivo de softwares de Gerenciamento de Identidade e Acesso – Plataforma Oracle.

Após as devidas diligências, em 13/06/2011, foi emitida a Nota Técnica 1545/2011/DEFAZI/SFC/CGU-PR, contendo análise do processo de aquisição do software supracitado e apontando falhas referentes a (1) ausência de justificativa para suportar a opção pela marca Oracle; (2) não realização de licitação para aquisição dos produtos; (3) inconsistência na alegação de urgência da compra; (4) falta de planejamento para colocação do software em funcionamento; e (5) potencial desperdício de recursos pelo pagamento de licenças de software sem a respectiva utilização em curto prazo.

Ainda com relação a esta contratação, o Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2013 reforçou o apontado pela Nota Técnica 1545/2011/DEFAZI/SFC/CGU-PR, e recomendou a instauração de processo de apuração de responsabilidade, o qual foi acompanhado pela Corregedoria desta CGU, avaliando especialmente a necessidade da aquisição; a adequabilidade da solução escolhida; a quantidade de licenças adquiridas; a demora na implantação e uso da solução; e a eficiência e economicidade da contratação.

Com o objetivo de apurar fatos apontados pela CGU foi instaurada pelo Serpro a Sindicância nº 19863.000128/2013-74, cujo escopo foi apurar possíveis irregularidades no planejamento e execução do Contrato 43.974, e posterior encaminhamento do Relatório da Comissão à Corregedoria Geral da União.

O Relatório da Comissão Sindicante concluiu pelo arquivamento do processo diante da inobservância de quaisquer irregularidades na contratação, como também de ausência de danos ao erário, tendo sido arquivado pelo Diretor-Superintendente CPF ***.448.500-***.

Entretanto após análise do Processo de Sindicância, a Corregedoria Setorial da Área de Fazenda enviou o Ofício 12.197/2015/CRG/CGU-PR e a Nota Técnica 851 de 26/05/2014 ao Serpro pelo qual concluiu pela necessidade de refazimento dos trabalhos apuratórios, conforme transcrito a seguir:

“Ante todo o exposto, conclui-se que, em que pese o trabalho sindicante tenha sido parcialmente exitoso em sua proposta, a Sindicância nº 19863.000128/2013-74, conduzida no âmbito do Serpro, deverá ser refeita sob os ditames do regramento correcional aplicável.”

A Corregedoria identificou ainda as seguintes fragilidades no arquivamento do referido processo de sindicância:



- A Sindicância em destaque não foi conduzida sob um viés acusatório, com chamada de eventuais responsáveis à condição de acusados – quando então deveria se submeter aos ditames constitucionais do contraditório e da ampla defesa.
- A sindicância centrou seus esforços em reproduzir as conclusões do Grupo de Trabalho, designado em 2011, em boa parte de seu arrazoadado, bem como em ampliá-las a partir de análise documental e juntada de pronunciamentos de gestores direta ou indiretamente relacionados.
- Não ocorreu um enfrentamento direto – sob os auspícios do regime disciplinar.

Destacamos ainda, que a auditoria interna do Serpro reforçou a necessidade de refazimento dos trabalhos apuratórios, conforme registrado no Relatório Final de Auditoria Designação GL-AC/0002/2015, uma vez que constatou que a solução Gestão de Identidades e Acessos (GIA) não se encontra integralmente em uso.

Manifestação da Unidade Examinada

Segue abaixo a resposta do Serpro, acerca do arquivamento do Processo de Sindicância:

“Posicionamento: O Serpro tem seus procedimentos de apuração de irregularidades regulamentados por Normativo Interno (Norma IE005), que estabelece os procedimentos a serem adotados na apuração de irregularidades e responsabilidade, como também quanto a aplicação de penalidade aos seus empregados.

Neste sentido a Sindicância instituída na Empresa, tem, a princípio, o viés apuratório, na busca de confirmar a real existência da suposta irregularidade(a materialidade), bem como a responsabilidade pelo cometimento da irregularidade (a autoria). Concluindo, a Comissão, pela inexistência de tais elementos, o processo é encaminhado para Autoridade julgadora com sugestão de arquivamento.

Caso a Comissão identifique, durante os seus trabalhos a existência da materialidade e da autoria por qualquer irregularidade, esta propõe à Autoridade Julgadora e instauração de um PAD – Processo Administrativo Disciplinar, que aí sim, deverá ser conduzida sob o viés acusatório, trazendo os responsáveis identificados para interrogatórios como acusados pelos fatos, oportunizando a estes o direito ao contraditório e ampla defesa.



Ocorre que no caso em epígrafe, a Comissão não identificou tais elementos, materialidade e autoria, considerando, conforme conclusão em seu relatório final que as justificativas apresentadas, durante os trabalhos, foram suficientes para caracterizar que não houve dano ao erário, dolo ou má fé por parte dos gestores envolvidos.

Não poderia a primeira comissão, que foi instaurada com a finalidade de apurar possíveis irregularidades no planejamento e execução do Contrato 43.974, convocar os gestores envolvidos com viés acusatório, sem ter a certeza concreta das irregularidade e a identificação clara da responsabilidade pontual para o caso.

A Sindicância, visando cumprir seus objetivos de apuração das possíveis irregularidade, buscou, certamente, todas as informações já tratadas na Empresa e com a CGU, desde a denúncia ocorrida em 2009, no sentido de obter o maior volume de informações, esclarecimentos, justificativas, dos gestores, posicionamento do órgão de controle, repassando todos os fatos e buscando novas informações junto aos Gestores, no sentido de formar sua opinião sobre o caso. A comissão exerce seu papel na Empresa com total independência, e o método de trabalho é definido por seus membros em reuniões internas da Comissão, observando-se o regramento interno sobre o assunto.

Finalizando, informamos que por determinação do Diretor de Operações, em despacho ao Memorando AUDIG/COALO – 031395/2015-60, de 21/09/2015, a Empresa acata a recomendação ora exarada e está adotando as providências para instauração de Comissão, para refazimento dos trabalhos da citada Comissão. Tão logo tenhamos publicada a Decisão de Diretoria Instituído a Comissão encaminharemos cópia do referido documento para acompanhamento dessa Controladoria.”

Análise do Controle Interno

A análise do Controle Interno consta registrada no campo “Fato”.

Recomendações

Recomendamos a reabertura da Sindicância nº 19863.000128/2013-74, para atendimento dos pontos abordados pela Corregedoria-Geral da União e que a comissão



de sindicância seja composta por funcionários da empresa com conhecimento especializado no assunto.

1.1.1.6 CONSTATAÇÃO

Não utilização do software de Gerenciamento de Identidade e Acesso – Plataforma Oracle.

Fato

O Serpro adquiriu, em 21/12/2009, através do contrato RG 43.974 com a empresa IT7, 8.000 licenças do software Oracle Access Management Suite, totalizando R\$ 1.299.280,00, por meio de Adesão a Ata de Registro de Preços (Marinha do Brasil), com vigência de 06 (seis) meses, no valor total do contrato de R\$ 4.935.907,55, cujo objetivo refere-se à Gerenciamento de Identidade e Acesso – Plataforma Oracle

Entretanto, conforme o Relatório de Auditoria Anual de Contas de 2013 e ratificado no Relatório da Auditoria Interna GL-AC/002/2015, até a presente data, essa ferramenta ainda não foi utilizado integralmente pelo Serpro.

Dessa forma, considerando o tempo de aquisição do produto, que foi realizada em 2009, a não utilização plena do mesmo até a presente data e a possibilidade de obsolescência da solução, entendemos necessária uma reavaliação da solução adquirida.

Manifestação da Unidade Examinada

Segue abaixo a manifestação do Serpro:

“Informo que a DIOPE acata as recomendações exaradas pela CGU e aproveita a oportunidade para informar os prazos para atendimento das mesmas.”

Análise do Controle Interno

A análise do Controle Interno consta registrada no campo “Fato”.

Causa

Aquisição do software de Gerenciamento de Identidade e Acesso – Plataforma Oracle sem os planejamentos necessários.

Recomendações

Recomendamos que seja reavaliada por meio de estudo técnico a necessidade de utilização do software de Gerenciamento de Identidade e Acesso – Plataforma Oracle, tendo em vista o tempo de aquisição do produto, a possibilidade de obsolescência da solução e considerando o desenvolvimento de soluções internas e outras ferramentas em software livre.



1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

Ausência de controle sobre os softwares adquiridos pela empresa e divergência entre os números de licenças adquiridas e efetivamente utilizadas de produtos da Oracle.

Fato

Conforme item 2.4 deste relatório, esta equipe de auditoria acompanhou os trabalhos desenvolvidos pela Auditoria Interna do Serpro (AUDIG) na área de Gestão de Aquisições e Contratações.

Dentro do escopo definido por aquela auditoria interna, estava a avaliação da efetiva utilização dos produtos adquiridos da empresa IT7 Sistemas Ltda.

A pedido desta CGU, a AUDIG encaminhou a Solicitação de Auditoria nº 42 questionando o número total de licenças adquiridas e utilizadas nos Centros de Dados do Serpro dos produtos Oracle que foram objeto de contratação nos acordos celebrados com a empresa IT7, com prazo inicial para resposta para 10/07/2015.

A unidade gestora solicitou prorrogação do prazo de resposta para o dia 17/07/2015. Contudo, nessa data, novamente o questionamento não foi respondido pelo gestor, que solicitou novo prazo para atendimento, 28/07/2015.

Tendo em vista as sucessivas prorrogações de prazo e principalmente a ausência de justificativas plausíveis para a demora do atendimento da solicitação, esta Controladoria-Geral, em alinhamento com a AUDIG, entendeu que o Serpro não dispunha de controle efetivo das licenças instaladas e em uso nos seus Centros de Dados.

Neste sentido esta CGU emitiu Nota de Auditoria nº 201504060/01, de 21/07/2015, com as seguintes recomendações:

Recomendamos a implementação de controle para todas as licenças de softwares adquiridas pelo Serpro, contendo, no mínimo, as seguintes informações: quantidade adquirida, quantidade utilizada, local e data da instalação das ferramentas adquiridas.

Recomendamos que seja informado o número de licenças adquiridas e utilizadas conforme a solicitação da auditoria interna nº 42, sob pena de descumprimento do art. 26 da Lei 10.180 de 26/02/2001.

Por meio do Ofício DP-024550/2015, o Serpro se manifestou quanto às recomendações, reconhecendo as fragilidades de controle das licenças, e informando que já estavam efetuando prova de conceito com soluções de mercado para a implantação de mecanismos de controle adequados.



O mesmo Ofício apresentou ainda resposta quanto à instalação e utilização dos produtos adquiridos da empresa IT7, conforme solicitado pela AUDIG.

A fim de melhor avaliarmos as informações prestadas pelo gestor, essa CGU solicitou que o Serpro enviasse pedido diretamente a Oracle acerca das licenças ativadas de seus produtos. Ou seja, a própria Oracle realizaria a avaliação de uso de seus produtos e atestaria a utilização desses softwares nos Centros de Dados do Serpro.

Apresentamos abaixo quadro contendo as informações das licenças adquiridas e instaladas, conforme resposta dos gestores do Serpro, bem como as mesmas informações segundo apuração especial realizada pela Oracle, informada por relatório.

Produto	Informação SERPRO		Informação Oracle	
	Licenças Contratadas	Licenças Instaladas	Licenças Contratadas	Licenças Instaladas
Oracle Advanced Security	4	4	4	166
Oracle Audit Vault Collection Agent	44	44	-	-
Oracle Change Management Pack	290	290	-	-
Oracle Data Masking	44	44	0	0
Oracle Database Enterprise Edition	402	434	388	688
Oracle Database Enterprise Edition (per user)	6	6	-	-
Oracle Standard Edition One	-	-	4	0
Oracle Database Standard Edition	-	-	5	0
Oracle Database LifeCycle Management Pack - per processor licensing	97	97	-	-
Oracle Diagnostics Pack	387	434	387	412
Oracle Identity Manager Connector Database Applications Table	1	0	-	-
Oracle Identity Manager Connector Database User Management	1	1	-	-
Oracle Identity Manager Connector Microsoft Active Directory	1	1	-	-
Oracle Identity Manager Connector Novell eDirectory	1	0	-	-
Oracle Identity Manager Internet Directory	1	1	-	-
Oracle Label Security	44	44	44	0
Oracle Partitioning	181	213	180	454
Oracle Partitioning (per user)	10	10	-	-
Oracle Real Application Cluster	157	173	157	466
Oracle Real Application Cluster (per user)	30	30	-	-
Oracle Spatial and Graph	12	44	0	0
Oracle Tuning Pack	387	434	387	412
Oracle Audit Vault Server	6	2	-	-
Oracle Database Vault	44	44	44	64
Oracle Weblogic Enterprise Edition	20	20	-	-
Oracle Weblogic Server Management Pack Enterprise Edition	20	20	-	-



<i>Multitenant</i>	-	-	0	64
<i>Advanced Compression</i>	-	-	0	382

Inicialmente, chama a atenção o fato de que os produtos *Oracle Identity Manager Connector Database Applications Table* e *Oracle Identity Manager Connector Novell eDirectory*, adquiridos por meio do contrato RG 43.974, de 21/12/2009, pelo valor de R\$ 162.413,51 (cento e sessenta e dois mil, quatrocentos e treze reais e cinquenta e um centavos) cada, não terem sido utilizados até hoje.

Além disso, das 6 licenças adquiridas do produto *Oracle Audit Vault Server*, referente ao contrato RG 45.196, de 20/12/2010, com valor unitário de R\$ 219.239,64 (duzentos e dezenove mil, duzentos e trinta e nove reais, e sessenta e quatro centavos), apenas 2 licenças foram efetivamente utilizadas.

Mais relevante ainda é o fato de que as informações prestadas pelo próprio Serpro apresentam grande divergência entre o número de licenças utilizadas em contraponto as licenças legalmente adquiridas.

Ou seja, a empresa utiliza em seus Centros de Dados produtos que não estão devidamente licenciados, o que pode se traduzir em vultuosas multas.

Se considerarmos as informações fornecidas a partir da apuração realizada pela Oracle, a situação é ainda mais grave. Como pode ser observado na tabela acima, praticamente todas as informações quanto à utilização das licenças são divergentes, e a maioria com divergência a maior.

Verifica-se que a divergência entre as quantidades apuradas pelo Serpro e pela Oracle para os produtos *Oracle Database Enterprise Edition*, *Oracle Advanced Security*, *Oracle Partitioning*, e *Oracle Real Application Cluster*, é bastante substancial.

O relatório apresentado pela Oracle inclui ainda produtos que, embora tenham sido adquiridos pela empresa, não foram colocados em uso, bem como produtos que estão sendo utilizados mas que em momento algum foram objeto de contratação. O quadro abaixo resume essa situação:

Produto	Licenças Contratadas	Licenças Instaladas
<i>Oracle Standard Edition One</i>	4	0
<i>Oracle Database Standard Edition</i>	5	0
<i>Oracle Multitenant</i>	0	64
<i>Oracle Advanced Compression</i>	0	382

Caso as informações prestadas pela Oracle estejam corretas, a regularização da situação com relação as licenças utilizadas a maior pode onerar substancialmente o Serpro, circunstância que agrava ainda mais a delicada situação financeira da empresa.



Essa falta de controle revela-se na utilização de produtos sem a devida contratação, bem como na aquisição de produtos que não foram utilizados, trazendo prejuízos tanto para o Serpro, quanto para toda a Administração Pública.

Manifestação da Unidade Examinada

Segue abaixo a manifestação do Serpro:

“Informo que a DIOPE acata as recomendações exaradas pela CGU e aproveita a oportunidade para informar os prazos para atendimento das mesmas.”

Análise do Controle Interno

A análise do Controle Interno consta registrada no campo “Fato”.

Recomendações

Recomenda-se que o Serpro valide as informações apresentadas pela Oracle em relação à utilização das licenças em seus Centros de Dados, e caso seja confirmada as divergências apontadas, providencie a devida regularização da situação, sem prejuízo da devida instauração de procedimento de apuração de responsabilidade pelos prejuízos identificados.

1.1.1.8 CONSTATAÇÃO

Manutenção no ativo não circulante da empresa de créditos a receber de clientes e que estão em litígio, que não podem ser considerados como líquidos e certos, no valor de aproximadamente R\$ 500 milhões.

Fato

Foi objeto de análise por parte dessa equipe de auditoria, no Relatório nº 201407588 referente à auditoria de contas, exercício 2013, a manutenção no ativo circulante da empresa de créditos a receber de clientes, que não podem ser considerados como líquidos e certos.

Esses créditos a receber se encontram em discussão na Junta de Conciliação da Advocacia-Geral da União – AGU (R\$ 254,7 milhões) e relativos a desembolsos não recuperados associados ao quadro externo – PSE (R\$ 244,8 milhões).

Dessa forma, recomendou-se que a empresa reavalie a classificação dos valores referentes aos litígios, garantindo que as demonstrações contábeis da empresa reflitam a realidade dos fatos, de forma conservadora.

Foram efetuadas duas recomendações ao Serpro:



“Que o Serpro reavalie a classificação dos valores referentes aos litígios, sejam judiciais ou administrativos, que se encontram na Junta de Conciliação da AGU, de forma a observar as orientações do CPC 25 – “Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes”, garantindo que as demonstrações contábeis da empresa reflitam a realidade dos fatos, de forma conservadora, e em alinhamento com o Princípio da Prudência.”

“Caso o Serpro não reconheça os créditos passíveis de recebimento na Junta de conciliação da AGU como Ativos Contingentes, ao menos, deve-se registrá-los como “Créditos Realizáveis a Longo Prazo”, no Ativo Não Circulante.”

Cabe acrescentar que, atendendo a recomendação da Controladoria Geral da União, os créditos em avaliação de direito no valor de R\$ 252,6 milhões, que se encontram na Advocacia-Geral da União (AGU) para solução de controvérsia, foram reclassificados para o ativo não-circulante, e para fins de comparabilidade, foi efetuado ajuste nesta rubrica no exercício de 2013, conforme consignado na Nota Explicativa nº 06 – Créditos a Receber de Clientes constantes das Demonstrações Contábeis do Serpro 2014

É importante destacar, novamente, que a análise realizada por esta Controladoria não teve como objeto os litígios que deram origem aos valores registrados nas demonstrações contábeis, mas sim a correta classificação destes valores nas contas da empresa.

Manifestação da Unidade Examinada

Segue abaixo a manifestação do Serpro:

“Até o encerramento do exercício de 2015, o Serpro realizará avaliação formal quanto a perspectiva de recebimento dos valores em avaliação de direito junto à AGU, como também da apropriação da perda provável do valor total ou parcial.

A empresa elaborará Nota Técnica demonstrando os valores relativo ao ressarcimento PSE, tanto no Circulante como no Não Circulante e as ações que foram tomadas para o recebimento de sua fundamentação.”

Análise do Controle Interno

Reiteramos o nosso entendimento constante do Relatório nº 201407588, qual seja, ainda que para o Serpro os valores em discussão se refiram a serviços efetivamente prestados e que sejam apresentados todos os elementos comprobatórios da efetiva prestação desses serviços, o fato é que, enquanto a discussão permanecer, em âmbito



judicial ou administrativo, o recebimento dos valores referentes a estes litígios não pode ser considerado como certo e, portanto, não deve integrar o ativo da empresa.

Portanto, entendemos que os créditos que não tenham sua realização certa ou pelo menos provável após o término do exercício seguinte, deverão ser novamente reavaliados.

Recomendações

Recomendamos que seja realizada avaliação formal junto às áreas responsáveis da empresa, incluindo perspectiva de recebimento e qualidade do crédito quanto ao direito de recebimento do valor de R\$ 252,6 milhões, que se encontra em discussão na Junta de Conciliação Advocacia-Geral da União (AGU); e dos desembolsos não recuperados no montante de R\$ 244,8 milhões, associados ao pessoal do quadro externo (PSE), embasando tecnicamente a eventual decisão. Caso o resultado da avaliação indique a incerteza de recebimento dos créditos, deverá ser realizada a baixa do ativo e reportada em Notas Explicativas.



Certificado de Auditoria Anual de Contas



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Certificado: 201504060

Unidade(s) Auditada(s): SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO)

Ministério Supervisor: MINISTERIO DA FAZENDA

Município (UF): Brasília (DF)

Exercício: 2014

1. Foram examinados os atos de gestão praticados entre 01/01/2014 e 31/12/2014 pelos responsáveis das áreas auditadas, especialmente aqueles listados no artigo 10 da Instrução Normativa TCU nº 63/2010.

2. Os exames foram efetuados por seleção de itens, conforme escopo do trabalho informado no Relatório de Auditoria Anual de Contas, em atendimento à legislação federal aplicável às áreas selecionadas e atividades examinadas, e incluíram os resultados das ações de controle, realizadas ao longo do exercício objeto de exame, sobre a gestão da unidade auditada.

3. Foram registradas as seguintes constatações relevantes para as quais, considerando as análises realizadas, não foi identificado nexo de causalidade com atos de gestão de agentes do Rol de Responsáveis:

- Fragilidade econômico e financeira do Serpro acarretando a possibilidade de perda do seu caráter de independência conforme a Lei Complementar 101/2000 e a Resolução 43/2001, do Senado Federal (item 1.1.1.1)

- Elevado estoque de demandas de serviços pendentes de atendimento. (1.1.1.2)

- Não utilização do software de Gerenciamento de Identidade e Acesso – Plataforma Oracle (1.1.1.6)

4. Nestes casos, conforme consta no Relatório de Auditoria, foram recomendadas medidas saneadoras.

5. As seguintes constatações subsidiaram a certificação dos agentes do Rol de Responsáveis:

- Deficiência no Processo de Aquisições e Contratações e demais fragilidades apontadas no Relatório GL-AC/0002/2015 produzido pela auditoria interna da empresa (1.1.1.4)

- Arquivamento do Processo de Sindicância nº 19863.000128/2013-74, sem a devida apuração dos fatos motivadores da abertura do processo (1.1.1.5)

- Ausência de controle sobre os softwares adquiridos pela empresa e divergência entre os números de licenças adquiridas e efetivamente utilizadas de produtos da Oracle (1.1.1.7)

- Manutenção no ativo não circulante da empresa de créditos a receber de clientes e que estão em litígio, que não podem ser considerados como líquidos e certos, no valor de aproximadamente R\$ 500 milhões (1.1.1.8).

6. Diante dos exames realizados e da identificação de nexo de causalidade entre os atos de gestão de cada agente e as constatações mencionadas, proponho que o encaminhamento das contas dos integrantes do Rol de Responsáveis, seja conforme indicado a seguir:

CPF do agente público	Cargo ou função	Avaliação do órgão de Controle Interno	Fundamentação da avaliação do Controle Interno
.568.890-	Diretor Superintendente	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.8 do Relatório de Auditoria nº 201504060
.623.503-	Diretor Superintendente	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.7 e Item 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201504060
.840.200-	Diretor Superintendente	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201504060
.834.671-	Diretor Superintendente	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.4 do Relatório de Auditoria nº 201504060
.448.500-	Diretor Superintendente	Regular com ressalvas	Item 1.1.1.5 do Relatório de Auditoria nº 201504060
Demais integrantes do Rol de Responsáveis		Regularidade	Considerando o escopo do Relatório de auditoria, não foram identificadas irregularidades com participação determinante destes agentes.

Brasília (DF), 28 de setembro de 2015.

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL
Coordenador-Geral de Auditoria da Área Fazendária I

Parecer de Dirigente do Controle Interno



Presidência da República - Controladoria-Geral da União - Secretaria Federal de Controle Interno

Parecer: 201504060

Unidade Auditada: SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS (SERPRO)

Ministério Supervisor: Ministério da Fazenda - MF

Município/UF: Brasília (DF)

Exercício: 2014

Autoridade Supervisora: Joaquim Vieira Ferreira Levy

Tendo em vista os aspectos observados na prestação de contas anual do exercício de 2014 do Serpro Federal de Processamento de Dados - SERPRO, expresso a seguinte opinião acerca dos atos de gestão, com base nos principais registros e recomendações formulados pela equipe de auditoria.

O Serpro é uma empresa pública criada pela Lei 5.615, de 01/01/1964, com capital integralmente da União, vinculada ao Ministério da Fazenda. Atua na área de Tecnologia da Informação, tendo por prioridade atender, com exclusividade, aos seus órgãos, conforme art. 3º do Decreto 6.791/2009. A empresa está envolvida prioritariamente na prestação de serviços em Tecnologia da Informação – TI para o setor público. O principal mercado de atuação da empresa é o de finanças públicas, composto pelo Ministério da Fazenda, que corresponde a 85,2% do volume de negócios da entidade.

O escopo definido para a Auditoria Anual de Contas de 2014, firmado entre a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União, determinou a análise das seguintes áreas: avaliação da situação financeira e contábil da empresa; avaliação do processo de construção e medição dos indicadores de desempenho das empresas, em especial os relacionados à qualidade e aos resultados dos serviços prestados; e avaliação das demandas reprimidas dos órgãos atendidos pelo Serpro. Além disso, também foram objeto de exame os contratos do Serpro com a empresa IT7, a partir do acompanhamento dos trabalhos da Auditoria Interna.

As situações identificadas pela equipe a partir das análises realizadas verificaram a fragilidade econômico e financeira do Serpro, o que pode ocasionar a perda do seu caráter de independência conforme estabelece a Lei Complementar 101/2000 e a Resolução 43/2001 do Senado Federal. A esse respeito, foi recomendada a implementação do Plano de Ação com o objetivo de melhorar os retornos econômicos e financeiros do fluxo das atividades operacionais e, consequentemente, diminuir a dependência dos aportes de capital da União, sem prejuízo de outras ações que a empresa julgue necessárias.

No que se refere aos indicadores de desempenho da empresa, de maneira geral, verifica-se que há avanços na parte da governança da empresa, em especial no monitoramento dos serviços prestados, por meio da elaboração de indicadores de acompanhamento.

Verificou-se elevado estoque de demandas de serviços pendentes de atendimento. Foi recomendada a elaboração de plano de ação com o objetivo de buscar soluções para a otimização do atendimento das demandas reprimidas e a consequente diminuição do estoque.

Quanto à análise dos contratos realizados com a empresa IT7, destacamos o seguinte:

Com base no Relatório GL-AC/0002/2015, produzido pela auditoria interna da empresa, constatou-se deficiência no Processo de Aquisições e Contratações, além de outras fragilidades. Foi recomendada a implementação de controles sobre esse processo a fim de garantir que as compras realizadas sejam subsidiadas por documentação que demonstre, de forma clara e inequívoca, as razões técnicas para a escolha dos produtos; além de reforçar a necessidade do atendimento das demais recomendações do referido Relatório.

Identificou-se o arquivamento do Processo de Sindicância nº 19863.000128/2013-74, sem a devida apuração dos fatos que motivaram a sua instauração. Foi recomendada a reabertura da Sindicância e a observância de que a comissão condutora do processo seja composta por funcionários da empresa com conhecimento especializado no assunto.

Foi constatada a não utilização do *software* de Gerenciamento de Identidade e Acesso – Plataforma Oracle. A esse respeito, foi recomendada a reavaliação, por meio de estudo técnico, da necessidade de utilização deste *software*, tendo em vista o tempo de aquisição do produto e a possibilidade de obsolescência da solução, e considerando o desenvolvimento de soluções internas e outras ferramentas em software livre.

Destacamos a ausência de controle sobre os softwares adquiridos pela empresa e a divergência entre o número de licenças adquiridas e efetivamente utilizadas de produtos da Oracle. Quanto a esse assunto, foi recomendado ao Serpro que valide as informações apresentadas pela Oracle em relação à utilização das licenças em seus Centros de Dados e, caso sejam confirmadas as divergências apontadas, providencie a devida regularização da situação, sem prejuízo da devida instauração de procedimento de apuração de responsabilidade pelos prejuízos identificados.

Foi constatada a manutenção, no Ativo Não Circulante da empresa, de créditos a receber que estão em litígio, não podendo ser considerados como líquidos e certos, no valor de aproximadamente R\$ 500 milhões. A esse respeito, foi recomendada a realização de avaliação formal junto às áreas responsáveis da empresa, incluindo a perspectiva de recebimento e qualidade do crédito quanto ao direito de recebimento do valor de R\$ 252,6 milhões, em discussão na Junta de Conciliação Advocacia-Geral da União (AGU), e dos desembolsos não recuperados no montante de R\$ 244,8 milhões, associados ao pessoal do quadro

externo (PSE), embasando tecnicamente a eventual decisão. Caso o resultado da avaliação indique a incerteza de recebimento dos créditos, deverá ser realizada a baixa do ativo e reportada em Notas Explicativas.

Assim, em atendimento às determinações contidas no inciso III, art. 9º da Lei n.º 8.443/92, combinado com o disposto no art. 151 do Decreto n.º 93.872/86 e inciso VI, art. 13 da IN/TCU/N.º 63/2010 e fundamentado no Relatório de Auditoria, acolho a conclusão expressa no Certificado de Auditoria. Desse modo, o Ministro de Estado supervisor deverá ser informado de que as peças sob a responsabilidade da CGU estão inseridas no Sistema e-Contas do TCU, com vistas à obtenção do Pronunciamento Ministerial de que trata o art. 52, da Lei n.º 8.443/92, e posterior remessa ao Tribunal de Contas da União.

Brasília/DF, 28 de setembro de 2015.

JOSÉ GUSTAVO LOPES RORIZ
Diretor de Auditoria da Área Econômica