

# Relatório de Auditoria Anual de Contas



Secretaria Federal de Controle Interno

## **Unidade Auditada: Serviço Federal de Processamento de Dados - Regional Brasília**

Exercício: 2016

Município: Brasília - DF

Relatório nº: 201700367

UCI Executora: SFC/DAE/CGETEC - Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Energia e Tecnologia

---

## **Análise Gerencial**

Senhor Coordenador-Geral,

Em atendimento à determinação contida na Ordem de Serviço n.º 201700367, e consoante o estabelecido na Seção III, Capítulo VII da Instrução Normativa SFC n.º 01, de 06/04/2001, apresentamos os resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - Regional Brasília.

### **1. Introdução**

Os trabalhos de campo foram realizados no período de 04/04/2017 a 18/04/2017, 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, sendo que 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 área de gestão e organizados em títulos e subtítulos, respectivamente, segundo os assuntos com os quais se relacionam diretamente.



Posteriormente, apresentam-se as informações e as constatações que não estão diretamente relacionadas a Programas/Ações Orçamentários específicos.

## **2. Resultados dos trabalhos**

De acordo com o escopo de auditoria firmado, por meio da Ata de Reunião realizada em 07/02/2017, entre SFC/DAE/CGETEC - Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Energia e Tecnologia e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti-TCU, foram avaliados os seguintes itens:

- i) Análise de despesas com enfoque no atraso de pagamentos a fornecedores;
- ii) Análise de receitas com enfoque nos processos de faturamento e cobrança;
- iii) Análise das principais contratações do exercício de 2016;
- iv) Análise da situação das demandas reprimidas;
- v) Conformidade dos itens da prestação de contas do Serpro no sistema e-Contas;
- vi) Verificação do tratamento de recomendações emanadas de trabalhos de auditoria no âmbito do TCU e da CGU;
- vii) Verificação do andamento das ações da área de Ouvidoria.

A seguir são apresentados os principais resultados dos trabalhos realizados:

### **2.1 Avaliação da Conformidade das Peças**

Considerando a natureza jurídica e o negócio do Serpro, verificou-se que a Unidade inseriu no Sistema e-Contas do Tribunal de Contas da União todas as peças demandadas nos incisos I, II e III do art. 13 da Instrução Normativa (IN) TCU nº 63/2010, a saber:

- I - Rol de responsáveis;
- II - Relatório de gestão; e
- III - Relatórios e pareceres de órgãos, entidades ou instâncias que devam se pronunciar sobre as contas ou sobre a gestão dos responsáveis pela unidade prestadora de contas.

Verifica-se constar os dados obrigatórios de cada responsável, especificados no sistema e-Contas, conforme previsto no art. 11 da IN TCU nº 63/2010.

Constam da prestação de contas do Serpro as informações suplementares previstas no art. 8º da Decisão Normativa - DN-TCU nº 154/2016 aplicáveis à Unidade. Verifica-se que os pareceres e declarações apresentados estão, em geral, estruturados de acordo com o que está definido nas normas e nas orientações para sua elaboração.



## 2.2 Avaliação dos Resultados Quantitativos e Qualitativos da Gestão

### 1. Análise de despesas envolvendo pagamentos a fornecedores e ações judiciais.

#### a) Enfoque no atraso de pagamentos a fornecedor.

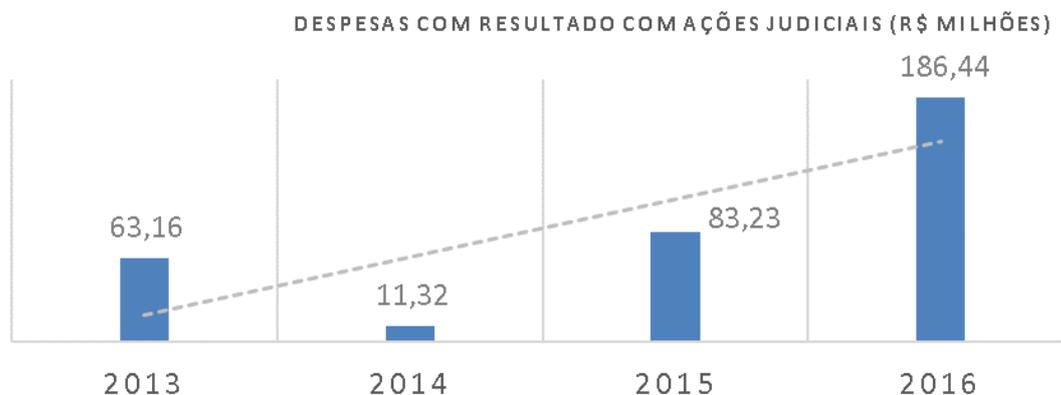
Foi realizada análise das despesas incorridas pelo Serpro em 2016, por meio de base dados contendo informações de documentos fiscais e registros de pagamentos. Com base na avaliação efetivada, observou-se que mesmo em situação de restrição orçamentária a estatal tem envidado esforços para pagamento dos seus fornecedores dentro de condições específicas de negociação, incluindo parcelamentos e diminuição de juros e multas. Assim, notou-se que em 2016 o Serpro não teve prejuízos com eventual não pagamento a fornecedores, prova disso é que os dados solicitados sobre juros e multas por atraso mostram que somente fornecedores típicos de serviços públicos (energia e telefonia) é que estavam cobrando esses embargos.

Contudo, foi constatado que esse acompanhamento de juros e multas ainda carece de melhorias, pois ainda restam deficiências quanto à rastreabilidade dos valores pagos, sendo observado que cerca de 70% dos registros encaminhados estavam dissociados da informação da fatura que originou o lançamento, situação que fragiliza a rastreabilidade desses gastos, conforme tratado no ponto específico 1.1.1.1.

#### b) Enfoque em despesas com ações judiciais.

Destaca-se que foram gastos como despesas em 2016 na rubrica de resultado de ações judiciais o montante de R\$ 186 milhões, o que correspondeu a 16% do total de despesas e a segunda maior despesa perdendo somente para os gastos com folha de pagamento. Opina-se que a questão de ações judiciais trabalhistas é atualmente um dos principais problemas do Serpro, drenando recursos e contribuindo para a sucessão de resultados negativos. Conforme o gráfico a seguir, percebe-se que há tendência de crescimento nesses dispêndios ao longo dos últimos três anos:

Gráfico – Valores da Despesa com Resultado com Ações Judiciais



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Em análise dos registros contábeis desses lançamentos relativos a questões judiciais, foi levantado questionamento sobre a apropriação do valor de R\$ 1,4 bi na rubrica de Ressarcimento de Pessoal no Ativo Não-Circulante, valor relativo ao desdobramento da



Reclamação Trabalhista 2047/89. A dúvida seria quanto ao reconhecimento contábil de valores que se poderiam ser enquadrados como Ativos Contingentes. Essa divergência, tratada no ponto 1.1.1.2, foi apresentada ao gestor, que encaminhou documentação de suporte do enquadramento original conforme orientações da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento. Contudo, manteve-se esse apontamento devido ao alto risco de liquidez que esse desembolso pode apresentar ao objetivo estratégico de melhoria do resultado econômico.

## 2. Análise de receitas com enfoque nos processos de faturamento e cobrança

A análise das receitas do Serpro objetivou entender sua tipologia e verificar a eficiência dos processos de faturamento e cobrança. Como resultados, foi verificado forte concentração de receitas em Serviço de Processamento de Dados (84%) e deficiências no processo PGF – Cobrança de Débitos de Clientes.

O Serpro faturou em 2016 o montante bruto de R\$ 2.605.219.276,54. Como pode ser visto na tabela a seguir, existe forte concentração de receitas na atividade de Processamento de Dados, cujo principais clientes (74%) são: Receita Federal (52%), Tesouro Nacional (10%), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (6%) e Ministério do Planejamento (6%). Observa-se assim que, além da concentração em um único tipo de receita, também se verifica a concentração nesses 04 (quatro) clientes, sendo que a Receita Federal responde por mais da metade do faturamento do Serpro. Essa questão está sendo tratada no ponto 1.1.1.4.

Tabela -Distribuição das Receitas do Serpro em 2016.

Denominação	TOTAL	%
<b>Serviços de Processamento de Dados</b>	<b>2.193.841.468,95</b>	<b>84%</b>
Serviços de Desenvolvimento de Software	214.179.995,40	8%
Suporte Técnico e Assistência Técnica em Informática	164.751.691,11	6%
Serviços de Consultoria	21.422.230,04	1%
Outros Serviços	11.023.891,04	0,5%
<b>TOTAL</b>	<b>2.605.219.276,54</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em dados solicitados.

Quanto ao processo de cobrança de clientes, foi observado que **21%** receberam alguma ação de cobrança, almejando o recebimento dos valores devidos, cerca de R\$ 15 milhões, sendo que o prazo para iniciar esse processo é de cinco dias após o vencimento da fatura. Foi observado que restaram ainda **79%** dos clientes e cerca de R\$ 56 milhões em aberto para os quais não houve ação de cobrança, conforme pode ser observado no ponto 1.1.1.3 deste relatório.

Apesar do montante considerável de receitas em 2016, mostrando recuperação em relação a 2015, opina-se que a estrutura das receitas do Serpro ainda não é capaz de assegurar nível razoável de sustentabilidade, tendo em vista as concentrações apontadas, as dificuldades da atividade de cobrança e o atual cenário de restrições orçamentárias que os seus 04 (quatro) maiores clientes enfrentam.



### **3. Análise das principais contratações do exercício de 2016**

Conforme acordado com o TCU, foi realizada avaliação das principais contratações do Serpro ao longo do exercício. Para definição de quais seriam essas principais contratações foi realizada seleção de processos com base em uma matriz de risco dos contratos vigentes em 2016. A matriz utilizada separou os processos em categorias, como Aquisição de Software e Aquisição de Hardware, e utilizou 11 atributos para ponderar o risco de cada contratação, desdobrando em métricas de probabilidade, impacto e vulnerabilidade. Também foi usada como insumo avaliação realizada pelo TCU consubstanciada no Acórdão nº 0916/2015-Plenário.

Como resultado das análises foi possível observar deficiências nas etapas de Planejamento e Gestão contratual. Nas contratações analisadas foram encontradas deficiências na análise de investimento, falta de indicação nos documentos de planejamento do alinhamento estratégico organizacional, além de ausência de memória de cálculo dos volumes a serem contratados.

Em especial destaca-se que, embora os artefatos da fase de planejamento existam, sua utilização apresenta traços de mero cumprimento formalístico, não trazendo as informações necessárias para balizar decisões de viabilidade técnica e econômica das contratações. Essa questão deixa em aberto a real necessidade dos serviços contratados, questão essencial a ser discutida em um cenário de escassez orçamentária. Quanto à gestão contratual, as falhas detectadas foram: descrição de riscos genéricos relacionados à contratação, além de dificuldades no rastreamento dos serviços prestados. Essas questões, tratadas em pontos específicos (1.1.1.5 a 1.1.1.7), merecem atenção da administração do Serpro, principalmente quanto ao cumprimento do objetivo estratégico de adequar o custo total ao limite de R\$ 2,8 bilhões em 2022.

Destaca-se ainda que foi verificada uma ocorrência com definição de critérios de remuneração da contratada não vinculados à entrega de resultados e outra ocorrência de pagamento por serviços não prestados. Como destaque, também se verificou significativa concentração em contratações diretas em 2016 (38%). Essa situação pode ter relação com a alta dependência tecnológica de fornecedores exclusivos, o que pode estar levando o Serpro a pagar mais caro por essas soluções. Relativamente a essa situação, cita-se o Guia de Boas Práticas de Contratações de TI do TCU: *“quando se configura uma situação de dependência, normalmente a empresa fornecedora pratica preços mais altos, em comparação com um mercado competitivo”*.

### **4. Análise da situação das demandas reprimidas**

Com relação ao tratamento de demandas reprimidas, procedeu-se, conforme acordado com o TCU, à atualização do levantamento realizado na Auditoria de Contas de 2014. Inicialmente, destaca-se a dificuldade de se analisar o objeto em razão da distribuição dos dados em três sistemas distintos (Demandas, SCD e Sigop).

Como resultados, observou-se que para o período analisado (2015-2016), a quantidade de demandas abertas ainda foi superior a quantidade de demandas concluídas. Nota-se que o estoque de demandas pendentes de atendimento até 31/12/2016 era de 3.810 demandas, já descontando as demandas canceladas. Apesar do valor ainda elevado, esse estoque diminuiu desde a realização da última auditoria, já que em maio de 2015 o estoque era de 5.584 demandas. Esta redução decorreu da atuação do Serpro junto aos



clientes de forma a promover a reavaliação da real necessidade de cada demanda e corrigir o status de demandas. Entretanto, a quantidade de demandas abertas mês a mês ainda supera em 2.412 a quantidade de demandas concluídas, valor bastante elevado e que continua aumentando ao longo do tempo.

As análises permitem concluir que o Serpro ainda possui um elevado estoque de demandas reprimidas e que, apesar da melhoria identificada no último biênio, os seguintes pontos carecem de tratamento: aumento do estoque de pontos de função pendentes de desenvolvimento; aumento no atraso para entregas das demandas; falta de preenchimento de campos nos sistemas; bem como a dificuldade em obter informações consolidadas para todos os clientes da empresa. Tais questões se encontram abordadas no ponto específico 1.1.1.8 deste relatório.

### **2.3 Avaliação do Cumprimento das Determinações/Recomendações do TCU**

O escopo de auditoria quanto a este tópico abrangeu a avaliação do cumprimento dos acórdãos para a UJ considerando a seguinte questão: Caso haja uma determinação específica do TCU à CGU para ser verificada na AAC junto à UPC, a mesma foi atendida?

A metodologia consistiu no levantamento da relação de acórdãos que deram entrada na Secretaria Federal de Controle Interno - SFC e que estavam pendentes de verificação. Além disso, foi realizado levantamento no site do TCU dos Acórdãos emitidos em 2016 com determinação para as unidades organizacionais do Serpro e com citação para que o controle interno verificasse posteriormente seu atendimento.

Verificou-se que em 2016 não houve nenhuma determinação expressa para que a SFC/CGU acompanhasse, no âmbito da auditoria anual de contas, o cumprimento das determinações exaradas pela Corte de Contas ao Serpro.

### **2.4 Avaliação do Cumprimento das Recomendações da CGU**

A fim de atender ao estabelecido pela Corte de Contas nesse item foram consideradas as seguintes questões de auditoria: (i) as informações disponíveis no Relatório de Gestão da unidade são adequadas e estão compatíveis com a situação registrada no Plano de Providências Permanente – PPP? (ii) as recomendações com prazo de atendimento expirado foram devidamente implementadas pela unidade? (iii) as justificativas apresentadas pela UPC quanto à não implementação das recomendações pendentes são adequadas?

A metodologia consistiu no levantamento de todas as recomendações pendentes no início do exercício e as emitidas durante a gestão 2016 com posterior verificação do atendimento das mesmas. Desse levantamento, constam **56 (cinquenta e seis)** recomendações no total, dessas **28 (vinte e oito)** foram atendidas e **28 (vinte e oito) em monitoramento**, restando ainda pendentes de atendimento, embora em todos os casos o gestor tenha se manifestado de alguma forma.



Quanto às informações disponíveis no relatório de gestão, não foram detectadas impropriedades nas informações apresentadas. No entanto, houve apenas destaque para divergência na quantidade de recomendações relativas a auditorias de exercícios anteriores, que ao invés de 19, conforme consta no relatório de gestão, deveria totalizar **28**.

No que tange às justificativas apresentadas pela UPC quanto à não implementação das recomendações pendentes, na sua maioria, se concentram na incapacidade de dispor de solução tecnológica em funcionamento. Entende-se que se encontra na seara de discricionariedade do gestor a opção pelo desenvolvimento de sistemas computacional para o atendimento dos diversos pleitos recomendados, mesmo com as diversas consequências de atraso, devido às dificuldades de priorização, tendo em vista o cenário de escassez de recursos orçamentários pelo qual o Serpro passa.

Adicionalmente, tendo como base a criticidade na mitigação das questões levantadas nos respectivos relatórios, apresenta-se no quadro a seguir listagem das **principais recomendações não atendidas e suas justificativas**<sup>1</sup>:

Número do Relatório	Recomendação	Justificativa para a situação
NOTA TÉCNICA 1427/2015 SFC/DE/DEFAZ	143578 - Recomendamos a implementação de um <b><u>controle para todas as licenças de softwares</u></b> adquiridas pelo Serpro, contendo no mínimo as seguintes informações; quantidade adquiridas, quantidade utilizadas, local e data da instalação das ferramentas adquiridas.	O Serpro informa que está em processo da aquisição de ferramenta HPE <i>Asset Manager Enterprise Suíte</i> , estando o processo licitatório em andamento.
201118389	132511-Que o Serpro passe a manter, nos seus controles internos, todas as informações sobre os <b><u>empregados que litigam contra a empresa</u></b> que possam viabilizar a completa identificação dos processos passíveis de ressarcimento, bem como realize o levantamento de valores já pagos em	O Serpro informa que está em andamento a implantação do sistema SIJUS, solução que irá substituir o atual sistema de Controle de Processos e Consultas – CPC Lotus Notes, prevendo a integração dinâmica com o Sistema de Gestão de Pessoas – SGP, de modo a obter informações

<sup>1</sup> Posição em 07/07/2017.



	processos encerrados, para posterior cobrança.	vinculadas à lotação dos reclamantes tanto no momento do ajuizamento da ação, quanto no momento atual..
201118389	<p>132513 - Recomendamos que o Serpro, com vistas a se <b><u>resguardar de futuras ações judiciais</u></b>, implemente uma das seguintes ações:</p> <p>a) revisão do disposto nas normas GP-030/2007 e GP-053/2007 (...);</p> <p>b) definição da maneira mais adequada de extinguir a FCA e FCT(...);</p> <p>c) ações consideradas mais adequadas pela empresa, capazes de resguardá-la de futuras ações judiciais sobre FCA e FCT .</p>	O Serpro informa que foi postergada previsão de homologação e implementação do novo Sistema de Gratificação Técnica até a conclusão das demandas prioritizadas, as quais estão ligadas a este momento crítico de reestruturação da Empresa. Portanto, a UPC considera o mês de dezembro/2017 como o possível período de conclusão de desenvolvimento, homologação e implementação desta solução.
201504060	<p>155670 - Recomendamos que seja elaborado plano de ação com o objetivo de buscar soluções para a otimização do <b><u>atendimento das demandas reprimidas</u></b> e a consequente diminuição do estoque de demandas.</p>	O Serpro informa que aguarda cenário mais conveniente para tratamento da recomendação.

Em especial, destaca-se que no Relatório de Contas de 2014 (OS nº 201504060) foi recomendado ao Serpro 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. Também foi objeto de recomendação a criação de um campo específico para o controle de pontos de função no sistema DEMANDAS.

Tais recomendações estão sendo acompanhadas e nenhuma delas foi atendida até o momento. Relativamente à recomendação de elaboração de plano de ação para otimizar



o atendimento das demandas, em 05/04/2017 o gestor informou que continua aguardando cenário mais conveniente para tratamento da recomendação.

Sobre a criação de um campo específico para o controle de pontos de função no Sistema DEMANDAS (recomendação nº 155672), o gestor informou que:

“(…)em função de ajustes e novas adequações no projeto, a nova expectativa de implantação do novo sistema de Demandas é para Junho de 2017, logo após, na primeira Sprint de evolução do Sistema de DEMANDA, será contemplada a inclusão das informações de PF e HH”.

Em suma, as recomendações aqui destacadas estão sendo acompanhadas por processo específico de monitoramento, sem embargo para a eventual retomada da discussão para atualização do contexto, como é o caso da questão de demandas reprimidas. Esta temática está sendo revisitada neste relatório com atualização dos levantamentos realizados anteriormente em 2014, dada sua importância para a melhoria da prestação dos serviços públicos e para a própria sustentabilidade do Serpro.

## **2.5 Avaliação do CGU/PAD**

Com o objetivo de avaliar se a instância de correição do Serpro cumpre o disposto na Portaria CGU nº 1.043/2007, foram verificadas as informações presentes no Relatório de Gestão, no qual o gestor informa a quantidade de processos instaurados no âmbito da UPC.

O Departamento de Aplicação do Regime Disciplinar Empresarial – DPARD é a unidade organizacional responsável pela gestão do processo de regime disciplinar, vinculada ao Gabinete do Diretor-Presidente, com o encargo de planejar, coordenar, orientar e estabelecer procedimentos relativos à execução de atividades inerentes à apuração disciplinar.

Com base nas informações prestadas pela unidade, contendo relação dos processos administrativos instaurados (Processos Administrativos Disciplinares - PAD's e Sindicâncias), verificou-se que os processos disciplinares no âmbito do Serpro foram cadastrados no sistema CGU-PAD.

No exercício em análise, foram instaurados 07(sete) procedimentos, envolvendo 13 empregados, dividindo-se em 02 (duas) sindicâncias e 05 (cinco) procedimentos disciplinares. Assim, com base na documentação encaminhada, não foram observadas falhas no cadastramento dos processos no CGU-PAD, sendo possível opinar que a estrutura existente na estatal consegue gerenciar os processos instaurados e promover o devido uso do sistema CGU-PAD.

## **2.6 Avaliação - Ouvidoria**

Para avaliação das questões sobre a Ouvidoria do Serpro, foi verificado se administração utiliza a Ouvidoria da unidade como instrumento de melhoria da gestão. Em suma, foi verificado que a estatal possui sistema em operação (OuvSerpro) e que



são produzidas informações para sensibilização do corpo diretivo com os principais assuntos discutidos no canal. Em análise, cita-se que no relatório específico do segundo semestre de 2016, das 760 manifestações específicas do semestre, foram consolidadas 40 sugestões de Ouvidoria, encaminhadas às respectivas diretorias. Em termos concretos, como exemplos de melhoria de gestão derivadas das manifestações de Ouvidoria, a unidade informa o seguinte:

- a) Norma GP 083: a empresa providenciou o versionamento da norma, contemplando a flexibilidade para a jornada de 6h;
- b) Norma GP 085: a empresa normatizou a incorporação administrativa de gratificação de função de confiança;
- c) Sistema de Notificação Eletrônica – SNE: ocorreu a contratação da Central de Serviços Serpro – CSS para atendimento aos acionamentos sobre o sistema, implementado em novembro de 2016.

Em 2016, o OuvSerpro contou com 1.037 (mil e trinta e sete) manifestações, distribuídas nos seguintes assuntos, por ordem de participação: Gestão de Pessoas, Ouvidoria, Gestão de Serviços, Gestão Logística e Plano de Saúde. O tempo médio de resposta no período foi de 11 dias, estando abaixo do limite máximo de 30 dias, com prorrogação, conforme a Instrução Normativa nº 1 da Ouvidoria-Geral da União, de 05/11/2014.

Como boas práticas, a Ouvidoria do Serpro destaca: (i) atuação integrada entre Regime Disciplinar e Gestão de Pessoas; (ii) atuação no relacionamento com o usuário dos sistemas SERPRO; (iii) atuação no atendimento de 2º nível do plano de saúde; (iv) compromisso com o manifestante e (v) atuação no atendimento de usuário da Certificação Digital.

## **2.7 Ocorrências com dano ou prejuízo**

Entre as análises realizadas pela equipe, não foi constatada ocorrência de dano ao erário.



### 3. Conclusão

No intuito de melhor contextualizar os apontamentos trazidos neste relatório, procurou-se correlacioná-los com objetivos estratégicos do Serpro, presentes no seu Mapa Estratégico de 2017. Dessa forma, conclui-se das análises efetuadas que as constatações levantadas, caso não sejam tratadas tempestivamente, podem comprometer o atingimento dos seguintes objetivos estratégicos:

Quadro – Objetivos estratégicos afetados por Quantidade de constatações.

Objetivos	Qtd.
OE7 - Adequar o custo total ao limite de R\$ 2,8 bilhões em 2022.	4
OE1 - Melhorar o resultado econômico para garantir a sustentabilidade empresarial com lucro líquido de 14% sobre a receita líquida até 2022.	2
OE4 - Diversificar a carteira de clientes para aumentar a representatividade de clientes não dependentes do OGU a 18% até 2022.	1
OE3 - Atender proativamente as necessidades dos clientes para elevar o nível de satisfação a pelo menos 80% até 2022.	1
Total	8

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Destaca-se que 50% das constatações deste trabalho apontam para dificuldades no atingimento do objetivo “OE7 - Adequar o custo total ao limite de R\$ 2,8 bilhões em 2022”, sustentadas principalmente por riscos advindos de fragilidades nas contratações e no descontrole dos processos judiciais de razão trabalhista, seja de origem interna ou vinculada ao quadro PSE.

Nessa linha, comprometendo esses objetivos e suportados pelas constatações encontradas, que funcionam como causas ou fontes, foram mapeados os seguintes riscos:

Quadro – Riscos identificados nos achados do trabalho por Quantidade de constatações.

Riscos Identificados	Objetivo Afetado	Qtd.
Risco de ineficiência nos gastos com aquisições de bens e serviços, incorrendo em elevação de custos do processo produtivo.	OE7	3
Risco legal de descumprimento dos normativos relativos à temática de licitações e contratos, incorrendo em situações de desconformidade frente aos órgãos de controle interno e externo.		
Risco de concentração das atividades em uma única linha de negócio, podendo comprometer a capacidade de geração de resultados frente a dependência de um único tipo de produto e poucos clientes.	OE4	1



Risco de liquidez, incorrendo na incapacidade do Serpro de honrar os compromissos financeiros de curto prazo, incluindo despesas de pessoal, tributárias e contratos de fornecedores, causado pela necessidade de desembolso de grandes montantes de recursos para pagamento de decisões judiciais em execução.	OE1	1
Risco de as demonstrações contábeis não refletirem a realidade da empresa, em especial sua situação de liquidez frente a suas obrigações e partes relacionadas		
Risco de não atendimento às demandas acordadas com os clientes, seguindo critérios de prazo, custo e qualidade.	OE3	1
Risco de não recebimento de receitas oriundas de prestações de serviços aos clientes, comprometendo a capacidade de geração de caixa.	OE1	1
Risco de perdas financeiras relacionadas com o atraso de pagamento a fornecedores, incluindo o ônus por descumprimento contratual e situações correlatas.	OE7	1
Total		8

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria

Tendo como referência o cumprimento das recomendações acordadas, entende-se que esses riscos apontados podem compor a matriz de risco corporativos do Serpro, fazendo parte das iniciativas já em andamento para tratamento dos riscos já mapeados. Como se tratam de riscos residuais, tendo em vista já existirem controles instalados, mas não necessariamente atuando de forma efetiva, conforme mostrado nas constatações, ressalta-se que as opções de tratamento sempre devem ser precedidas do entendimento de que os benefícios almejados compensam os custos incorridos.

Dessa forma, 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.

**Nome:**

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

**Nome:**

**Cargo:** AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE

**Assinatura:**

Relatório supervisionado e aprovado por:

---

Coordenador-Geral



## 1 GESTÃO OPERACIONAL

### 1.1 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

#### 1.1.1 EFETIVIDADE DOS RESULTADOS OPERACIONAIS

##### 1.1.1.1 CONSTATAÇÃO

**Fragilidades no acompanhamento de juros e multas decorrentes de atrasos a fornecedores.**

**Fato**

**Objetivo Estratégico impactado:**

**“OE7 - Adequar o custo total ao limite de R\$ 2,8 bi em 2022”.**

**Risco Associado:**

**Risco de perdas financeiras relacionadas com o atraso de pagamento a fornecedores, incluindo o ônus por descumprimento contratual e situações correlatas.**

Em 31/12/2016 o montante a vencer e vencidos a fornecedores do Serpro totalizava R\$ 279.779.561,07, correspondendo a 11,5% do volume de compromissos pagos em 2016 (R\$ 2,4 bilhões), sendo que os 05 (cinco) maiores, equivalendo a 56% desse valor, são: IBM do Brasil (28%), Software AG do Brasil (11%), Sodexo do Brasil (6%), Oracle do Brasil (6%) e MTEL Tecnologia S.A. (6%).

Sobre o atraso no pagamento a fornecedores, geralmente causado por escassez de recursos, o Serpro informou que são poucos os casos em que há cobrança de valores e multas, sendo esses valores validados pela área financeira. Muitos fornecedores aceitam negociar seus atrasos e assim evitam aplicar sanções à estatal. Em reunião realizada com o Serpro em março de 2017 foi informado que a maioria dos fornecedores que cobram multa e juros são as empresas de telecomunicações, cujos atrasos são pagos em até 90 dias (prazo máximo permitido antes do corte de fornecimento). Também foi informado que os valores de multa e juros são calculados com base nos dias de atraso do pagamento da fatura e, portanto, são cobrados em fatura posterior.

Nesse contexto, após análise dos pagamentos realizados em 2016, foi verificado o montante de R\$ 496.142,86 (7,2%) pagos a título de juros e multas por atraso, constando em faturas que totalizavam R\$ 6.880.227,54. Desses atrasos, o maior valor corresponde a R\$ 127.702,65 (26%) e é relativo a atrasos no pagamento da Caixa de Assistência dos Funcionários do Banco do Brasil (Cassi), que fornece serviços de assistência de saúde para os empregados do Serpro. O segundo maior valor (R\$ 47.973,86), equivalente a 10% das multas e juros, relacionado ao fornecedor *Ductbusters Engenharia Ltda.*, que presta serviços de manutenção predial. No geral, os



valores de juros e multa se concentram nas categorias de fornecedores de Saúde, Circuitos de Dados e Diversos.

Em que pese a baixa representatividade do volume cobrado como juros e multas em relação ao total de despesas do Serpro, foi observado que cerca de 70% dos registros encaminhados estavam dissociados da informação da fatura que originou o lançamento. Essa situação dificulta a rastreabilidade desses valores e a verificação de memórias de cálculo, o que eleva a exposição ao risco de pagamentos indevidos em virtude de não conferência do fato gerador.

Também convém mencionar que, na base de dados encaminhada, foram encontrados 36 registros de multa e juros no total de R\$18.178,12 sem descrição e CNPJ/CPF do fornecedor favorecido, constando o campo com o texto “sem informação”. Ressalta-se que, apesar do baixo valor, tal situação remete a fragilidades no manuseio dos dados de cadastramento desses pagamentos extraordinários

### **Causa**

Ausência de vinculação aos documentos de origem de pagamentos de valores relativos a juros a multas contratuais.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Sobre os fatos apresentados nesse item, o Serpro apresentou, por meio do expediente Ofício – DP – 027996/2017, a seguinte manifestação:

*“Em relação à ausência de vinculação aos documento(sic) de origem de pagamento de valores relativos a juros e multas, em que foi observado que 70% dos registros encaminhados estavam dissociados da fatura que originou o lançamento, concordamos com o fato apontado e, como melhoria, incluiremos campo específico para inclusão do valor da multa no sistema HISAQ. Com esse dado, será possível extrair informações de quanto estamos pagando de multa por contrato e por período.*

*Diante do exposto, acatamos a recomendação 1.”*

### **Análise do Controle Interno**

As manifestações trazidas pelo gestor estão aderentes aos apontamentos realizados, mantendo-se assim as sugestões de melhorias apontadas na recomendação.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar estudo com vistas à melhoria da rastreabilidade dos pagamentos de juros e multas, reduzindo a possibilidade de pagamentos sem a devida justificativa e vinculação contratual.



### 1.1.1.2 CONSTATAÇÃO

**Reconhecimento contábil de possíveis Ativos Contingentes no Ativo Não-Circulante, referente à apropriação do valor de R\$ 1,4 bilhão na rubrica de Ressarcimento de Pessoal.**

**Fato**

**Objetivo afetado:**

**“OE1 – Melhorar o resultado econômico para garantir a sustentabilidade com lucro líquido de 14% sobre a receita líquida até 2022”.**

**Riscos Associados:**

**Risco de liquidez, incorrendo na incapacidade do Serpro de honrar os compromissos financeiros de curto prazo, incluindo despesas de pessoal, tributárias e contratos de fornecedores, causado pela necessidade de desembolso de grandes montantes de recursos para pagamento de decisões judiciais em execução.**

**Risco de as demonstrações contábeis não refletirem a realidade da empresa, em especial sua situação de liquidez frente a suas obrigações e partes relacionadas.**

Nas Demonstrações Contábeis de 2016 o Serpro incluiu o valor de R\$ 1.449.021.100,00 no Ativo Não-Circulante como expectativa de recebimento de provisões trabalhistas relativas ao Programa de Serviço Externo (PSE). Esse valor refere-se a uma atualização temporal do valor de R\$ 201,1 milhões de 2015, relativo à Reclamação Trabalhista 2047/89, envolvendo 564 servidores do quadro PSE, cedidos à Receita Federal e que pedem na Justiça do Trabalho equiparação salarial com a carreira fiscal.

Enquanto potencial obrigação trabalhista, foi verificado seu devido registro no Passivo como Provisões Trabalhistas e Cíveis, pois a ação tem como polo passivo o Serpro, embora os envolvidos atuem de fato na Receita Federal. Nessa situação, a estatal informa nas suas Notas Explicativas que há **expectativa de reembolso integral pela União**, anulando o efeito dessa provisão registrada no Passivo.

Como documentação que embasa essa forma de contabilização, o Serpro cita o Decreto nº 4.050/2001 e o Parecer GQ 56/1994 da AGU. Cabe destacar que o parecer invocado é de 1994, enquanto a ação foi originada em 1989, sendo que a Procuradoria-Geral da União no Parecer n. 00048/2016/DTB/PGU/AGU adverte, citando o Parecer n. 00073/2016/DECOR/CGU/AGU, que “o Parecer nº GQ 56 não tem aplicação retroativa, a abranger situações pretéritas como a prestação de serviços que originou a Reclamação Trabalhista nº 2047/1989”.

Assim, a base normativa informada como suporte para o registro contábil cria uma mera **expectativa de direito (no caso, reembolso)**, como consta na Nota Explicativa 23, não implicando necessariamente num direito líquido e certo. Em outra Nota (11), o próprio



Serpro reconhece que “embora a União, por orientação da AGU, **não possa reconhecer contabilmente a responsabilidade** sobre essas provisões **antes do trânsito em julgado dos processos**, a **expectativa de recebimento** figura no balanço do Serpro” Essa última nota ressalta que há pelo menos uma **condição** para que a União reconheça essa obrigação, quer seja o trânsito em julgado dos processos.

Nesse contexto, uma interpretação lógica é que esses valores relativos aos ressarcimentos de processos judiciais do PSE, particularmente a ação 2047/89, se aproximam mais do conceito de Ativo Contingente. O Comitê de Pronunciamentos Contábeis (CPC) 25 diz que ativos contingentes derivam de “**eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade**”. Ou seja, um ativo contingente é um “ativo possível **que resulta de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade**”. Ainda segundo o Pronunciamento Técnico CPC 25, o item 31 indica que “**a entidade não deve reconhecer um ativo contingente**”.

Comparando-se a situação encontrada com o conceito anterior, tem-se:

- i) **Evento passado** – Os processos judiciais relativos ao PSE remontam na sua maioria às décadas de 80 e 90, sendo o mais expressivo com início em 1989. Convém ressaltar que a Lei nº 11.907/2009 restringiu a cessão de empregados do Serpro apenas para cargo em comissão. Essa temática já foi objeto de auditoria de acompanhamento de gestão pela CGU em 2011 (OS 201118389).
- ii) **Eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade** – Conforme Nota Técnica elaborada pelo Serpro em março/2016, os desembolsos efetuados pela empresa não estão sendo plenamente ressarcidos, restando historicamente um montante em atraso de R\$ 244,8 milhões. Assim, como não há garantia de que esses valores serão ressarcidos de forma regular, pode-se enquadrá-los como eventos futuros incertos. Somando-se a isso, tem-se o exemplo do processo 2047/1989 (Processo Adailda e outros) que teve seu valor pedido corrigido para R\$ 1.367.164.778,45 e que, segundo a já citada Nota Técnica, esse processo “voltou a tramitar no âmbito judicial, todavia os valores a ele associados somente serão passíveis de cobrança quando transitar em julgado”. No caso desse processo, segundo outra Nota Técnica encaminhada pelo Serpro em maio/2017, já foi desembolsado a título de acordos e valores incontroversos no período de 2003/2006, o montante de R\$ 397.488.952,59, desses, R\$ 303.672.304,58 ainda não foram ressarcidos ao Serpro, o equivalente a 76% do total já pago e 22% do montante total corrigido da ação. Nota-se que a própria área técnica do Serpro admite que a cobrança só será possível quando o processo transitar em julgado, ou melhor, “somente após a finalização desses processos, os respectivos valores deverão ser ressarcidos ao Serpro”. Assim, têm-se dois elementos de incerteza, (i) a incompletude do ressarcimento dos valores efetivamente já desembolsados pelo Serpro (desbolsos não recuperados); e (ii) o fato do processo ainda estar em andamento na esfera judicial.



Convém mencionar que o Serpro, informou a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 28/12/2016, acerca da necessidade de lançamento dos créditos no Balanço da União. Por sua vez, a STN, por meio do Ofício nº 1/2017/SUCON/STN/MF-DF (05/01/2017), mencionando o Parecer da PGU/AGU (Parecer 00048/2016/DTB/PGU/AGU), posiciona-se como segue:

“A PGU/AGU enviou sua resposta e posicionamento por intermédio do Parecer nº 00048/2016/DTB/PGU/AGU (...) **não reconhecendo a responsabilidade judicial da União sobre quaisquer valores pagos na Reclamação Trabalhista nº 2047/89, da 39ª Vara do Trabalho de São Paulo/SP (número CNJ 0204700-25.1989.5.02.0039)**, ressalvada a possibilidade do Ministério da Fazenda eventualmente reconhecer, sobre outros fundamentos, o direito à restituição vindicado pela empresa pública, esclarecendo-se, entretanto, que a classificação contábil desse eventual pagamento não pode figurar como passivo judicial da União”.

Ademais, o reconhecimento desses valores em contas do Ativo pode comprometer o andamento processual das ações, tendo em vista que podem ser usados como prova de que há, de fato, disponibilidade dos recursos discutidos na ação, minando uma das possíveis estratégias de condução do processo, relacionada com a evidenciação da real situação econômico-financeira da empresa à Justiça do Trabalho. Ou seja, é necessário que o Balanço do Serpro reflita sua situação financeira de maneira fidedigna, bem como a evolução dos seus ativos e passivos, promovendo maior transparência da condição real dos seus bens, direitos e obrigações.

## **Causa**

Interpretação à margem das normas contábeis relacionadas a valores contingentes, no tocante às formas de internalizar as implicações financeiras das contingências do PSE e os debates a respeito das possibilidades de ressarcimento por outros entes.

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Sobre os fatos apresentados nesse item, o Serpro apresentou, por meio do expediente Ofício – DP – 027996/2017, a seguinte manifestação:

*“Considerando as características de termos assegurado o direito ao reembolso, bem como o previsto no Decreto 9.144, de 22/08/2017, que trata da cessão de pessoal, o Serpro aplica o conceito previsto no CPC 25, item 53, reconhecendo o valor com ativo não circulante.*

*O conceito de reembolso contrapõe-se à interpretação apresentada por essa CGU de que o valor de R\$ 1,4 bilhão, referente a Ressarcimento de Pessoal, é característica de ativo contingente, uma vez que o próprio CPC o define como “um ativo possível que resulta de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos não totalmente sob controle da entidade.” Dessa forma, corrobora a não classificação como ativo contingente, uma vez que não se trata de resultados que possam nunca se concretizar.*

*Especificamente sobre o valor desta ação, destaca-se a ocorrência de ressarcimento de R\$ 44 milhões, em 2003 pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MF, referente a*



valores incontroversos do processo, o que reforça a classificação contábil utilizada e evidencia o reconhecimento da dívida pela União.

Cita-se também o parecer MP Conjur AP nº 0412-2.7 2006, em anexo, em que a Consultoria Jurídica do MPOG, se manifesta favoravelmente ao reembolso ao Serpro, nos termos: “14. Sendo da União o ônus pela cessão dos empregados, não há como esta se eximir do pagamento pleiteado pelo SERPRO”.

Fica assim evidenciado o compromisso da União com o Serpro, tendo em vista que o arcabouço normativo e o histórico do processo garantem a esta Empresa o direito ao reembolso, tão logo haja o trânsito em julgado do processo.

Em relação ao trecho da constatação em que se afirma que “é necessário que o Balanço do Serpro reflita sua situação financeira de maneira fidedigna, bem como a evolução dos seus ativos e passivos, promovendo maior transparência da condição real dos seus bens, direitos e obrigações.”, cumpre esclarecer que tanto sob o aspecto da forma quanto da essência contábil, caracterizado o fato como reembolso com expectativa de recebimento líquido e certo, garantido pela legislação, é necessário seu reconhecimento no ativo, em conformidade com as normas contábeis e com a representação fidedigna das informações.”

### **Análise do Controle Interno**

Com base nos argumentos apresentados pelo Serpro na sua manifestação, apresentam-se as seguintes considerações:

- a) Sobre a citação do Decreto 9.144, de 22/08/2017, destaca-se que o ponto analisado versa sobre a situação contábil em 31/12/2016, não existindo o citado normativo naquela data, o qual entrará em vigor apenas em 01/10/2017.
- b) Na mesma toada, o Serpro trata essa questão como um típico reembolso, citando o item 53 do CPC 25, que diz que:

*“Quando se espera que algum ou todos os desembolsos necessários para liquidar uma provisão sejam reembolsados por outra parte, **o reembolso deve ser reconhecido quando, e somente quando, for praticamente certo que o reembolso será recebido se a entidade liquidar a obrigação.** O reembolso deve ser tratado como ativo separado. O valor reconhecido para o reembolso não deve ultrapassar o valor da provisão.”*

Ressalta-se que, conforme esse CPC, o reembolso só poderá ser reconhecido se houver alto grau de certeza quanto a seu recebimento. Ocorre que, com base no Parecer n. 00048/2016/DTB/PGU/AGU, não se pode contar com o “praticamente certo”, pois a União, em 2006, “apresentou petição em Juízo informando que não concordava com o acordo”, devido à possibilidade de erro em cálculos realizados por escritório terceirizado contratado pelo Serpro.

- c) Sobre o fato de já ter havido ressarcimento no valor de R\$ 44 milhões, ressalta-se que ainda há valores a serem reembolsados, conforme Nota Técnica sobre Pessoal de Serviço Externo, emitida pela SUPG em março de 2016, que diz que:

*“No caso do processo Adailda e outros (2047/1989), cuja origem remonta ao final da década de 80, voltou a tramitar no âmbito judicial, todavia os valores a ele associados somente serão passíveis de cobrança quando transitar em*



julgado. Os desembolsos com esse processo alcançaram o montante de R\$ 120,8 milhões até fevereiro de 2016.”

Cabe destacar que esse valor de R\$ 120,8 milhões é o mesmo registrado como pagamentos nas Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas de 31/12/2016 (pág. 19) como referentes aos anos de 2015 e 2016, o que mostra que os reembolsos não estão sendo feitos de forma regular, comprometendo mais uma vez o reembolso como “*praticamente certo*”, para que houvesse aderência ao item 53 do CPC-25.

- d) Em relação ao Parecer MP-CONJUR/AP nº 0412-2.7/2006, em que a Consultoria Jurídica do MPOG se posiciona para a SPOA/MF como favorável à possibilidade de ressarcimento pleiteado pelo Serpro, entende-se que é uma manifestação que pode ser usada para equacionar o entendimento junto ao Ministério da Fazenda, responsável pelo reembolso. Contudo, ainda restam dúvidas sobre o fato de como fazer esse posicionamento da Conjur refletir-se na efetiva quitação dos mais de R\$ 75 milhões pagos pelo Serpro e ainda não reembolsados pela RFB, segundo Nota Técnica sobre Pessoal de Serviço Externo da SUPGF, de março de 2016, citada acima.

Assim, com base no que foi apresentado acima, e tendo como base o conceito de risco trazido na ABNT NBR ISO 31000:2009, que afirma que risco é o **efeito da incerteza nos objetivos**, alerta-se que, devido aos questionamentos apresentados, o objetivo “OE1 – Melhorar o resultado econômico (...)” pode ser impactado pelo risco de liquidez advindo da escassez de recursos em caso de necessidade de pagamento da citada ação trabalhista, que já alcança o montante de R\$ 1,4 bilhão, o que equivale a 66,6% do faturamento líquido de 2016.

Nesse contexto e já na linha de tentar mitigar o risco trazido acima, opina-se para necessidade do Serpro envidar esforços para compatibilizar o entendimento dos diversos atores envolvidos nos expedientes abordados (Parecer n. 00048/2016/DTB/PGU/AGU, Parecer MP-CONJUR/AP nº 0412-2.7/2006 e Nota Técnica sobre Pessoal de Serviço Externo-SUPGF) tendo em vista que, da leitura desses documentos, ainda restam dúvidas sobre a existência do aspecto de “*praticamente certo*” exigido pelo item 53 do CPC-25.

Em suma, tendo como base a necessidade de monitoramento da questão, acata-se em parte o que foi solicitado pelo Serpro, propondo-se a alteração do foco da recomendação, mudando-se do viés contábil para o da questão de tratamento do risco de eventual pagamento dos valores em questão e os impactos na liquidez do Serpro.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Apresentar medidas de tratamento adotadas para o risco de liquidez advindo de eventual necessidade de desembolso no contexto do processo 0204700-25.1989.5.02.0039 (2047/1989), tendo em vista o agravamento do risco na execução processual e a mudança de parâmetros de cálculo do valor envolvido na ação.



### 1.1.1.3 CONSTATAÇÃO

#### Fragilidades no processo PGF - Cobrança de Débitos de Clientes.

#### Fato

#### Objetivo Estratégico impactado:

**“OE1 - Melhorar o resultado econômico para garantir a sustentabilidade empresarial com lucro líquido de 14% sobre a receita líquida até 2022.”**

#### Risco Associado:

**Risco de não recebimento de receitas oriundas de prestações de serviços aos clientes, comprometendo a capacidade de geração de caixa.**

O Serpro possui mapeado seu processo de cobrança com o título PGF – Cobrança de Débitos de Clientes. Nesse processo são concebidos os fluxos de reconhecimento da inadimplência e acionamento de medidas para tratar essas situações. Em linhas gerais, para o caso de valores vencidos, a rotina de cobrança se inicia com a montagem da Programação de Cobrança e o consequente envio de Cartas de Cobrança contendo os documentos fiscais por data de vencimento, valores de multas, juros e correções monetárias. Caso a inadimplência persista, havendo logicamente impasse quanto ao reconhecimento do serviço prestado, o Serpro aciona a Câmara de Conciliação da Advocacia Geral da União – AGU, para se tentar dirimir as divergências encontradas.

Em análise a essas atividades, foi verificado que volume nominal cobrado em 2016 foi de cerca de R\$ 1 bilhão, incluindo reiteraões e o envio de 83 cartas de cobrança. Do total faturado nesse exercício, foram detectados **2.101** clientes aptos a serem cobrados. Desses, **21%** receberam alguma ação de cobrança, almejando o recebimento dos valores devidos, cerca de R\$ 15 milhões, sendo que o prazo para iniciar esse processo é de cinco dias após o vencimento. Foi observado que restaram ainda **79%** dos clientes e cerca de R\$ 56 milhões em aberto para os quais não houve ação de cobrança. A seguir, apresenta-se listagem não exaustiva de exemplos de Notas Fiscais em aberto em 31/12/2016 e sem carta de cobrança:

Tabela -Exemplos de Notas Fiscais vencidas em 31/12/2016 e não cobradas.

Cliente	NF/Data de Emissão	Valor em aberto em 31/12/2016
Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MP	51607-29/11/2016	4.530.625,30
Depto. Nac. de Infraestrutura de Transportes	49162-30/09/2016	1.415.029,33
Sabemi Seguradora S.A.	47455-12/08/2016	521.121,59
Banco Bradesco S.A.	15647-23/11/2016	317.679,70



Itaú Unibanco S.A.	15656-23/11/2016	185.545,40
--------------------	------------------	------------

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em dados solicitados.

Convém mencionar que esse assunto foi tratado pela Auditoria Interna por meio do trabalho RF\_GF\_AC\_0001\_2016, que analisou o processo de cobrança até abril/2016.

Convém destacar também a ausência de critérios definidos para a dispensa de encargos moratórios e atualização monetária nos processos de cobrança. Evidência disso é que a própria Norma GF-31, faculta às unidades de relacionamento com clientes “a *autorização, ou solicitação à autoridade competente, da dispensa de encargos moratórios e/ou atualização monetária, respeitando as competências definidas na Resolução vigente sobre Delegação Direta de Poderes a Titulares de Cargos de Direção e Chefia*”. Entende-se que, embora haja previsão de autorização por limite de competência, a citada norma deveria especificar os critérios de concessão da dispensa desses encargos, levando-se assim a uma padronização desse tipo de renúncia de receita.

Adicionalmente, foi verificado que o processo de Cobrança de Débitos de Clientes prevê atividades para suspensão de novos serviços para clientes inadimplentes. Contudo, restou evidenciado que o Serpro não faz uso dessa estratégia prevista no processo. Entende-se que a não execução dessa medida concorre para o aumento dos custos das soluções deficitárias, devendo ser observada como mais uma ferramenta de negociação com clientes nessa situação.

### **Causa**

Como prováveis causas dos fatos apontados destacam-se:

- a) Ausência de acionamento do processo de cobrança conforme preconiza o subprocesso PGF – Cobrança de Débitos de Clientes.
- b) Inexistência de critérios de concessão da dispensa encargos provenientes de faturas em atraso na norma Norma GF-31.
- c) Não utilização do recurso de suspensão de novos serviços para clientes inadimplentes previsto nos contratos.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Sobre os fatos apresentados nesse item, o Serpro apresentou, por meio do expediente Ofício – DP – 027996/2017, a seguinte manifestação:

*“Em relação às causas constantes das letras “a” e “b” do fato apontado, o processo de cobrança para clientes inadimplentes, segue a Norma GF 31/Cobrança de Débitos de Clientes, no que se refere à tomada de decisão para efeito de cobrança dos débitos em aberto, já tendo sido aprovado pela Diretoria as periodicidades e instrumentos formais de cobrança e expedidas cobranças para clientes inadimplentes. Registra-se que a norma supramencionada, bem como o subprocesso PGF - Cobrança de Débitos de Clientes, estão sendo revisados e incluirão critérios para dispensa de encargos, tendo com referência a resolução DE 005/2017, em anexo, no que diz respeito a alçadas para relevar encargos moratórios (juros e multas) e atualização monetária, pelo atraso de pagamento pelos clientes, desde que devidamente justificadas.*

*No tocante à causa constante da letra “c” do fato apontado, a utilização do recurso de suspensão de novos serviços para clientes inadimplentes é uma situação já levada em*



*consideração pela Diretoria quando da discussão sobre novas demandas para esses clientes.*

*Diante do exposto, acatamos a recomendação 1 quanto ao item (ii) e solicitamos avaliar a pertinência dos itens (i) e (iii).”*

## **Análise do Controle Interno**

Com base na manifestação apresentada, em que pese a existência da Norma GF 31/Cobrança de Débitos de Clientes, e retomando-se a questão apresentada no fato, não restou evidenciada a execução do processo para todos os clientes passíveis de cobrança, tampouco definição clara de critérios para parametrizar essa atividade.

Ratificando a pertinência dos itens aqui discutidos, cita-se o que consta no Relatório GF-AC/0001/2016 da Auditoria Interna do Serpro, que apresenta o seguinte:

“(..)

*Em que pese a existência da Norma GF 031, não identificamos previsão normativa para os seguintes itens: a) critério detalhado que indique a forma de seleção dos clientes com faturas vencidas, que serão objeto de cobrança (comentado no item 3.3.1, deste relatório); b) requisitos mínimos que subsidiassem a instrução do processo de baixa de crédito - capa azul (comentado no item 3.3.3, deste relatório); c) parâmetros para a constituição de Provisão (comentado no item 3.3.4, deste relatório); e d) procedimentos necessários para oferecimento de créditos reservados para penhora judicial (comentado no item 3.3.5, deste relatório)”*

*Portanto, constatamos que nem todos os clientes com faturas vencidas há mais de 30 dias foram objeto de cobrança. Em consequência do achado de auditoria obtido por meio da SA 007, foi emitida a Ocorrência 001 para a gestora responsável (anexo I). Em resposta a área informou que vem trabalhando na depuração das Contas a Receber, em conjunto com as áreas de negócio, e que tendo em vista o grande volume de clientes inadimplentes tem priorizando o envio de cobrança aos maiores clientes. A justificativa foi aceita pela auditoria.*

*(...)”*

Em que pese o aceite da Auditoria Interna à justificativa do grande volume de clientes, entende-se que o risco apontado persiste, dado que o processo de cobrança possui importância estratégica para o atingimento do objetivo “OE1 - Melhorar o resultado econômico (...)”, podendo agregar valor com atividades que contribuem para a normalização do fluxo de receitas.

Em complemento, ressalta-se que, como foi mencionado que há previsão de revisão do processo para inclusão de melhorias, a exemplo da apresentação de critérios de concessão de encargos, entende-se que poderá ser o momento oportuno para a revisão da efetividade dos procedimentos existentes relacionados às causas levantadas “a” e “c”, tendo como premissa a necessidade de melhoria contínua do processo. Dessa forma, entende-se que a manutenção da recomendação na forma original acaba por apresentar uma oportunidade de melhoria completa para o processo de cobrança, compondo o esforço do processo de revisão já em andamento.

## **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o Serpro avalie a conveniência e a oportunidade de (i) iniciar o processo de cobrança para todos os clientes inadimplentes, conforme definido no



subprocesso PGF - Cobrança de Débitos de Clientes ou alterar o subprocesso de forma a definir em que situações é viável dar início ao processo de cobrança das faturas em atraso; (ii) definir critérios para a concessão da dispensa de encargos provenientes de faturas em atraso; e (iii) fazer uso do recurso de suspensão de novos serviços para clientes inadimplentes previsto nos contratos ou definir em norma critérios para a faculdade dessa estratégia.

#### 1.1.1.4 CONSTATAÇÃO

**Concentração de 84% das receitas no Serviço de Processamento de Dados, sendo que 74% referem-se aos seguintes clientes: Receita Federal, Tesouro Nacional, Ministério do Planejamento e PGFN**

**Fato**

**Objetivo Estratégico impactado:**

**“OE4 - Diversificar a carteira de clientes para aumentar a representatividade de clientes não dependentes do OGU a 18% até 2022”.**

**Risco Associado:**

**Risco de concentração das atividades em uma única linha de negócio, podendo comprometer a capacidade de geração de resultados frente a dependência de um único tipo de produto e poucos clientes.**

O Serpro faturou em 2016 o montante bruto de R\$ 2.605.219.276,54, distribuído nas seguintes receitas:

Tabela -Distribuição das Receitas do Serpro em 2016.

<b>Denominação</b>	<b>TOTAL</b>	<b>%</b>
<b>Serviços de Processamento de Dados</b>	<b>2.193.841.468,95</b>	<b>84%</b>
Serviços de Desenvolvimento de Software	214.179.995,40	8%
Suporte Técnico e Assistência Técnica em Informática	164.751.691,11	6%
Serviços de Consultoria	21.422.230,04	1%
Serviço de Certificação Digital	4.703.851,00	0%
Receita Diferida	2.183.837,41	0%
Serviços de Manutenção e Atualização de Software	1.597.014,30	0%
Serv. Licenc/Cessão de Direito - Programas de Comp.	1.220.854,76	0%
Serviços de Treinamento	588.334,42	0%
Serviços de Comunicação	478.615,29	0%
Serviços de Páginas Eletrônicas	251.383,86	0%
<b>TOTAL</b>	<b>2.605.219.276,54</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em dados solicitados.

Como pode ser visto na tabela acima, existe forte concentração da receita do Serpro na atividade de Processamento de Dados, cujos principais clientes são (74%): Receita



Federal (52%), Tesouro Nacional (10%), Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (6%) e Ministério do Planejamento (6%). Observa-se assim, que além, da concentração em um único tipo de receita, também se aponta a concentração nesses 04 (quatro) clientes, sendo que a Receita Federal responde por mais da metade do faturamento do Serpro.

Quando se detalha o **Serviço de Processamento de Dados**, observa-se a existência de diversas atividades com aspectos distintos, indo de elementos de infraestrutura como administração de redes até a manutenção de aplicações em produção, como mostra a tabela abaixo, contendo as atividades correspondentes a 59,8% do faturamento do citado serviço:

Tabela – Detalhamento das principais atividades do Serviço de Processamento de Dados - Serpro – 2016

<b>Atividade/Serviço</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
SERV PROD SIST CAT07-SIST PORT INTERNET-APLICATIVO	209.638.435,55	9,5%
PRODUÇÃO SERVIÇOS SIAFI - FATURADOR	202.688.485,55	9,2%
SERV PROD SIST CAT01-AMB P/ SIST TRANSACIONAIS- GP	193.317.815,31	8,8%
ADMINISTRAÇÃO DE REDE DE LONGA DISTÂNCIA	174.368.326,08	7,9%
SERVIÇO DE ADM. DOS AMBIENTES DE REDES LOCAIS	132.724.165,61	6,0%
SERV PROD SIST CAT03-SISTEMAS SISCOMEX IMPORTAÇÃO	130.765.443,16	6,0%
SERV PROD SIST CAT02 - SISTEMAS SIEF	93.659.069,16	4,3%
SERV PROD SIST CAT05-SISTEMAS PORTAIS INTRANET	91.885.350,36	4,2%
MANUTENÇÃO DE AMBIENTES - MP	84.683.593,54	3,9%
<b>Total</b>	<b>1.313.730.684,32</b>	<b>59,8%</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria com base em dados solicitados.

Como pode ser visto na tabela anterior, associada à questão da concentração de receitas por tipo de serviço, observa-se que a existência de atividades de naturezas diversas, principalmente de infraestrutura e de sistemas, pode dificultar a visualização e o entendimento do principal serviço prestado pelo Serpro. Entende-se que, dada a sua magnitude em termos de faturamento, essa diversidade de itens na composição leva a crer que se trata de um “bolsão” de atividades não classificáveis nos demais tipos de serviços. Esse tratamento, além de não contribuir com a transparência dos resultados, compromete também o acompanhamento gerencial das principais atividades da estatal.

Em complemento, analisou-se a **cobertura de custos de todos os serviços**, na execução dos contratos dos quatro maiores clientes. Observou-se que os valores pagos pelos serviços não são suficientes para cobrir os custos, restando ainda em descoberto cerca de R\$ 55 milhões em 2016, sendo que apenas na relação com o Tesouro Nacional o faturamento cobre os custos. A tabela a seguir mostra detalhes dessa situação:

Tabela - Faturamento e custos referentes aos 4 maiores clientes do Serpro (posição em 31/12/2016).

<b>Clientes</b>	<b>Receita Líquida (R\$)</b>	<b>Custo (R\$)</b>	<b>Diferença</b>
Receita Federal	1.065.289.145,83	1.139.654.489,00	-74.365.343,04
Tesouro Nacional	201.919.832,46	130.864.385,00	71.055.447,60



Ministério do Planejamento	151.177.305,38	180.457.521,00	-29.280.215,82
PGFN	138.230.869,62	160.956.941,00	-22.726.071,82
<b>Total</b>	<b>1.556.617.153,29</b>	<b>1.611.933.336,00</b>	<b>-55.316.183,08</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, com base no indicador Cobertura de custos na execução de Contratos de Receita.

**Com base na tabela acima, percebe-se que além do Serpro ter mais de 80% do seu faturamento em um único tipo de receita, distribuído de forma também concentrada em apenas quatro clientes (74%), o nível de faturamento total desses clientes ainda não é suficiente para cobrir seus custos específicos.** Essa situação compromete a sustentabilidade dessa estatal e principalmente seu horizonte de geração de caixa para a manutenção de suas atividades, tendo em vista que as receitas poderiam ficar comprometidas, em um cenário de possibilidade de restrições orçamentárias dos principais clientes de governo.

### Causa

Baixa atualização do portfólio de produtos frente às novas tecnologias dominantes em Tecnologia da Informação e Comunicação, relacionada com o histórico de vinculação como área de processamento de dados da Receita Federal do Brasil.

### Manifestação da Unidade Examinada

Sobre os fatos apresentados nesse item, o Serpro apresentou, por meio do expediente Ofício – DP – 027996/2017, a seguinte manifestação:

*“Em relação a concentração das atividades em uma única linha de negócio, podendo comprometer a capacidade de geração de resultados e o entendimento do principal serviço prestado pelo Serpro (serviço de processamento de dados), informamos que, no planejamento estratégico de 2017 a 2022, constam objetivos estratégicos com foco na diversificação da carteira de clientes e ampliação dos produtos. Traz ainda metas voltadas à expansão da base de clientes não vinculados ao OGU e a novas linhas de negócio.*

*Quanto a revisão de custos e a separação do bloco de receitas e serviços, serão atendidas quando da implantação do CPC 47/IFRS 15.*

*Diante do exposto, acatamos a recomendação 1 quanto aos itens (ii) e (iii) e solicitamos avaliar a pertinência do item (i).”*

### Análise do Controle Interno

A manifestação apresentada converge para os apontamentos realizados e para as sugestões de melhoria apresentadas. Ressalta, porém, que poderia ser revisto o item “i” da recomendação sugerida. Entende-se que a questão do aprimoramento das linhas de produtos existentes, incluindo plano de expansão da base de clientes é de cumprimento natural quando se pensa no objetivo estratégico “OE4 - Diversificar a carteira de clientes para aumentar a representatividade de clientes não dependentes do OGU” e



mais ainda, um posicionamento que pode enfrentar o risco de concentração de receitas apontado. Dessa forma, opina-se pela manutenção do texto original da recomendação.

Destaca-se que essa manutenção implica em um acompanhamento pelo Controle Interno de temas que se entendeu serem críticos no momento das análises deste trabalho. Esse monitoramento também representa uma escolha de prioridades e tem o intuito de manter um fluxo constante de informações entre o espaço do auditado e do auditor, o que é difícil de ser mantido para todos os itens e processos da unidade auditada, situação arrefecida pelos julgamentos e opiniões destacados nessas recomendações.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Realizar estudo com vistas ao (i) aprimoramento das linhas de produtos existentes, incluindo plano de expansão da base de clientes e (ii) revisão dos custos dos serviços, em especial para os clientes em que a receita ainda não é suficiente para cobrir seus custos específicos, além de (iii) promoção da separação do bloco de receitas com Serviços de Processamento de dados em outras categorias mais representativas do real tipo de atividade desempenhada.

### **1.1.1.5 CONSTATAÇÃO**

#### **Fragilidades no processo de Contratação de Bens e Serviços com destaque para possibilidades de conflito de interesse, concentração em contratações diretas e insuficiência de indicadores de planejamento**

#### **Fato**

#### **Objetivo Estratégico afetado:**

**“OE7 - Adequar o custo total ao limite de R\$ 2,8 bilhões em 2022”.**

#### **Riscos Associados:**

**Risco de ineficiência nos gastos com aquisições de bens e serviços, incorrendo em elevação de custos do processo produtivo.**

**Risco legal de descumprimento dos normativos relativos à temática de licitações e contratos, incorrendo em situações de desconformidade frente aos órgãos de controle interno e externo.**

A seguir listam-se os achados relacionados ao Processo de Aquisições (PAQ) que podem comprometer o atingimento do objetivo OE7:

#### **a) Possibilidade de conflito de interesse em contratações de empresas cujos sócios são empregados do Serpro.**

Com base em cruzamentos de dados dos empregados do Serpro com contratos registrados no sistema DWSIASG, foram detectados 21 contratos celebrados com empresas cujos sócios são empregados do Serpro. Esses ajustes, realizados na maioria por inexigibilidade (20), no período 2006-2015, totalizaram R\$ 5.063.144,00 e envolveram a prestação de serviços de licenças de softwares, serviços de manutenção, além de patrocínios e participações em eventos. A tabela a seguir resume esses contratos, totalizando por fornecedor:



Tabela - Contratos de empresas com sócios empregados do Serpro.

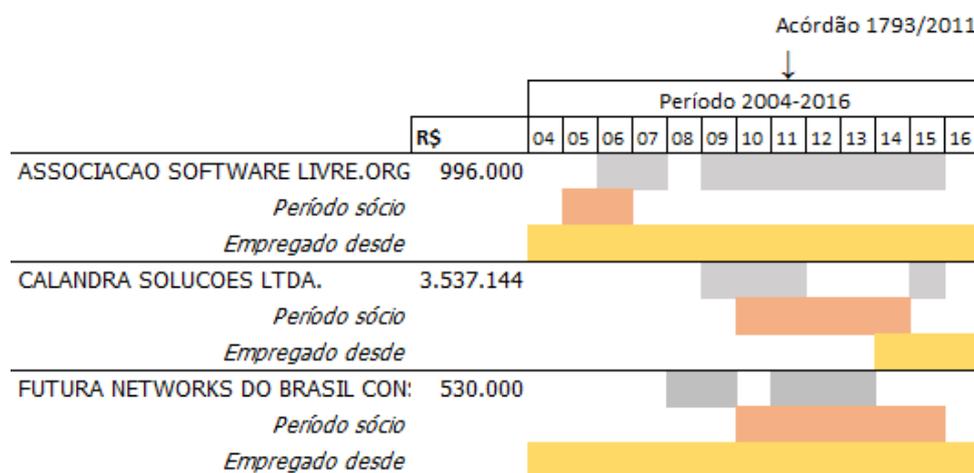
Fornecedor	Valor R\$
ASSOCIACAO SOFTWARE LIVRE.ORG	996.000,00
CALANDRA SOLUCOES LTDA.	3.537.144,00
FUTURA NETWORKS DO BRASIL CONSULTORIA LTDA.	530.000,00
<b>Total</b>	<b>5.063.144,00</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Mesmo com a baixa representatividade desses contratos ao longo do período de realização, buscou-se verificar se os controles internos relativos à questão de restrições na seleção de fornecedores estavam atuando na situação aqui relatada, mesmo porque os casos trazidos decorrem de contratação direta. Em consulta aos normativos afetos à temática de aquisições e contratos, foi verificado que a Norma GA-002, no item 4.3.9.1, veda a contratação de empresas que tenham como sócios empregados do próprio Serpro, na linha do que diz o Acórdão TCU-Plenário nº 1793/2011.

Nessa linha, embora o desenho do controle esteja adequado, dos 21 contratos mencionados acima, que agregam três fornecedores, foi possível visualizar que esse controle atuou de forma parcial, conforme pode ser visualizado no gráfico a seguir:

Gráfico – Distribuição de períodos de contratação, permanência como sócio e período de empregado no Serpro.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Assim, resta verificar para os casos que possuem coincidência nos períodos de contratação e de empregado do Serpro como sócio da empresa contratada, quais as circunstâncias e motivações dessas contratações, com indicação de apuração de responsabilidade, se for o caso.

### b) Concentração de contratos vigentes nas modalidades de Inexigibilidade e Dispensa.

A partir da base de contratações realizadas pelo Serpro e cujos contratos estavam vigentes em 2016 foi possível notar que **45%** dos valores desses ajustes foram celebrados em condições de inexigibilidade ou dispensa, totalizando cerca de R\$ 2,1 bilhões. A tabela a seguir resume esses totais por modalidade de licitação:



Tabela – Volume contratado vigente em 2016 – Serpro.

Modalidade	Valor Total (R\$)	Qtd Contratos	% Val	% qtd
Pregão Eletrônico	2.472.516.234	490	52%	62%
<b>Inexigibilidade</b>	<b>1.893.237.990</b>	<b>113</b>	<b>40%</b>	<b>14%</b>
<b>Dispensa</b>	<b>243.194.624</b>	<b>100</b>	<b>5%</b>	<b>13%</b>
Ata Reg. Preço	83.027.954	26	2%	3%
Pregão Presencial	57.685.955	3	1%	0%
Concorrência	12.529.527	7	0%	1%
Tomada de Preços	2.177.255	9	0%	1%
Outros	1.239.897	37	0%	5%
<b>Total Geral</b>	<b>4.765.609.436</b>	<b>785</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de Auditoria.

Quando se filtra somente os contratos com início de vigência em 2016, ou seja, celebrados nesse ano, percebe-se que os valores contratados diretamente (inexigibilidade/dispensa) ainda representam parte considerável do montante, **38% do total** (R\$ 328.108.269), conforme Tabela a seguir. Ressalta-se que o fato de existirem contratos nessas modalidades não indica necessariamente situação de ilegalidade, o que se quer destacar é que uma concentração considerável de contratações diretas, naturalmente sem competitividade, pode levar à ineficiência nas contratações e demonstrar dependência excessiva de produtos ou serviços de fornecedores exclusivos, o que pode estar levando o Serpro a pagar mais caro por essas soluções. Relativamente a essa situação, cita-se o Guia de Boas Práticas de Contratações de TI do TCU: “quando se configura uma situação de dependência, normalmente a empresa fornecedora pratica preços mais altos, em comparação com um mercado competitivo”.

Tabela – Volume contratado com vigência iniciada em 2016 – Serpro

Modalidade	Valor Total (R\$)	Qtd Contratos	% Val	% qtd
Pregão Eletrônico	478.254.273	140	55%	66%
<b>Inexigibilidade</b>	<b>252.072.311</b>	<b>29</b>	<b>29%</b>	<b>14%</b>
<b>Dispensa</b>	<b>76.035.958</b>	<b>21</b>	<b>9%</b>	<b>10%</b>
Ata Reg. Preço	56.964.236	9	7%	4%
Concorrência	522.000	1	0%	0%
Outros	281.589	11	0%	5%
Tomada de Preços	-	1	0%	0%
<b>Total Geral</b>	<b>864.130.367</b>	<b>212</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de Auditoria.

### c) Insuficiência de indicadores do processo de aquisições

O processo de aquisições do Serpro conta com três indicadores, todos relacionados ao planejamento das contratações:

- Participação Reuniões ETP–Estudos Técnicos Preliminares TI;
- Assertividade Processo Planej. Contratações;
- Contratações Planejadas.



O índice de participação em reuniões de Estudos Técnicos Preliminares - ETP se propõe a “Mensurar o nível de comprometimento das unidades convocadas para as reuniões dos ETPs, com objetivo de diminuir os riscos do processo de contratação e do objeto de contratação”, com avaliações trimestrais. O indicador, que começou a ser medido a partir do 2º trimestre de 2016, apresentou os seguintes resultados:

Tabela - Resultados do Indicador Participação Reuniões ETP

Período	Medição no período	Meta
2º Tri/16	100,00 (%)	80 (%)
3º Tri/16	100,00 (%)	80 (%)
4º Tri/16	98,47 (%)	80 (%)

Fonte: Informações disponibilizadas pelo Serpro por meio de sistema de indicadores.

O índice de assertividade do processo de planejamento das contratações tem como definição “Verificar a adequação dos itens planejados no ano anterior em relação ao Plano de Contratações vigente no ciclo de execução do plano”, cuja fórmula é:

$$\frac{\text{Quantidade de itens planejados}^*}{\text{quantidade de itens constantes no plano}^*}$$

(Ciclo de Planejamento = Ano anterior)

Entretanto ao analisar a fórmula, observa-se que o indicador apenas indica o percentual do quantitativo de itens que estavam previamente planejados em relação aos novos itens incluídos no plano de contratações. Não é feita qualquer análise de exclusão de itens, nem tampouco a alteração, tampouco avalia o volume financeiro envolvido. Para exemplificar, o valor do índice em dezembro de 2016 foi de 85,05%. Se fosse analisado o volume financeiro previsto para o ano vigente (valor dos itens planejado/valor de todos os itens), o percentual cairia para 82,57%.

Ainda, observa-se que o indicador tem uma meta decrescente ao longo do ano saindo de 85% em junho para 70% em dezembro. Para uma empresa que vem apresentando resultados negativos nos últimos dois anos deve-se considerar a revisão dessa meta, ainda mais quando ela é cumprida com mais de 15% de folga. Ou seja, deve-se buscar estabelecer metas desafiadoras, porém factíveis, de forma a aumentar o comprometimento dos colaboradores para o atingimento dos objetivos da empresa.

O índice de contratações planejadas analisa “a adequação do planejamento no ano anterior à execução das contratações”, com a seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Quantidade de itens contratados e planejados no ano anterior}}{\text{Quantidade de itens contratados}}$$

O indicador verifica quantas das contratações realizadas num dado exercício constam no planejamento do ano anterior. As mesmas observações lançadas ao indicador anterior aqui se aplicam. A diferença entre os dois indicadores reside apenas no fato de que este último analisa as contratações que de fato foram realizadas. Nesse sentido, o valor de dezembro de 2016 foi de 68%, dois pontos abaixo da meta estipulada para o período. Se considerado o valor monetário previsto das contratações (valor dos itens contratados e planejados no ano anterior / valor de todos os itens contratados) o percentual atingido seria de 59%.



Aprofundando a análise, observou-se que o Projeto que contratou mais sem planejamento foi “Crescimento Vegetativo”, de responsabilidade da Superintendência de Produtos e Serviços - Centro de Dados (SUPCD), atingindo um valor previsto de R\$ 791.564.342,32 em contratações não planejadas em 2016, o que representa 45% do total das contratações não planejadas e 19% do total de contratações do período.

Ainda, as unidades que mais contrataram produtos ou serviços não oriundos do período de planejamento foram:

Tabela – Resultados do indicador de assertividade do processo de planejamento das contratações

Unidade Demandante	Valor previsto das contratações não planejadas para o ano de 2016 (em R\$)	% de contratações não planejadas
SUPCD	923.089.806,62	53%
SUPOP	698.990.756,95	40%
SUPGP	36.826.882,16	2%
SUPDE	31.995.405,00	2%
SUPST	29.777.720,00	2%
SUPGS	15.662.651,20	1%
<b>Total</b>	<b>1.736.343.221,93</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Considerando o percentual de contratações não planejadas por unidade, verifica-se que 11 unidades tiveram mais de 40% de suas contratações não planejadas:

Tabela - Detalhamento do resultados Indicador de assertividade do processo de planejamento das contratações por detalhamento.

Unidade Demandante	Valor previsto das contratações para o ano de 2016 (em R\$)		Total Geral	% de contratações não planejadas
	Planejadas <sup>2</sup>	Não Planejadas		
SUPDE		31.995.405,00	31.995.405,00	100%
SUPST		29.777.720,00	29.777.720,00	100%
SUPGA		2.520.000,00	2.520.000,00	100%
SUPSS		3.736,00	3.736,00	100%
DIGOG/COADM		1.800,00	1.800,00	100%
SUNAF	48.000,00	2.671.568,88	2.719.568,88	98%
SUPGP	13.892.895,97	36.826.882,16	50.719.778,13	73%
SUPCD	388.156.605,61	923.089.806,62	1.311.246.412,23	70%
SUPGS	14.487.672,03	15.662.651,20	30.150.323,23	52%
SUNNG	183.120,00	152.592,00	335.712,00	45%

<sup>2</sup> Não consta valores planejados para SUPDE, SUPST, SUPGA, SUPSS e DIGOG/COADM



SUPOP	950.517.075,50	698.990.756,95	1.649.507.832,45	42%
-------	----------------	----------------	------------------	-----

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Nesse sentido, opina-se que há necessidade de revisão desses indicadores e suas respectivas metas, com intuito de melhor expressarem ou se adequarem à realidade financeira em que a empresa se encontra. E, ainda, faz-se necessário que o processo de planejamento das contratações seja mais efetivo de modo a buscar que contratações imprevistas sejam a exceção e não a regra, em especial nas áreas SUPCD e Superintendência de Produtos e Serviços - Operações – S UPOP.

#### **d) Suspensão de contratos licitados em 2016**

Ainda no contexto de planejamento, verificou-se dos 791 contratos vigentes em 2016, 11 foram suspensos por 120 dias a partir de setembro de 2016. Do total de contratos vigentes, 212 foram celebrados em 2016 e cinco foram suspensos por 120 dias em razão de insuficiência de caixa. Um deles da área de operações (SUPOP) e três do centro de dados (SUPCD). Tem-se, portanto, que quase metade dos contratos suspensos foram celebrados em 2016 e dois deles licitados no mesmo ano, tramitados em regime de urgência e não integrantes do plano de contratações para o exercício de 2016.

Observa-se aqui, novamente, que o processo de planejamento institucional, em especial no que tange às contratações / orçamento, apresenta deficiências que podem acarretar o desperdício de recursos. Isso porque a consecução de processos licitatórios imprevistos – devido à ausência de planejamento – que em regra, tramitam em regime de urgência, podem ter como consequências: a abreviação do processo de aquisição (PAQ) com execução das etapas de forma expedita, com realização de etapas em ordem inversa, sem as devidas análises aprofundadas, com documentos produzidos com informações genéricas, dentre outras. E essas consequências podem resultar em contratações não aderentes ao planejamento institucional, sem contribuição para o atingimento dos objetivos institucionais da empresa.

Dessa maneira, opina-se que o Serpro carece de melhorias no seu planejamento estratégico, principalmente nos desdobramentos para níveis operacionais, buscando alcançar efetividade, em especial no que diz respeito às contratações, para que assim possa otimizar o uso dos recursos institucionais. Nessa linha, ensina a jurisprudência o TCU que:

“(…)o que se deve buscar é o alinhamento entre as estratégias de TI e as estratégias do órgão, de modo que a TI contribua efetivamente para o alcance dos objetivos do órgão

(…)

“O planejamento da contratação é fundamental para que: 1) a contratação agregue valor ao órgão; 2) os riscos envolvidos sejam gerenciados; 3) a contratação esteja alinhada com os planejamentos do órgão governante superior ao qual o órgão esteja vinculado, do órgão e de TI do órgão; 4) e os recursos envolvidos sejam bem utilizados, não só os recursos financeiros, mas também os recursos humanos.” (Fonte: pg. 21, <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC82195464&inline=1>)



## e) Deficiências em Termos de Ajuste de Contas

Termo de ajuste de contas é instrumento usado pela administração pública para indenizar o particular, em situações excepcionais, pelo pagamento de um objeto já executado e legalmente comprovado, não amparado por contrato válido ( Lei nº 4320/64 , art. 37 cc o parágrafo único do art. 59 da Lei nº 8.666/93):

“O termo de ajuste de contas, instrumento adequado para a solução extrajudicial de pendências pecuniárias entre a Administração Pública e administrados (Alexandre Santos de Aragão, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA APÓS O FIM DO PRAZO CONTRATUAL, p.173. Consulta em: 12/7/2017. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/47274/45383>)”

Em suma, para viabilizar esse tipo de pagamento deve ser lavrado Termo de Ajuste de Contas (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/64), no qual constará a descrição dos serviços e a quitação, sem ressalvas, pelo prestador destes.

O termo de ajuste deve conter a descrição minuciosa dos serviços prestados sem cobertura contratual válida, o seu ateste e a quitação, sem ressalvas a ser dada pelo prestador dos serviços. Quando for o caso, do pagamento não pode resultar preço superior ao de mercado.

Desta forma, realiza-se a liquidação dos valores devidos, que devem ser comprovados e compor o processo de ajuste de contas (Art. 63, § 2º, III da Lei 4.320/64). Esta liquidação, pelo princípio da publicidade, deve ser publicada oficialmente através do Termo de Ajuste de Contas no Órgão Oficial (art. 37, caput, da Constituição Federal, e no art. 3º, caput, da Lei Federal nº 8.666/93).

Nessa esteira, o Serpro realizou em 2016 sete termos de ajuste de contas, totalizando R\$ 281.589,43. Dois desses contratos foram selecionados para análise, o que possibilitou verificar o seguinte:

1. Não há previsão do termo de ajuste de contas no processo de aquisição do Serpro;
2. Ausência de justificativa que demonstre a necessidade e importância do serviço contratado ou do produto adquirido, para o bem da administração pública, além da urgência na contratação e excepcionalidade do evento ensejador;
3. Ausência da comprovação da efetiva prestação de serviços com o ateste e a regular liquidação;
4. Ausência de pesquisa de preços para que seja possível a comprovação da economicidade e da vantajosidade;
5. Ausência de manifestação jurídica, técnica e dos órgãos internos de controle;
6. Ausência de autorização da autoridade competente;
7. Ausência de publicação de Extrato de Documento Contratual.



## Causa

Como causas dos pontos abordados podem ser apontadas:

- i) Ausência de monitoramento da contratação de empresas que tenham como sócios empregados do próprio Serpro, em desacordo com a Norma interna GA-002, especialmente quanto ao item 4.3.9.1;
- ii) Ausência de alinhamento do processo de contratações com o planejamento estratégico do Serpro;
- iii) Ausência de uma gestão efetiva de ativos de TIC, incluindo licenças de softwares e soluções de hardware, o que dificulta a geração de informações para análise da dependência de soluções proprietárias. Convém mencionar que essa situação já está sendo monitorada por meio da Recomendação CGU 143578.

## Manifestação da Unidade Examinada

Sobre os fatos apresentados nesse item, o Serpro apresentou, por meio do expediente Ofício – DP – 027996/2017, a seguinte manifestação:

*“Em relação aos fatos apontados na letra “a”, informamos que, em 2011, foi implementado controle no sistema SICAF (na Declaração de situação do fornecedor, no campo de rótulo “Vínculo com ‘Serviço Público’”), com vistas a reforçar o cumprimento da Norma GA-002, item 4.3.9.1, que veda a contratação de empresas que tenham como sócios empregados do próprio Serpro, na linha do que diz o Acórdão TCU-Plenário nº 1793/2011. Faz parte da rotina dos compradores realizar a verificação.*

*Na versão atual da norma de Contratação, Norma-020 (versão 3), item 4.3.5.6., vide anexo, foi mantida essa vedação e consta expresso que deve ser feita a verificação no SICAF e no Portal de Transparência do Governo Federal.*

*Diante do exposto, solicitamos avaliar a pertinência da recomendação 1.*

*Em relação aos fatos apontados na letra “b”, informamos que, no início de 2017, o Serpro foi convidado pelo TCU para participar de grupo de trabalho que visava entender de que forma a dependência com fornecedores se dava, qual a amplitude dessa dependência no âmbito da Administração Pública e possibilidades regulatórias que viessem a amenizar seus impactos nos órgãos reféns de determinada tecnologia. O estudo, ainda em caráter reservado, foi encaminhado pelo TCU ao MP, em agosto de 2017, para apreciação e regulamentação. Estamos aguardando as orientações que serão emanadas em nível federal, mas continuando a agir de forma proativa na busca de novas tecnologias e possibilidades de descarte e substituição, de modo a reduzirmos as contratações nas modalidades de inexigibilidade e dispensa.*

*Diante do exposto, solicitamos avaliar a pertinência da recomendação 2.*

*Em relação aos fatos apontados na letra “c”, informamos a existência de indicadores referentes a efetividade da etapa de planejamento e da assiduidade das unidades nas reuniões de ETP. Esses indicadores foram escolhidos de maneira a demonstrar o percentual de itens intempestivos que ocorre ao longo do ano e para expor a assiduidade das unidades nas reuniões de ETP, sendo possível desmembrar essas informações para a verificação de desvios.*



*Trabalhamos ainda com outros artefatos, como o Painel de Monitoramento das Contratações de Investimentos, que verifica os andamentos e atrasos das contratações, demonstrando inclusive valores planejados e intempestivos, com abertura por Superintendência, Projeto, Localidade, Tipo de Investimento, DOD e item.*

*Diante do exposto, solicitamos avaliar a pertinência da recomendação 3.*

*Em relação aos fatos apontados na letra “d”, informamos que, para o planejamento de aquisições 2018, incluiremos as informações de vinculação com o Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI.*

*Diante do exposto acatamos a recomendação 4.*

*Em relação aos fatos apontados na letra “e”, informamos que será atualizado o Processo de Aquisições e Contratações do SERPRO para prever de forma explícita o termo de ajuste de contas. Quanto às demais verificações, informamos que, apesar da ausência do processo, as práticas para a execução dos termos consideram:*

- a) necessidade de justificativa quando da solicitação de elaboração do termo de ajuste de contas;*
- b) comprovação da efetiva prestação de serviços;*
- c) manifestação técnica e jurídica sobre o pleito;*
- d) da autorização competente para a execução da despesa, e*
- e) registro e publicação do termo assinado.*

*Diante do exposto acatamos a recomendação 5.”*

## **Análise do Controle Interno**

Com base nas manifestações da unidade auditada, seguem as considerações organizadas por recomendação em que houve proposta de mudança:

Recomendação 1 (relatório preliminar): Promover a avaliação dos casos apontados com vistas a reforçar o cumprimento da Norma GA-002, item 4.3.9.1, que veda a contratação de empresas que tenham como sócios empregados do próprio Serpro, na linha do que diz o Acórdão TCU-Plenário nº 1793/201.

A manifestação foi acatada, tendo em vista as ações já adotadas pela UPC, e a recomendação foi excluída do relatório final.

Recomendação 2 (relatório preliminar): Elaborar estudo sobre a situação atual do Serpro quanto à dependência de fornecedores, relacionados às principais tecnologias necessárias para suportar o crescimento vegetativo do portfólio de soluções.

A recomendação foi mantida para que os resultados produzidos no grupo de trabalho citado na manifestação possam ser devidamente acompanhados pela CGU.

Recomendação 3 (relatório preliminar): Apresentar estudo de revisão dos indicadores Participação Reuniões ETP - Estudos Técnicos Preliminares, Assertividade Processo Planej. Contratações e Contratações Planejadadas, bem como de suas respectivas metas,



com intuito de melhor expressarem ou se adequarem à realidade financeira em que a empresa se encontra.

As justificativas apresentadas não elidiram as dificuldades de interpretação nem os questionamentos a respeito da utilidade dos indicadores levantados no item b) do fato da constatação. Nesse sentido, mantém-se a recomendação original.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Elaborar estudo sobre a situação atual do Serpro quanto à dependência de fornecedores, relacionados às principais tecnologias necessárias para suportar o crescimento vegetativo do portfólio de soluções.

Recomendação 2: Apresentar estudo de revisão dos indicadores Participação Reuniões ETP - Estudos Técnicos Preliminares, Assertividade Processo Planej. Contratações e Contratações Planejadas, bem como de suas respectivas metas, com intuito de melhor expressarem ou se adequarem à realidade financeira em que a empresa se encontra

Recomendação 3: Apresentar proposta de desdobramento do planejamento estratégico em planos tático (aos moldes de um PDTI) e operacional buscando alcançar efetividade, em especial no que diz respeito às contratações, para que assim possa otimizar o uso dos recursos institucionais.

Recomendação 4: Apresentar plano de ação para tratar os itens elencados no subitem relativo aos Termos de Ajustes de Contas.

### **1.1.1.6 CONSTATAÇÃO**

#### **Fragilidades nas etapas de planejamento e gestão contratual do processo de Contratação de Bens e Serviços de TI**

##### **Fato**

##### **Objetivo Estratégico afetado:**

**“OE7 - Adequar o custo total ao limite de R\$ 2,8 bilhões em 2022”.**

##### **Riscos Associados:**

**Risco de ineficiência nos gastos com aquisições de bens e serviços, incorrendo em elevação de custos do processo produtivo.**

**Risco legal de descumprimento dos normativos relativos à temática de licitações e contratos, incorrendo em situações de desconformidade frente aos órgãos de controle interno e externo.**

O item “c” da ata do TCU estabelecia que deveriam ser objeto desta auditoria anual de contas a realização de uma análise das “principais contratações” do Serpro. Para atender a esse objetivo foram propostas questões de auditoria tomando como base o Acórdão 0916/2015 – TCU-Plenário, de 22/04/2015, que consolida avaliações de contratos para a prestação de serviços de tecnologia da informação (TI) em 06 (seis) outros trabalhos no



âmbito da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti). Nesse sentido, na etapa de planejamento da auditoria, foram definidas as seguintes questões de auditoria de forma separada para os contratos de TI e demais contratos a saber:

Quadro – Questões de auditoria por temas relacionados às contratações de TI

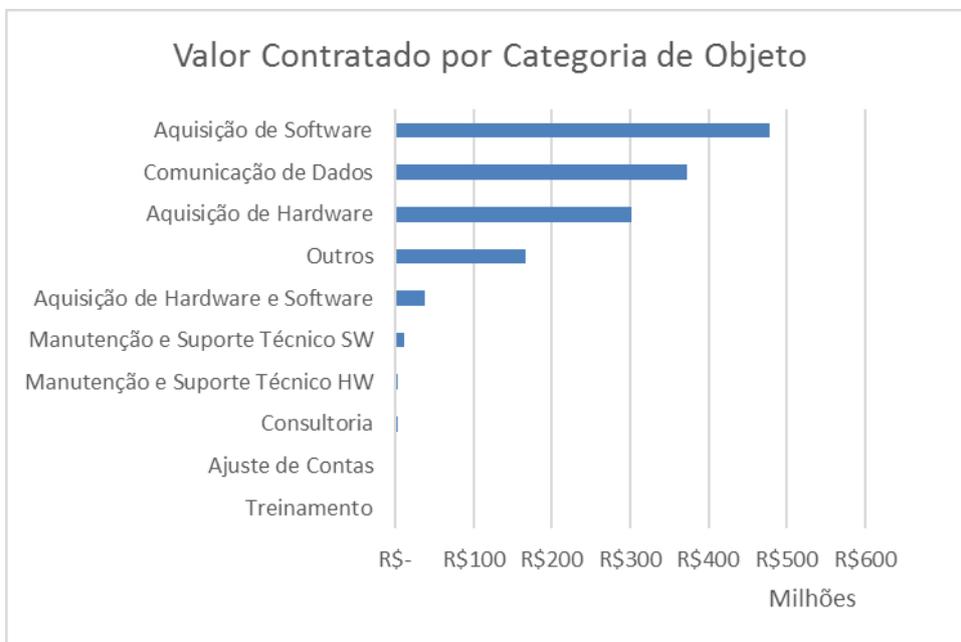
<b>Temas</b>	<b>Questões de auditoria</b>
Planejamento da contratação	O planejamento da contratação foi feito de forma a criar subsídios para a adequada gestão do contrato resultante?
	A escolha da solução de TI foi precedida de estudos que comprovem sua viabilidade e adequação?
	As contratações de Soluções de TI foram precedidas de pesquisas de preço de mercado?
Gestão contratual	O monitoramento do contrato de prestação de serviços de TI é executado de forma satisfatória?
	As Soluções de TI contratadas estão sendo utilizadas?
	O recebimento dos serviços prestados foi feito de acordo com a legislação?

O Serpro definiu um processo formal de aquisições – PAQ, regulado pelas normas GA-002 e GA-020, que foram observadas neste trabalho para o apontamento das falhas que serão detalhadas a seguir. Esse processo é composto de 04 (quatro) etapas: Planejamento das Contratações, Contratação, Gerenciamento Contratual e Gestão da Qualidade.

Para responder às questões propostas foi realizada seleção de processos com base em uma matriz de risco dos contratos vigentes em 2016. Para a seleção dos contratos, cujas licitações seriam auditadas, buscou-se classificar os contratos de acordo com o objeto, conforme categorias abaixo:

Figura – Distribuição do valor contratado por tipo de contrato.





Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

A partir dessa classificação do objeto, foram excluídos os contratos licitados em períodos diferentes de 2016. Em seguida, foram selecionados os contratos que apresentavam maior pontuação na matriz de risco, para cada categoria de objeto. Assim, foi selecionado, sucessivamente, um contrato de “Treinamento”, um de “Aquisição de Hardware”, etc. Apenas a categoria “Manutenção e Suporte Técnico de HW” não teve nenhum contrato vigente em 2016 e que tenha sido licitado nesse mesmo ano. No intuito de avaliar o grau de efetividade da matriz em si, foram selecionados os três contratos com menor indicação de risco (com menor pontuação na matriz), independentemente do objeto. Segue abaixo lista de contratos selecionados:

Quadro – Lista de contratos selecionados.

<b>Classificação Geral na Matriz de Risco</b>	<b>Nº do Contrato</b>	<b>Categoria de Objeto</b>	<b>Modalidade de licitação</b>	<b>Valor Empenhado em 2016 (em R\$)</b>
2	56608	Aquisição de software	INEXIGIBILIDADE COM PROCESSO DECISÓRIO	26.862.000,82
7	56380	Comunicação de dados	PREGÃO ELETRÔNICO COM PROCESSO DECISÓRIO	6.273.855,00
24	57885	Aquisição de hardware	INEXIGIBILIDADE COM PROCESSO DECISÓRIO	6.885.127,00
28	56377	Manutenção e suporte	INEXIGIBILIDADE COM PROCESSO DECISÓRIO	2.413.000,02



		técnico SW		
40	55766	Outros	INEXIGIBILIDADE COM PROCESSO DECISÓRIO	34.874,88
42	57706	Aquisição de hardware e software	PARTICIPAÇÃO/PEDIDO EM ATA DE REGISTRO DE PREÇO	0,00 <sup>3</sup>
47	57578	Ajuste de Contas para Solucionar Pendências Financeiras	AJUSTE DE CONTAS	19.328,46
64	57201	Consultoria e Manutenção e suporte técnico SW	PARTICIPAÇÃO/PEDIDO EM ATA DE REGISTRO DE PREÇO	241.886,63
133	57255	Treinamento	INEXIGIBILIDADE SEM PROCESSO DECISÓRIO	45.000,00
210	55165	Outros	PREGÃO ELETRÔNICO SEM PROCESSO DECISÓRIO	13.007,55
211	56534	Ajuste de Contas para Solucionar Pendências Financeiras	AJUSTE DE CONTAS	ND <sup>4</sup>
212	57759	Ajuste de Contas para Solucionar Pendências Financeiras	AJUSTE DE CONTAS	75.303,60
Total			12 contratos	42.863.383,96

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Cumpramos ressaltar que não foi objeto de análise o processo licitatório do contrato RG nº 56534 pela dificuldade de obtenção da documentação, haja vista que de acordo com a

<sup>3</sup> Não houve empenho realizado em 2016 e segundo o parecer jurídico COJUR Nº2016/0908 não havia previsão orçamentária para a realização dessa despesa. O contrato foi assinado em 30 de novembro de 2016 no valor de R\$ 37.899.819,00 e com previsão de início de pagamento após 180 dias da assinatura do contrato.

<sup>4</sup> Como esta equipe de auditoria não teve acesso aos autos do processo, não foi possível obter valor do contrato.



empresa, o processo é físico e estava localizado nas dependências da Regional de São Paulo do Serpro.

Os contratos RG nº 57578 e 57759 foram objeto de análise em separado, uma vez que não foram provenientes de processo licitatório, mas resultante de pagamentos por serviços prestados sem o devido contrato vigente que desse amparo ao mesmo.

O contrato RG nº 57255 por não ser um contrato de TI, foi analisado em procedimento apartado e não apresentou falhas diferentes das relatadas para os contratos de TI.

Relativamente às contratações de TI, o volume de recursos auditados foi de R\$ 42.710.700,35. Seguindo as questões de auditoria propostas foram verificadas deficiências nos 7 (sete) contratos analisados. Segue quadro que resume os principais achados dessa avaliação, segregados por Planejamento da Contratação e por Gerenciamento Contratual e seguindo o modelo do Acórdão 0916/2015 – Plenário, de 22/04/2015:

Quadro – Achados de Auditoria nos Contratos de TI	Contrato						
	56608	56380	56377	55766	57201	57706	57885
<b>Achados da etapa de Planejamento da Contratação</b>							
Falhas/Ausência na definição dos resultados esperados com a contratação	X	X	X	X	X	X	X
Falhas na indicação do alinhamento estratégico organizacional e seus desdobramentos setoriais	X	X	X	X	X	X	X
Falhas na elaboração/Inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a ser contratados	X	X	X		X	X	X
Falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas	X		X	X			



Falhas/ausência de Análise de Investimento da solução a ser adquirida	x	x	x	x	x	x	x
Incompletudes e falhas formais nos documentos de planejamento	x	x	x			x	x
Falhas na promoção de competitividade por restrição da solução	Item excluído após a manifestação da unidade auditada em resposta ao relatório preliminar.						
Falhas/ausência de realização de pesquisa de preços	x	x	x	x	x	x	x
Critério de remuneração da contratada não vinculado à entrega de resultados <sup>5</sup>			x				
<b>Achados da etapa de Gerenciamento Contratual</b>							
Falhas na gestão dos riscos conhecidos da contratação	x	x	x	x	x	x	x
Ausência de aplicação das sanções cabíveis por descumprimento de níveis de serviço	Item excluído após a manifestação da unidade auditada em resposta ao relatório preliminar.						
Ausência/Dificuldade de rastreamento dos serviços prestados	x	x	x	x			
Pagamento por serviços não prestados			x				

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria, seguindo o modelo do Acórdão 0916/2015 – Plenário, de 22/04/2015.

A seguir, apresentam-se os detalhes dos achados relacionados a licitações e contratações de TI:

<sup>5</sup> Objeto de constatação específica



## **i) Planejamento da Contratação**

Cumpra esclarecer que a execução da fase de planejamento da aquisição de bens e serviços de TI é obrigatória, independentemente do tipo de contratação, inclusive nos casos de inexigibilidade, dispensa ou licitação dispensada, criação ou adesão à ata de registro de preços. Se o ente é integrante do Sisp, tal obrigação está estabelecida na IN SLTI nº 4/2014, art. 4º e 9º, § 2º. Para entes não integrantes do Sisp, a obrigatoriedade da execução da fase de planejamento da contratação de TI está normatizada e consubstanciada na necessidade da elaboração dos devidos estudos técnicos preliminares. Nesse sentido, o Serpro, por meio de seus normativos, estabelece a obrigatoriedade de realização da etapa de planejamento da contratação.

### **Falhas/Ausência na definição dos resultados esperados com a contratação**

A etapa de planejamento da contratação do PAQ prevê as seguintes etapas sequenciais: elaboração do DOD (documento de oficialização da demanda) e RO (relação de objetos da demanda); elaboração de planos de aquisição e contratações; elaboração de estudos técnicos preliminares – ETPs; elaboração do TR (termo de referência) ou PB (projeto básico).

O DOD definido no PAQ, diferentemente do que estabelece a IN SLTI nº 04/2014 no inc. XII do art. 5º, é o documento que juntamente com a RO descreve as necessidades de contratação que embasam o Plano de Contratação da empresa para um determinado exercício. Tal plano é elaborado no ano anterior ao do exercício e atualizado ao longo deste. Assim, o DOD agrupa diversas necessidades que tenham alguma relação, funcionando como um projeto. Nesse sentido, a descrição da necessidade e demais itens, em especial os resultados esperados, se mostram de forma genérica para se adequar lista de itens englobados pelo DOD.

Apenas quando da elaboração do ETP é que a necessidade é de fato individualizada para a contratação. No ETP os resultados esperados estão previstos no campo “Justificativa para a contratação”, aba “Seleção do Fornecedor”. No PB/TR, os resultados esperados, quando presentes, constam no item justificativa. Nos processos RGs 56608, 56377, 55766, 57201, 57885 a descrição dos resultados esperados se apresentou de forma genérica.

Nenhum dos sete contratos analisados faz referência a benefícios em termos financeiros.

### **Falhas na indicação do alinhamento estratégico organizacional e seus desdobramentos setoriais**

Conforme preconiza o inciso I do art. 11 da IN 4/2014 da SLTI/MPOG, a contratação de TI deve estar alinhada ao planejamento estratégico da organização e essa indicação deve estar prevista no DOD. Nessa mesma linha está o mandamento do item 4.1.3.a da versão 7 da norma GA-2/2011.

Para os processos analisados, em nenhum dos DODs consta informação de qual objetivo estratégico ou seus desdobramentos setoriais se inserem as contratações, o que dificulta



a realização da tomada de decisão tendo em conta que os investimentos devem ser priorizados. Assim, aquisições de grande relevância podem ser preteridas em detrimento de outras sem qualquer alinhamento ao planejamento estratégico simplesmente porque foram demandas em momento posterior, quando a quantidade de recursos já não seria suficiente para cobrir as despesas dela decorrentes.

A respeito do alinhamento com o PDTI e em resposta à solicitação de auditoria, a área responsável pela elaboração do plano (CETEC) informou que "Senhor Auditor Interno, informo que o PDTI foi publicado em 14/06/2017, não estando vigente em 2016." Nesse sentido não foi realizada a verificação do alinhamento da solução de TI com o referido plano.

### **Falhas na elaboração/Inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a ser contratados**

Conforme o Acórdão 916/2015-TCU-Plenário, a inexistência ou elaboração inadequada da memória de cálculo do volume de serviços a ser contratados, prejudica a justificativa do volume de serviços a ser contratado. Nessa mesma linha, o inciso II do art. 2º do Decreto 2.271/1997 prevê a necessidade de se demonstrar a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada. Ainda, considerando o *caput* do art. 2º da Lei 9.784/1999 (princípio da motivação):

*“considera-se imprescindível que a relevante decisão acerca do volume de serviços a ser contratado seja motivada, por meio de uma memória de cálculo que demonstre a relação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada(item 128 do Acórdão 916/2015-TCU-Plenário)”*.

Em 07 (sete) processos não foram encontradas evidências de memória de cálculo ou instrumento equivalente para justificar o volume contratado para a totalidade dos itens de cada contratação. Em alguns casos o volume foi justificado por série histórica de contratos anteriores, embora o “crescimento vegetativo”, base para o aumento do volume em algumas contratações, não tenha sido devidamente justificado. Abaixo listam-se as situações verificadas em cada contrato:

- a) No contrato RG nº 56608 só consta que haverá uma manutenção dos softwares já existentes. Para os novos softwares objetos do contrato, não consta qualquer justificativa da quantidade.
- b) No contrato RG nº 56380 a justificativa apontada no TR diz que se trata de manutenção dos circuitos de comunicação de dados já existentes e de novos necessários, mas esta equipe não recebeu as evidências de embasamento dos quantitativos.
- c) No contrato RG nº 56377 não foi disponibilizado para esta equipe de auditoria documento que justificasse a quantidade de licenças adquiridas para o produto “*M Output Management WebAccess (users)*”.
- d) No contrato RG nº 55766 não há justificativa para a quantidade: dois, uma para cada datacenter (São Paulo e Brasília), mas não se explica a necessidade de haver um em cada datacenter.
- e) No contrato RG nº 57201 para o item “Serviços Técnicos Especializados em produtos *Red Hat*” não há embasamento do volume nem no ETP nem no TR.
- f) No contrato RG nº 57706 não há evidência de que quantidade de



armazenamento contratada suprirá a demanda por serviços, apenas um texto informando quais produtos poderão fazer uso da solução e indicativo de novos negócios.

- g) No contrato RG nº 57885, segundo a documentação encaminhada, trata-se de contratação para atender crescimento vegetativo do serviço SPED e-Financeira, mas não há memória de cálculo ou equivalente que embase o referido crescimento.

### **Falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas**

Foi verificado que os artefatos ETP, TR /PB da fase de planejamento da contratação possuem campo específico para a definição dos níveis de serviço dos objetos contratados, bem como as sanções por descumprimento dos níveis acordados. As definições dos níveis de serviços e respectivas sanções por descumprimento foram claramente estabelecidas nos contratos RGs 56380, 57202, 57706 e 57885.

Relativamente ao contrato RG nº 56608, a definição dos níveis de serviço prevê multa em caso de não atendimento dos chamados abertos no prazo estabelecido. Entretanto não estabelece prazo para conclusão do atendimento e, por consequência, uma sanção associada. Por exemplo, o relatório de março de 2017 tem um chamado crítico aberto no início do mês e não encerrado; com data/hora de atendimento idêntica à data de abertura do chamado. Assim, prever como descumprimento do nível de serviço apenas o momento do início do atendimento e não de sua conclusão, quando o início do atendimento se dá quase instantaneamente após a abertura do chamado, torna inviável a aplicação de sanção.

No contrato RG nº 56377 assim como no contrato citado acima, só está previsto tempo para início de atendimento ao chamado, não vinculando ao prazo de resolução ou restabelecimento do ambiente em caso de atendimento presencial. Para os chamados abertos de média e baixa severidade não é possível identificar de quanto é o prazo para atendimento ou resolução do chamado, e, por consequência, da aplicação da penalidade. Os relatórios de cumprimento de níveis de serviço constantes na documentação do processo informam que entre a abertura do chamado e o início do atendimento decorreram no máximo 33 minutos. Não se verificou nos documentos disponibilizados a aplicação de penalidades, o que só corrobora a fragilidade na definição dos níveis de serviço.

A respeito do contrato RG nº 55766 o item 3 do PB não prevê sanções por descumprimento dos níveis de serviço. Relatórios constantes na documentação da gestão contratual demonstram que foi aberto nenhum chamado no período de junho/2016 a janeiro/2017.

### **Falhas/ausência de Análise de Investimento da solução a ser adquirida**

Apenas o contrato RG nº 56608 traz uma análise econômico financeira amparada em dois cenários (manutenção da solução atual ou compra de novas soluções e manutenção, sem atentar para o retorno do investimento, apenas baseado no custo). Dessa maneira, entende-se que não foi realizada análise de investimento para nenhuma das aquisições analisadas, que englobassem análise de viabilidade econômica, financeira, tecnológica, mercadológica e de riscos de forma consistente. O ETP pretende ser uma ferramenta que contempla essas análises, mas em nenhum deles há a análise de custo/benefício.



O artefato Relação de Objetos – RO, que é complementar ao DOD, possui uma planilha denominada “Análise de Viabilidade”, onde deve ser realizada uma análise de viabilidade do projeto em termos financeiros. Como reportado no item “Falhas/Ausência na definição dos resultados esperados com a contratação” deste relatório o artefato DOD agrupa diversas necessidades que tenham alguma relação, funcionando como um projeto. Por essa razão, não é possível analisar a viabilidade de cada um dos processos de contratação derivados de um único DOD, restando prejudicada a Análise de Investimento para a contratação.

### **Incompletudes e falhas formais nos documentos de planejamento**

Os principais artefatos a serem produzidos na etapa de planejamento da contratação do PAQ são ETP e TR/PB. O inciso XIII do art. 2º da IN 4/2014 da SLTI/MPOG define o ETP como sendo o “documento que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação” O modelo de ETP disponibilizado para preenchimento consiste num documento que conta com 25 planilhas (abas). Algumas delas são de preenchimento automático a partir de informações constante no próprio documento. Muitas dessas informações estão replicadas no modelo de PB/TR.

Foram observadas as seguintes impropriedades nos ETPs analisados:

- a) Planilhas (abas) inteiras preenchidas com dados de outro processo, em nada relacionado com o processo em análise;
- b) Preenchimento de campos de forma genérica, dificultando a análise das demais partes interessadas no processo;
- c) Ausência de preenchimento de campos obrigatórios e/ou úteis ao planejamento da contratação.

### **Falhas/ausência de realização de pesquisa de preços**

O art. 22 da IN4/2014 SLTI/MPOG determina que

*“A estimativa de preço da contratação deverá ser realizada pelos Integrantes Administrativo e Técnico para elaboração do orçamento detalhado, composta por preços unitários e fundamentada em pesquisa no mercado, a exemplo de contratações similares, valores oficiais de referência, pesquisa junto a fornecedores ou tarifas públicas”.*

Nos contratos analisados as pesquisas de preços em geral são deficientes no sentido de que foram realizadas apenas com fornecedor único, sem analisar outras contratações no setor público, ou realizadas somente com os fornecedores da solução com preços muito acima dos de mercado e dos de fato contratados.

Nesse sentido, não se verificou uma preocupação com a priorização de investimentos, em especial na situação financeira em que a empresa se encontra. Pelos documentos constantes nos processos a aprovação pela diretoria, quando necessária, não é embasada num modelo de decisão com a utilização de um método que estabeleça critérios de priorização para a tomada de decisão.

#### *ii) Gerenciamento Contratual*



Nesta seção estão consolidados os resultados obtidos quanto a controles que abordam a monitoração e o recebimento dos serviços de TI na etapa de gestão contratual.

### **Falhas na gestão dos riscos conhecidos da contratação**

Nas contratações de TI examinadas, as falhas ocorreram na etapa de planejamento, uma vez que foram elencados apenas riscos genéricos, sem identificação dos riscos específicos dos contratos a serem celebrados. Nos processos dos contratos RG 55766 e 57201 não foram encontradas evidências da realização de análise de riscos. Como consequência, na etapa de gestão do contrato verifica-se a ausência de ações para tratar os riscos identificados na etapa de planejamento.

### **Ausência/Dificuldade de rastreamento dos serviços prestados**

A dificuldade/ausência de rastreamento dos serviços prestados foi verificada em 04 (quatro) contratos analisados. A falta de rastreabilidade dos serviços prestados pode indicar comprometimento à economicidade da contratação em face da possibilidade de pagamentos por serviços não prestados.

O que se observou foi que o gestor e os fiscais emitem os termos de recebimento, atestando que os serviços foram prestados e atendem os requisitos estabelecidos em contrato, mesmo que não haja sequer a discriminação dos serviços que foram prestados.

Apesar de haver vinculação nos termos de recebimento aos processos de pagamento, ao analisar os itens constantes nos documentos fiscais não é possível fazer a ligação com o objeto contratado dada que a descrição deles não equivale à constante no contrato. Ainda há contratos em que a descrição do objeto é remetida a planilhas anexas que tornam difícil a sua identificação (RG nº 56380).

### **Causa**

Como prováveis causas dos apontamentos aqui trazidos, destacam-se: (i) preenchimento dos artefatos de planejamento apenas para cumprir as formalidades processuais, acarretando em descrições genéricas ou replicação de informações de outros processos; (ii) desalinhamento dos normativos afetos à temática de contratações com a jurisprudência do TCU sobre planejamento e gestão contratual.

### **Manifestação da Unidade Examinada**

Sobre os fatos apresentados nesse item, o Serpro apresentou, por meio do expediente Ofício – DP – 027996/2017, a seguinte manifestação:

*“Em relação aos fatos apontados no item “Falhas/Ausência na definição dos resultados esperados com a contratação”, informamos que faremos a previsão normativa no que se refere a obrigatoriedade do que deve ser contemplado na evidenciação dos resultados esperados nos documentos de planejamento. Orientaremos os gestores acerca da necessidade de maior detalhamento das informações vinculadas aos resultados esperados.*”



*Diante do exposto, acatamos a recomendação 1, no tocante a este ponto.*

*Em relação aos fatos apontados no item “Falhas na indicação do alinhamento estratégico organizacional e seus desdobramentos setoriais”, informamos que o novo módulo de Planejamento das Contratações (Funcionalidades DOD, Relação de Itens e Projeto), que foi sistematizado no exercício 2017, possui a funcionalidade de vinculação aos objetivos estratégicos. Além disso, para o planejamento de 2018, incluiremos as informações de vinculação ao PDTI.*

*Diante do exposto, acatamos a recomendação 2, no tocante a este ponto.*

*Em relação aos fatos apontados no item “Falhas na elaboração/Inexistência de memória de cálculo do volume de serviços a ser contratados”, informamos que será disponibilizado campo específico para registro da memória de cálculo na sistematização dos Estudos Técnicos Preliminares. O prazo para implementação é o primeiro semestre de 2018.*

*Diante do exposto, acatamos a recomendação 3, no tocante a este ponto.*

*Em relação aos fatos apontados no item “Falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas”, informamos que os níveis de serviços já são definidos nos Estudos Técnicos Preliminares. Com a sistematização dos Estudos Técnicos Preliminares, prevista para o primeiro semestre de 2018, acreditamos que esse processo ganhará qualidade e transparência.*

*Em relação as possíveis falhas apontadas nos contratos 56608, 56377 e 55766, esclarecemos:*

*a) Contrato RG/Nº 56608, a Software AG na sua política de suporte não oferta tempo de solução para os softwares. A Software AG recusa-se a assinar contrato com tempo de solução.*

*b) Contrato RG/Nº 56377, entendemos que os níveis de serviços estão adequados, com tempo de solução e inclusive caso o ambiente não seja restabelecido (severidade 1) em até 4 horas, é iniciado o atendimento presencial.*

*c) Contrato RG/Nº 55766, trata-se do observatório nacional, que oferta o serviço de sincronismo de tempo por meio da Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Computação Científica – FACC que tem modelo de contrato próprio e não aceita incluir níveis de serviços nos contratos.*

*Diante do exposto, solicitamos avaliar a pertinência das recomendações 4 e 5, no tocante a este ponto.*

*Em relação aos fatos apontados no item “Falhas/ausência de Análise de Investimento da solução a ser adquirida”, informamos que as informações de VPL (Valor Presente Líquido), Payback (Tempo de Retorno) e TIRM (Taxa Interna de Retorno Modificada) já são utilizadas desde 2016 no processo de priorização para as demandas que possuem vinculação direta com contrato de receita. Como as contratações são realizadas por objetos, não é possível, na etapa de contratação, vincular o valor de um objeto ao retorno do mesmo de maneira isolada, visto que o retorno é calculado pela implementação da solução completa. Além disso, a compra de objetos que atendem diversos serviços de maneira compartilhada não é vinculada a um contrato de receita específico. Esses valores são suportados pelo processo de precificação dos serviços, de acordo com o processo produtivo ao qual são classificados.*



*Diante do exposto, solicitamos avaliar a pertinência da recomendação 1, no tocante a este ponto.*

*Em relação aos fatos apontados no item “Incompletudes e falhas formais nos documentos de planejamento”, informamos que a sistematização dos Estudos Técnicos Preliminares, prevista para o final do primeiro semestre de 2018, terá a reformulação do modelo do artefato para facilitar o preenchimento em etapas de forma colaborativa entre os atores envolvidos. As informações dos Estudos Técnicos Preliminares migrarão de maneira automática para o PB/TR, evitando duplicidade de preenchimento. Orientaremos os gestores quanto à importância do preenchimento de forma clara, com as informações necessárias e relevantes a cada estudo.*

*Diante do exposto, acatamos a recomendação 6*

*Em relação aos fatos apontados no item “Falhas/ausência de realização de pesquisa de preços”, informamos que estudaremos maneiras de aperfeiçoar os procedimentos de estimativa de preços.*

*No que se refere à priorização de investimentos, ela ocorre no período de planejamento das contratações. Essa priorização é registrada na base do orçamento da empresa. No momento da realização da contratação ocorre a autorização de maneira definitiva, de acordo com a alçada prevista em norma.*

*Diante do exposto, acatamos a recomendação 7.*

*Em relação aos fatos apontados no item “Falhas na gestão dos riscos conhecidos da contratação”, estudaremos como conscientizar os gestores da necessidade da realização da análise de riscos de maneira criteriosa para cada contratação.*

*Diante do exposto, acatamos a recomendação 8.*

*Em relação aos fatos apontados no item “Ausência de aplicação das sanções cabíveis por descumprimento de níveis de serviço”, informamos que a análise dos chamados mensais, constantes nos relatórios de chamados técnicos, é realizada após o encerramento de cada chamado. Nessa análise, consultamos os fiscais técnicos do Serpro e da Contratada a fim de levantarmos responsabilidades por eventuais atrasos, pois frequentemente o Serpro precisa de janela com cliente para aplicar a solução apresentada e este prazo não computamos de responsabilidade da Contratada. Consultamos também se houve alguma prorrogação de prazo prevista em contrato e informações que possam ser mais precisas para a execução esperada do contrato. Caso haja evidências do descumprimento contratual por parte da Contratada, é iniciada a proposição de penalidade, garantido o direito de ampla defesa da mesma.*

*Para os chamados citados nos relatórios de 11/2016, 02/2017 e 04/2017 não houve aplicação de sanção administrativa, devido a justificativa do fiscal técnico que o tempo gasto para atendimento e conclusão dos chamados foi de exclusiva responsabilidade do Serpro, conforme Memorandos autuados junto aos relatórios, em anexo.:*

- 11/2016 Siscor 001055/2017-94 (página 8);*
- 02/2017 Siscor 008241/2017-27 (página 5);*
- 04/2017 Siscor 012614/2017-46 (página 5);*

*Em relação ao chamado constante no relatório de 01/2017, ainda estava em aberto no mês de janeiro e a análise é feita após o encerramento do mesmo, onde teremos todas as informações necessárias para o levantamento de responsabilidades.*



*Diante do exposto, solicitamos avaliar a pertinência da recomendação 4 no tocante a este ponto.*

*Em relação aos fatos apontados no item “Ausência/Dificuldade de rastreamento dos serviços prestados”, informamos que entendemos que é possível constatar a rastreabilidade entre os objetos recebidos, atestados e pagos por meio da conferência desses documentos no processo administrativo. Ademais, para aperfeiçoar a constatação desse rastro, já estava prevista evolução no módulo de gerenciamento contratual do sistema Hisaq.*

*Diante do exposto, solicitamos avaliar a pertinência da recomendação 9.”*

### **Análise do Controle Interno**

Com base nas manifestações da unidade auditada, seguem as considerações organizadas por falha/recomendação em que houve proposta de mudança:

#### **Falhas na definição dos Níveis de Serviço contratados e sanções associadas**

Recomendação 4 (relatório preliminar): Prever em seus normativos, nos modelos de artefatos onde são definidos os níveis de serviços a serem contratados, a necessidade de definição de prazo para conclusão de chamados e suas respectivas sanções, no âmbito das contratações em que se façam necessárias.

Recomendação 4 (relatório final): Prever em seus normativos, nos modelos de artefatos onde são definidos os níveis de serviços a serem contratados, a necessidade de definição de prazo para resolução – seja para promover a solução definitiva ou solução de contorno – de chamados e suas respectivas sanções, no âmbito das contratações em que se façam necessárias.

A redação da recomendação foi alterada para melhorar o entendimento a respeito do tema.

Recomendação 5 (relatório preliminar): Para os contratos RG 56608, RG 56377 e RG 55766, realizar a revisão das definições de níveis de serviço contratados, efetuando a repactuação dos contratos onde forem encontradas as impropriedades relatadas.

Considerando a impossibilidade de o Serpro atuar na definição dos níveis de serviço junto aos fornecedores dos contratos RG 56608 e RG 55766 e a justificativa apresentada para os níveis de serviço definidos no contrato RG 56377, a recomendação foi excluída do relatório, o que não impede o Serpro de buscar otimizar os níveis de serviço junto a esses fornecedores em contratações futuras.

#### **Falhas/ausência de Análise de Investimento da solução a ser adquirida**

Recomendação 1 (relatório preliminar): (iii) criar um artefato ou introduzir num artefato já existente item prevendo a realização da análise de investimento para cada contratação, contemplando um dos modelos de avaliação: *Total Cost of Ownership (TCO), Return on Investment (ROI), Net Positive Value (NPV), Internal Rate of Return (IRR), Payback Period (PBP), Economic Value Added (EVA)*.



Recomendação 1 (relatório final): (iii) criar um artefato, ou introduzir num artefato já existente – que componha o processo de contratação, item onde seja possível registrar a análise de investimento a ser realizada para cada projeto/demanda que envolva contratação de bens e serviços de modo que ele possa ser usado no processo decisório, contemplando uma análise econômico-financeira – que considere os custos de investimentos e manutenções, ao menos dois cenários e um horizonte temporal – e, ainda, um dos modelos de avaliação: *Total Cost of Ownership (TCO)*, *Return on Investment (ROI)*, *Net Positive Value (NPV)*, *Internal Rate of Return (IRR)*, *Payback Period (PBP)*, *Economic Value Added (EVA)*.

Considerando a manifestação da unidade no sentido de que a análise de investimentos é realizada por demanda e a priorização de investimentos é realizada no planejamento da contratação, o item iii) foi alterado para melhor se adequar ao processo de aquisição da empresa. Isso tudo para que no processo decisório da empresa, os responsáveis pela tomada de decisão sejam municiados de informações em termos econômicos e financeiros para aprovar a aquisição de bens e serviços.

### **Ausência de aplicação das sanções cabíveis por descumprimento de níveis de serviço**

Este foi excluído do relatório final tendo em vista as justificativas dadas pela UPC para a não aplicação das sanções, quais sejam: em três chamados o não cumprimento dos níveis de serviço se deu por culpa exclusiva do Serpro e um chamado ainda não havia sido encerrado para que se pudesse apurar se os níveis de serviço haviam sido atingidos.

### **Ausência/Dificuldade de rastreamento dos serviços prestados**

Recomendação 9 (relatório preliminar): Estabelecer em normativo interno a necessidade de que os fiscais de contratos de TI identifiquem corretamente os objetos atestados nos termos de recebimento por ele assinados, de maneira a manter a sua rastreabilidade em relação aos pagamentos efetuados.

As justificativas apresentadas pela unidade relativas à dificuldade de rastreamento dos serviços prestados não foram suficientes para o afastar o apontamento, na medida em que não explicam como seria possível realizar o rastreamento dos itens e serviços entregues em relação aos pagamentos realizados, por exemplo no âmbito dos contratos em análise. Ainda, para que seja possível acompanhar de maneira mais efetiva a evolução da ferramenta Hisaq no tocante à melhora do rastreamento dos serviços prestados, mantém-se a recomendação.

### **Recomendações:**

Recomendação 1: Adotar os seguintes procedimentos: (i) alertar os seus gestores sobre a necessidade da adequada descrição dos resultados esperados com a contratação (Norma GA-2/2011, item 4.1.3.b); (ii) prever em seus normativos que a descrição dos resultados esperados com a contratação contenha, no mínimo, os benefícios financeiros advindos com a contratação, e como a contratação impacta positivamente no negócio da organização; (iii) criar um artefato, ou introduzir num artefato já existente - que componha o processo de contratação, item onde seja possível registrar a análise de investimento a ser realizada para cada projeto/demanda que envolva contratação de bens e serviços de modo que ele possa ser usado no processo decisório, contemplando uma análise econômico-financeira - que considere os custos de investimentos e manutenções e um horizonte temporal - e, ainda, um dos modelos de avaliação: Total Cost of



Ownership (TCO,) Return on Investment (ROI), Net Positive Value (NPV), Internal Rate of Return (IRR), Payback Period (PBP), Economic Value Added (EVA).

Recomendação 2: Prever em seus normativos a necessidade de indicação: (i) da informação de qual objetivo estratégico a contratação está vinculada (item I do art.11 da IN 4/2014 da SLTI/MPOG e item 4.1.3.a) da norma GA-2/2011) e (ii) do alinhamento com o PDTI quando for o caso (item I do art.11 da IN 4/2014 da SLTI/MPOG).

Recomendação 3: Prever em seus normativos a necessidade de que a quantificação ou estimativa prévia do volume de serviços a ser contratado seja justificada mediante a elaboração de documento que demonstre a relação entre a demanda prevista e a quantidade a ser contratada, a exemplo de memória de cálculo.

Recomendação 4: Prever em seus normativos, nos modelos de artefatos onde são definidos os níveis de serviços a serem contratados, a necessidade de definição de prazo para resolução de chamados ? seja para promover a solução definitiva ou solução de contorno ? e suas respectivas sanções, no âmbito das contratações em que se façam necessárias.

Recomendação 5: Realizar avaliações de qualidade dos artefatos preenchidos no âmbito de contratações realizadas voltadas para revisão dos modelos usados e visitar os modelos de artefatos, em especial o ETP, tendo por base a avaliação de qualidade dos artefatos preenchidos no âmbito das contratações já realizadas de forma a: i) evitar redundância no preenchimento de informações; ii) retirar campos pouco utilizados e que não tenham grande relevância para o processo; e iii) melhor orientar o preenchimento dos campos mais relevantes para cada um dos artefatos.

Recomendação 6: Implementar os controles internos propostos no Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação do TCU, com destaque para publicação de normativo interno estabelecendo: (i) procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço e (ii) obrigação da revisão dos artefatos produzidos no planejamento das contratações por servidor sênior, de modo a verificar se os preços dos itens a contratar foram estimados preliminarmente e de forma adequada.

Recomendação 7: Adotar ações adicionais de sensibilização e capacitação acerca da gestão de riscos em contratações de TI.

Recomendação 8: Estabelecer em normativo interno a necessidade de que os fiscais de contratos de TI identifiquem corretamente os objetos atestados nos termos de recebimento por ele assinados, de maneira a manter a sua rastreabilidade em relação aos pagamentos efetuados.



### 1.1.1.7 CONSTATAÇÃO

**Critério de remuneração da contratada não vinculado à entrega de resultados e pagamento por serviços não prestados no contrato RG nº 56377.**

**Fato**

#### **Objetivo Estratégico afetado:**

**“OE7 - Adequar o custo total ao limite de R\$ 2,8 bilhões em 2022”.**

#### **Riscos Associados:**

**Risco de ineficiência nos gastos com aquisições de bens e serviços, incorrendo em elevação de custos do processo produtivo.**

**Risco legal de descumprimento dos normativos relativos à temática de licitações e contratos, incorrendo em situações de desconformidade frente aos órgãos de controle interno e externo.**

O contrato RG nº 56377 tem como objeto a prestação de serviços de manutenção, atualização e suporte técnicos para softwares da família *IN CONTROL*. Trata-se de continuidade de prestação de serviço, que anteriormente era amparada pelo contrato RG nº 50528 de 2013 e seu termo aditivo (TA nº 52694).

Os produtos foram contratados na modalidade de licenciamento. Dos sete itens contratados, cinco tem como unidade de medida “*task*” para definição do preço. O item *Control-M Workload Automation* tem como unidade de medida para precificação “*enterprise*”, onde foi contratada uma licença para a organização. E, para o produto *Control-M Output Management WebAccess* a unidade de medida no estabelecimento do preço é a quantidade de usuários.

Relativamente aos produtos contratados por *task*, conforme o contrato, destaca-se:

A partir da assinatura do contrato, o SERPRO deverá informar formalmente à Contratada, quais os picos máximos de *tasks* programadas nas plataformas *Mainframe* (MF), Distribuída (DS) e Total (MF+DS), nos 6 (seis) meses anteriores. Caso os valores (picos máximos) sejam maiores que os respectivos limites contratados, haverá uma cobrança adicional, mediante a elaboração de Contrato. (grifos nossos ao item 5.3.1.1 da cláusula quinta do contrato RG nº 56377, pg 8)

Caso o quantitativo apurado para o pico Total (MF+DS) ou para o pico do ambiente MF seja maior que o limite contratado, deverá ser calculado o crescimento a ser contratado. (grifos nossos ao item 5.3.1.6 da cláusula quinta do contrato RG nº 56377, pg 8)

Caso o valor calculado para crescimento seja negativo (utilização inferior a capacidade contratada), o valor do crescimento será igual a Zero. (grifos nossos ao item 5.3.1.8 da cláusula quinta do contrato RG nº 56377, pg 8)

Dessa maneira, é possível verificar que se a quantidade de unidades de medida ultrapassar o limite diário contratado, o Serpro deve pagar o adicional por meio de novo



contrato. E em caso de utilização de capacidade inferior à contratada não há a previsão de qualquer ressarcimento ou compensação.

Nesse sentido, observa-se o descumprimento da súmula 269 do TCU, na medida em que se estabeleceu um critério de remuneração desvinculado da entrega de resultado ao se remunerar a contratada por uma quantidade de tasks que não necessariamente são executadas.

Já o pagamento por serviços não prestados foi verificado no produto *Control-M Output Management WebAccess*, onde foi contratado o serviço de manutenção, atualização e suporte técnicos para 300 licenças de usuário e só há 166 usuários cadastrados. Impende destacar que essa quantidade de licenças já vinha sendo contratada pelo Serpro desde 2013 conforme constava no contrato anterior (RG nº 50528). Também não foi possível identificar nos documentos que foram disponibilizados pelo Serpro (logs de acesso) se todos esses usuários estão de fato fazendo uso da ferramenta.

## **Causa**

Como prováveis causas dos fatos apontados destacam-se:

- Não vinculação da remuneração do contrato a resultados ou a atendimento de níveis de serviços, indo de encontro ao que prega a súmula 269 do TCU;
- Ausência de memória de cálculo para justificar o quantitativo de licenças adquiridas para o produto *Control-M Output Management WebAccess*

## **Manifestação da Unidade Examinada**

Sobre os fatos apresentados nesse item, o Serpro apresentou, por meio do expediente Ofício – DP – 027996/2017, a seguinte manifestação:

*“No tocante aos fatos apontados, cabe esclarecer que a métrica de medição de tasks por picos é o modelo de negócio do fabricante BMC, sendo aplicada para todos os contratos com empresas públicas e privadas.*

*Em relação ao ressarcimento de eventuais valores pagos a maior no âmbito do contrato RG 56377, cujo objeto refere-se a manutenção, atualização e suporte técnico de produtos adquiridos e utilizados, nesta modalidade, ao longo dos anos, não foi realizado nenhum pagamento superior àqueles contratados, conforme relatório parametrizado de previsto x realizado, em anexo.*

*O SERPRO vem negociando nos últimos anos com a BMC Brasil outras formas de medições para as ferramentas que serão licenciadas por task, entretanto, não obtivemos sucesso.*

*Para o processo de licitação de serviços de manutenção, atualização e suporte técnico para os softwares incontrol, que substituirá o contrato RG 56377, que vence em 27/10/2017, o Serpro já está revendo as quantidades do baseline dos produtos que estão sendo contratados pela métrica task e a quantitativo de licenças da ferramenta Control-M Output Management WebAccess para refletir a quantidade de usuários das licenças.*

*A revisão das quantidades são decorrentes da consolidação de ambientes, redução de clientes, bem como a ocorrência de supressão de serviços pelos clientes existentes.*



*Diante do exposto, acatamos as recomendações 2, 4 e 5 e solicitamos avaliar a pertinência de rever as recomendações 1 e 3.”*

### **Análise do Controle Interno**

Considerando as justificativas apresentadas na manifestação da unidade, as recomendações presentes no relatório preliminar “Promover a alteração do contrato RG nº 56377 para os produtos contratados que tenham por unidade de medida *tasks*, para que a remuneração ocorra por quantidade de *tasks* efetivamente executadas” e “Adotar medidas para que seja realizado o ressarcimento de eventuais valores pagos a maior no âmbito do contrato RG nº 56377” foram excluídas, tendo em vista a inviabilidade de alteração da forma de contratação que é definida exclusivamente pelo fornecedor.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Promover a alteração do contrato RG nº 56377, relativamente ao quantitativo do objeto manutenção, atualização e suporte técnicos da ferramenta Control-M Output Management WebAccess, para refletir a quantidade de usuários das licenças, de forma que a remuneração ocorra pela quantidade de licenças que de fato estão sendo utilizadas pelo Serpro.

Recomendação 2: Reavaliar o quantitativo de licenças adquiridas para adequar à quantidade de licenças que de fato estão em uso e/ou estarão até o final de vigência dos contratos de aquisição de software e adotar medidas para que sejam realizados aditivos contratuais a fim de adequar as quantidades adquiridas às reais necessidades da empresa.

Recomendação 3: Reavaliar o quantitativo de atualizações, manutenção e suporte técnico de software para cada contrato vigente e adotar medidas para que sejam realizados aditivos contratuais a fim de adequar as quantidades adquiridas às reais necessidades da empresa.

### **1.1.1.8 CONSTATAÇÃO**

#### **Elevado estoque de demandas de serviços pendentes de atendimento.**

##### **Fato**

##### **Objetivo Estratégico impactado:**

**OE3 – “Atender proativamente as necessidades dos clientes para elevar o nível de satisfação a pelo menos 80% até 2022.”**

##### **Risco associado:**

**Risco de não atendimento às demandas acordadas com os clientes, seguindo critérios de prazo, custo e qualidade.**

Conforme escopo da Auditoria Anual de Contas, acordado com o TCU, foi objeto de avaliação a situação atual das demandas reprimidas dos órgãos atendidos pelo Serpro, tendo por base a análise realizada no relatório final de auditoria anual de contas nº 201504060. Para a consecução deste objetivo, foram elaboradas as seguintes questões:



- a) Existe estoque de demandas pendentes de atendimento? Caso positivo, qual o comportamento deste estoque ao longo dos dois últimos anos?
- b) A capacidade de atendimento da empresa é inferior ao demandado por seus clientes?
- c) O prazo médio de atendimento das demandas atende à expectativa do cliente?

As demandas dos clientes, ou potenciais clientes, são formalizadas pelo seu registro nos Sistemas de Gestão de Demandas – 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. A Receita Federal do Brasil – RFB faz uso de um sistema próprio denominado Sistema de Controle de Demandas – SCD, e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN usa o sistema SIGOP.

A primeira dificuldade encontrada pela equipe de auditoria foi a consolidação dos dados referente às demandas atendidas pelo Serpro, isso porque existem três sistemas diferentes para o gerenciamento de demandas com semântica diferente. Além disso, dois desses sistemas são gerenciados pelos clientes da empresa e o preenchimento de alguns campos utilizados nesta análise é realizado pelo próprio cliente, estando, portanto, fora da governabilidade do Serpro. Tal situação pode comprometer eventuais análises que venham a ser efetuadas com base nessas informações.

Tal situação resulta na dificuldade de implementação de controles internos para o processo de gestão de demandas, haja vista a complexidade em se obter indicadores que devem ser produzidos a partir da junção de três bases de dados distintas. Tanto é que no painel de indicadores corporativos do Serpro não há qualquer indicador relativo ao processo de desenvolvimento de sistemas, que inclui o gerenciamento de demandas.

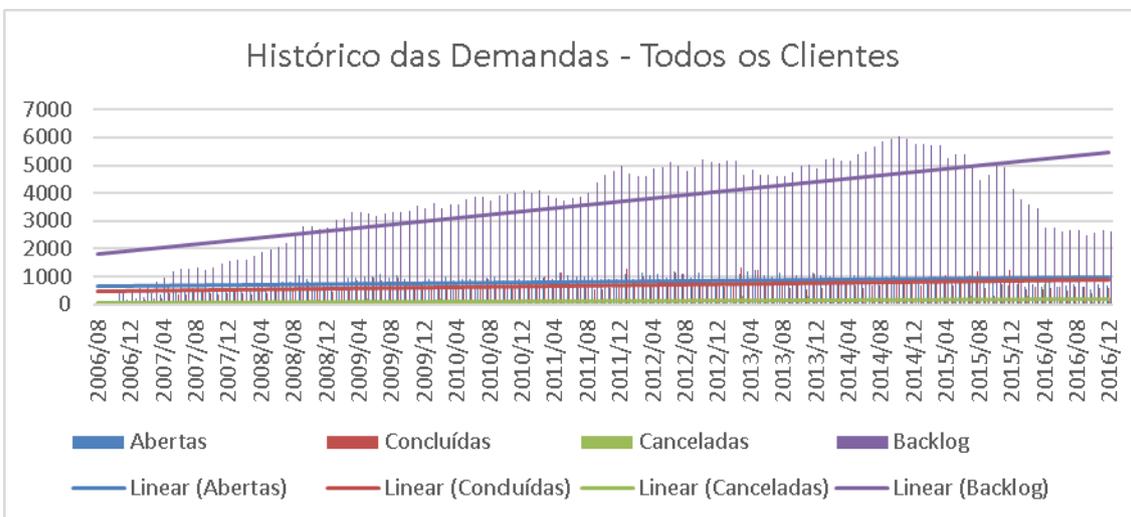
Nesse sentido, observou-se que para o período analisado (2015-2016), a quantidade de demandas abertas ainda foi superior a quantidade de demandas concluídas. Observa-se que o estoque de demandas pendentes de atendimento até 31/12/2016 é 3.810 demandas, já descontando as demandas canceladas. Apesar do valor ainda elevado, esse estoque diminuiu desde a realização da última auditoria, já que em maio de 2015 o estoque era de 5.584 demandas. Entretanto, a quantidade de demandas abertas ainda supera em 2.412 a quantidade de demandas concluídas, valor bastante.

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:

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

O gráfico abaixo apresenta o resultado deste levantamento para todos os clientes da empresa que fazem uso do Sistema DEMANDAS:

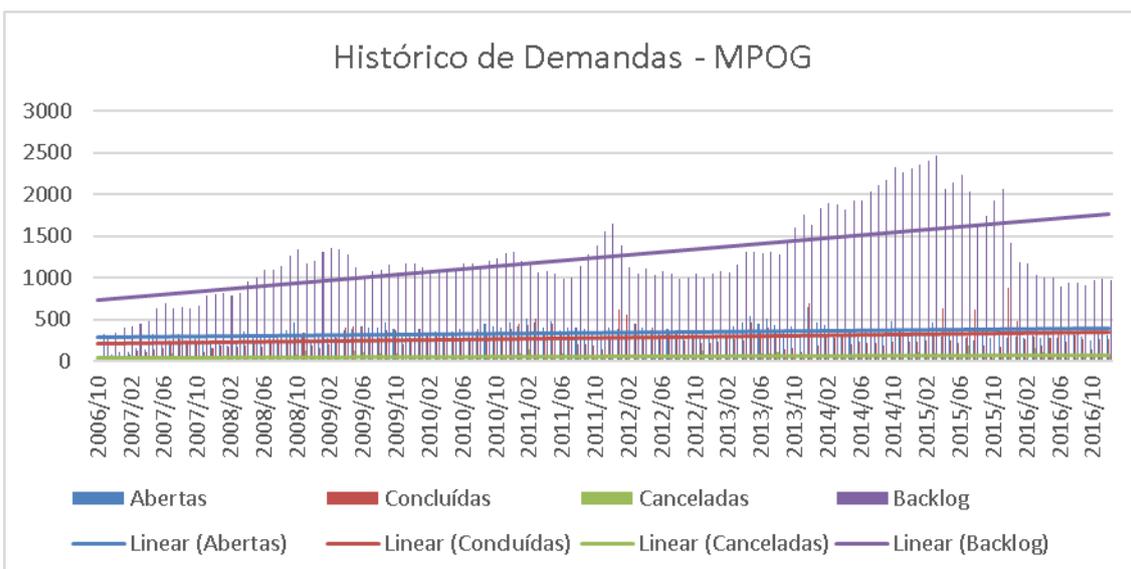


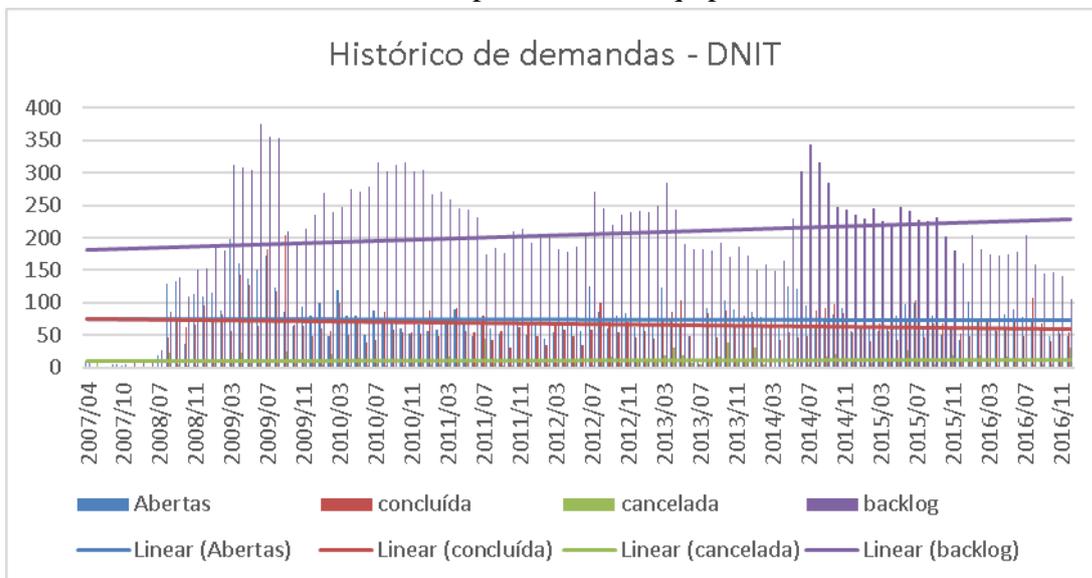


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

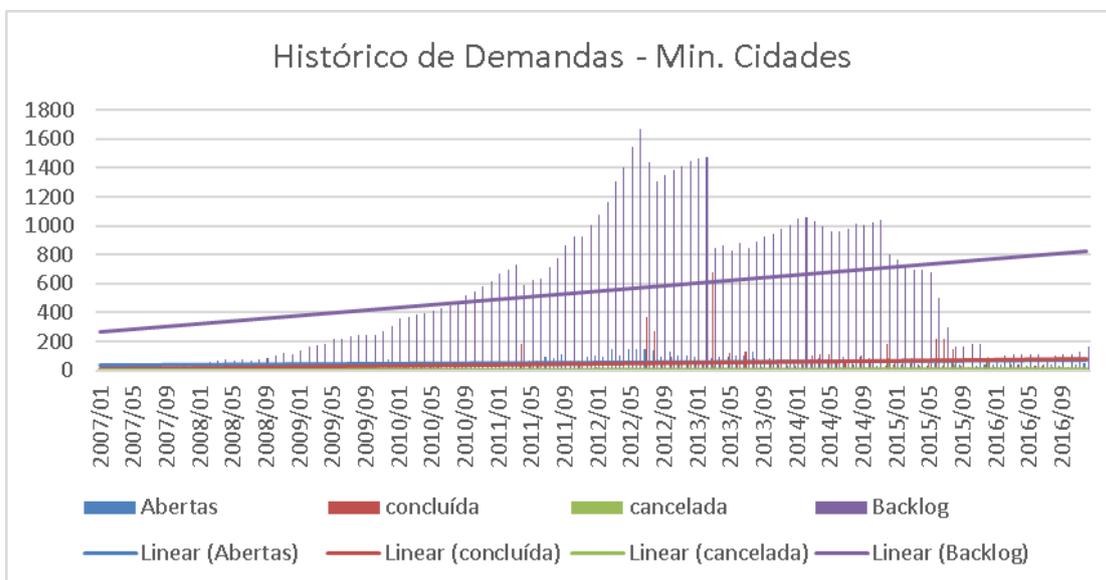
Nesse gráfico estão apresentados o quantitativo de demandas abertas, concluídas, canceladas e “em estoque” (*backlog*), com dados desde a implantação do sistema até o final de 2016. As colunas apresentam o resultado apurado em cada mês. As linhas, por sua vez, mostram a tendência das demandas ao longo 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 consideradas as demandas canceladas, observa-se que o estoque de demandas continua em crescimento.

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:

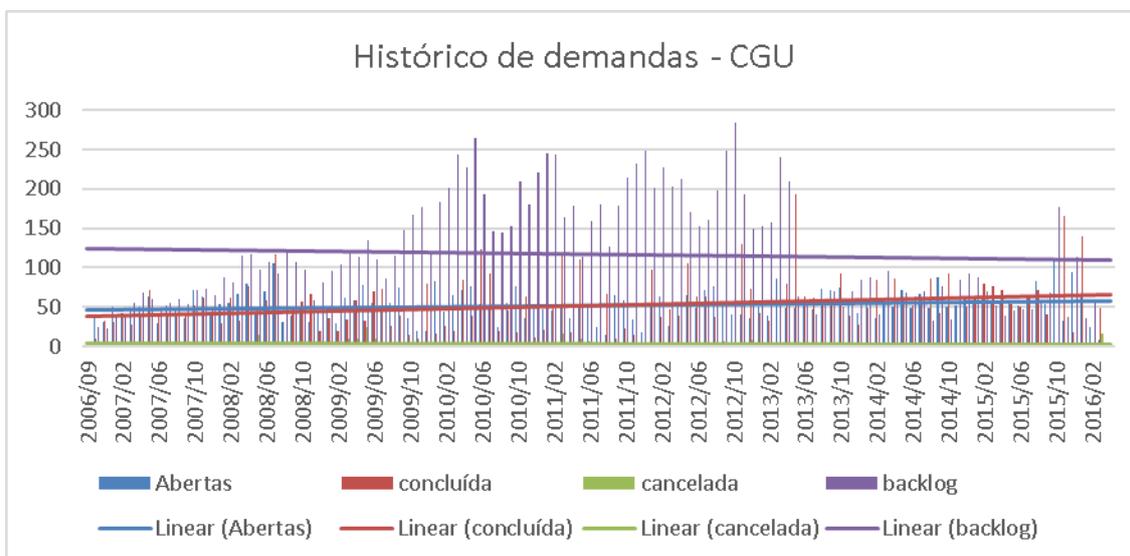




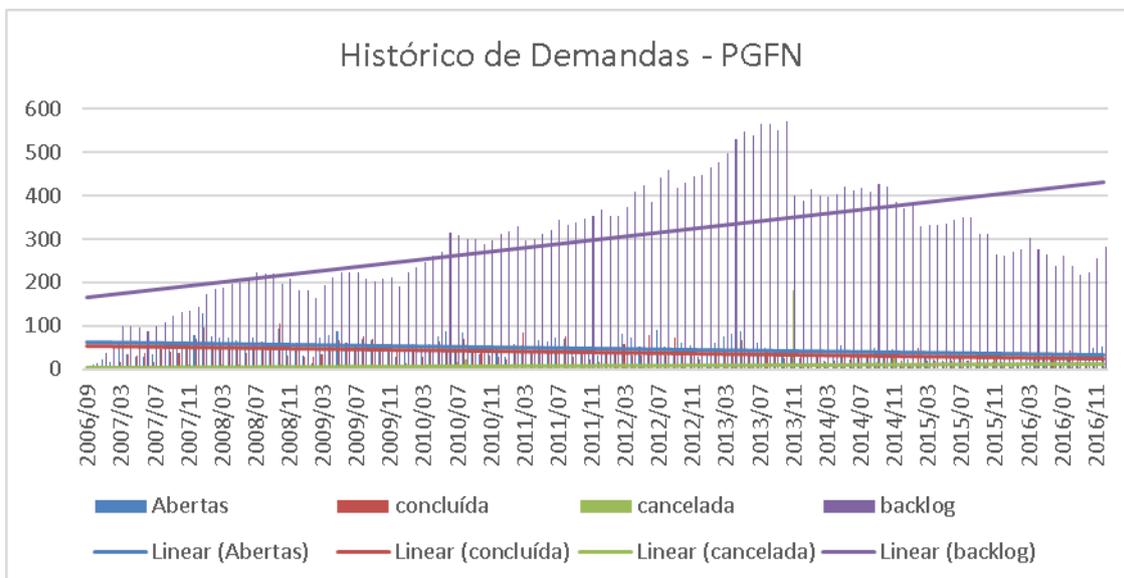
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.



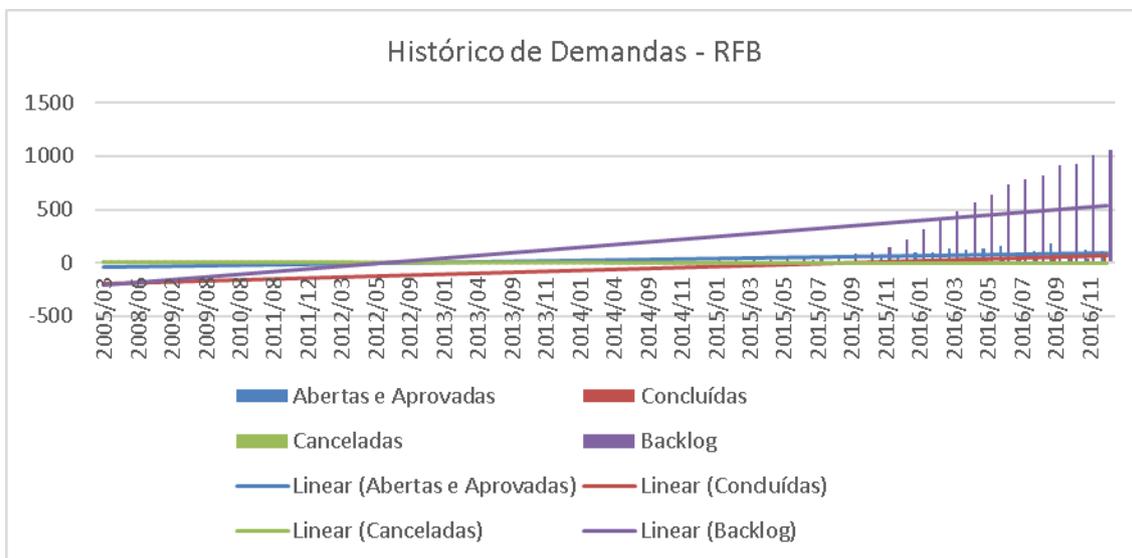
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Como pode ser observado, a situação requer atenção pois o estoque de demandas pendentes de atendimento é bastante elevado e vêm aumentando ao longo dos meses para os clientes listados acima, com exceção da CGU, que não mais demandou o Serpro desde o segundo trimestre de 2016.

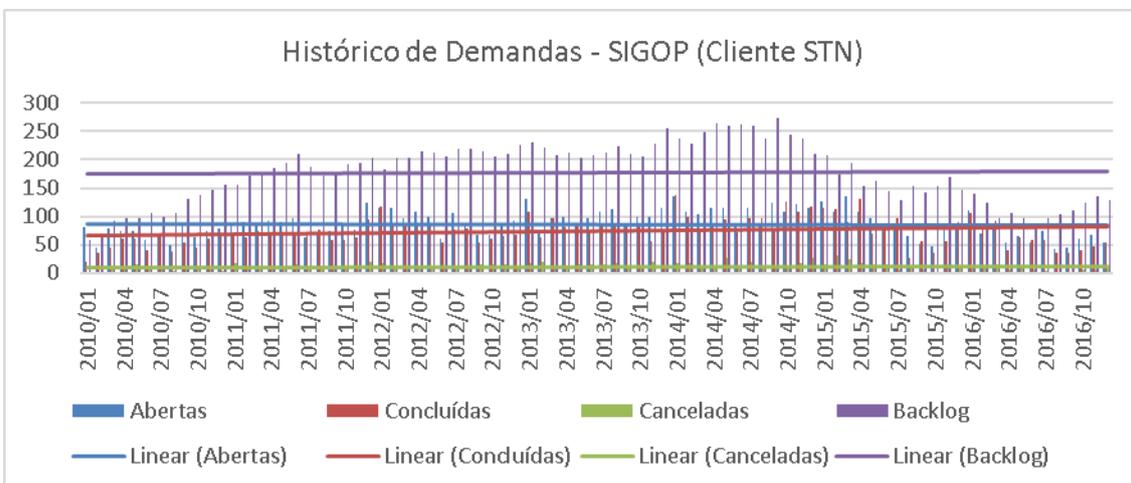
O mesmo se observa quando são analisadas as informações constantes no SCD, que consolida as demandas da Receita Federal, em que se pode verificar o aumento no estoque de demandas:



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

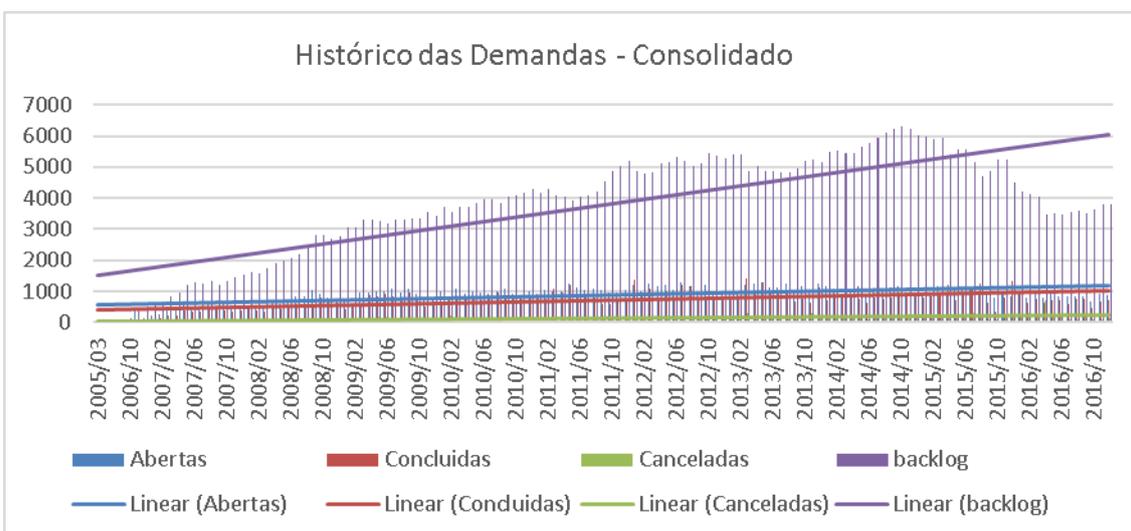
Quando analisadas as informações das demandas da STN disponibilizadas no SIGOP, verifica-se uma suave diminuição do *backlog*, na medida em que as linhas de tendência das demandas abertas e concluídas mostram uma aproximação ao longo dos anos e as demandas canceladas se apresentam estáveis.





Elaborado pela equipe de auditoria

O gráfico abaixo consolida os dados dos três sistemas:

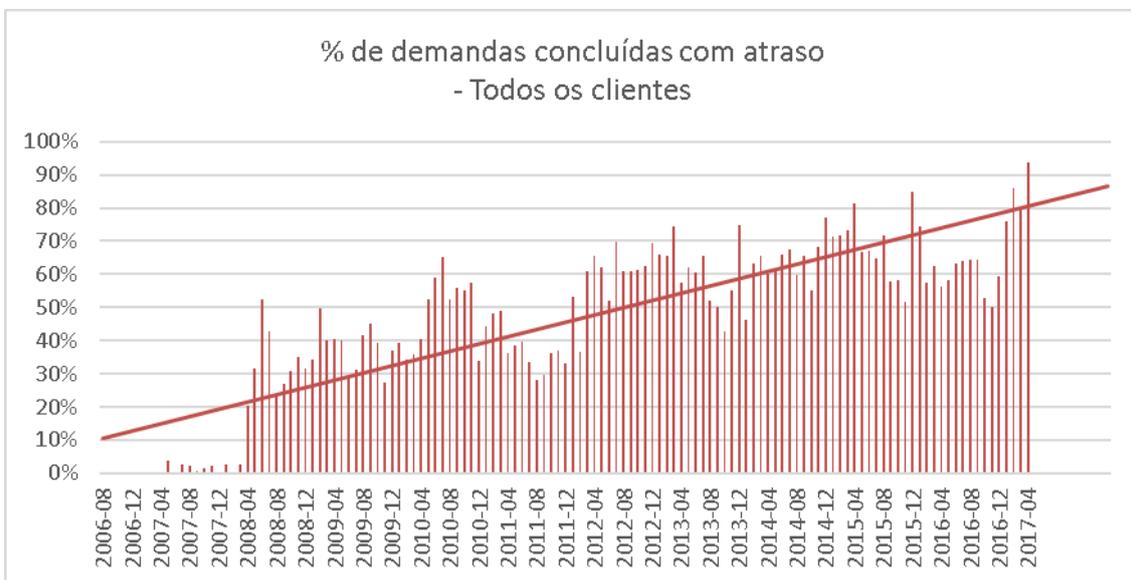


Elaborado pela equipe de auditoria.

Apesar do cenário ter sido amenizado a partir de 2015, é possível constatar 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.

Também foi realizado um 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 para o sistema DEMANDAS é apresentado nos gráficos abaixo:



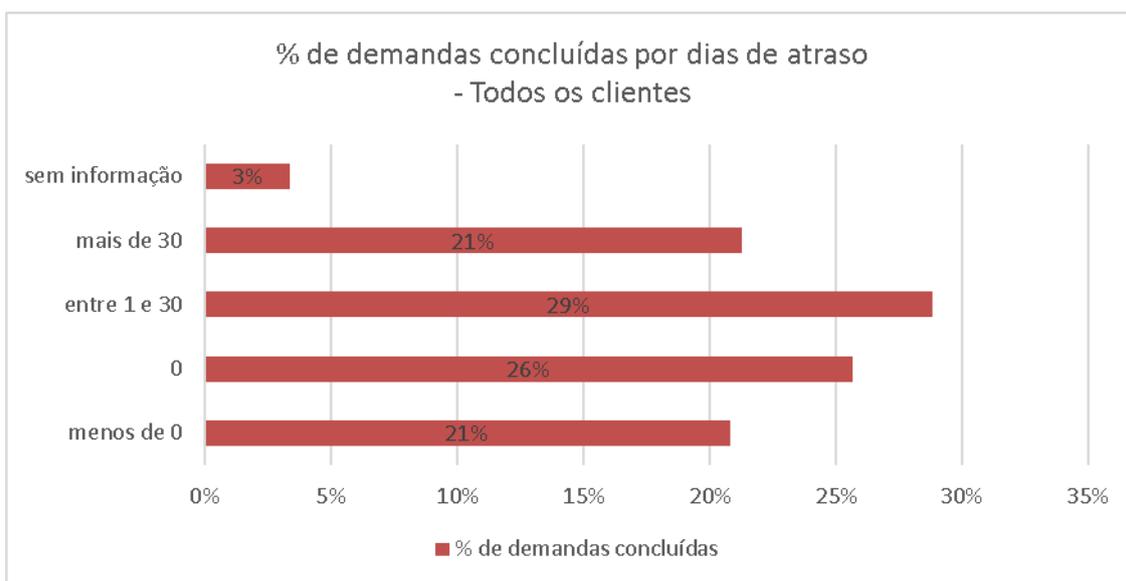


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Do gráfico acima, depreende-se que a quantidade de demandas concluídas com atraso vem crescendo ao longo dos anos, atingindo seu maior índice em abril de 2017, onde 94% das demandas foram concluídas com atraso.

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. Ressalte-se ainda o fato de o cálculo ter sido realizado com base na “data negociada” (Sistema Demandas) 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.

Analisando por outro ângulo, observa-se que 50% das demandas foram concluídas com atraso desde a implantação do sistema:



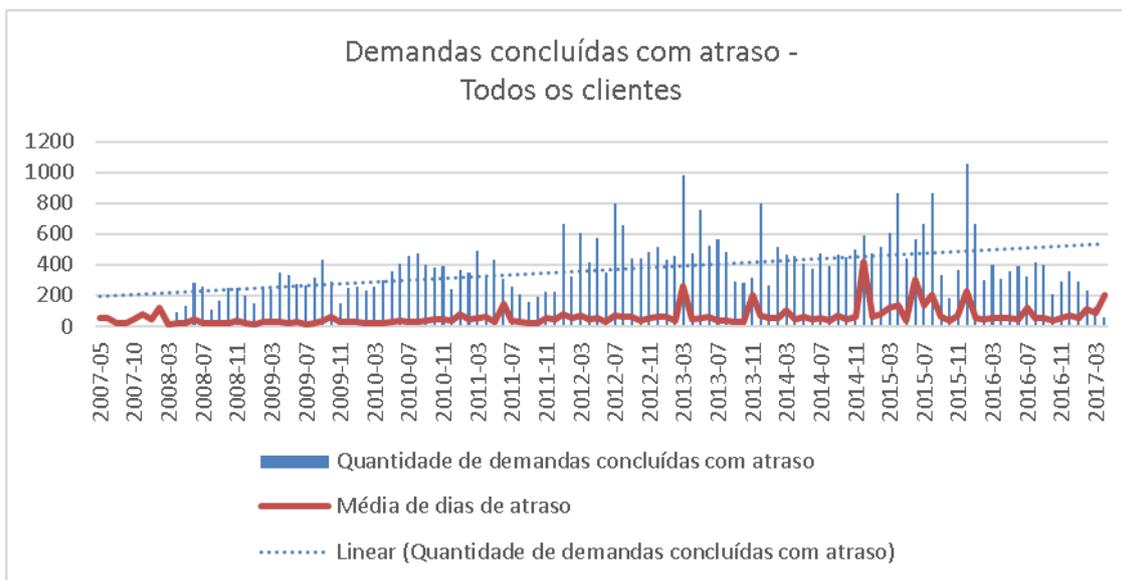
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Impende destacar que 16% das demandas cadastradas no Sistema DEMANDAS foram canceladas. Entre as demandas canceladas, 6% não tinham a informação da data



negociada para a entrega, e 21% foram canceladas após a data negociada para a entrega sem que a demanda houvesse sido concluída.

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:

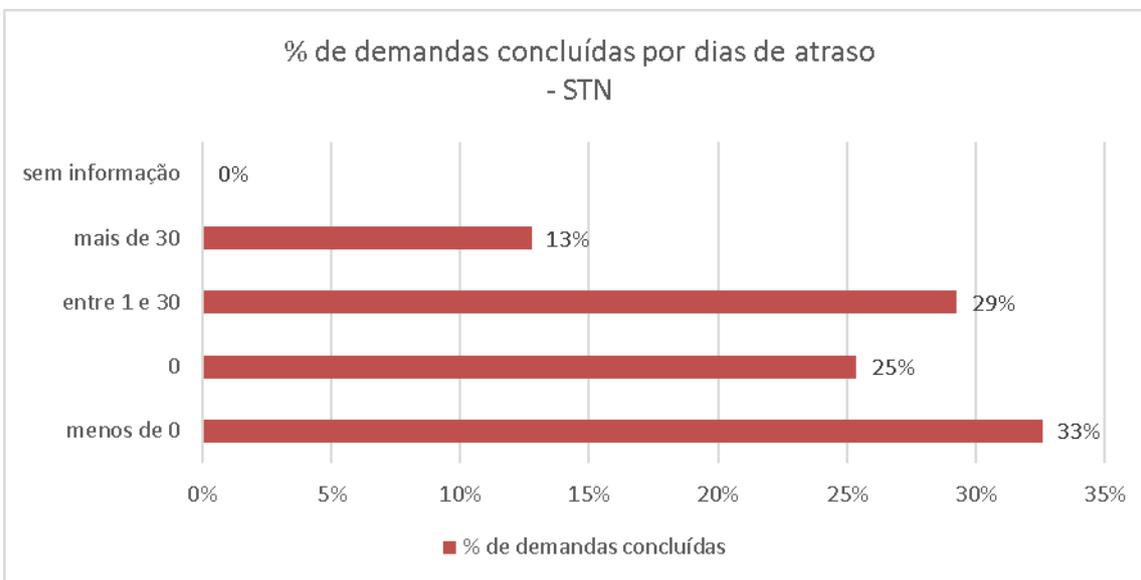


Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

É possível verificar por meio do gráfico acima que a evolução da quantidade de demandas entregues com atraso apresenta sazonalidade com picos crescentes ao longo dos anos, atingindo seu máximo em dezembro de 2015, quando 1.058 demandas foram entregues com atraso. Também se observa uma expressiva queda a partir de 2016 em relação ao ano anterior. Quanto ao prazo médio de atraso na conclusão das demandas observa-se o mesmo comportamento, qual seja, a tendência de aumento nos últimos anos, embora não tão contundente. Apesar de o prazo médio de conclusão das demandas ter apresentando uma queda em 2016, a partir de 2017 vê-se uma tendência de alta.

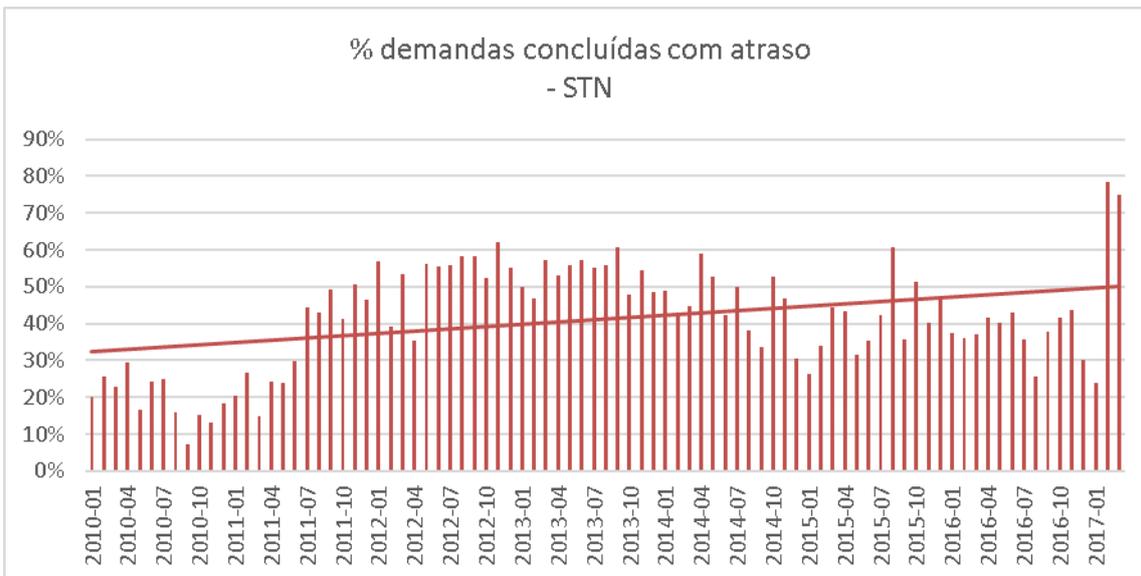
Relativamente ao SIGOP – usado no acompanhamento das demandas da STN – 58% das demandas com situação ‘ENCERRADA’ ou ‘ATENDIDA PELO SERPRO’ foram atendidas dentro ou antes do prazo, considerando a diferença entre a data de atendimento e a data de expectativa, sendo verificado algum atraso em 42% das demandas:





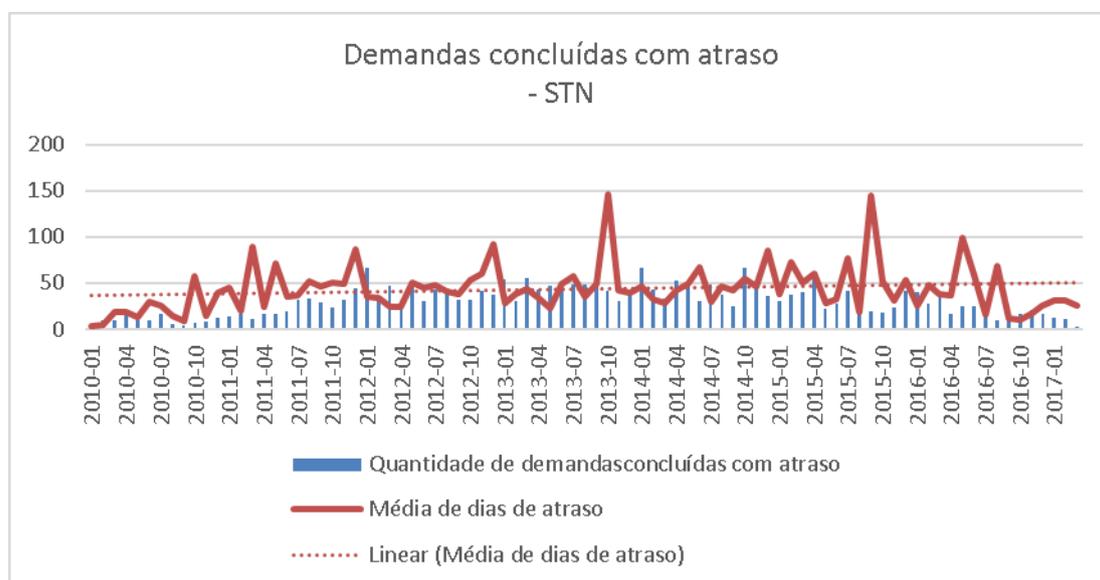
Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

Assim como no sistema DEMANDAS, o SIGOP também apresenta uma tendência de alta no percentual de demandas entregues com atraso, embora em percentuais menores e menor inclinação da linha de tendência:



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.





Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

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

Não foi possível analisar no SCD – Sistema de demandas mantido pela Receita Federal e usado pelo Serpro para as demandas do órgão – se os prazos acordados para a conclusão das demandas foram cumpridos, uma vez que 70% das demandas concluídas não tinham informação quantidade de dias de atraso na entrega (data de liberação para homologação<sup>6</sup> menos a data prevista para a conclusão da construção).

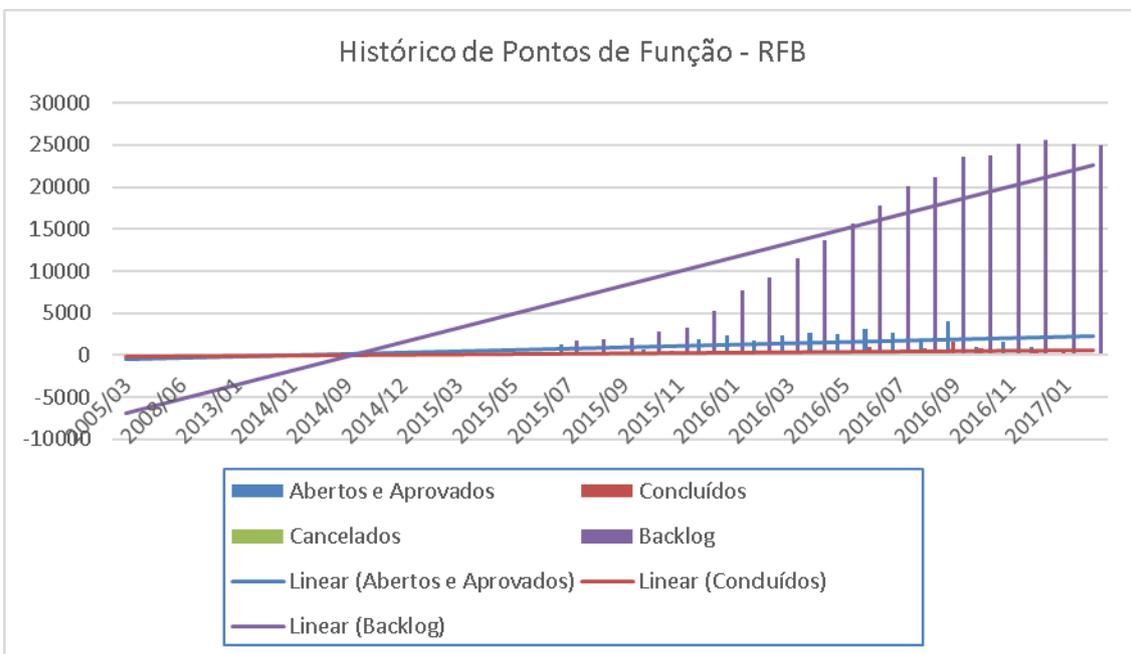
Apesar de a quantidade de demandas ser uma informação bastante relevante, não é a melhor forma de evidenciar a disparidade entre a capacidade de atendimento do Serpro e as necessidades dos clientes, uma vez que demandas de complexidade e tamanhos distintos são quantificadas da mesma maneira. Neste sentido, procurou-se avaliar se seria possível analisar a quantidade de pontos de função, ou homens/hora, necessários para o seu atendimento.

Contudo, no relatório de contas relativo ao exercício de 2014 foi verificado que apesar de toda demanda ter seu tamanho estimado pelo Serpro antes de ser desenvolvida, o sistema DEMANDAS não possuía campo específico para manter essa informação, situação que foi objeto de recomendação que ainda não foi atendida até a data de realização desta análise (22/06/2017), mas com previsão de conclusão em junho de 2017. O tamanho da demanda ainda é mantido em campo textual destinado ao registro de observações da demanda e o levantamento analítico da quantidade de pontos de função para todas é demasiado oneroso.

De forma a contornar essa limitação e permitir o levantamento das informações dos tamanhos das demandas a serem atendidas pelo Serpro, buscou-se a informação no SCD, cujo cliente é a RFB. O gráfico abaixo mostra a evolução do estoque de pontos de função pendentes de desenvolvimento:

<sup>6</sup> A data de liberação para a homologação é uma etapa imediatamente anterior à homologação. A homologação, segundo o Serpro, é de responsabilidade do cliente.





Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria.

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.

Desta forma, considerando o aumento na quantidade de demandas pendentes de atendimento, a elevação do estoque de pontos de função pendentes de desenvolvimento, o aumento no atraso para entregas das demandas, a falta de preenchimento de campos no sistema, bem como a dificuldade em obter informações consolidadas para todos os clientes da empresa, entendemos necessária a elaboração de plano de ação com o objetivo de buscar soluções para as questões ora apontadas.

## Causa

Não atendimento das recomendações nº 155672 e 155670, expedidas no âmbito da OS nº 201504060 e insuficiência das soluções de contorno implementadas a partir de 2015 para a diminuição da tendência de elevação do estoque de demandas e do atraso na conclusão dos processos de desenvolvimento de sistemas

## Manifestação da Unidade Examinada

Sobre os fatos apresentados nesse item, o Serpro apresentou, por meio do expediente Ofício – DP – 027996/2017, a seguinte manifestação:

*“No tocante a constatação de elevado estoque de demandas de serviços pendentes de atendimento, ressaltamos que este ponto foi tratado na auditoria anual de contas relativa ao exercício 2014, através do relatório nº: 201504060.*

*Quanto à necessidade de melhorias nos sistemas de gestão de demandas, esclarecemos que já existem ações corporativas em andamento, tais como:*



a) *Implantação de uma solução de BI (Business Intelligence) com o objetivo de promover uma visão unificada das bases de dados dos três sistemas de demandas em produção no SERPRO (SCD – Receita Federal, SIGOP – Tesouro Nacional e DEMANDAS – Demais Clientes); e,*

b) *Em desenvolvimento solução que substituirá o atual sistema DEMANDAS.*

*Diante do exposto, acatamos a recomendação 1.”*

### **Análise do Controle Interno**

As manifestações trazidas pelo gestor estão aderentes aos apontamentos realizados, mantendo-se assim as sugestões de melhorias apontadas na recomendação.

#### **Recomendações:**

Recomendação 1: Que o Serpro elabore 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. O referido plano de ação deve contemplar ações para:

a) Promover solução para o gerenciamento de demandas de forma unificada, dado que com 3 sistemas distintos fica dificultada a obtenção e consolidação de informações gerenciais;

b) Implementar solução que:

- i) guarde informações históricas a respeito das mudanças ocorridas nos registros das demandas, contendo no mínimo dados do usuário, data/hora, "id" do registro alterado, campo alterado, valor anterior e novo valor do campo alterado;
- ii) armazene o valor orçado e o valor que de fato foi cobrado/pago para cada uma das demandas e, em caso de pagamento por produto entregue, especificar o valor e data de cobrança/pagamento;
- iii) mantenha dados de unidades de desenvolvimento (ponto de função - PF, homem hora - HH, etc) para cada entrega realizada dentro da demanda, especificando ao menos quantidade, valor, data de conclusão da etapa (atesta);

c) Buscar meios para que os campos já existentes no sistema de demandas sejam de fato preenchidos e que os dados se mantenham atualizados por seus operadores;

d) Criar indicadores estratégicos que melhor representem o processo de desenvolvimento de sistemas, em especial de gestão de demandas.

