



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Serviço Federal de Processamento de Dados

Exercício 2018

17 de setembro de 2019

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **MINISTERIO DA ECONOMIA**

Unidade Examinada: **Serviço Federal de Processamento de Dados**

Município/UF: **Brasília/Distrito Federal**

Ordem de Serviço: **201900540**

Missão

Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio da avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto.

Auditoria Interna Governamental

Atividade independente e objetiva de avaliação e de consultoria, desenhada para adicionar valor e melhorar as operações de uma organização; deve buscar auxiliar as organizações públicas a realizarem seus objetivos, a partir da aplicação de uma abordagem sistemática e disciplinada para avaliar e melhorar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de trabalho da Auditoria Anual de Contas nº 201900540, realizada no Serpro de acordo com os preceitos contidos na DN TCU 170/2018.

Foram avaliados os itens relacionados à conformidade das peças, aos processos de contratação, à gestão de tecnologia da informação, às demonstrações contábeis e ao acompanhamento das determinações e recomendações dos órgãos de controle.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

Em cumprimento de determinação constitucional (conforme o art. 74, item IV), em apoio ao controle externo (TCU) no exercício de sua missão institucional.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Considerando os temas abordados, foram identificados os seguintes achados:

1. Recorrência de fragilidades na gestão dos processos de contratação do Serpro, principalmente na etapa de planejamento.
2. Insuficiência de atendimento aos requisitos do Sumário TCU nº 358/2018 no âmbito do Processo nº 1692/2018 (parceria de negócio para o Serpro *TeamWork*).
3. Falhas no acompanhamento da execução contratual.
4. Oportunidades de melhorias no Sistema Clacon (Classificação de Receitas Federais).
5. Fragilidades no Sistema Siads (Sistema Integrado de Administração de Serviços).
6. Oportunidades de melhorias nas Notas Explicativas.

Para as situações verificadas, foram feitas recomendações no sentido de: i) implementar controles para aperfeiçoar a qualidade dos processos de planejamento e execução das contratações; ii) tratamento das questões relativas aos sistemas Clacon e Siads; (iii) apresentar plano de ação para melhorias sugeridas nos aspectos contábeis.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APF – Administração Pública Federal

ARP – Ata de Registro de Preços

Audin/CA – Auditoria Interna/Conselho de Administração

CGLOG – Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Logística e Serviços

CGU – Controladoria-Geral da União

Clacon – Sistema de Classificação Contábil da Receita

COJUR – Consultoria Jurídica

DAE – Diretoria de Auditoria de Estatais

Diope – Diretoria de Operações

DOD – Documento de Oficialização da Demanda

ELA – *Enterprise License Agreement*

ETP – Estudo Técnico Preliminar

GAEOT – Divisão de Estudos e Orientação Técnica de Aquisições e Contratações

Hisaq – Sistema de planejamento, gestão de compras, contratos e planejamento orçamentário

IBM – *International Business Machines Corporation*

IN – Instrução Normativa

OE – Objetivo Estratégico

PB – Projeto Básico

PDTI – Plano Diretor de Tecnologia da Informação

PE – Pregão Eletrônico

SA – Solicitação de Auditoria

Sefti – Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SGD/ME – Secretaria de Governo Digital/Ministério da Economia

SGDC – Satélite Geoestacionário de Defesa e de Comunicações Estratégicas

Siads – Sistema Integrado de Gestão Patrimonial

SLTI/MP – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação/Ministério do Planejamento

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

Sunng – Superintendência de Novos Negócios

Supes – Superintendência de Produtos e Serviços

TCU – Tribunal de Contas da União

TI – Tecnologia da Informação

TRT – Tribunal Regional do Trabalho

UST – Unidade de Serviço Técnico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
RESULTADOS DOS EXAMES	2
1. Fragilidades recorrentes no planejamento das contratações.	2
2. Insuficiência de atendimento aos requisitos do Sumário TCU nº 358/2018 no âmbito do Processo nº 1692/2018 (parceria de negócio para o Serpro <i>TeamWork</i>).	13
3. Falhas na execução contratual.	22
4. Ausência de informações gerenciais relativas ao Sistema Clacon.	24
5. Fragilidades no Sistema Siads.	27
6. Deficiências no processo de contabilização de custos	30
7. Principais aspectos das Demonstrações Contábeis de 2018	32
RECOMENDAÇÕES	44
CONCLUSÃO	45
ANEXOS	47
I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	47

INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta os resultados obtidos na auditoria anual de contas realizada sobre a gestão dos responsáveis pelo Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro, relativa ao exercício de 2018, consoante o estabelecido no Capítulo V da Instrução Normativa SFC nº 3, de 09.06.2017.

O escopo de auditoria foi acordado entre a Coordenação-Geral de Auditoria de Estatais dos Setores de Logística e Serviços (CGLOG) – Diretoria de Auditoria de Estatais (DAE) – Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União (CGU) e a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) do Tribunal de Contas da União (TCU), materializado na ata da reunião realizada em 26.02.2019, conforme o quadro a seguir:

Quadro 1 – Escopo da auditoria

Item do Anexo II da DN 172/2018	Descrição
1) Conformidade das peças	Avaliação do rol de responsáveis registrado no sistema e-Contas.
6) Compras e contratações	Avaliação da regularidade das principais compras e contratações.
8) Gestão de tecnologia da informação	Avaliação dos sistemas Siads – Sistema Integrado de Gestão Patrimonial e Clacon – Sistema de Classificação tributária da Receita.
12) Demonstrações contábeis	Análise das principais variações nas demonstrações contábeis do exercício de 2018. Não inclui avaliação acerca da existência ou não de distorções relevantes nos saldos contábeis divulgados.

Fonte: elaboração própria, a partir da ata da reunião realizada entre CGU e TCU (26.02.2019).

O relatório de auditoria encontra-se dividido em duas partes: na primeira constam os resultados dos trabalhos (relativos aos achados de auditoria), as recomendações e as conclusões obtidas; a segunda parte é relativa aos anexos, compreendendo a manifestação da unidade auditada e o posicionamento final das análises realizadas pelo controle interno.

Foi encaminhado relatório preliminar de auditoria para manifestação final da Unidade por meio do Ofício nº 17716/2019/CGETEC/DAE/SFC-CGU, de 22.08.2019. Nele foram consignados os registros e conclusões decorrentes dos levantamentos e análises realizados pela equipe de auditoria da SFC/CGU ao longo dos trabalhos de campo.

Por fim, destaca-se que os resultados dos trabalhos se encontram sumarizados na conclusão deste relatório, elaborada com base nos exames realizados e nos achados de auditoria apresentados a seguir, consistindo, assim, em subsídio ao julgamento das contas apresentadas pela Unidade ao Tribunal de Contas da União.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Fragilidades recorrentes no planejamento das contratações.

Com relação à avaliação das contratações, foram selecionados para análise – segundo critérios de materialidade, criticidade e relevância – sete processos, relacionados no quadro seguinte:

Quadro 2 – Processos de contratação analisados na auditoria

Número Contrato (Número Processo)	Modalidade	Objeto	Valor Original (R\$)	Vigência
62606 (0887/2018)	Inexigibilidade	Cessão de direito de uso, subscrição e suporte, serviços de suporte remoto, serviços de <i>Accelerated Value Program</i> (AVP) e suporte técnico avançado <i>premium</i> de produtos IBM.	144.021.795,78	03/07/2018 a 29/06/2020
62193 (0403/2018)	Inexigibilidade	Aquisição de direito de uso estendido para os produtos da plataforma mainframe z/OS, com conversão de modalidade de licenciamento e serviços de atualização e suporte técnico para os produtos licenciados pela Software AG.	42.802.570,03	24/05/2018 a 28/03/2020
63407 (1125/2018)	Inexigibilidade	Aquisição de licenças de softwares com licenciamento <i>Enterprise License Agreement</i> (ELA) no modelo <i>Unlimited with a Fence – Monetary</i> , migração dos módulos PPM para PPM <i>Enterprise Suite</i> , com serviços de atualização, suporte técnico e serviços técnicos especializados.	11.794.078,13	28/08/2018 a 28/08/2020
65166 (1692/2018)	Parceria	Parceria de negócio para a prestação de serviços de infraestrutura híbrida de comunicação corporativa e gerenciamento integrado de multiusuários <i>TeamWork</i> .	10.500.391,80	18/12/2018 a 17/12/2020
63672 (1332/2018)	Ata de Registro de Preço (ARP)	Aquisição de <i>Directors Fibre Channel</i> X6-8 e Cartões de Expansão <i>Fibre Channel</i> de 48 portas.	8.274.035,08	25/09/2018 a 27/09/2019
64044 (1349/2018)	Pregão Eletrônico	Solução integrada de tecnologia da Informação <i>low code</i> com serviços de atualização, suporte técnico	6.999.032,00	03/11/2018 a 04/11/2020

		remoto e serviços técnicos especializados.		
60517 (1611/2017)	Pregão Eletrônico	Aquisição de atualização tecnológica para os <i>firewalls</i> Checkpoint nas regionais do Serpro.	4.974.614,91	15/12/2017 a 14/06/2018

Fonte: elaboração própria.

A representatividade da amostra não-estatística em relação à totalidade dos processos de contratação iniciados e vigentes no exercício de 2018 pode ser verificada na tabela a seguir:

Tabela 1 – Representatividade da amostra não-estatística dos processos analisados pela equipe de auditoria da CGU

Modalidade Contratação	Total Valores (R\$) – Processos vigentes em 2018	Total Valores (R\$) – Processos iniciados em 2018	Total Valores (R\$) – Processos amostrados	Percentual Amostra (%) – Iniciados 2018	Percentual Amostra (%) – Vigentes 2018
Inexigibilidade	773.795.263,62	228.634.820,36	198.613.800,05	86,9%	25,7%
Parceria	10.500.391,80	10.500.391,80	10.500.391,80	100%	100%
Pregão Eletrônico	223.794.308,01	18.331.750,92	11.973.646,91	38,2% ⁽¹⁾	5,4%
ARP	128.685.645,59	61.745.368,92	8.274.035,08	13,4%	6,4%
TOTAL	1.136.775.609,02	319.212.332,00	229.361.873,84	70,3% ⁽¹⁾	20,2%

(1) Excluído do cálculo o processo de contratação relativo ao RG 60517, por haver sido iniciado em 2017.

Fonte: elaboração própria.

Importa observar que quando se consideram apenas os processos de contratação iniciados em 2018, verifica-se que a amostra possui uma representatividade considerável, compreendendo 70% dos valores totais contratados neste ano. De todo modo, as falhas constatadas pela equipe de auditoria da CGU nos processos analisados ensejam a implementação de recomendações estruturantes, com vistas a eliminar ou mitigar suas causas. Também pode-se observar na tabela anterior que, do total de R\$ 319,2 milhões contratados pelo Serpro no exercício de 2018, R\$ 228,6 milhões (71,6%) correspondem a processos de contratação direta por inexigibilidade de licitação, o que demonstra a importância de se verificar a regularidade da utilização desta modalidade.

Para a presente avaliação foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

1. Os contatos foram planejados e priorizados com base em critérios objetivos?
2. Os contratos possuem vinculação explícita aos objetivos estratégicos?
3. Os contratos possuem vinculação explícita às diretrizes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação?
4. Os contratos podem ser relacionados com aumento de receita ou redução de custos, apresentando análise de fluxo de caixa?

5. Os quantitativos presentes no processo estão baseados em critérios objetivos e adequados à real necessidade do serviço a ser suportado pelo objeto do contrato?
6. Houve problemas com a aprovação técnica da documentação de planejamento da contratação?
7. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) foi adequado ou foi observada deficiência em algum de seus componentes?
8. O Projeto Básico (ou Termo de Referência) foi adequado ou foi observada deficiência em algum de seus componentes?
9. Foram realizados estudos para formação de preços de referência para o processo de aquisição?

O principal critério utilizado para a avaliação destas questões de auditoria foi a Norma GA 018 do Serpro, relativa ao planejamento das contratações. A IN SLTI/MP nº 04/2014 (substituída em abril de 2019 pela IN SGD/ME nº 01/2019), por não ser legalmente exigível do Serpro, foi referenciada, quando necessário, apenas a título de boa prática por observar.

As falhas de planejamento constatadas nos processos de contratação do Serpro avaliados pela equipe de auditoria encontram-se resumidas no seguinte quadro:

Quadro 3 – Falhas de planejamento constatadas na auditoria^(*)

Falha de planejamento da contratação	Contrato (RG)					
	62606	62193	63407	63672	64044	60517
Ausência de vinculação aos objetivos estratégicos.				X		
Ausência de vinculação a alguma diretriz do PDTI.		X		X		
Quantitativos especificados na contratação não foram devidamente justificados a partir de critérios objetivos.	X		X		X	X
Falha no processo de aprovação técnica.	X					
Deficiências na elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou do Projeto Básico/Termo de Referência.	X	X	X	X	X	X
Fragilidades na formação do preço de referência para a contratação.	X		X		X	X

(*) O Contrato RG nº 65166 não foi listado neste quadro em razão do fato de que sua análise foi registrada de modo apartado, por se tratar de uma modalidade de contratação muito peculiar, de exclusividade das empresas estatais (vide o próximo achado de auditoria deste relatório).

Fonte: elaboração própria.

Da análise do quadro, nota-se que as fragilidades de planejamento mais frequentes foram as relativas: i) à ausência de justificativa, com base em critérios objetivos, para os quantitativos especificados nos processos de contratação; ii) a deficiências de qualidade na elaboração dos principais artefatos da documentação de planejamento, quais sejam, o Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico; e iii) fragilidades na formação do preço de referência para a contratação. Tais falhas já haviam sido registradas no último relatório de auditoria de gestão da estatal (prestação de contas do exercício de 2016),

quando ensejaram a elaboração de recomendações de melhoria⁽¹⁾. Entretanto, conforme detalhado nas seções apresentadas adiante, constatou-se que as ações tomadas pela empresa não foram suficientes para eliminar tais fragilidades.

i) Ausência de vinculação a objetivos estratégicos ou a diretrizes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI).

Foi constatada, para os contratos RG 62193 e 63672, a ausência de definição de vínculo a alguma diretriz do PDTI na documentação de planejamento da contratação. Ademais, para este último, também não foi identificada a vinculação da contratação aos objetivos estratégicos da empresa.

ii) Ausência de justificativa, baseada em critérios objetivos, para os quantitativos especificados na documentação de planejamento da contratação.

Com relação ao Contrato RG nº 62606, verificou-se que a documentação apresentada não foi capaz de evidenciar a origem das quantidades de licenças adquiridas. Como exemplo, pode-se citar o software IBM *Spectrum Storage Suite*, adquirido na quantidade de 6.275 para os dois *data centers* (em Brasília e São Paulo), não havendo sido demonstrado quais serviços da empresa esta solução deveria suportar. De semelhante modo, não foi justificado o quantitativo de 400 licenças para a solução IBM *Sterling File Gateway*, também destinada às duas localidades, as quais supostamente possuem diferentes aplicações em seus centros de dados e, portanto, necessidades distintas.

Para o Contrato RG nº 63407, observou-se que alguns dos quantitativos elencados nos DODs⁽²⁾ não possuem relação direta com aqueles definidos no “Anexo I” do Estudo Técnico Preliminar. Em especial, merece relevo o quantitativo aplicado ao item 2.4 do contrato, relativo a serviços técnicos especializados. Para tal item, mensurado em Unidade de Serviço Técnico (UST), não foi apresentada a origem de seu quantitativo, no valor de 180 USTs. A memória de cálculo utilizada para a determinação deste valor foi requerida por meio da SA nº 201900540/13. Em resposta, a empresa citou alguns

(1) **Recomendação 173387:** “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 173389: “**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 173390: **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.**

(2) DOD: Documento de Oficialização da Demanda.

documentos, entretanto, estes não possuem memória de cálculo e tampouco apresentam a origem dos quantitativos especificados.

Quanto ao Contrato RG nº 64044, não foi justificado, de modo objetivo, o quantitativo de USTs definido para os itens “Operação Assistida”, “Apoio Técnico no Desenvolvimento de Projetos”, “Apoio nos Procedimentos e Melhores Práticas para Uso da Solução”, “Apoio nos Procedimentos para Otimização, Performance, Arquitetura e Integração de Dados da Solução” e “Serviços de *Mentoring*”.

Por fim, com relação ao Contrato RG nº 60517, a demanda descrita no DOD define o quantitativo de 4 equipamentos do tipo *Firewall-VSX* para cada uma das 11 Regionais, porém sem justificá-lo. O ETP, por sua vez, apresenta uma tabela um pouco mais detalhada para os itens da contratação, especificando dois tipos de equipamento *firewall*. Este documento alterou o quantitativo original de equipamentos por Regional, reduzindo-o de 4 para 2, sem apresentar justificativa para a alteração.

iii) Falha no processo de aprovação técnica.

Com base na documentação de planejamento apresentada para o Contrato RG nº 62606, constata-se que não houve tempo hábil para a análise adequada do processo por meio da área de assessoria do processo de compras e contratações, como se pode depreender do seguinte trecho:

“Portanto, não foi realizada a reunião do Estudo Técnico Preliminar e as informações do Projeto Básico não foram analisadas pela GAEOT devido a urgência solicitada pela SUPES e a limitação de prazo para andamento do processo.

Desta forma, a Análise Conclusiva deste processo não é o parecer de conformidade normativo emitido por esta GAEOT, sendo somente um procedimento para dar continuidade ao Processo.”

Entende-se que esse tipo de situação fragiliza sobremaneira a gestão de riscos no processo de contratações do Serpro, o que é potencializado pelo fato de que as soluções IBM são utilizadas há décadas pela estatal, logo, é sabida com antecedência a necessidade de manutenção dessa infraestrutura ao longo do tempo, dada a criticidade das aplicações que suporta, como os sistemas da Receita Federal e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

iv) Deficiências na elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou do Projeto Básico.

No que diz respeito à elaboração do ETP para o Contrato RG nº 62193, foi identificado o preenchimento errôneo da análise de riscos, havendo sido informada a empresa Gartner como fornecedora do contrato. Questionada sobre este ponto, a empresa respondeu que *“trata-se de um erro material no preenchimento do artefato do ETP, onde copiou-se os riscos padrões de outro ETP, no caso do Gartner, e não foram feitas as correções”*. A partir do teor da resposta encaminhada, depreende-se que o preenchimento do documento relativo à análise de riscos foi meramente formal, não havendo sequer atenção dos responsáveis em adaptar o texto padrão copiado de outro documento.

Ainda com relação à análise de riscos, foi solicitada pela equipe de auditoria o fornecimento de justificativa para a ausência de menção a riscos de dependência

tecnológica da plataforma Adabas/Natural (fornecida pela empresa Software AG) e de escassez de profissionais com formação nessas tecnologias “legado”. Em resposta, o gestor informou que não foi visualizada tal necessidade em razão de a presente contratação tratar apenas da conversão da modalidade de licenciamento e da continuidade dos serviços de atualização e suporte técnico do Contrato RG nº 56.608. A justificativa informada não é suficiente, pois a celebração de novo contrato de inexigibilidade relativo ao mesmo objeto de contrato anterior indica que a empresa pode encontrar-se em um cenário de dependência de tal ferramenta tecnológica. Portanto, afigura-se indesejado o fato de que os gestores das áreas técnicas não tenham demonstrado qualquer preocupação com este tipo de risco.

A ausência de menção ao risco de dependência tecnológica está relacionada com o não preenchimento do documento componente do ETP denominado “plano de sustentação”. Segundo a Norma GA 018, relativa ao planejamento das contratações, deveriam constar no plano de sustentação informações sobre transição, encerramento e independência contratual. Entretanto, este documento foi deixado em branco pela área responsável e a ausência de seu preenchimento não foi questionada ao longo do processo pelas instâncias revisoras. Em resposta ao item da SA nº 201900540/11 que questionou exatamente sobre este ponto, a empresa informou apenas que *“a equipe de planejamento da contratação não identificou a necessidade do preenchimento do documento (...), por tratar-se de tecnologia internalizada e em sustentação pelo Serpro”*.

No que diz respeito à fundamentação da contratação com fulcro no inciso I do art. 30 da Lei nº 13.303/2016, foi preenchido no documento “seleção do fornecedor”, componente do ETP, o que segue:

"A contratação direta se justifica por ser a Software AG Brasil Informática e Serviços Ltda., a única distribuidora no Brasil autorizada a comercializar com exclusividade os produtos e serviços da SOFTWARE AG INC, conforme Certidão ABES nº 171016/31.818 de 16 de outubro de 2017, Carta Serpro de exclusividade dos Direitos de Uso e declaração de exclusividade emitida pelo SOFTWARE AG INC."

Entretanto, existe jurisprudência do TCU, como é o caso do Acórdão nº 3.645/2008 – 2ª Câmara, acerca da necessidade, nas aquisições de materiais com fornecedor exclusivo, de que se comprove, nos autos, a inexistência de produtos similares capazes de atender às necessidades do serviço.

Com relação a este assunto, o Serpro foi solicitado a fornecer justificativa para a ausência, na documentação de planejamento da contratação, de estudo detalhado acerca dos custos e riscos envolvidos com a adoção de soluções alternativas à fornecida pela empresa Software AG, como seria o caso, por exemplo, da migração dos serviços dependentes da plataforma Adabas/Natural para outra distinta, seja relativa a outros softwares para *mainframe* ou mesmo para plataforma baixa. A resposta do gestor da Diope/Supes⁽³⁾ é transcrita integralmente a seguir:

“O principal objetivo da equipe de negociação e planejamento desta contratação foi buscar um novo modelo de licenciamento para os produtos

(3) Diretoria de Operações/Superintendência de Produtos e Serviços.

da plataforma Software AG (Mainframe) que pudesse permitir, no futuro, a migração para outras plataformas sem a necessidade de continuar a pagar o licenciamento e a manutenção pelo total de MIPS do servidor mainframe, independente de estar usando 10% ou 100% dos MIPS.

Desta forma durante o planejamento da contratação não foram feitos estudos acerca dos custos e riscos envolvidos com a adoção de soluções alternativas à fornecida pela empresa Software AG, visto que qualquer migração das soluções que utilizam Adabas/Natural para outras soluções/plataformas só trará vantagens após essa alteração de modelo de licenciamento.

Agora, com essa mudança, o Serpro está prospectando, junto a empresas, tecnologias que permitam ou facilitem a migração das aplicações Adabas/Natural para outras plataformas, na medida do possível, com redução de custos e sem impacto aos clientes.”

Analisando-se a resposta da empresa, infere-se que os produtos da plataforma Adabas/Natural, cujo licenciamento e suporte foram recontratados por meio do Contrato RG nº 62193, não são os únicos capazes de sustentar os serviços do Serpro prestados aos seus clientes, existindo a possibilidade de migração para outras plataformas. Portanto, **constata-se a existência de fragilidade na fundamentação da contratação sem licitação, não havendo sido comprovado que os produtos da empresa Software AG são os únicos aptos a atender às necessidades da empresa.** Em síntese, foi observada a ausência, no projeto básico ou em outro documento de planejamento, de um estudo comparativo que pudesse demonstrar técnica e economicamente a vantagem da contratação em questão.

Quanto ao Contrato RG nº 62606, por sua vez, **foi especificada no DOD a contratação de novos produtos, além do acréscimo da base já instalada.** Não consta evidência de que estes novos produtos pudessem ser fornecidos somente pela contratada, a IBM. É sabido que a solução ofertada por esta empresa é, sim, exclusiva, entretanto, não foi demonstrado que somente esta poderia atender à necessidade da empresa que motivou tal aquisição. Logo, **é de se estranhar que sejam incluídos novos itens em um contrato por inexigibilidade cuja justificativa (para a inviabilidade de competição) se referia à manutenção do parque de soluções já instalado,** fato este que foi destacado no seguinte trecho do parecer da área jurídica:

"Há introdução de novas tecnologias para criação de projetos de avaliação AVP: IBM API Connect, Rational ALM, IBM Sterling File Gateway e IBM Service Management Suite (SMS). Há introdução de novas tecnologias para criação de projetos não-AVP: Watson Explorer Deep Analytics e Data Science Experience Local (DSX). "

Adicionalmente, cabe repisar que essa situação contribui para a manutenção do alto grau de dependência do fornecedor IBM, fato já combatido no Acórdão TCU-Plenário nº 2.569/201, que determinou ao Governo Federal o desenvolvimento de *“processo de gestão estratégica das contratações de soluções de grandes fabricantes de software de uso mais disseminado, em conjunto com as organizações sob sua supervisão”*.

Com relação ao Contrato RG nº 63407, de semelhante modo ao apontado para os contratos RG 62193 e 62606, não foi demonstrada, na documentação de planejamento, a existência de estudo comparativo da solução almejada com eventuais outras soluções

disponíveis no mercado que pudessem atender às necessidades da estatal. Este ponto foi inclusive levantado pela Consultoria Jurídica quando esta, por meio de seu parecer, questionou acerca da existência, no mercado, de outra marca que pudesse atender à Administração de forma satisfatória. Como resposta, foi informado pela área contratante o que segue:

“Existem soluções de outros fabricantes que podem atender os requisitos do Serpro, entretanto devemos observar que trocar a solução requer desenvolver novamente todas as integrações, painéis de monitoramento, treinar novamente todos os empregados que trabalham com a solução, desta forma a mudança requer um planejamento de longo prazo. Informamos ainda que no catálogo de TI da CEGTI, a solução está no ciclo de sustentação, ou seja, não existe demanda da área de produção para a trocar a solução e conforme conclusão da nota técnica anexa ao projeto básico: “Diante das condições de contratação apresentadas pela Micro Focus, a opção mais vantajosa é a contratação pelo período de 2 anos e na modalidade ELA com limitação monetária ao final do contrato, em função dos pontos a seguir:

- Manter todas as licenças instaladas no parque em conformidade;
- Investimento imediato menor em comparação com a aquisição de licenças avulsas;
- Prazo de dois anos para reduzir o uso das licenças e/ou avaliar.” (grifo nosso)

Observa-se que, na resposta encaminhada pela Supes/Estad, foi informado que existem outras soluções que podem atender aos requisitos, mas que tal mudança exigiria *“desenvolver novamente todas as integrações, painéis de monitoramento, treinar novamente todos os empregados que trabalham com a solução, desta forma a mudança requer um planejamento de longo prazo”*. Esta argumentação deve ser refutada por sua insuficiência em atender ao interesse público, pois, segundo o Acórdão TCU-Plenário nº 248/2017, deve-se observar que:

“(…) não é aceitável a justificativa de padronização ou de aproveitamento de equipamento tendo como fundamento a restrição a um único fabricante sem que esta decisão esteja justificada em seu estudo técnico preliminar, baseado em ampla pesquisa e comparação efetiva com alternativas existentes, como: gerenciar soluções de mais de um fabricante, integrar a nova solução com a existente ou substituir completamente o equipamento atual, avaliando-se os custos totais de propriedade de cada alternativa, conforme prevê a legislação, com o intuito de viabilizar efetiva competição entre os diversos fabricantes e resguardar o interesse público”

Também foi constatada, para este contrato, a existência de problema com os limites das multas, afigurando-se possível que um eventual descumprimento de acordo de níveis de serviço alcançasse 100% do valor contratual, o que extrapola o limite de 10% previsto no Decreto nº 22.626/1933, consoante entendimento do TCU exposto no Acórdão TCU-Plenário nº 145/2004.

Com relação ao Contrato RG nº 63672, constatou-se que a análise de riscos possui comandos genéricos e poucas ocorrências de preenchimento para a coluna “ações de contingência”, havendo sido detectada também a incompletude do plano de sustentação.

Quanto ao Contrato RG nº 64044, não foi apresentado pela estatal o registro da negativa das empresas SAP, IBM e *SalesForce* em fornecer solução *low code*. Também foi constatada a ausência de um estudo comparativo de cenários (desenvolvimento *low code* versus desenvolvimento ordinário) para a escolha da solução. Ademais, a análise de riscos foi considerada insuficiente por haver ignorado riscos relevantes para o processo de contratação, dentre os quais pode-se citar a carência de pessoal com elevado nível de conhecimento técnico da linguagem de programação utilizada pela solução. Por fim, constatou-se ainda, em relação ao repasse de conhecimento previsto no item 8.4 do Projeto Básico, que não houve um estudo de cenários alternativos (treinamento presencial versus *online*) com o objetivo de reduzir o valor do contrato.

Para o Contrato RG nº 60517, constatou-se, em primeiro lugar, que a definição do objeto por contratar ficou restrito à solução do fabricante *CheckPoint*, havendo sido apresentada a seguinte justificativa para este fato:

“Será feita atualização tecnológica visando atender aos requisitos dos serviços atuais e do ambiente do SERPRO, visto que este já possui soluções de segurança Checkpoint, e buscando total aproveitamento do investimento realizado no conhecimento adquirido ao longo de mais de 10 anos pela equipe de segurança; Caso essa solução fosse adquirida por outro fabricante, também seria necessário investir na aquisição de uma gerência centralizada para administrar os equipamentos. Hoje o SERPRO possui gerência de outros equipamentos, também da Checkpoint, que permite englobar esses novos equipamentos; os firewalls distribuídos nas regionais do SERPRO possuem um grande número de logs armazenados. A substituição de fabricante também obrigaria o SERPRO a manter um número mínimo equipamentos da Checkpoint para acessar essas logs, caso outro firewall fosse contemplado nesta aquisição;”

Como já exposto anteriormente, por meio da transcrição de trecho do Acórdão TCU-Plenário nº 248/2017, o TCU destaca a importância de se justificar, de modo objetivo e extenso, a restrição do pleito a um único fabricante, o que não foi comprovado no âmbito deste processo. Em que pese a justificativa apresentada pareça razoável, não foram apresentados argumentos técnicos e financeiros capazes de comprovar que outras soluções existentes no mercado não seriam passíveis de integração com a solução já existente ou, ainda, que a substituição de toda a solução não seria mais vantajosa.

Com relação ao artefato “Análise de Riscos”, consolidado na Planilha 8 do ETP, foi constatado que seu preenchimento se ateve apenas à fase de gestão contratual, não havendo sido considerada a etapa de planejamento da contratação. Além disso, foram constatadas algumas inconsistências que denotam que o preenchimento deste artefato teve um caráter meramente formal dentro do processo:

- Há itens onde a “*descrição do impacto do risco*” e a “*ação preventiva*” apresentam o mesmo texto. (Ex: Risco 9);
- Há riscos onde a “*ação preventiva*” apresenta comandos genéricos como “*planejamento tributário*”, “*planejamento empresarial*”. (Ex: Risco 7 e Risco 10);
- Não há preenchimento de qualquer tipo de “*ação de contingência*” e, muitos dos campos de “*ações preventivas*” foram preenchidos, na verdade, com “*ações de contingência*”. (Ex: Risco 10 e Risco 11).

Por último, a partir da análise dos indicadores para o monitoramento da gestão contratual, foi identificada a apresentação, no ETP, de planilha contendo os tipos de chamados, tipo de atendimento, unidade de medida e fórmula de cálculo de sanções aplicada. Verificou-se que as fórmulas de cálculo utilizadas não apresentam limites para aplicação da multa para nenhum dos 4 tipos de severidade apresentados. Com efeito, seria possível, por exemplo, que um chamado de severidade 5 – o qual prevê a aplicação de multa de 1,5% do valor do contrato para a localidade por hora ou fração de hora de atraso – alcançasse uma multa superior a 10% do valor contratual para um chamado com mais de 3 dias de atraso, sendo limitada apenas pelo item 5.2.3 da cláusula quinta do contrato, o qual estabelece um teto de 100% (do valor contratado). Portanto, constatou-se a repetição, no âmbito deste contrato, do problema já anotado anteriormente para o Contrato RG nº 63407.

v) Fragilidades na formação do preço de referência para a contratação.

Com relação ao Contrato RG nº 63407, foi identificada no item “justificativa dos preços”, do ETP, a seguinte redação:

“7.1. A pesquisa de preço foi feita comparando a proposta de preço com a lista de preço da Micros Focus, conforme tabela em anexo.

7.1.1. Na análise do comparativo de preços conclui-se que a proposta do SERPRO é vantajosa...” (grifo nosso)

Não foi identificada, na tabela de comparação de preços presente no ETP, a existência de diferença de preços. Após questionamento da equipe de auditoria com relação a este ponto, a empresa enviou um comparativo de preços entre a “Proposta para o Serpro (com impostos)” e o “Preço de Lista (sem impostos)”, havendo sido observada uma diferença de mais de 9,5 milhões de reais. Também foi encaminhado um documento da empresa MicroFocus que informa o que segue:

“(…) Ressaltamos que os valores apresentados na proposta comercial 0000606086 v.1.4.6 condizem com os valores praticados pela MicroFocus no mercado brasileiro. Ademais, **cumpramos informar que a MicroFocus não possui no Brasil contrato com entes públicos com os mesmos termos e condições para a totalidade dos produtos e serviços oferecidos na modalidade “ELA” conforme previsto na proposta supramencionada**” (grifo nosso)

Observa-se na declaração acima que o fornecedor informa que não há contrato com entes públicos, mas que os preços condizem com os valores praticados no mercado brasileiro. Neste íterim, cumpre trazer à baila o entendimento firmado pelo TCU em seu Informativo de Licitações e Contratos nº 361, quando afirma que a justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação “*pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar*”. Portanto, a comparação poderia haver sido realizada comparando-se objetos similares, não sendo necessários os “mesmos termos e condições”, conforme enunciado pela empresa MicroFocus.

No que se refere ao Contrato RG nº 60517, foi constatado que a pesquisa de preços foi realizada apenas por meio do contato direto com fornecedores, não havendo sido apresentadas evidências que comprovassem a realização de pesquisa em fontes

especializadas, a exemplo do “Painel de Preços”, capazes de indicar os preços praticados no mercado para o objeto pretendido nesta licitação. Com relação a este assunto, seria uma boa prática a realização de uma ampla pesquisa de mercado, haja vista ser notório que a pesquisa feita somente com fornecedores, de modo geral, reflete preços acima dos praticados no mercado, conforme entendimento jurisprudencial firmado pela Corte de Contas da União, a exemplo do Acórdão TCU-Plenário nº 299/2011, transcrito a seguir:

“A estimativa que considere apenas cotação de preços junto a fornecedores pode apresentar preços superestimados, uma vez que as empresas não têm interesse em revelar, nessa fase, o real valor a que estão dispostas a realizar o negócio. Os fornecedores têm conhecimento de que o valor informado será usado para a definição do preço máximo que o órgão estará disposto a pagar e os valores obtidos nessas consultas tendem a ser superestimados.”

De semelhante modo, foi constatado, no âmbito do Contrato RG nº 62606, que a pesquisa de referência de preços foi realizada somente junto ao próprio fornecedor (IBM), que retornou contratos com os clientes Banco Central e Banco de Brasília (BRB). Contudo, para alguns produtos não foram levantados preços de referência, podendo-se citar, como exemplo, a resposta fornecida pela IBM quando solicitada por referência de preços dos produtos da linha IBM Watson e Data Science: *"em atenção à sua solicitação de referência de preços para os produtos abaixo listados informamos que não temos referências públicas disponíveis no território nacional."* Cabe ressaltar que tal situação vai de encontro ao Acórdão TCU-Plenário nº 2.637/2015-Plenário, que orienta no seguinte sentido:

“As estimativas de preços prévias às licitações devem estar baseadas em cesta de preços aceitáveis, tais como os oriundos de pesquisas diretas com fornecedores ou em seus catálogos, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos, sistemas de compras (ComprasNet), valores registrados em atas de SRP, avaliação de contratos recentes ou vigentes, compras e contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes.”

Cumprir citar que observação na mesma linha foi apontada pela Auditoria Interna do Serpro em seu Relatório de Auditoria de TI AC/0003/2018, o qual orienta o gestor a *“adotar medidas, em especial quanto ao detalhamento dos preços unitários, para adequação do Contrato RG 62606”*.

Por fim, quanto ao Contrato RG nº 64044, foi verificado que a pesquisa de preços apresenta uma diferença de preço, do maior valor para o menor, de: 40% para o item 1, 50% para o item 2 e 30% para o item 3. Em que pese a pesquisa ter sido efetuada com 4 fontes de preço, atendendo ao mínimo especificado pela Norma GA 018, somente 2 valores foram utilizados para o cálculo da média. Portanto, também não foi comprovada, no âmbito desta contratação, a realização de uma ampla pesquisa de mercado, contrariando o esperado.

Em suma, por todo o exposto, pode-se concluir que o processo de planejamento de contratações do Serpro padece de deficiências significativas de qualidade, as quais, muito provavelmente, são de ordem sistêmica. Como algumas falhas vêm se repetindo já há algum tempo (vide o último relatório de auditoria de contas, relativo ao exercício de 2016), merece especial relevo e urgência a necessidade de se atuar, de modo efetivo,

na eliminação de suas causas, tendo por objetivo a melhoria deste processo e o atendimento ao interesse público pela eficiência e economicidade das contratações da estatal.

2. Insuficiência de atendimento aos requisitos do Sumário TCU nº 358/2018 no âmbito do Processo nº 1692/2018 (parceria de negócio para o Serpro *TeamWork*).

O Serpro firmou, em 18 de dezembro de 2018, o Contrato RG nº 65166 com a empresa RJR Comércio e Serviços de Informática LTDA, conhecida no mercado pela denominação “RW3 Tecnologia”. Este contrato, resultante do Processo nº 1692/2018, teve por objeto uma parceria de negócio para a prestação de serviços de infraestrutura híbrida de comunicação corporativa e gerenciamento integrado de multiusuários “*TeamWork*”.

Na cláusula de especificações do objeto, item 2.1, é apresentada a quantidade estimada de usuários para um período de 24 meses, qual seja, de 921.087. Entretanto, no Projeto Básico SUPES nº 01782/2018, item 7 – “Justificativa para aceitação de preços”, consta a seguinte tabela relativa à formação de preços para o contrato:

Tabela 2 – Formação de Preços para o Contrato RG nº 65166

Serviço	Métrica	Valor Unitário Mensal (R\$)	Meta Ano – Qtde Usuários	Valor Total (R\$) / Ano
<i>TeamWork</i>	Por Usuário	11,40	[2018 ⁽¹⁾] – 11.087	126.391,80
			[2019] – 30.000	4.104.000,00
			[2020] – 50.000	6.270.000,00
Total Estimado para 24 meses			91.087	10.500.391,80

(1) Para o ano de 2018, a meta se refere apenas ao mês de dezembro (início da vigência contratual).
Fonte: Projeto Básico SUPES nº 01782/2018, subitem 7.2, págs. 25 e 26.

Nesta tabela pode-se visualizar que o verdadeiro quantitativo total estimado de usuários para o período de vigência contratual – de 18 de dezembro de 2018 a 17 de dezembro de 2020 – é de 91.087. Este erro na especificação do quantitativo de usuários já havia sido apontado pela Auditoria Interna do Serpro quando da análise do processo, havendo sido constatado no preenchimento do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Projeto Básico (nos itens 2 e 4). Entretanto, o valor total estimado para a contratação encontra-se correto, não havendo sido impactado por esta falha.

O Documento de Oficialização da Demanda (DOD) nº 2018-00190, cuja Unidade Demandante da Contratação foi a Superintendência de Novos Negócios (Sunng), especificou como necessidade “*prover integração do Serpro Mail com a suite de colaboração do Google*”, tendo por justificativa o “*atendimento de demanda de clientes por solução integrada e de alta disponibilidade*” e por resultado esperado o “*aumento de receita e de portfólio de produtos de comunicação as-a-service*”. Neste mesmo documento, vinculou-se a contratação ao objetivo estratégico OE2 – “Atingir o

faturamento anual de R\$ 2,81 bilhões em 2017” e à diretriz do PDTI D1 – “Viabilizar plataforma para novas linhas de negócio (*as-a-service*)”, havendo a entrega sido classificada como “serviço na nuvem”.

Segundo o documento relativo ao modelo de negócio, temos a seguinte descrição para o serviço que é objeto desta contratação de natureza associativa:

O Serpro *TeamWork* é uma solução de colaboração, criação e armazenamento de arquivos baseadas no *GSuite* – suíte de colaboração do Google – e no software Zimbra *Collaboration*. O Serpro *TeamWork* é composto por ferramentas de criação de documentos, planilhas, apresentações, formulários e *sites* diretamente no seu navegador sem o uso de software dedicado. Inclui também ferramenta de conferência web e chat entre diversos participantes, sistema de e-mail completo, catálogo de endereços, calendário, compartilhamento de arquivos e tarefas.

Com relação ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), foram inseridas as seguintes informações na seção de justificativa técnica da escolha do objeto:

5.6. Em atendimento ao art. 25, § 3º, incisos I, II e III do Regulamento de Licitações e Contratos do SERPRO. 5.6.1. Conforme descrito nas justificativas apresentadas nos itens anteriores, está demonstrada a oportunidade de negócio atendida pela empresa RJR Comércio e Serviços de Informática LTDA (RW3), ou seja, a integração entre o SERPROMAIL (Zimbra), com as ferramentas de colaboração do Google Gsuite por meio da infraestrutura híbrida de comunicação corporativa e gerenciamento integrado de multiusuários "TeamWork". 5.6.2. A característica diferenciada do potencial parceiro e da vinculação destas à oportunidade de negócio está relacionado aos direitos autorais da empresa RW3 como idealizador da solução e desenvolvedor do protótipo que serviu como base para o desenvolvimento da solução final pelo SERPRO, nos termos dos Acordos de Cooperação Técnica RG/Nº 60.025 e RG/Nº 62.635 firmados entre o SERPRO e a RJR Comércio e Serviços de Informática LTDA (RW3), como empresa parceira do Google Inc. 5.6.2.1. Cabe ressaltar que a integração SERPROMAIL (Zimbra) com as ferramentas de colaboração do Google Gsuite, de forma que a autenticação fosse por meio do SERPROMAIL foi autorizado pela Google Inc, nos termos dos acordos de Cooperação Técnica RG/Nº 60.025 e RG/Nº 62.635. 5.6.3. A inviabilidade de procedimento competitivo está vinculada à oportunidade de negócio apresentada pela empresa RW3 ao atender as diretrizes, procedimentos e fluxo operacional para realizar parcerias de negócio com a finalidade de efetivar oportunidades de negócio identificadas pelo SERPRO, conforme norma GN 002, versão 1 de 16/07/2018. 5.6.3.1. Cabe ressaltar, que o SERPRO poderá realizar outras parcerias de negócios vinculadas a oportunidades similares, deste que atendidas as diretrizes da norma GN 002, versão 1 de 16/07/2018. (grifo nosso)

Foi marcada a opção “não foi identificada outra opção de mercado que atenda a demanda” na análise de viabilidade técnica. **Entretanto, no documento relativo ao modelo de negócio, no item 4 – “Situação Mercadológica”, são citadas duas grandes soluções existentes no mercado privado: o próprio *GSuite* da Google e o Office 365 da Microsoft.** Ademais, na página de Google *Cloud Partners* – acessível em <https://cloud.withgoogle.com/partners> – pode-se visualizar a existência de dezenas de parceiros especializados da empresa Google aptos a fornecerem sua solução de colaboração na nuvem.

Por meio do item 2.1 da Solicitação de Auditoria (SA) nº 201900540/06, o Serpro foi instado a apresentar as razões pelas quais foi escolhida a empresa RW3 para a realização dos Acordos de Cooperação Técnica RG nº 60025 e RG nº 62635 (os quais posteriormente resultaram na decisão pela celebração do Contrato RG nº 65166), haja vista que a Google possui várias empresas parceiras especializadas no Brasil autorizadas a comercializarem seus produtos e serviços. Na resposta da Superintendência de Produtos e Serviços (Supes), encaminhada por meio do Ofício Audin/CA nº 015069/2019, foi informado o que segue:

Esclarecemos que não houve chamamento público, tendo em vista que foi a RW3 que procurou o Serpro para apresentar a oportunidade de negócio.

A norma NG 002 v.2, permite que as empresas possam apresentar ao Serpro, oportunidade de negócios, que são avaliadas considerando o direcionamento estratégico do SERPRO, a aderência ao catálogo de serviços da empresa, bem como, o seu potencial mercadológico.

As oportunidades de negócios apresentadas pelas empresas são protegidas pelo Termo de Confidencialidade, e caso as mesmas apresentem potencial de mercado e sendo aprovadas pelo comitê de novos negócios, não podem ser licitadas, já que os requisitos da oportunidade estão protegidos. (grifo nosso)

Observa-se que a contratação em análise foi enquadrada na hipótese de inaplicabilidade de licitação do art. 28, §3º, inciso II, da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), transcrito parcialmente a seguir:

§ 3º São as empresas públicas e as sociedades de economia mista dispensadas da observância dos dispositivos deste Capítulo nas seguintes situações:

I - comercialização, prestação ou execução, de forma direta, pelas empresas mencionadas no caput, de produtos, serviços ou obras especificamente relacionados com seus respectivos objetos sociais;

II - nos casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo. (grifo nosso)

A Deliberação GA-013/2017, relativa ao Regulamento de Licitações e Contratos do Serpro, também disciplinou tal matéria em seu art. 25, transcrito em seguida:

Art 25. O Serpro fica dispensado da observância dos dispositivos do Capítulo I do Título II da Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, nas seguintes situações:

I - comercialização direta de serviços e produtos relacionados com seu objeto social.

II - parcerias vinculadas a oportunidades de negócio.

§ 1º Consideram-se oportunidades de negócio a formação e a extinção de parcerias e outras formas associativas, societárias ou contratuais, a aquisição e a alienação de participação em sociedades e outras formas associativas, societárias ou contratuais e as operações realizadas no âmbito do mercado de capitais, respeitada a regulação pelo respectivo órgão competente.

§ 2º A formação de parcerias descrita no inciso II deste artigo ficará condicionada ao atendimento concomitante dos seguintes requisitos:

I - Especificação da oportunidade de negócio a ser atendida pela futura parceira;

II - Demonstração das características diferenciadas do potencial parceiro e da vinculação dessas características à oportunidade de negócio; e

III - Comprovação de inviabilidade de procedimento competitivo. (grifo nosso)

Também no âmbito interno do Serpro vige a Norma GN 002 – “Gestão de Parcerias de Negócio”, cuja última versão é da data de 08/11/2018, onde foram realizadas as seguintes definições:

[...] Para efeito dessa Norma, entende-se por:

a) **Parceria de Negócio:** associação entre o SERPRO e entidade de direito público ou privado, formalizada por contrato do tipo associativo, destinada a pesquisar ou explorar uma oportunidade de negócio, que envolva a construção de produto ou a prestação de serviço, a ser comercializado junto aos mercados público e privado, ou para o cidadão;

Oportunidade de Negócio: reunião singular de circunstâncias propícias à realização de um negócio que esteja aderente ao direcionamento estratégico da empresa e que tragam retorno financeiro através de novas receitas;

b) **Interesse Convergente:** trata da exploração comercial de uma oportunidade de negócio cuja relação entre os envolvidos, para o provimento de produtos ou serviços pelo SERPRO, visa um objetivo comum, diferentemente de uma relação pautada por um contrato de obrigações dependentes.

c) **Contrato de Obrigações Dependentes:** espécie de contrato, oposta ao contrato associativo, por meio do qual duas ou mais partes se reúnem para trocar bens ou serviços, havendo interesse divergente entre as partes, ou seja, cada parte tem interesse direto no recebimento dos bens ou serviços que a outra parte se comprometeu a fornecer, sendo a cooperação um interesse apenas indireto dos contratantes, destinada a garantir as prestações e não a constituir-las;

d) **Contrato Associativo:** espécie de contrato por meio do qual duas ou mais partes se reúnem para perseguir uma finalidade, havendo nela um interesse direto e convergente entre as partes, sendo a cooperação a própria prestação pactuada;

e) **Acordo de Cooperação:** contrato associativo que estabelece plano de trabalho sem transferência de recursos; [...] (grifo do autor)

Com relação a este assunto, **impende citar o Sumário TCU nº 358/2018, resultante do Acórdão TCU - Plenário nº 2.488/2018**, prolatado em sessão de 30 de outubro de 2018. Este julgado, lembrado pelo parecerista jurídico do Serpro no Parecer COJUR nº 2018/1401, consistiu em um *leading case* responsável por apreciar a parceria firmada entre a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) e a Viasat Brasil Serviços de Comunicações Ltda, a qual tinha por fito estabelecer o compartilhamento da receita decorrente da utilização da capacidade do Satélite Geoestacionário de Defesa e de Comunicações Estratégicas (SGDC). No sumário em tela, a Corte de Contas da União firmou o seguinte entendimento:

1. São requisitos para a contratação direta de empresa parceira com fundamento no art. 28, § 3º, inciso II, da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais): a) avença obrigatoriamente relacionada com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas; b) configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do art. 28, § 4º, da Lei das Estatais; c) demonstração da vantagem comercial para a estatal; d) comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e e) demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo, servindo a esse propósito, por exemplo, a pertinência e a compatibilidade de projetos de longo prazo, a comunhão de filosofias empresariais, a complementariedade das necessidades e a ausência de interesses conflitantes. (grifo nosso)

Com relação ao atendimento a cada um destes cinco requisitos, passa-se a examiná-los um a um, em confronto com a análise já realizada no Parecer COJUR nº 2018/1401.

(i) Sobre o processo estar obrigatoriamente relacionado com o desempenho de atribuições inerentes aos respectivos objetos sociais das empresas envolvidas.

No tocante ao primeiro item, qual seja, que a avença seja correlata à finalidade social das empresas envolvidas, como pontuado no parecer jurídico, é notório que são duas empresas do ramo da tecnologia da informação e que a parceria diz respeito à prestação de um serviço neste mesmo ramo. Portanto, aqui não paira qualquer dúvida.

(ii) Sobre a configuração de oportunidade de negócio, o qual pode ser estabelecido por meio dos mais variados modelos associativos, societários ou contratuais, nos moldes do art. 28, § 4º, da Lei das Estatais.

O Serpro identifica a oportunidade de negócio, no item 5.2.1 do projeto básico, como sendo a disponibilização, para os mercados público e privado, de soluções em criação conjunta, incorporando a experiência da Google no desenvolvimento de algoritmos utilizados no mundo inteiro à expertise do Serpro em atender ao governo.

Foi informada ainda a assinatura de um acordo de cooperação técnica para o aprofundamento e identificação de soluções conjuntas de TI, havendo sido inicialmente mapeadas três soluções: Serpro *Finder*, Serpro *DataSafe* e GeoBrazilGov. Finalmente, foi identificada a possibilidade de agregar a solução de e-mail do Serpro (*SerproMail*) à suíte de comunicação da Google (*GSuite*), possibilitando uma solução mais completa de colaboração e armazenamento, a qual já havia sido demandada por alguns clientes do Serpro e se alinhava ao planejamento empresarial de oferecer solução em nuvem.

(iii) Sobre a demonstração da vantagem comercial para a estatal.

No que diz respeito à demonstração da vantagem comercial para a estatal, afirmou o parecerista jurídico que restou demonstrada na comparação entre o preço a ser transferido ao parceiro e o preço a ser faturado pelo Serpro junto aos clientes finais, estando os referidos preços discriminados no projeto básico e no **modelo de negócio**.

Entretanto, entendemos que a vantagem comercial mencionada no Sumário TCU nº 358/2018 está correlacionada com a demonstração pela estatal de estudos que

demonstrem o equilíbrio econômico-financeiro da parceria em comento, buscando a manutenção dos princípios do planejamento, eficiência, economicidade e da proporcionalidade, previstos no art. 37, caput, da CF/1988, c/c o art. 31 da Lei 13.303/2016 e art. 6º, inciso I, e art. 7º, ambos do Decreto-Lei 200/1967. Desta forma, não bastaria indicar que o contrato associativo é capaz de gerar receitas para o Serpro, o que é algo obviamente esperado. Afigura-se também necessária a demonstração de que esta contratação é oportuna e vantajosa quando comparada às demais opções eventualmente disponíveis no mercado. Uma vez que a multinacional Google dispõe de várias outras empresas parceiras em território nacional, parece bastante lógico admitir a hipótese de que alguma outra empresa pudesse ofertar ao Serpro condições iguais ou melhores para uma contratação associativa da mesma natureza, nos moldes do que foi acordado com a RW3.

Neste ponto, cumpre trazer à baila o seguinte levantamento realizado pela Auditoria Interna do Serpro:

6.15. Quanto ao item 7 do PB, relativamente à justificativa para aceitação dos preços, **a vantajosidade dos valores foi feita com base em processos de entes de governo que contrataram serviços de suíte de colaboração**, com os seguintes valores unitários mensais por usuário:

6.15.1. Conselho Reg. Medicina (GO), Pregão 10/2018, a R\$ 16,66, Google Suite;

6.15.2. Conselho Reg. Enfermagem (AM), Pregão 04/2018, a R\$ 19,49, Google Suite;

6.15.3. Conselho Fed. Enfermagem, Pregão 14/2018, a R\$ 19,49, Microsoft Office 365;

6.16. Ressalta-se a existência do Pregão Eletrônico nº 042/2017, oriundo de Processo TRT 8ª região nº 1377/2017, para Ata de Registro de Preço nº 45/2017, cujo objeto é o fornecimento de solução integrada de colaboração e comunicação corporativa baseada em nuvem, incluindo suporte técnico, modalidade 30GB, porém não foram encontradas evidências de que tal Pregão foi considerado no PB nº 01782/2018;

6.17. No PE nº 042/2017 constava a contratação de 19.300 contas de usuários, ao preço unitário mensal de R\$ 8,86, referente ao período de 30 (trinta) meses, perfazendo um total de R\$ 5.129.940,00, cuja empresa vencedora foi a própria RW3 Tecnologia. Em simulação, o valor representa uma diferença de R\$ 2,54 a menor por conta, o que totalizaria uma diferença de R\$ 2.339.560,98 a menor para a contratação em curso com a RW3 Tecnologia. (grifo nosso)

Vemos então que em 25 de setembro de 2017 – conforme informações obtidas da Ata de Registro de Preço nº 45/2017, do TRT 8ª Região – a empresa RW3 já havia ofertado a solução de produtividade *GSuite* em valor inferior ao que espera receber como repasse do Serpro em futuros contratos de receita com a Administração Pública. Corrigido pelo IPC-A para a data da contratação (em dezembro de 2018), o valor ofertado ao TRT 8ª Região seria de R\$ 9,31, ou seja, 18,3% inferior ao contratado pelo Serpro com a RW3.

É importante notar que a estimativa de preços do Serpro considerou apenas três conselhos de fiscalização do exercício profissional, sendo dois regionais e um federal. O

conjunto de somente estes três entes não é capaz de representar de modo estatisticamente significativo os valores que seriam pagos por toda a Administração Pública Federal. Ainda assim, mesmo desprezando esta relevante observação, temos que o valor médio pago pelos três entes considerados para a contratação de soluções de colaboração **foi de R\$ 18,55**, enquanto o Serpro, em seu **modelo de negócio**, pretende vender o serviço *TeamWork* a um preço mensal **por usuário de R\$ 29,90**, valor 61,2% superior, **não deixando explicitado no modelo se o preço ofertado é capaz de cobrir os custos e ao mesmo tempo contribuir com a geração de receitas sustentáveis.**

Se, por outro lado, consideramos também no cálculo do preço médio o valor ofertado pela própria empresa RW3 ao TRT 8ª Região, procedimento este que parece bastante razoável, temos que a **nova média para os valores seria de R\$ 16,12** e, neste caso, o preço mensal de venda estimado pelo Serpro seria 85,4% superior.

Com relação a este assunto, é importante observar o seguinte trecho extraído do modelo de negócios do Serpro *Teamwork*:

Um dos grandes benefícios da solução Serpro TEAMWork é a concentração do dispêndio em uma única estrutura, neste caso, no centro de dados do SERPRO. Dessa forma, o compartilhamento dos recursos computacionais possibilitará uma redução significativa dos custos do Governo Federal, considerando o somatório de todo custo envolvido com a produção do serviço de órgão da Administração Pública Federal, assim como permitirá ofertar preços do serviço compatível com seu orçamento. (grifo nosso)

Nota-se neste texto que o Serpro cita a possibilidade de redução significativa dos custos do Governo Federal por meio da contratação da solução *TeamWork*. Entretanto, já ficou demonstrado que o preço de venda estimado pela estatal, de R\$ 29,90 (mensal por usuário), encontra-se bastante acima do valor de mercado para a solução de colaboração *GSuite* da empresa Google, não sendo evidenciado o quanto de valor agregado o Serpro embutiu no seu preço final. Portanto, não se vislumbra aqui qualquer vantagem econômica para algum órgão ou entidade pública em contratar a solução Serpro *TeamWork*, frente à solução original *GSuite* da Google, o que compromete o aspecto de vantagem comercial em análise.

Neste ponto cabe frisar que não se tratam das mesmas soluções exatamente, pois o Serpro *TeamWork* apresenta, como valor agregado, a integração com sua solução de e-mail corporativa baseada no *software* Zimbra. Entretanto, tal comparação, ainda que imperfeita, serve como referência para estimar a razoabilidade do preço de venda desta solução, frente ao valor original da suíte e ao valor agregado que o Serpro porventura tenha embutido na solução.

A partir do exposto, alerta-se para o risco de superestimação de receita com a venda de licenças do *TeamWork* para a Administração Pública, pois o preço projetado para sua solução está muito acima do que é praticado atualmente no mercado para a solução *GSuite*. Além disso, ao fixar o valor do repasse de receita para a empresa RW3 em R\$ 11,40 (mensal por usuário), o Serpro está assumindo o risco de, ao comercializar sua solução, ter uma margem de receita muito inferior à estimada, pois não necessariamente será bem-sucedido em alcançar o preço de venda almejado. Portanto, parece há risco também de que as condições pactuadas no contrato associativo em tela sejam mais vantajosas para a empresa contratada que para o Serpro.

Em verdade, trata-se de uma substancial oportunidade de negócio para a RW3, pois, além do fato de que a empresa poderá receber um valor mensal por usuário superior ao que ela já conseguiu anteriormente ao ser contratada pelo Poder Judiciário, tem-se que o quantitativo potencial de novos clientes na Administração Pública é bastante elevado, o que poderia levar a empresa a um crescimento vertiginoso de seu faturamento em um cenário em que o Serpro fosse bem sucedido em suas pretensões de venda desta solução.

Somando-se o arrazoado anterior ao fato de que a estatal não apresentou cenários alternativos de contratação de outras empresas prestadoras dos mesmos serviços, pode-se concluir que, **na verdade, não se percebeu com a documentação apresentada a demonstração de equilíbrio econômico-financeiro suficiente para assegurar a vantagem comercial da pretensa oportunidade de negócio**, o que configura descumprimento ao item “c” do Sumário TCU nº 358/2018.

(iv) Sobre a comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado.

Com relação a este item, a estatal se baseou no seguinte entendimento:

5.6.2. A característica diferenciada do potencial parceiro e da vinculação destas à oportunidade de negócio está relacionada aos direitos autorais da empresa RW3 como idealizador da solução e desenvolvedor do protótipo que serviu como base para o desenvolvimento da solução final pelo SERPRO, nos termos dos Acordos de Cooperação Técnica RG/Nº 60.025 e RG/Nº 62.635 firmados entre o SERPRO e a RJR Comércio e Serviços de Informática LTDA (RW3), como empresa parceira do Google Inc. (grifo nosso)

Complementarmente, foi afirmado no Parecer Jurídico nº 2018/1401 o que segue:

Do exposto, depreendemos que a escolha da RW3 não está relacionada a uma avaliação mercadológica que lhe atribuiu nota superior, mas sim ao fato de que é a empresa autorizada, no Brasil, pela detentora dos direitos, a entabular o negócio. Logo, havendo exclusividade, esta poderia ser uma hipótese de inexigibilidade de licitação se fosse apenas um contrato de prestação de serviços. Da mesma forma, a informação contida no item 5.6.3.1, no sentido de que “o SERPRO poderá realizar outras parcerias de negócios vinculadas a oportunidades similares, desde que atendidas as diretrizes da norma GN 002”, poderia também ser interpretada como indicadora de inexigibilidade, desta vez não como “exclusividade do fornecedor”, mas como “não exclusividade”, ou seja, interesse do SERPRO em contratar todos os habilitados, como num credenciamento.

Vê-se então que o parecerista jurídico afirmou ser a RW3 *“a empresa autorizada, no Brasil, pela detentora dos direitos, a entabular o negócio”*, concluindo pela existência de exclusividade. Ora, **em momento algum foi demonstrado no processo de contratação que a RW3 é a única empresa parceira da Google no Brasil que está autorizada a realizar tal negócio**, portanto, não pode prosperar tal afirmação.

Com relação à segunda parte da argumentação do parecerista, qual seja, que *“o Serpro poderá realizar outras oportunidades de negócio vinculadas a oportunidades similares”*,

bem como que existe “*interesse do Serpro em contratar todos os habilitados, como num credenciamento*”, fica o seguinte questionamento: **por que razão o Serpro não realizou um credenciamento de interessados para a oportunidade de negócio em questão, como seria o caso de um procedimento de chamamento público?** Com relação à afirmação realizada no Ofício Audin/CA nº 015069/2019, qual seja, a de que “*foi a RW3 que procurou o Serpro para apresentar a oportunidade de negócio*”, entendemos que **não é suficiente para afastar a responsabilidade da empresa em buscar alternativas no mercado com vistas à formação de um estudo comparativo para, assim, poder justificar sua tomada de decisão com relação à formação de tal parceria de negócio.** Indo além, depreende-se da leitura do critério que a oportunidade de negócio é uma escolha feita pela estatal, e não o contrário, como afirma o Serpro, **portanto, a oportunidade de negócio possibilita ao Serpro escolher eventual parceiro e não ser escolhido.** Logo, pode-se concluir que também não pôde ser atestado o cumprimento do item “d” do Sumário TCU nº 358/2018.

(v) Sobre a demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.

Por fim, com relação ao último item, cumpre transcrever o seguinte entendimento firmado pelo parecerista jurídico da estatal:

Já comentamos que, segundo o item 5.6.2, o SERPRO não poderia contratar outra pessoa que não a RW3, uma vez que está a ela vinculado em razão dos direitos autorais que esta possui como idealizadora da solução e desenvolvedora do protótipo que serviu de base para o desenvolvimento da solução final pelo SERPRO. Logo, no tocante apenas a este produto, somente a RW3 poderia ser contratada, havendo ausência de concorrentes e, logo, inviabilidade de competição.

Neste trecho é possível notar que o parecerista desenvolve um pouco mais sua argumentação ao afirmar que a RW3 é a idealizadora da solução e desenvolvedora do protótipo que serviu de base para o desenvolvimento da solução final pelo Serpro. No que tange a este aspecto, importa transcrever as seguintes informações extraídas do Projeto Básico SUPES nº 01782/2018, item 5.4.1 – “Aspectos Tecnológicos”:

A solução tecnológica do SERPRO Teamwork **foi desenvolvida como ideia inovadora pelo SERPRO e pela RW3 em conjunto**. A RW3 apresentou a ideia de solução e protótipos de aplicação, módulos e configurações para integração entre o SERPROMail (Zimbra) e o Google GSuite, possibilitando a utilização do SERPROMail como ferramenta de e-mail e das ferramentas do GSuite como ferramentas de colaboração.

O SERPRO construiu as adaptações aos protótipos para integração com o Login Único (SSO) da empresa e com o SERPROMail, permitindo que os usuários do e-mail utilizem as ferramentas do GSuite com uma única autenticação, tendo seus e-mails geridos e armazenados no SERPRO e os documentos (textos, planilhas, apresentações etc.) construídos e armazenado na nuvem do Google. (grifo nosso)

Com relação a este texto, temos, em primeiro lugar, que não está claro quais seriam exatamente tais “protótipos de aplicação, módulos e configurações para integração entre o SERPROMail (Zimbra) e o Google Suite” apresentados pela empresa RW3. Também não está clara a divisão de responsabilidades das empresas **quando se afirma que o Serpro construiu as adaptações aos protótipos** para integração com seu “Login

Único” e com o *SerproMail*. De todo modo, **aqui também se aplica a dúvida com relação à possibilidade de uma outra empresa parceira da Google ser capaz de propor os mesmos protótipos apresentados pela RW3. Portanto, este argumento não é suficientemente robusto ao ponto de caracterizar plenamente a demonstração de inviabilidade de procedimento competitivo**, restando também descumprido o item “e” do Sumário TCU nº 358/2018.

De todo o exposto, conclui-se que o Serpro, ao realizar a contratação na modalidade de parceria de negócio relativa ao Processo nº 1692/2018, o qual culminou no Contrato RG nº 65166, **não fundamentou adequadamente o atendimento às seguintes exigências especificadas no Sumário TCU nº 358/2018:** “c) demonstração da vantagem comercial para a estatal; d) comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e e) demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.” O caso em análise, em que pese ser importante para a política de inovação e desenvolvimento de novos produtos para a estatal, é passível de expor a estatal ao risco legal.

3. Falhas na execução contratual.

A última questão de auditoria do item de avaliação das contratações, relativa à etapa de execução (ou gestão contratual), foi desdobrada nas seguintes subquestões:

1. Foram realizadas as medições e atestes, conforme especificado no próprio contrato, nos documentos que originaram a contratação e nos normativos internos relativos ao tema?
2. Os pagamentos realizados estão embasados em medições consistentes e objetivas?
3. As cláusulas de acordo de níveis de serviço estão sendo seguidas e exigidas da contratada?
4. Estão sendo devidamente aplicadas as sanções administrativas previstas em contrato (quando aplicável)?
5. Pode-se atestar a regularidade das análises dos pedidos de revisão contratual (quando aplicável)?

Os principais critérios utilizados para a avaliação destas subquestões de auditoria foram os seguintes normativos internos do Serpro, além da legislação aplicável às empresas estatais e dos próprios dispositivos contratuais: i) Norma GA 011 – “Gerenciamento de contratações”; ii) Norma GA 021 – “Aplicação de sanção”; iii) Norma GA 08 – “Procedimentos de análises e critérios para reajustes e revisões nas aquisições e contratações”; e iv) Norma GA 015 – “Padronização das cláusulas de repactuação, reajuste, reequilíbrio dos contratos de logística e sistematização de análise dos pleitos de fornecedores”.

Somente para os contratos RG 62606 e 60517 foram constatadas falhas relativas à execução contratual, conforme se detalha a seguir:

- i) Com relação ao contrato RG nº 62606, tem-se que a documentação enviada apresenta o fluxo de iniciação do contrato, comprovantes de recebimento, laudos e relatórios técnicos, além de termos de validação e recebimento. Contudo, foi detectado, em especial, que os termos de recebimento definitivos não discriminam o item que está sendo recebido e posteriormente pago. Em que pese constar o nome da solução no documento de liberação de pagamento, entende-se que o termo de recebimento possui a função literal de detalhar o que está sendo executado;
- ii) Para o Contrato RG nº 60517, não foram encontradas evidências acerca do cumprimento das intervenções preventivas mensuradas pelo Indicador 2 do contrato e previstas para um intervalo “não superior a 6 meses”. Não houve comprovação da entrega do cronograma de intervenções preventivas, nem da aplicação da multa de 1% do valor contratual no caso de descumprimento das intervenções previstas.

Ainda para este mesmo contrato, questionou-se sobre a existência de “*sistema interno para avaliação/validação dos níveis de serviço informados pela contratada, enviando a respectiva documentação comprobatória*” (item 1.3 da SA nº 201900540/09), bem como sobre a aplicação de multa nos casos dos chamados de número 1541 e 1550 (item 1.4 da mesma SA). Como resposta, o SERPRO informou:

Referente ao Item 1.3: “Informo que os chamados são abertos por meio dos Canais de Atendimento da Contratada. Após o recebimento dos Relatórios Mensais com a lista de acionamentos relacionados pela Contratada, os mesmos são encaminhados para validação da Gestão Técnica do Serpro, que realiza os apontamentos necessários”;

Referente ao Item 1.4: “Referente ao chamado 1541, não há indicativo de multa, pois a severidade do chamado é baixa e o tempo de solução foi de 96 horas após a abertura do chamado; portanto, o chamado foi solucionado dentro do prazo estipulado no referido Contrato. Com relação ao chamado de número 1550, apesar de a severidade ser baixa, a Contratada excedeu em 31 horas o prazo para solução do chamado. Essas informações estão sendo validadas pela Gestão Técnica do Serpro, inclusive para avaliação se houve atraso por responsabilidade/necessidade do Serpro, como por exemplo, quando a Contratada precisa aguardar uma janela de manutenção. Somente após a conclusão desse estudo, o processo de sancionamento será iniciado, se for o caso”.

Com base nesta resposta, resta claro que o Serpro não possui um sistema interno próprio para aferição dos indicadores criados para o monitoramento do contrato. **Mais que isso, a estatal avalia o desempenho da solução com base em dados gerados pela própria contratada.** Além de esta estrutura apresentar um elevado risco a falhas, os dados produzidos são imprecisos, havendo sido constatada a ausência de preenchimento de alguns dos campos que compõem o próprio indicador. Como exemplo, pode-se citar o relatório de níveis de serviço relativo ao mês de fevereiro de 2019, o qual não possui informações sobre a “*severidade do chamado*”, “*data de fechamento do chamado*” e “*tempo total da contratada*”, campos imprescindíveis para aferição do Indicador 1 previsto no contrato.

Em que pese a baixa materialidade dos fatos aqui mencionados, entende-se que ainda cabem melhorias nas atividades de acompanhamento da execução contratual, com destaque para uma maior evidenciação dos itens que estão sendo medidos e pagos, bem como uma forma própria de obtenção de informações, sem depender totalmente de dados da própria contratada.

4. Ausência de informações gerenciais relativas ao Sistema Clacon.

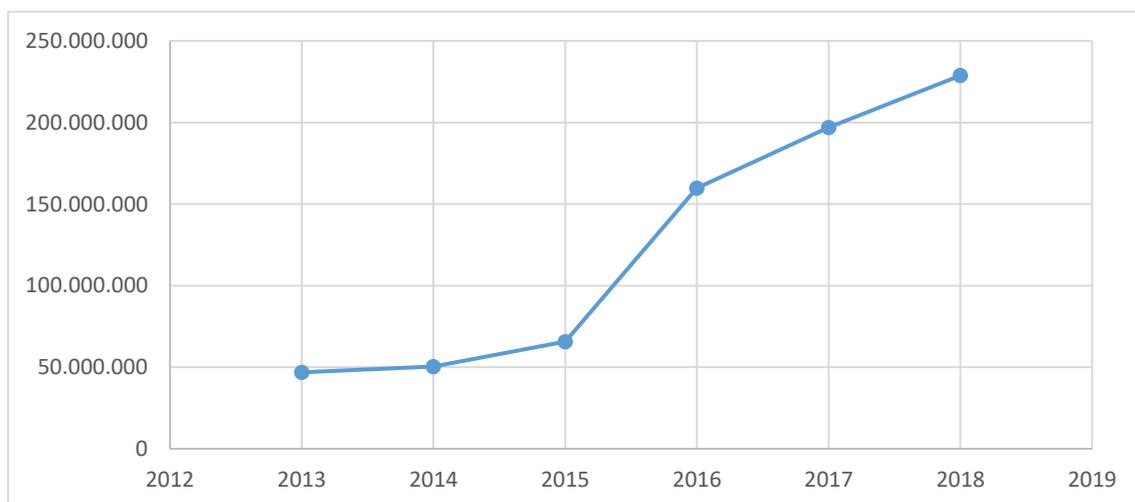
Segundo o Serpro, o CLACON é um sistema do tipo Batch, executado em ambiente de *mainframe*, desenvolvido há cerca de 20 anos. Foi criado a partir da necessidade da Receita Federal do Brasil (RFB) de **automatizar o processo de classificação e distribuição da arrecadação das receitas federais para União, Estados e Municípios**. Por esse objetivo, **é considerado um sistema relevante no fluxo da arrecadação federal, exigindo acompanhamento contínuo com qualquer intercorrência tratada de imediato**. Suas principais funções para a atividade da arrecadação federal incluem:

- a) Efetuar a classificação e o controle da arrecadação;
- b) Fornecer informações para a STN efetuar os repasses constitucionais;
- c) Fornecer relatórios para as delegacias e UAs da RFB e arquivos para vários outros sistemas.

Em termos técnicos, o CLACON é um conjunto de mais de 60 rotinas que geram resultados em ciclos diários, decendiais e mensais, desenvolvidas em linguagem de programação Natural II, com banco de dados Adabas. Na execução dessas rotinas são aplicados diversos tratamentos nos registros de pagamentos, utilizados para a classificação e distribuição dos recursos, a exemplo dos seguintes: numeração de remessas, conversão de códigos de receita, formatação de arquivos, cálculos diversos, dentre outros.

A quantidade de transações processadas pelo CLACON totalizou 228.790.376 no final de 2018. O gráfico a seguir mostra a evolução desse total desde 2013:

Gráfico 1 – Quantidade de Registros do CLACON



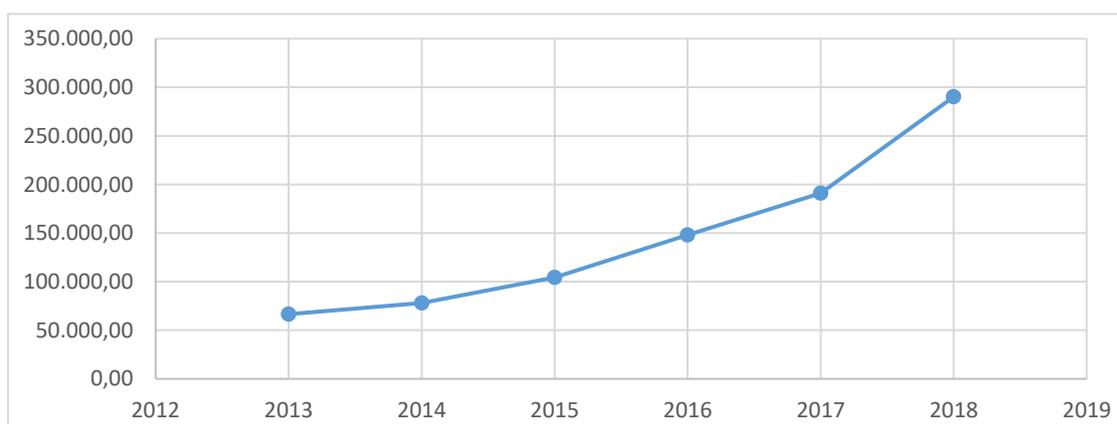
Fonte: Fornecido pelo auditado em resposta às solicitações de Auditoria.

Destaca-se do gráfico anterior, o incremento considerável de 2015 a 2016 no volume de transações. Esse aumento originou-se do Sistema de Registro de Darfs (RDOC), que saltou de 19 milhões em 2015 para 114,5 milhões em 2016, um aumento de mais de 480%, correspondendo a 78% do total de transações processadas pelo sistema. Em consulta ao Serpro, ficou observado que foi necessária nova proposta comercial para cobrir os gastos com as evoluções do sistema motivadas por esse aumento na carga de processamento.

Em especial, sobre essa necessidade de aumento na capacidade processada, o Serro informa (Anexo 1) que possui processo definido de gestão de capacidade (*Capacity Management*), quando diz que existe “*processo de Capacity Management que monitora tanto a capacidade de processamento quanto a capacidade de armazenamento. A gestão é feita por meio da ferramenta CA-Vantage e outras ferramentas para controle do desempenho e consumo de recursos do ambiente*”.

Esse aumento no fluxo de transações tem sido refletido naturalmente na necessidade de espaço para armazenamento desses dados. Para ilustrar, segue abaixo gráfico que mostra a evolução do volume armazenado em MB (MegaBytes):

Gráfico 2 – Armazenamento (MB) do CLACON



Fonte: Fornecido pelo auditado em resposta às solicitações de Auditoria.

Nota-se no gráfico anterior um incremento na quantidade armazenada na ordem de 52%, totalizando 290GB em 2018. Quando questionado sobre esse aumento de necessidade de espaço em disco, o Serpro informou que tratou-se de demanda do cliente para verificar nova funcionalidade da aplicação.

Quanto à conectividade, segundo informa o Serpro, **o Clacon não tem saída para a Internet, nem interface para usuário, não exigindo assim controle de acesso.** Sua **integração com outros sistemas da arrecadação é bastante restrita.** Dessa forma, o Serpro **não possui uma política exclusiva de segurança para esse sistema,** embora siga as diretrizes da Política Corporativa de Segurança da Informação que abrange todos os serviços produzidos pela empresa e ainda do Programa Serpro de Segurança. Com relação a essa questão, o Serpro informou que: “*todas as rotinas do CLACON são automatizadas, as execuções ocorrem de acordo com o agendamento feito na ferramenta Control-M, que controla a ordem das execuções. O log da ferramenta*

registra, basicamente as seguintes informações: nome da rotina, ID da rotina, usuário utilizado pela ferramenta, data de início e fim da execução, hora de fim da execução, quantidade de páginas e linhas.”

Quanto a interferências manuais, a estatal afirma que:

“Há interferência manual somente quando ocorre cancelamento do Fechamento da Arrecadação, onde o responsável pelo sistema ou o plantonista precisa intervir para suspender os agendamentos e depois reiniciar o processo. Em relação à rastreabilidade, nas logs do Control-M e do Sistema Operacional do servidor é possível verificar todas ações feitas e quem as realizou.

A log guarda a chave do usuário que executou a rotina manualmente, por meio desta chave é possível identificar o usuário no Senha-Rede e na ferramenta RACF (Resource Access Control Facility).”

Quanto à contingência, o Serpro informa que:

“(…) o CLACON possui procedimentos padronizados sob a responsabilidade da área de produção, para armazenamento e back-up, tanto para os servidores quanto para o ambiente mainframe. Em caso de erro ou interrupção no processamento da rotina decendial, são recuperadas do Backup as Tabelas (ADABAS) do Sistema CLACON’, a partir do ponto imediatamente anterior ao início do fechamento decendial. Não possui estrutura específica de contingência, mas está assegurado na infraestrutura corporativa de Centro de Dados com rede de dados e telecomunicações redundantes e Centro de Comandos 24x7 para tratamento de incidentes”.

Sobre gestão de incidentes, o Serpro informa que o *“relatório de monitoramento gerado mensalmente contempla apenas os sistemas que tiveram ocorrências e não atingiram os 100% da disponibilidade exigida”*. Assim, o Clacon não consta nesses relatórios no período 2018-2019. Após estudo do sistema junto à RFB, **restou observado que um incidente típico envolvendo o sistema é a questão das remessas bancárias não processadas no ciclo normal (decêndio), sendo que o Serpro não gera relatório periódico para a RFB acompanhar essas ocorrências. Convém destacar que essa situação, mesmo que residual, tem potencial de afetar diretamente os recursos que ficam disponíveis para transferência aos fundos constitucionais, sendo autorizada pela própria RFB em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), dependendo dos valores envolvidos.**

Em consulta sobre essas remessas não processadas no ciclo decendial, o Serpro informou que:

“O CLACON não controla as remessas dos bancos e não trabalha com a data de recepção dos pagamentos, trata valores totalizados de acordo com a regra de distribuição de cada código de receita. Na data do fechamento o CLACON roda com as informações de documentos pagos disponíveis, não há restrição de quais pagamentos/remessas devem fazer parte do fechamento, este controle é feito pela RFB, a partir de análises em outros sistemas. Embora exista o calendário de fechamento do ano todo, a execução das rotinas ocorrem após autorização da RFB que verifica, em outro sistema, se os valores do período estão consolidados (Financeiro X Contábil) e, no caso da falta de alguma remessa bancária esperada, decide se o fechamento deve ser ou não ser adiado. A RFB formaliza o pedido de adiamento por e-mail. Segue

*abaixo histórico de adiamentos de Fechamentos ocorridos em 2017 e 2018.”
(grifo nosso)*

Da leitura do trecho citado, depreende-se que segundo o Serpro não é responsabilidade exclusiva do Clacon o controle das remessas não processadas no decêndio de origem, cabendo à RFB por meio da verificação em outros sistemas, a exemplo do ANCORA. Contudo, dada a criticidade desse ponto, sustenta-se que, em que pese o Clacon ser visto como um mero conjunto de rotinas totalizadoras, **há a necessidade de se gerar informações gerenciais para os tomadores de decisão (RFB e STN) sobre a postergação desses processamentos. Essa necessidade se agrava tendo em vista que o Serpro não informou os montantes específicos envolvidos nessas ocorrências, embora saiba-se que passam pelo Clacon cerca de R\$ 1 trilhão da arrecadação federal anual.**

5. Fragilidades no Sistema Siads.

O Siads é uma solução desenvolvida pelo Serviço Federal de Processamento de Dados - Serpro para o extinto Ministério da Fazenda, sob gestão da Secretaria do Tesouro Nacional, que possibilita aos órgãos da Administração Pública Federal um controle completo e efetivo de seus estoques de materiais, bens patrimoniais e serviços de transporte. O sistema foi desenvolvido em plataforma alta, conhecida como *mainframe*, que tem a capacidade de realizar operações com expressivo volume de dados e em grande velocidade. Sua linguagem de programação é o Natural, com banco de dados Adabas, permitindo a utilização de diversos editores para implementação de programas, bem como execuções *on-line* e em lote (*batch*).

Em avaliação realizada pela CGU, por meio do Relatório de Auditoria 201900791, foram identificadas as seguintes situações no Siads:

i) Ausência de ferramenta que possibilita a aferição direta da disponibilidade e dos seus indicadores;

Os Contratos firmados entre o Serpro e seus clientes definem que a disponibilidade deve ser igual ou superior a 97%, nos horários e dias apresentados anteriormente. No entanto, de acordo com o informado em reunião no Serpro realizada no dia 17/04/2019, corroborada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em reunião ocorrida posteriormente em 09/05/2019, apenas a STN adota solução própria para monitoramento da disponibilidade do sistema. Pelos relatos de ambos os órgãos, há indícios de impossibilidade de aferição direta da disponibilidade dos serviços prestados pelo Serpro por meio do Siads às organizações clientes do sistema, com exceção da STN.

Por meio do Ofício SEI Nº 56/2019/COINC/SUCON/STN/FAZENDA-ME, a STN informou acerca da disponibilidade do sistema Siads que:

“não houve questionamento formal diretamente para COINC/STN acerca da disponibilidade do Siads por algum órgão ou entidade cliente do Sistema em 2018. O canal de comunicação dos órgãos para esse tipo de questionamento é a Central de Atendimento Serpro, através dos contatos 0800-9782332,

css.Serpro@serpro.gov.br e formulário eletrônico disponível na página inicial do Siads em ambiente web.”

Nesse diapasão, destaca-se também que o simples fornecimento da informação de disponibilidade ao órgão e/ou entidade cliente não é suficiente, em termos de evidência objetiva, para a aferição da disponibilidade pelo cliente. Convém trazer à baila o modelo apresentado pela recente Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019, que dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal, que em seu art. 19 determina que:

“Art. 19. O Modelo de Gestão do Contrato, definido a partir do Modelo de Execução do Contrato, deverá contemplar as condições para gestão e fiscalização do contrato de fornecimento da solução de TIC, observando: (...)

II – procedimentos de teste e inspeção, para fins de elaboração dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo, conforme disposto no art. 73 da Lei nº 8.666, de 1993, abrangendo: a) metodologia, formas de avaliação da qualidade e adequação da solução de TIC às especificações funcionais e tecnológicas, observando: (...)

2. adoção de ferramentas, computacionais ou não, para implantação e acompanhamento dos indicadores estabelecidos;”

Dessa forma, o Serpro deveria disponibilizar aos seus clientes uma solução para mensurar a disponibilidade do sistema que possibilite uma melhor gestão do Siads e aferição dos serviços prestados.

ii) Fragilidades nos mecanismos de controle relacionados ao faturamento;

Com base nas avaliações realizadas pela equipe de auditoria, verificou-se que o Serpro disponibiliza funcionalidade no sistema Siads de modo a permitir a conferência, por parte dos clientes, do valor cobrado (Função -> faturar -> imprime totais faturáveis). A partir da fatura mensal encaminhada pelo Serpro é possível contrapor as informações registradas no Siads, cujos relatórios demonstram a contabilização dos registros de itens relativos a bens móveis patrimoniais, bolsa de materiais, estoques e veículos cadastrados. Em análise às informações de faturamento correspondentes ao exercício de 2018, foram identificadas algumas falhas nos seus controles, conforme a seguir:

- a) Informações de faturamento diversas das cláusulas estabelecidas em contrato;
- b) Cobrança em duplicidade;
- c) Atraso de até um ano para identificação e correção das falhas de faturamento.

Em essência, as falhas relatadas são originadas pela dificuldade na operacionalização e otimização dos recursos do sistema, resultando na ausência de fidedignidade das informações registradas na base. Tal situação, caso não tratada, tem potencial de restringir o seu desempenho, afetando a percepção do cliente sobre a qualidade e segurança do serviço prestado. Desse modo, a garantia de integridade das informações

para faturamento resta prejudicada, assim como a adoção do sistema como estruturante da APF.

Nesse sentido, ressalta-se que o modelo ITIL v3 apresenta os propósitos da melhoria contínua de serviços como modo de melhorar não só a eficácia e eficiência dos processos e serviços, como a efetividade de custos. Ademais, atesta que esses serviços sejam definidos, implementados e melhorados continuamente.

iii) Ausência de gestão de investimentos.

Verificou-se a conformidade das peças com a legislação e boas práticas vigentes, com exceção da ausência do Plano de Continuidade de Negócios e do Plano de Investimentos. Nesse sentido, é aceitável que o sistema em análise não possua um PCN, por não ser categorizado como um sistema de missão crítica pelo Serpro, estando essa ação em conformidade com a Norma Complementar nº 06/IN01/DSIC/GSIPR, que trata da Gestão de Continuidade de Negócios em Segurança da Informação e Comunicações.

Porém, em relação a ausência do Plano de Investimentos, é importante destacar que após verificar quais as necessidades tecnológicas e de recursos de TI baseadas no objetivo de negócio, a verificação da disponibilidade de liquidez para investimento em TI é de grande importância. Com isso, configura-se a necessidade de um plano de investimentos para o Siads, inclusive prevendo o aumento de adesões no sistema, uma vez que o sistema é estruturante, conforme a Portaria nº 385, de 28 de novembro de 2018, o que aumentará exponencialmente o número de clientes do sistema em análise.

Portanto, o Serpro estimou a receita de utilização do sistema pelos órgãos e entidades citadas, porém possui deficiência na previsão de como serão realizados os investimentos no sistema. Nesse sentido, o COBIT 5 fornece orientação específica sobre a gestão de investimentos em TI. O domínio ADM (avaliar, direcionar e monitorar) do COBIT 5 fornece orientação sobre como governar e gerenciar os investimentos de negócio habilitados por TI através de todo seu ciclo de vida (aquisição, implementação, operação e descarte). O domínio APO do COBIT 5 fornece orientação para o planejamento de aquisição, inclusive planejamento de investimentos, gestão de riscos, planejamento de programas e projetos, bem como planejamento da qualidade. Nesse contexto, o processo Alinhar, Planejar e Organizar - APO 05 (Gerenciar o portfólio) aborda como aplicar com eficiência a gestão de portfólio e programas a tais investimentos para ajudar a garantir que os benefícios sejam realizados e os custos otimizados. Dessa forma, urge a necessidade da adoção de um Plano de Investimentos para o Siads, de forma a contemplar as necessidades de expansão que serão demandadas pelo sistema em análise.

Como conclusão, o resultado dos exames realizados permite concluir, quanto à disponibilidade, que o Serpro garante aos órgãos do Poder Executivo Federal o indicador citado, referente aos serviços prestados, em conformidade com os dispositivos contratuais firmados, cuja disponibilidade contratada é de 97% enquanto a executada pela empresa é acima de 99% para a ferramenta Web, e de 100% no *mainframe*. Por

outro lado, o Serpro não fornece aos seus clientes uma ferramenta para mensurar a disponibilidade do sistema.

No que se refere ao faturamento, há razoável segurança quanto à cobrança e pagamento pelos serviços prestados, uma vez que os dados de faturamento respaldam a cobrança dos valores, entretanto há fragilidades nos mecanismos de controle, com registro de informações de faturamento diversas das cláusulas estabelecidas em contrato, cobrança em duplicidade e atraso de até um ano para identificação e correção das falhas de faturamento.

Por fim, quanto aos aspectos de governança e gestão do sistema, verificou-se que não há Plano de Continuidade de Negócios (PCN) e nem Plano de Investimentos. O PCN não é imprescindível, tendo em vista que o Siads não é sistema de missão crítica, entretanto, é importante que o Serpro implemente uma gestão de investimentos para o Siads.

6. Deficiências no processo de contabilização de custos

Inicialmente, cabe frisar que a Contabilidade de Custos, como informa a doutrina transformou-se de mera auxiliar na avaliação de estoques e lucros para relevante meio de controle e de suporte de decisão gerenciais. Nesse contexto de importante ferramenta para decisões de gestão, procedeu-se à análise de como o Serpro internalizou essa disciplina, além de testar como a contabilidade da estatal reflete a sistemática em uso.

Segundo a documentação encaminhada, o Serpro afirma utilizar a metodologia de custeio ABC, e que sua adoção tem possibilitado:

“(...) a geração de informações de custos para a gestão e melhoria dos processos organizacionais, proporcionando maior visibilidade dos custos da empresa e da rentabilidade, servindo de subsídio à política de preço e ao processo decisório da empresa, além de fornecer informações para a diretoria e áreas de produção.”

Para a presente avaliação foi utilizada base de dados fornecida pela estatal contendo detalhamento da alocação de recursos nas atividades com a apuração do custo por atividade e do processo total, inclusive por serviço, relativo ao ano de 2018. Como critério foi adotado o conceito de custeio por absorção, como consta no Manual de Contabilidade Societária traz:

“A inclusão dos três elementos de custo definidos representa o custeio por absorção, ou seja, o estoque em processo ou acabado “absorve” todos os custos incorridos, diretos ou indiretos. Essa é a base de avaliação aceita conforme Estrutura Conceitual e, portanto, pela Lei das Sociedades por Ações, sendo que é a base também aceita pela legislação fiscal.”

Para a análise foi solicitado o detalhamento analítico dos Custos de Serviços Prestados (CSP), conforme consta na Nota Explicativa 33.5, incluindo todas as contas e as respectivas formas de rateio para cada subcomponente. Além disso, solicitou-se

também explicação da sistemática utilizada para efetuar o rateio do consumo de cada produto/serviço em subprocessos, separando custo e despesa.

Em resposta, o Serpro encaminhou dados de composição e informou que:

“A separação entre custo do serviço prestado (CSP) e despesa é efetuada para fins de evidenciação contábil. Para tanto, utiliza-se o custo dos recursos de produção, antes dos direcionamentos aos insumos ou processos produtivos. Até o primeiro trimestre de 2019, os gastos (despesas e custos) eram separados nos seguintes objetos de custo: corporativo; suporte próprio; não apropriação; serviços internos; e serviços externos. Dos itens mencionados, eram considerados como CSP aqueles classificados em serviços externos e não apropriação, esta limitada a 10% do custo total, considerando-se percentual atribuído à reserva técnica”.

A partir do segundo trimestre de 2019, os gastos passam a ter a seguinte separação: corporativo; suporte próprio vinculado a negócio; suporte próprio interno; não apropriação; serviços internos; serviços externos. Com esta classificação, é possível atribuir ao CSP os gastos com suporte próprio vinculado a negócio e serviços externos. Além disso, retira-se o limitador referente à não apropriação, passando esta a compor integralmente o valor do CSP, uma vez que atende ao conceito de ociosidade prevista na literatura.”

O valor do CSP mais Despesas operacionais nas Demonstrações Contábeis de 2018, somam R\$ 2.109.160,40. Para detalhamento desse valor, com base nos dados analíticos de composição de custos, procedeu-se a uma totalização do valor do CSP constante na DRE das Demonstrações Contábeis de 2018, utilizando-se da metodologia adotada pelo Serpro: *“considerados como CSP aqueles classificados em serviços externos e não apropriação, esta limitada a 10% do custo total, considerando-se percentual atribuído à reserva técnica.”*

Dessa análise, podem ser apontadas as seguintes incoerências:

- a) Diferença de cerca de R\$ 17 milhões do valor presente na DRE em relação à base de composição encaminhada (R\$ 2.091.377,90), com destaque para os aglutinadores de Despesa de Pessoal e Outras Despesas/Receitas;
- b) Divergência na própria base encaminhada quanto à dedução das Despesas Tributárias, Locação/Aquisição e Taxa de Administração no mês de julho/2018, no total de R\$ 1.364.468,44;
- c) Foram identificadas contas sem o respectivo aglutinador, no montante de R\$ 16.554.043,95, o que dificulta o entendimento sobre qual item de custo se refere;
- d) Consideração do Imposto de Renda (IR) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) no custo total, sendo que não foi possível identificar estudo ou normativo que cite a inclusão do IR e da CSLL no CSP.

Convém destacar ainda que foram encaminhadas informações relativas aos custos e despesas do Serpro com valores totais diferentes. A primeira com uma visão mais gerencial e serve de subsídio à política de preço e ao processo decisório da empresa, traz o total de R\$ 2.091.220.492. A outra, utilizada para fins de evidenciação contábil totaliza R\$ 2.091.377.863. A diferença do contábil em relação ao gerencial, no valor de R\$ 157.371,00, não foi considerada relevante.

Em suma, conclui-se com base nas informações encaminhadas, que não foi possível observar (i) como se dá a separação dos objetos de custo (corporativo, suporte próprio, não apropriação, serviços internos e serviços externos); (ii) as razões para o limite de 10% do custo total atribuído à reserva técnica e (iii) a forma de rateio/apropriação dos custos para cada objeto. O que leva a crer que a sistemática de apropriação de custos do Serpro, com visão contábil analisada, ainda carece de melhorias para refletir a realidade dos recursos alocados. Essa deficiência compromete a capacidade da estatal de atender aos desdobramentos do que demanda o Acórdão TCU 598/2018 – Plenário, no tocante à transparência do processo de demonstração dos custos aos clientes públicos.

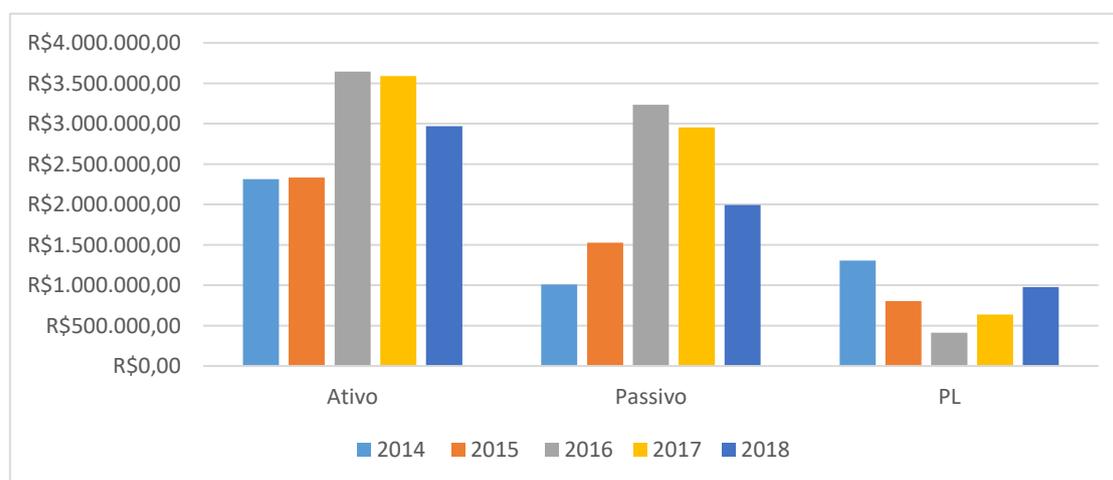
7. Principais aspectos das Demonstrações Contábeis de 2018

1. Balanço Patrimonial

A fim de avaliar a evolução dos componentes patrimoniais do Serpro (Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido), foram analisadas as demonstrações financeiras relativas ao exercício 2018. Também foram realizadas as análises vertical (AV) e horizontal (AH) dos saldos das contas com o intuito de verificar a representatividade de cada item dentro da estrutura do balanço (AV), bem como a evolução dessas contas em relação ao exercício anterior (AH). Ressalta-se que todos os valores estão representados em milhares de reais, assim como nos demonstrativos do Serpro.

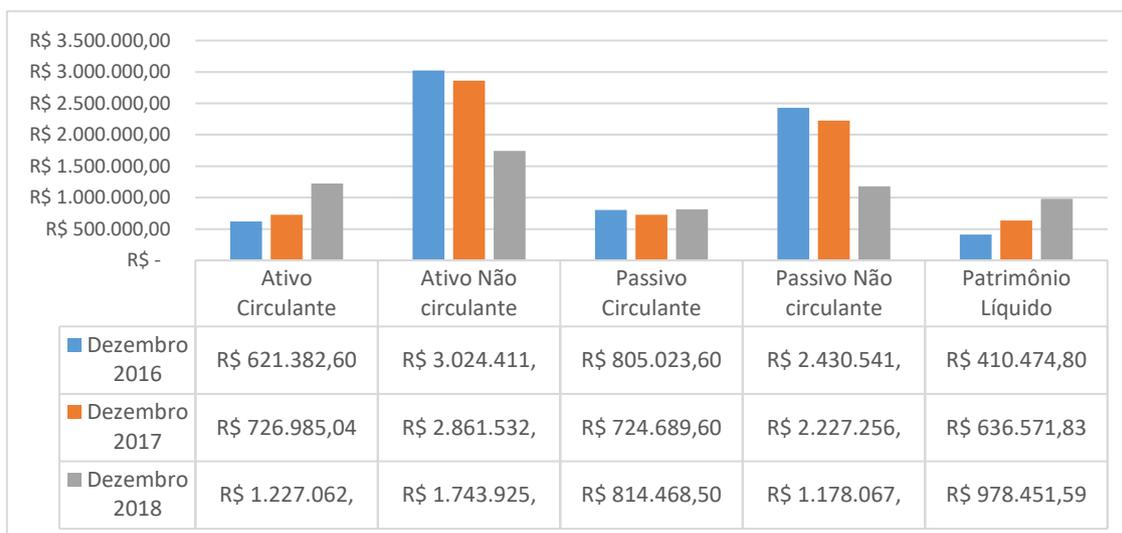
A composição do Balanço Patrimonial do Serpro no período de 2014 a 2018 consta do gráfico seguinte, representado pelo Ativo, Passivo e Patrimônio Líquido:

Gráfico 3 – Componentes Patrimoniais – 2014 a 2018



O gráfico a seguir detalha a evolução dos grupos de contas entre 2016 e 2018:

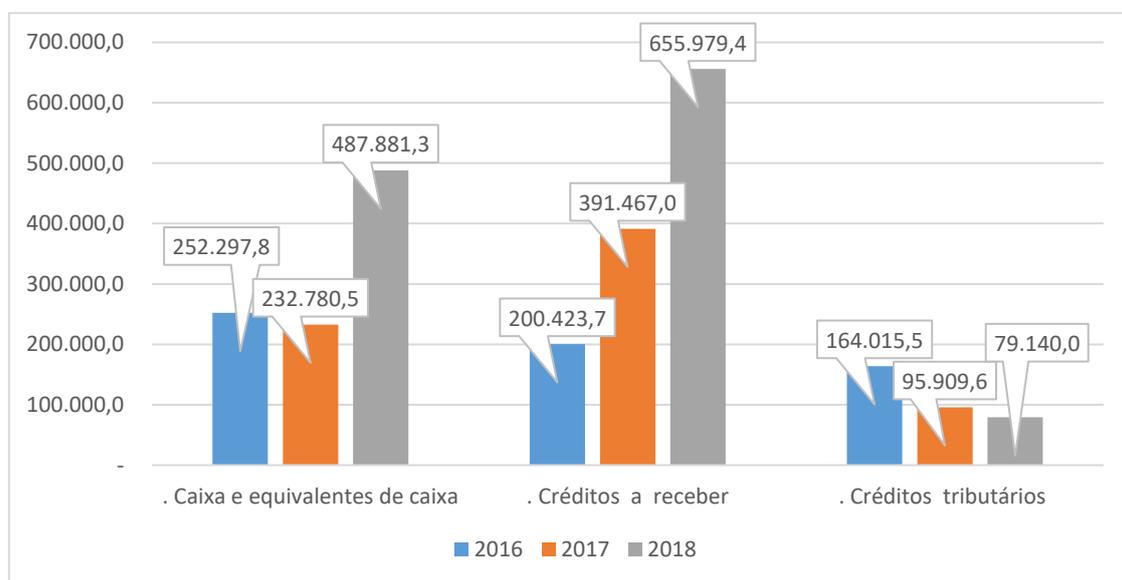
Gráfico 4 – Grupos de Contas Patrimoniais – 2016 a 2018



Observa-se, portanto, uma evolução do Ativo Circulante e do Patrimônio Líquido, uma retração do Ativo Não Circulante e do Passivo Não Circulante e pouca variação do Passivo Circulante no período de 2016 a 2018.

i. Ativo

Gráfico 5 - Principais Contas do Ativo Circulante



O Serpro teve um expressivo aumento do **Ativo Circulante (AC)** entre os anos de 2016 e 2018, saindo de R\$ 621 milhões para R\$ 1,2 bilhão (a variação entre 2016 e 2017 foi de 17%; e, entre 2017 e 2018, de 68%). As contas com maior materialidade do AC no exercício findo foram “Caixa e equivalentes de caixa” e “Créditos a receber”, com 40% e 53% respectivamente. Para o primeiro grupo, a variação em relação a 2017 foi de 109,6%, e, para o segundo grupo, de 67,6%.

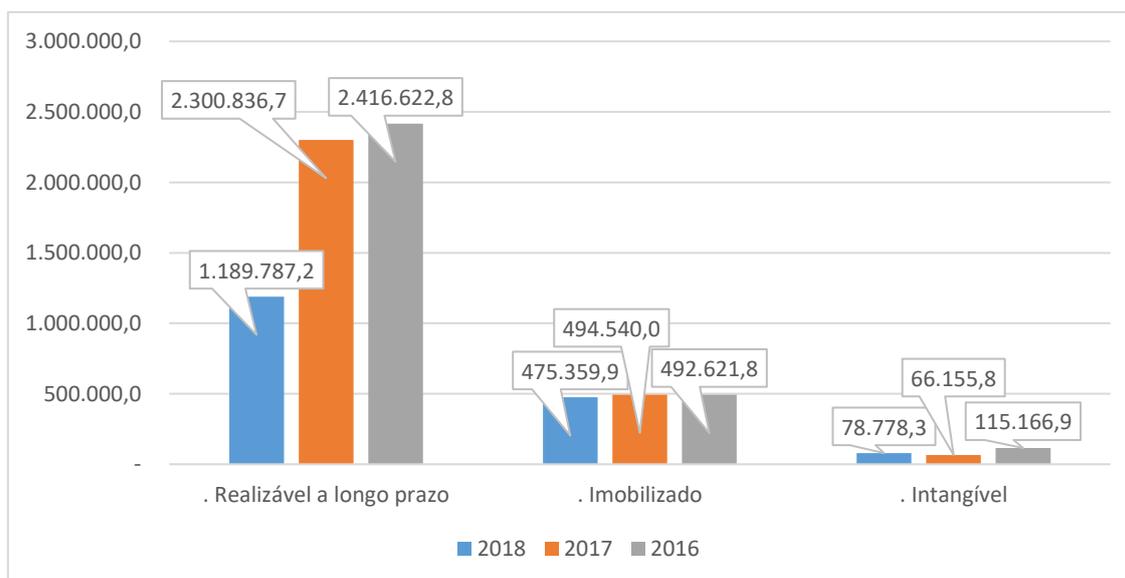
Essas variações decorreram, em parte, de um incremento na receita de serviços no ano, na ordem de R\$ 332,7 milhões; e, em outra – e mais diretamente à conta de “créditos a receber” -, da alteração do critério contábil para estimativas de valores a faturar (impacto de aproximadamente R\$ 236 milhões) decorrente da implantação da NBC TG 47.

A propósito, no que se refere à NBC TG 47 – *Receita de contrato com cliente*, a norma contábil estabelece os princípios a serem aplicados na apresentação de informações aos usuários de demonstrações contábeis relacionadas às receitas e fluxos de caixa provenientes de contrato com cliente. Em auditoria realizada pela Auditoria Interna do Serpro (AUDIN), foi verificada a necessidade de intensificar as ações para implementação da norma causada pela insuficiência da integração entre o processo de negócio e a área contábil, impactando a forma de reconhecimento da receita. Ficou constatado que a memória de cálculo das estimativas estava adequada, embora elaborada manualmente.

Especificamente quanto ao item “Créditos a Receber”, a Audin avaliou que em relação ao processo de cobrança de clientes, o montante de faturas em atraso alcançou, até junho de 2018, R\$ 566,5 milhões, equivalente a 66,7% do total registrado no Balanço Patrimonial e recomendou a adoção de ações estruturantes para cobrança de valores em atraso, bem como ações de melhorias do ambiente e dos procedimentos de controle relativos ao processo de cobrança. Uma causa levantada pela Audin foi ausência de sistema de suporte adequado, ao tempo em que houve acréscimo significativo de clientes.

Um outro ponto abordado nos relatórios da Audin que interfere na geração de caixa da empresa diz respeito aos serviços multiclientes, iniciados nos últimos dois anos e alcançando 8,98% da receita bruta no 1º semestre de 2018. Foram verificadas fragilidades no ambiente e procedimentos de controle no âmbito da gestão contratual e faturamento, tendo sido emitida recomendação para adoção de medidas estruturantes que permitam fortalecer o subprocesso multiclientes.

Gráfico 6 – Contas do Ativo Não Circulante



Quanto ao **Ativo Não Circulante (ANC)**, houve variação negativa de 39,1% entre 2017 e 2018. O grupo “Realizável a longo prazo” representou 68% do total do ANC, e, somente à conta de “Ressarcimento de pessoal”, houve uma redução de R\$ 1,136 bilhão (73,6%) em relação a 2017. Esse valor tem origem na revisão da conta “Provisões trabalhistas Pessoal Serviço Externo” (pessoal cedido a outros órgãos).

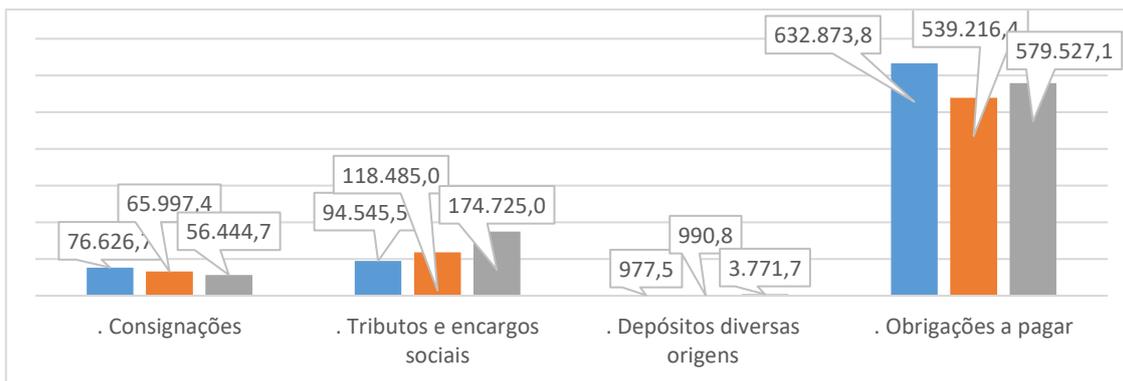
Por se tratar de bem, haver ou direito de maior expressão da empresa, a Nota Explicativa (NE 13 – Ressarcimento de pessoal) é vaga em relação eventual destinação deste ativo, ou das causas que ensejaram a sua reversão ou “baixa”.

Ainda sobre esse grupo de contas, ressalta-se os resultados dos Relatórios de Auditoria Interna do Serpro (Audin) relacionados ao período avaliado:

- a) no que concerne a créditos a receber de empregados e ex-empregados, foram identificados valores pendentes de ressarcimento no montante de R\$ 449.668,11, correspondentes a 66 ex-empregados, não havendo movimentação desde então; assim como valores pendentes de reembolso referentes a adiantamentos concedidos a empregados a título de auxílio-doença e acidentes de trabalho, sendo que o saldo em setembro de 2018 somou R\$ 351.372,58, incluindo valores pendentes de ressarcimento há mais de 5 anos. Foi emitida recomendação para avaliação da qualidade dos créditos pendentes de ressarcimento de empregados e ex-empregados, a fim de que possa ser realizado o reconhecimento contábil de provisões e/ou baixas, se for o caso, uma vez que a avaliação da qualidade dos créditos deve levar em consideração os prazos para prescrição e decadência de créditos a receber. A referida recomendação permanece em acompanhamento pela Audin; e
- b) tendo em consideração o reembolso do pessoal de serviço externo (PSE) pendente, foram identificados valores em aberto resultantes da diferença entre o valor cobrado na Nota de Ressarcimento e o valor efetivamente recebido; e de valores pendentes de ressarcimento referentes ao período de 2002 a setembro de 2013, no total de R\$ 6.767.693,19, equivalente a 10,11% do saldo de Notas de Ressarcimento a serem reembolsadas ao Serpro, e que representam direitos vencidos há mais de 5 anos, os quais encontram-se possivelmente prescritos. Permanece em acompanhamento recomendação que trata de fragilidades nos controles de ressarcimento de pessoal.

ii. Passivo

Gráfico 7 – Contas do Passivo Circulante



Quanto ao **Passivo Circulante (PC)**, houve pouca variação nas principais contas. No entanto, o item “Processo trabalhista a pagar” variou de R\$ 2 milhões para 74,4 milhões. Essa variação representa os acordos judiciais homologados com reclamantes do quadro externo cedidos à Receita Federal do Brasil e quadro interno.

Durante o exercício houve o pagamento de fornecedores no valor de R\$ 59,8 milhões, que resultou no decréscimo da conta “Fornecedores” em 32,1% entre 2017 e 2018, não havendo pagamentos em atraso.

Já em relação ao **Passivo Não Circulante (PNC)**, que apresentou decréscimo de 47,1% entre 2017 e 2018, houve variação significativa no item “Provisões trabalhistas, cíveis e administrativas”, que variou -85,2%, em cerca de R\$ 1,4 bilhão. O item “Benefícios pós-emprego” passou a representar 60% do passivo não circulante, tendo variado 39,1% entre 2017 e 2018 - um aumento de aproximadamente R\$ 200 milhões.

Sobre Provisões trabalhistas, cíveis e administrativas, apesar de explicarem as vantagens dos acordos, as Notas Explicativas (NE 29 e 29.1), mais uma vez, não detalham os termos estabelecidos no acordo e a motivação para redução tão expressiva (se houve reclassificação para o curto prazo, desistência pelas partes de parcela considerável ou total do valor pleiteado, por exemplo).

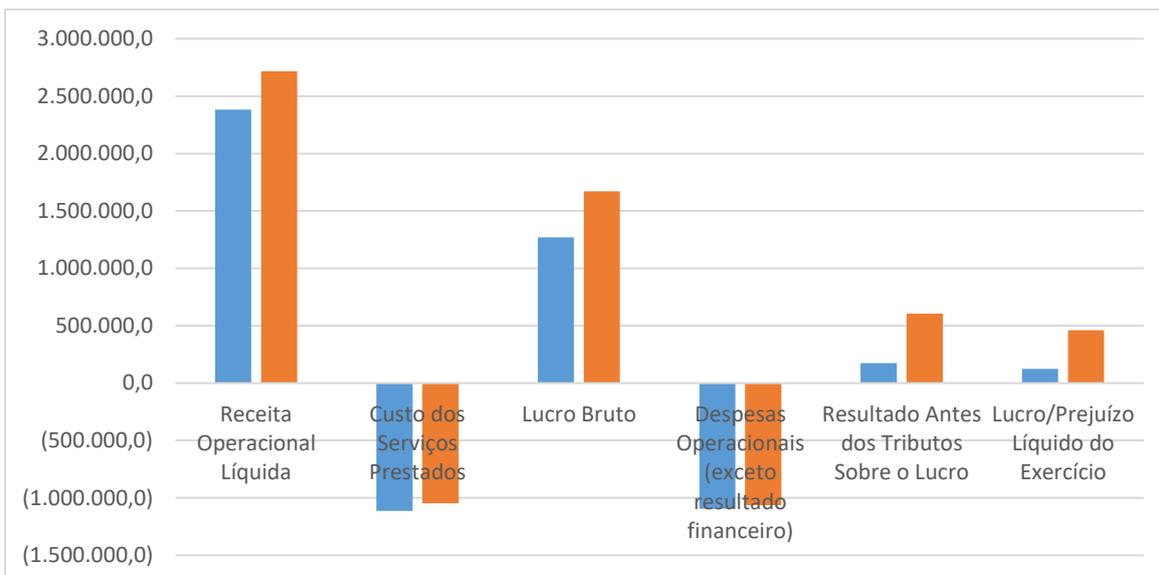
iii. Patrimônio Líquido

A conta **Patrimônio Líquido** variou positivamente entre 2016 e 2017 em R\$ 226 milhões (55,1%) e também entre 2017 e 2018 em R\$ 341,8 milhões (53,7%), tendo havido aumento no item “Reserva de Lucros”, que abrange “Reserva Legal” e “Reserva de Retenção do Lucro”.

2. Demonstrações do resultado do exercício

A fim de avaliar a evolução dos componentes de resultado do Serpro (Receita, Custos, Despesas, Provisões e Lucros/Prejuízos), foram analisadas as Demonstrações do Resultado do Exercício da empresa publicada em 2018.

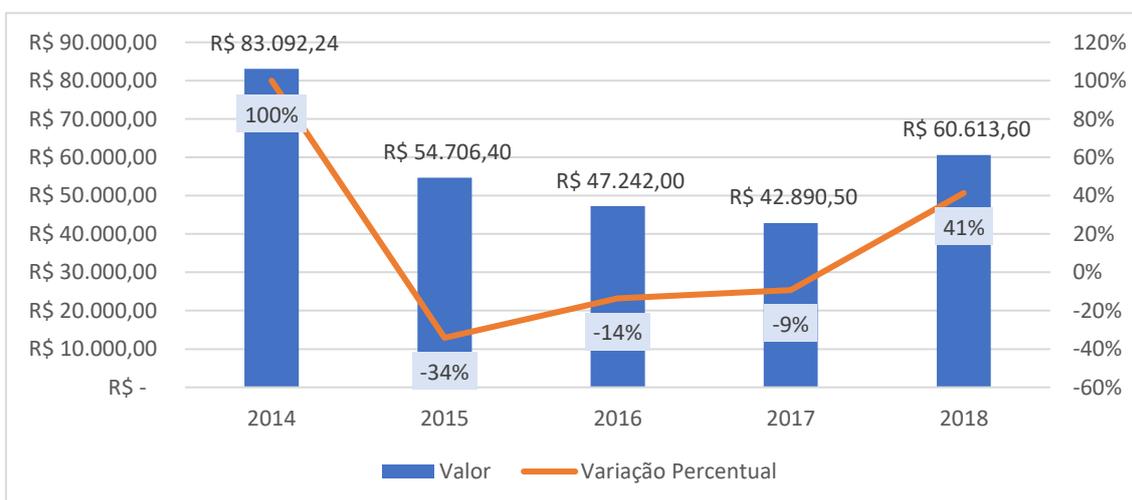
Gráfico 8 - Demonstrações do Resultado do Exercício



Verifica-se que o Lucro Líquido do Exercício, no valor de R\$ 459 milhões, variou 273% em relação ao exercício anterior. No mesmo período, houve aumento da “Receita Operacional Líquida” em 14% e diminuição de “Custos dos Serviços Prestados” em 6%, possibilitando aumento do “Lucro Bruto” em 32%.

O grupo “Despesas Operacionais”, de forma geral, teve pequena variação de -3%. Um item que chamou atenção foi “Serviços profissionais e contratados” que, apesar de representar apenas 2% das despesas operacionais, teve aumento de 41%. Em resposta à Solicitação de Auditoria, o Serpro informou a variação da conta nos últimos anos, que foi representada no gráfico abaixo:

Gráfico 9 - Serviços Profissionais Contratados

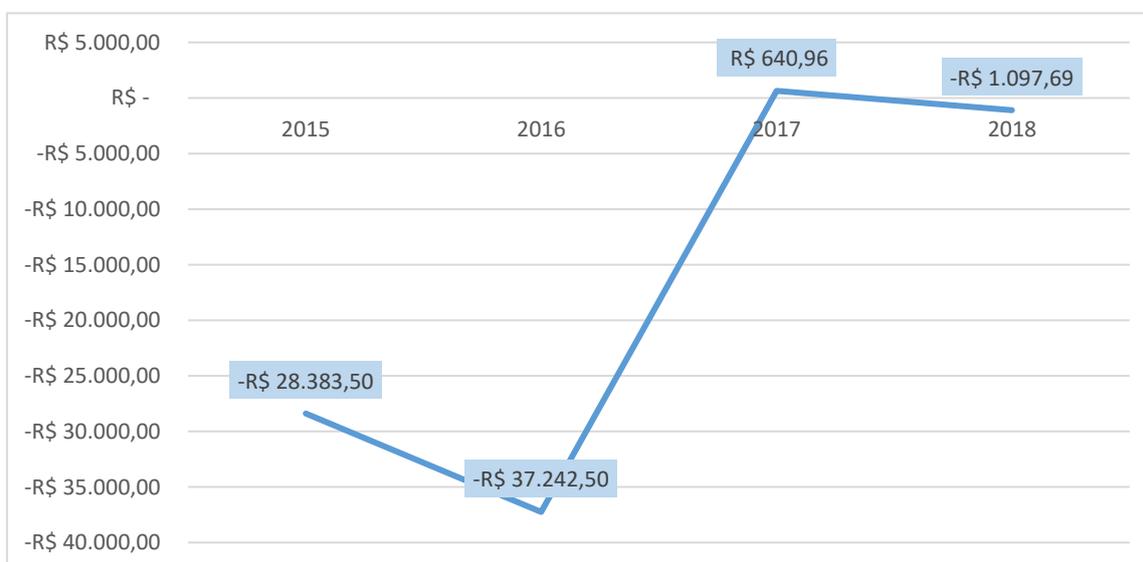


Além disso, o Serpro justificou a variação em 40% entre 2017 e 2018 por conta de um contrato de aproximadamente R\$ 30 milhões com os Correios para emissão de certificados digitais.

O item “Outras despesas/receitas” também foi objeto de questionamento e o Serpro respondeu que a variação de R\$ 35,5 milhões é relativa, em sua ampla maioria, à reversão da provisão do Acordo Coletivo de Trabalho 2017/2018.

Por fim, em relação ao grupo “Resultado Financeiro”, o Serpro informou que: “foi impactado positivamente no ano de 2017, em função do aumento da conta “Outros juros e Encargos de Mora”. Este acréscimo se deveu, em ampla maioria, ao recebimento de correção monetária e juros do valor devido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte conforme termo de conciliação nº 02/2015, emitido pela Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAD/CGU/AGU, no valor de R\$ 6,5 milhões”.

Gráfico 10 - Resultado Financeiro



3. Indicadores

O Relatório de Gestão do Serpro (2018) aponta uma melhora expressiva dos indicadores de 2018, onde ressalta-se:

- Crescimento de Vendas (em relação ao ano anterior) = 10,31%;
- Margem Líquida (fração da receita líquida que se converte em lucro líquido) = 16,93;
- Rentabilidade do Patrimônio Líquido (rentabilidade ajustada do negócio a partir dos recursos próprios) = 56,93%; e
- Liquidez Corrente (quanto os ativos de curto prazo suportam as obrigações do mesmo período) = 1,51.

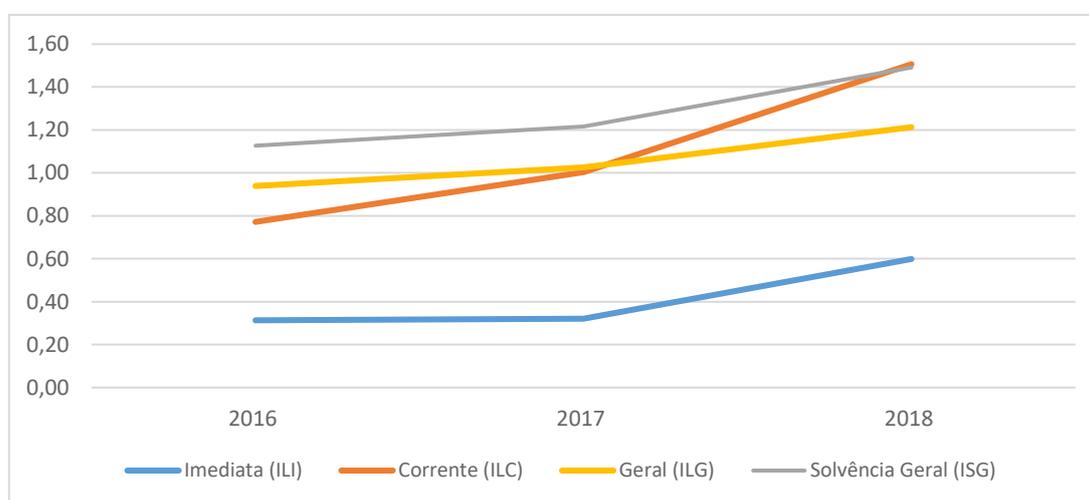
Além disso, o Objetivo Estratégico OE1 – de “Melhorar o resultado econômico para garantir a sustentabilidade empresarial obtendo margem líquida das atividades

empresariais de pelo menos 2,44% em 2018”, alcançou 17,70%. O valor de referência do ano anterior alcançou 19,28%.

Por fim, o Relatório aponta que o resultado foi construído dado o incremento de 13,96% na Receita Operacional Líquida, reflexo da conjunção de fatores como o aumento dos níveis de produção, novos clientes e a superação da meta de faturamento estabelecida para o exercício em 4,86%. Por outro lado, houve também um decréscimo de 4,50% das despesas operacionais.

A análise realizada por esta auditoria foi por meio dos indicadores e índices mais tradicionais a fim de obter informações sobre a situação financeira (índices de liquidez e estrutura de capital) e econômica (índices de rentabilidade).

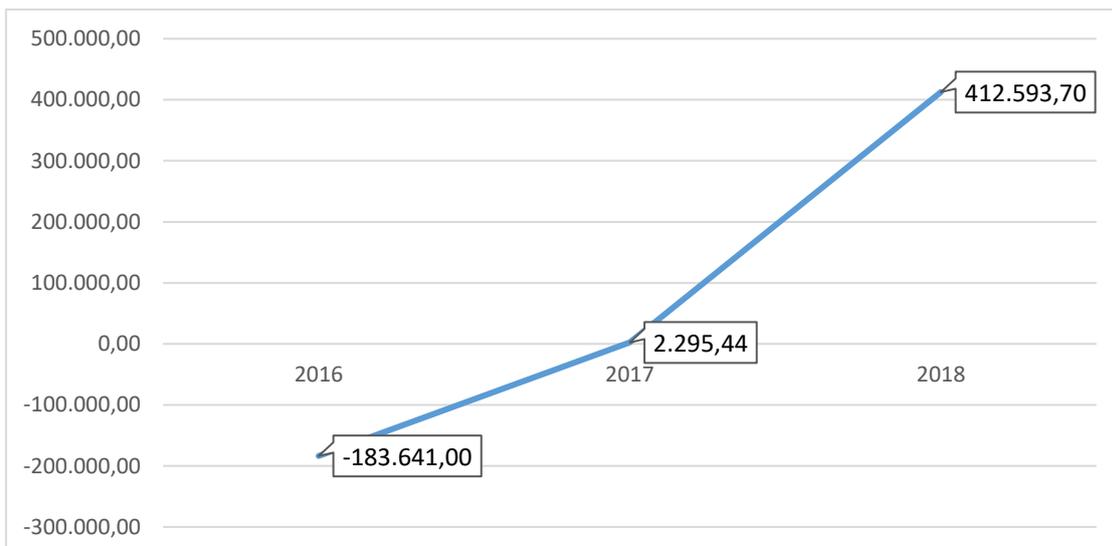
Gráfico 11 - Índices de Liquidez (Solvência)



ILI $\frac{\text{Disponível}}{\text{PC}}$	ILC $\frac{\text{AC}}{\text{PC}}$	ILG $\frac{\text{AC} + \text{ARLP}}{\text{PC} + \text{PNC}}$	ISG $\frac{\text{AT}}{\text{PC} + \text{PNC}}$
---	---	--	--

Os índices de liquidez avaliam a capacidade de pagamento das obrigações de uma empresa ao comparar suas disponibilidades e direitos e com suas obrigações. Quanto maior o resultado desse índice, melhor a liquidez da empresa. De forma geral, entre os anos de 2016 a 2018, pode-se observar uma melhora nos índices de liquidez do Serpro em virtude do aumento expressivo no AC já comentado neste relatório.

Gráfico 12 - Capital Circulante Líquido

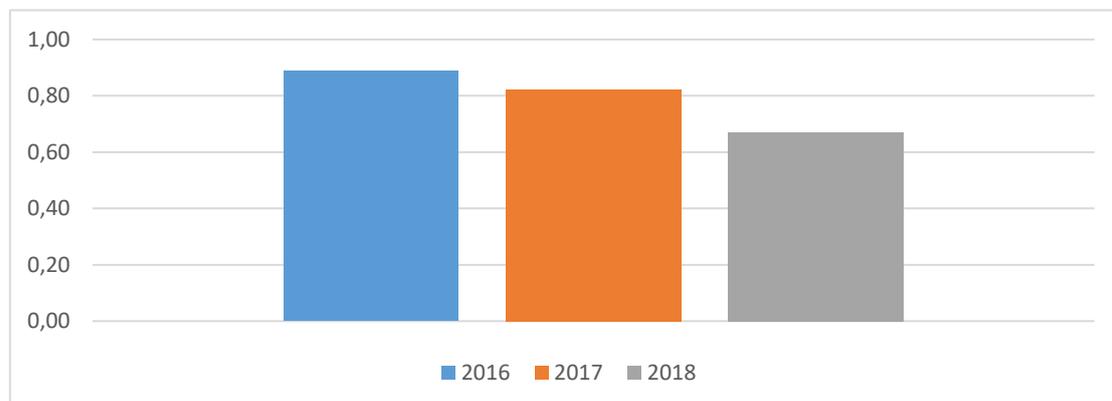


CCL
AC - PC

Em relação ao Capital Circulante Líquido, que evidencia a diferença entre AC e PC, observa-se uma tendência de alta, uma vez que em 2016 o CCL estava negativo, em 2017 ligeiramente positivo e agora em 2018 com saldo significativo.

Já os indicadores de endividamento estão relacionados com a composição dos capitais de terceiros e capitais próprios, que, investidos no Ativo, tem a finalidade de gerar retornos para os acionistas.

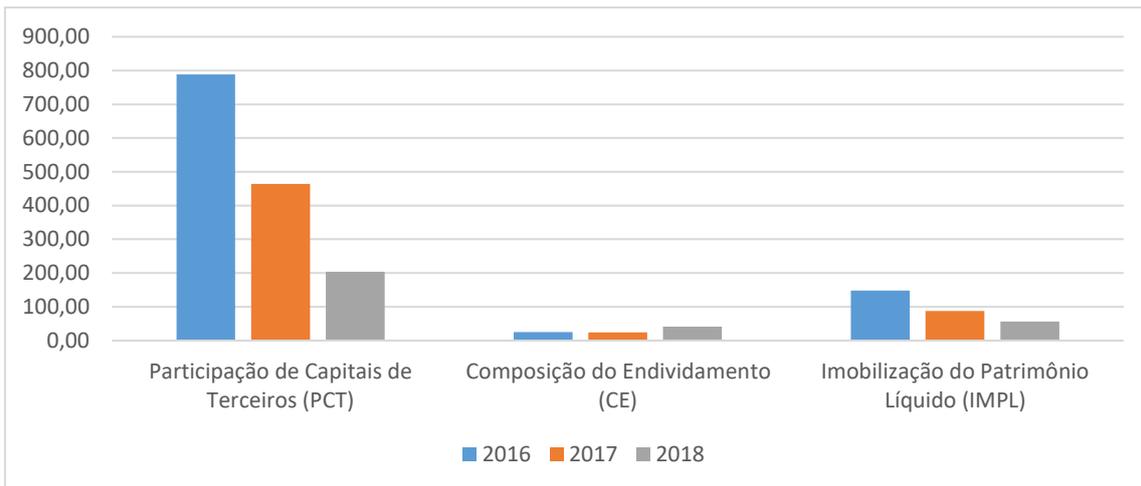
Gráfico 13 - Endividamento Geral



EG
Passivo / Ativo

O índice de Endividamento Geral revela o percentual de capital de terceiros que está financiando os ativos da empresa. O Quadro 13 demonstra que o Serpro tem conseguido diminuir o percentual de endividamento de 2016 a 2018.

Gráfico 14 - Estrutura de Capital



PCT

$$\frac{PC + PNC}{PL} \times 100$$

CE

$$\frac{PC}{PC + PNC} \times 100$$

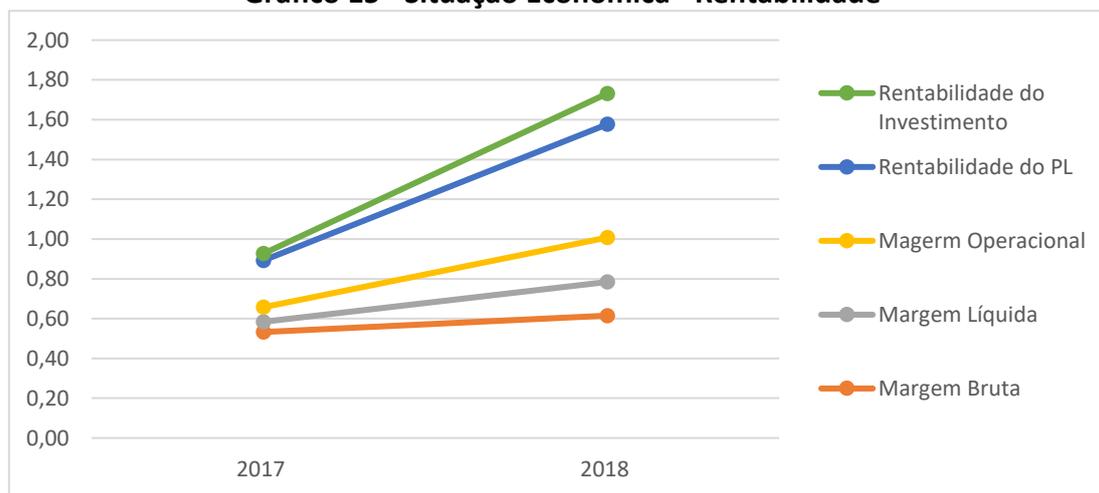
IMPL

$$\frac{ANC (Inv + Im + Int)}{PL} \times 100$$

Em relação a estrutura de capital, percebe-se uma tendência de baixa no indicador “Participação de Capitais de Terceiros” (PCT), demonstrando menor dependência da empresa por capital de terceiros. Já a “Composição do Endividamento” (CE) indica que as obrigações da empresa com o endividamento estão maiores no curto prazo, uma vez que a dívida do PC tem aumentado em comparação com o passivo total.

Os índices de rentabilidade são basicamente o retorno sobre o investimento – medem a capacidade econômica da empresa – o êxito econômico obtivo pelo capital investido.

Gráfico 15 - Situação Econômica - Rentabilidade





De forma geral, os indicadores de rentabilidade do Serpro em 2018 estão melhores que o exercício anterior, sinalizando sua capacidade em gerar caixa.

4. **Notas Explicativas**

Foram avaliadas a clareza, suficiência e adequação das Notas Explicativas publicadas pela empresa no exercício de 2018, referente aos Demonstrativos Contábeis da unidade.

De acordo com o § 4 do Art. 176 da Lei nº 6.404/1976, *“as demonstrações contábeis serão complementadas por notas explicativas e outros quadros analíticos ou demonstrações contábeis necessárias para esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício.”*.

Por sua vez, o CPC 26 (R1) – Apresentação das Demonstrações Contábeis, parágrafo 112, item c, complementa que as notas explicativas devem “prover informação adicional que não tenha sido apresentada nas demonstrações contábeis, mas que seja relevante para sua compreensão.”

No entanto, verificou-se a ausência de justificativas e esclarecimentos adequados sobre fatos contábeis relevantes ocorridos na empresa, como alguns exemplos abaixo:

- Nota 6 – Caixa e Equivalente de caixa – traz uma tabela com valores, mas sem nenhuma explicação ou justificativa para as variações ocorridas no período. Também não está evidenciado nas notas explicativas a utilização de conta única para movimentação financeira, assim como utilização do Siafi, mesmo sendo considerada empresa estatal independente, justificando o elevado saldo na conta “Bancos c/ movimento”.
- Nota 13 – Ressarcimento de pessoal – não explica sobre o destino do ativo de maior materialidade do grupo de contas (sem indicar a contrapartida contábil), se limitando a dizer: *“Adicionalmente, o acordo contribuiu significativamente para a redução de R\$ 1.136,6 milhões do grupo, observada nas provisões trabalhistas.”*; e
- Notas NE 29 e 29.1 – Provisões trabalhistas, cíveis e administrativas - não detalham os termos estabelecidos no acordo e a motivação para redução tão expressiva (se houve reclassificação para o curto prazo, desistência pelas partes de parcela considerável ou total do valor pleiteado, por exemplo).

Deve-se ressaltar que, pela materialidade das alterações, as Notas Explicativas poderiam ter apresentado maiores esclarecimentos sobre esses assuntos.

Uma vez que não há norma contábil que defina objetivamente um modelo de informações a serem disponibilizadas, verificou-se uma ausência de visão por parte do Serpro das necessidades de informação demandadas pelo usuário de suas Demonstrações Contábeis.

Ressalte-se que essa situação pode gerar uma dificuldade no entendimento de uma situação relevante que impacta a situação financeira, econômica e patrimonial da empresa ou ainda uma interpretação errônea dos saldos apresentados nos Demonstrativos Contábeis da unidade.

5. Fluxo de Caixa

As demonstrações contábeis do Serpro apontam para uma melhora significativa na capacidade da empresa em gerar caixa a partir de suas operações durante o exercício de 2018, estando com saldo R\$ 487 milhões frente a 232 milhões em 2017. Ainda assim, cabe ressaltar que, apesar do aumento nas vendas para fora do setor público, a grande maioria da sua receita depende do Governo Federal, que enfrenta restrições orçamentárias. **Desta feita, cabe ressaltar a importância da gestão do fluxo de caixa frente ao risco de diminuição da conta “Caixa e equivalentes de caixa” e o aumento da conta “Créditos a receber”.**

RECOMENDAÇÕES

1 – Implementar controles que assegurem: i) a vinculação de todas as contratações aos objetivos estratégicos da estatal e às diretrizes de seu PDTI; ii) a formalização de justificativa, baseada em critérios objetivos, de todos os quantitativos especificados para os objetos das contratações; iii) a concessão de prazo razoável e suficiente para a aprovação técnica e jurídica, por parte das áreas competentes, dos processos de contratação; iv) a completude, a qualidade, a evidenciação e a conformidade (com a legislação aplicável, com a jurisprudência do TCU e com as boas práticas extraídas de outros referenciais) dos documentos de planejamento da contratação, em especial, o Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico (ou Termo de Referência); e v) a realização de ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços de referência das contratações, sejam diretas ou por licitação.

Achado nº 1

2 – Implementar controles que assegurem a conformidade das contratações por parceria com os requisitos do Sumário TCU nº 358/2018.

Achado nº 2

3 – Implementar controles que assegurem o cumprimento da finalidade dos termos de recebimento das contratações.

4 – Implementar sistema próprio para avaliação dos acordos de níveis de serviço pactuados nas contratações.

5 – Apresentar, para o Contrato RG nº 60517, a comprovação da entrega do cronograma de intervenções preventivas ou da aplicação da multa de 1% do valor contratual prevista no caso de seu descumprimento.

Achado nº 3

6 – Avaliar a conveniência e a oportunidade de aperfeiçoar a geração de acompanhamento periódico no sistema Clacon, contendo informações gerenciais sobre o processamento das remessas e eventuais adiamentos.

Achado nº 4

7 – Apresentar plano de ação para tratamento das melhorias sugeridas nos aspectos contábeis, com destaque para notas explicativas e, principalmente, para o processo de contabilização de custos, com vistas a preparar o Serpro para atender aos desdobramentos advindos do item 9.6 do Acórdão 598/2018 Plenário TCU.

Achados nºs 6 e 7

CONCLUSÃO

Como principais achados dos exames realizados destacam-se: (i) recorrência de fragilidades na gestão dos processos de contratação do Serpro, principalmente na etapa de planejamento; (ii) insuficiência de atendimento aos requisitos do Sumário TCU nº 358/2018 no âmbito do Processo nº 1692/2018 (parceria de negócio para o Serpro *TeamWork*); (iii) falhas no acompanhamento da execução contratual; (iv) oportunidades de melhorias no Sistema Clacon (Classificação de Receitas Federais); (v) fragilidades no Sistema Siads (Sistema Integrado de Administração de Serviços); e (vi) deficiências no processo de contabilização de custos.

O processo de gestão contratual, em linhas gerais, vem sendo executado de forma apropriada, entretanto, afigura-se necessário seu aprimoramento, principalmente, por meio da implementação de sistema próprio para avaliação dos acordos de níveis de serviço. Em que pese a existência de várias normas internas e extensos modelos de documentos, a essência de um bom planejamento ainda não é atendida pela empresa, pois foi constatada a ocorrência de falhas básicas (algumas inclusive com repetição), dentre as quais se destacam: i) a ausência de justificativa, com base em critérios objetivos, para os quantitativos especificados nos processos de contratação; ii) desconformidades e deficiências variadas de qualidade na elaboração do ETP e do projeto básico, com especial relevo para a fundamentação insuficiente de processos de contratação por inexigibilidade de licitação, identificada nos 3 processos analisados; e iii) fragilidades na formação dos preços de referência para as contratações, sejam diretas ou por licitação. Assim, não se pode atestar a conformidade plena do conjunto de processos de contratação avaliados com a legislação aplicável e com a jurisprudência do TCU, em razão dos achados de auditoria 1 e 2 expostos neste relatório.

Em especial, foi verificada que na contratação na modalidade de parceria de negócio relativa ao Processo nº 1692/2018, o qual culminou no Contrato RG nº 65166, não se fundamentou adequadamente o atendimento às seguintes exigências especificadas no Sumário TCU nº 358/2018: “c) demonstração da vantagem comercial para a estatal; d) comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado; e e) demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo.”

Também foi verificado que o acompanhamento da execução contratual possui falhas que aumentam o risco de não entrega efetiva das soluções adquiridas. Como destaque dessa situação pode-se citar a necessidade de uma maior evidenciação dos itens que estão sendo medidos e pagos, bem como uma forma própria de obtenção de informações, sem depender totalmente de dados da própria contratada.

Quanto ao Sistema Clacon, que possui papel relevante na atividade de arrecadação de tributos federais, ressalta-se que há a necessidade de se gerar informações gerenciais para os tomadores de decisão (RFB e STN) sobre eventuais atrasos de processamentos, o que pode impactar os repasses constitucionais a entes federativos. Essa necessidade

se agrava tendo em vista que o Serpro não informou os montantes específicos envolvidos nessas ocorrências, embora saiba-se que passam pelo Clacon cerca de R\$ 1 trilhão da arrecadação federal anual.

No tocante ao sistema Siads, o resultado dos exames realizados permite concluir, quanto à disponibilidade, que o Serpro garante aos órgãos do Poder Executivo Federal o indicador citado, referente aos serviços prestados, em conformidade com os dispositivos contratuais firmados, cuja disponibilidade contratada é de 97% enquanto a executada pela Empresa é acima de 99% para a ferramenta Web, e de 100% no Mainframe. Por outro lado, o Serpro não fornece aos seus clientes uma ferramenta para mensurar a disponibilidade do sistema. No que se refere ao faturamento, há razoável segurança quanto à cobrança e pagamento pelos serviços prestados, uma vez que os dados de faturamento respaldam a cobrança dos valores, entretanto há fragilidades nos mecanismos de controle, com registro de informações de faturamento diversas das cláusulas estabelecidas em contrato, cobrança em duplicidade e atraso de até um ano para identificação e correção das falhas de faturamento.

Quanto à análise de aspectos contábeis, destaca-se que nas informações encaminhadas sobre a sistemática de Custos do Serpro, não foi possível observar (i) como se dá a separação dos objetos de custo (corporativo, suporte próprio, não apropriação, serviços internos e serviços externos); (ii) as razões para o limite de 10% do custo total atribuído à reserva técnica e (iii) a forma de rateio/apropriação dos custos para cada objeto. O que leva a crer que a sistemática de apropriação de custos do Serpro, com visão contábil analisada, ainda carece de melhorias para refletir a realidade dos recursos alocados.

Na avaliação geral das Demonstrações Contábeis de 2018, foram observadas oportunidades de melhoria nas informações divulgadas nas Notas Explicativas das Demonstrações Contábeis. Para tanto, recomenda-se a adoção de mecanismo que garanta a apresentação de justificativas e esclarecimentos nas Notas Explicativas sempre que ocorrerem variações significativas nos saldos contábeis.

Além disso, apesar de os indicadores relacionados às Demonstrações Contábeis do Serpro apontarem uma expressiva melhora no caixa, observa-se a importância da gestão do fluxo de caixa frente ao risco de restrições orçamentárias no Governo Federal.

Adicionalmente, considerando a natureza jurídica e o negócio do Serpro, pode-se concluir que as peças de seu processo de prestação de contas – rol de responsáveis, relatório de gestão e demais – estão em conformidade com as normas e orientações do TCU. Ressalta-se que as falhas pontuais identificadas no rol de responsáveis já foram corrigidas no sistema e-contas.

Por fim, conclui-se que os fatos analisados no exercício alvo da presente Avaliação de Contas (2018) do Serpro apontam para a existência de fragilidades na estrutura de controle interno da estatal. Em especial, aponta-se a recorrência de falhas no planejamento das contratações como fragilidade que aumenta a exposição do Serpro ao risco de integridade e à oneração da sua estrutura de custos. No mais, entende-se que o conjunto de recomendações proposto pode contribuir para mitigar os riscos advindos das fragilidades identificadas.

ANEXOS

I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1 – Fragilidades recorrentes no planejamento das contratações.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício AUDIN/CA nº 132/2019, de 06.09.2019, o Serpro apresentou a seguinte manifestação:

i) Ausência de vinculação a objetivos estratégicos ou a diretrizes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI)

Contratos RG 62193 e 63672

RESPOSTA SUPES:

“Contrato RG/Nº 62193: A continuidade dos serviços de atualização e suporte referente ao contrato RG/Nº 56608 com vencimento 24/11/2018, está previsto na página 32 do PDTI 2018/2019 que foi publicado em 16/07/2018. Cabe esclarecer que a aquisição de direito de uso estendido para os produtos da plataforma mainframe z/OS, com conversão de modalidade de licenciamento não estava prevista no PDTI tendo em vista que esta possibilidade somente surgiu durante o processo de negociação com a Software AG.

Contrato RG/Nº 63672: A referida contratação está registrada no PDTI de armazenamento Setorial conforme anexo VI PDTI Setorial Armazenamento 2017 realizado em Outubro/2017.”

ii) Ausência de justificativa, baseada em critérios objetivos, para os quantitativos especificados na documentação de planejamento da contratação

Contrato RG 62606

“RESPOSTA SUPES: a memória de cálculo encontra-se em anexo I e-mail de definicao de crescimento da base instalada, que foi dimensionado e definido pelo Gestor Técnico da área com base no histórico de crescimento do ambiente do Spectrum Storage Suite.

Para o Sterling File Gateway o dimensionamento foi realizado com utilização das bases de transferência de arquivos, anexo II Volumetria de um dia do Q-Ware_QW_20180508-1 em produção e projetados na base de licenciamento da IBM. anexo III SERPRO_VALORES dos cenários licenciamento SFG-CC-

Solo_v1 e anexo IV SERPRO_Comparacao de cenarios SFG e Solo_v2-2, onde o SERPRO optou pelo Cenário 4 com ambiente Full para dar cobertura irrestrita ao ambiente em produção e para garantir margem de crescimento. Os valores foram praticados de forma linear e em sendo necessário serão remanejados entre os ambientes.

Contrato RG 60517

“RESPOSTA SUPES: O DOD estabelece 4 (quatro) unidades de Firewall por localidade. A contratação foi realizada por Cluster em alta disponibilidade, sendo que foram adquiridos 2 (duas) Cluster por localidade, totalizando 4 (quatro) unidades por localidade, pois cada Cluster tem 2 (duas) unidades de Firewall.”

iii) Falha no processo de aprovação técnica do Projeto Básico

Contrato RG 62606

“RESPOSTA SUPES: Os apontamentos são pertinentes, porém cabe salientar que o referido despacho refere-se a documentação do processo nos artefatos e sistema de contratação. A amplitude, volumetria e licenciamento e serviços envolvidos, bem como as negociações tiveram o envolvimento das Gestões técnicas e de contrato e foram realizados durante meses sempre se forma conjunta.”

iv) Deficiências na elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou do Projeto Básico

Contrato RG 62606

“RESPOSTA SUPES: Decorrente deste apontamento, esta administração adotará os procedimentos necessários para dar transparência nas inclusões de novos produtos em contratos de inexigibilidade, fazendo o juntamento de evidências claras e objetivas das comprovações de inviabilidade de competição e padronização de ambientes.”

Contrato RG 60517

“RESPOSTA SUPES (restrição na definição do objeto contratual): As orientações e recomendações serão observadas e adotadas nos processos futuros quando se estabelecer restrição a único Fabricante.

RESPOSTA SUPES (cálculo de sanções): A penalidade deve ser aplicada apenas a localidade de origem do chamado, por exemplo, caso o incidente seja em São Paulo o valor de referência da localidade é R\$ 433.152,34, sendo que por hora a multa de 1,5% será R\$ 6.497,28, e no caso mencionado de 3 dias a penalidade será de R\$ 467.804,16, que corresponde à 9,40% do valor total do contrato.”

v) Fragilidades na formação do preço de referência para a contratação

Contrato RG 62606

“RESPOSTA SUPES: Publicado a 6ª versão da norma GA 018, onde no item 4.8 são definidos os critérios para formação do preço de referência para as contratações e os processos estão respeitando estas orientações e estão em consonância com esta recomendação. Está sendo providenciado termo aditivo para inclusão ao RG 62.606 dos preços detalhados que seguem no anexo V preços unitários RG 62.606. Cabe salientar que todos estes preços unitários estão na proposta comercial que é parte integrante do contrato.”

Contrato RG 60517

“RESPOSTA SUPES: Publicado a 6ª versão da norma GA 018, onde no item 4.8 são definidos os critérios para formação do preço de referência para as contratações e os processos estão respeitando estas orientações e estão em consonância com esta recomendação.”

PLANO DE AÇÃO (RESPOSTA SUPGA)

1.1. Implementar controles que assegurem a vinculação de todas as contratações aos objetivos estratégicos da estatal e às diretrizes de seu PDTI.

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO	RESULTADO DA AÇÃO
Publicação da Norma GA 18, versão 6	Concluído	SUPGA	02/07/19	A Norma GA 018, versão 6, estabelece a obrigatoriedade e as regras para elaboração do ETP no novo módulo do Hisaq, conforme item 4.4.1.2, abaixo transcrito: 4.4.1.2 A partir de 01 de agosto de 2019, será obrigatória a elaboração dos ETPs no Hisaq.
Implantação do módulo de ETP no Hisaq	Concluído	SUPGA	01/08/19	No módulo do ETP no Hisaq o elaborador deverá indicar se existe vinculação direta com o objetivo estratégico (Guia Estratégia) e com o PDTI (Guia Tecnologia) e qual o objetivo ou iniciativa ao qual a contratação está vinculada. Quando houver vinculação, o elaborador deverá solicitar parecer do responsável pelo planejamento estratégico e pelo PDTI. Por fim, para que o ETP seja finalizado é necessária a emissão de parecer do gestor de conformidade que deverá validar o preenchimento de todos os campos do estudo.

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO	RESULTADO DA AÇÃO
Publicação do manual do ETP	Concluído	SUPGA	23/08/19	O manual de procedimentos auxiliará os elaboradores no preenchimento correto dos estudos técnicos.
Adequação dos fluxos de elaboração e aprovação do PE, promovendo integração e alinhamento dos processos PETI, PDTI e OI	Em andamento	SUPES	30/09/19	A adequação do fluxo de elaboração dos documentos estratégicos garantirá que os objetivos estratégicos e o PDTI já tenham sido concluídos quando do cadastro dos DODs, permitindo que o demandante possa vinculá-los aos projetos cadastrados no Hisaq.
Publicação do manual do DOD	Em andamento	SUPGA	31/12/19	O manual de procedimentos auxiliará os demandantes no preenchimento correto dos projetos, DODs e itens cadastrados.
Promover a integração do PDTI setorial com o PDTI corporativo	Em andamento	SUPES	30/09/19	Promover o sincronismo entre os PDTIs.

1.2. Implementar controles que assegurem a formalização de justificativa, baseada em critérios objetivos, de todos os quantitativos especificados para os objetos das contratações.

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO	RESULTADO DA AÇÃO
Implantação do módulo de ETP no Hisaq	Concluído	SUPGA	01/08/19	No módulo do ETP no Hisaq o elaborador deverá preencher a memória de cálculo das quantidades e informar a justificativa no campo próprio (Guia Itens → Quantidade). Por fim, para que o ETP seja finalizado é necessária a emissão de parecer do gestor de conformidade que deverá validar o preenchimento de todos os campos do estudo.
Publicação do manual do ETP	Concluído	SUPGA	23/08/19	O manual de procedimentos auxiliará os elaboradores no preenchimento correto dos estudos técnicos.

Instituir o artefato de memoria de calculo de hardware, software e serviços	Não iniciado	SUPES	30/11/19	Ratificar com as áreas demandantes a formalização por meio do artefatos das justificativa, baseada em critérios objetivos, de todos os quantitativos especificados para os objetos das contratações
---	--------------	-------	----------	---

1.3. Implementar controles que assegurem a concessão de prazo razoável e suficiente para a aprovação técnica e jurídica, por parte das áreas competentes, dos processos de contratação.

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO	RESULTADO DA AÇÃO
Publicação da Norma GA 18, versão 6	Concluído	SUPGA	02/07/19	A Norma GA 018, versão 6, estabeleceu prazo necessário para a emissão de pareceres e da análise de conformidade dos ETPs no novo módulo do Hisaq, conforme itens 4.4.3.1 e 4.4.4.1, abaixo transcritos: 4.4.3.1 Os pareceristas de ETP terão até 3 (três) dias úteis da data de solicitação para emissão dos pareceres. 4.4.4.1 O gestor de conformidade terá até 3 (três) dias úteis da data de solicitação para conclusão da análise.

1.4. Implementar controles que assegurem a completude, a qualidade, a evidenciação e a conformidade (com a legislação aplicável, com a jurisprudência do TCU e com as boas práticas extraídas de outros referenciais) dos documentos de planejamento da contratação, em especial, o Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico (ou Termo de Referência).

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO	RESULTADO DA AÇÃO
Treinamento das equipes de elaboração de ETP, PB em gestão de risco	Concluído	SUPES	30/08/18	Melhorar a qualidade da identificação dos riscos envolvidos na contratação.
Treinamento das equipes de elaboração de ETP no novo módulo do sistema	Concluído	SUPGA	28/06/18	Orientar os elaboradores no preenchimento correto dos estudos técnicos.

Implantação do módulo de ETP no Hisaq	Concluído	SUPGA	01/08/19	No módulo ETP no Hisaq foram implementados campos estruturados, com vinculação ao DOD, funcionalidade para verificação de pendências de preenchimentos, previsão de emissão de pareceres e de análise de conformidade. O módulo foi construído baseado na legislação vigente e nos apontamentos e recomendações dos órgãos de controle.
Publicação do manual do ETP	Concluído	SUPGA	23/08/19	O manual de procedimentos auxiliará os elaboradores no preenchimento correto dos estudos técnicos.
Reconstrução do módulo de PB do Hisaq	Em andamento	SUPGA	27/12/19	Reconstrução do módulo prevendo a estruturação de campos do PB, vinculação e reutilização de dados do ETP, funcionalidade para verificação de pendências de preenchimentos, emissão de pareceres do gestor técnico, unidade demandante, gestor de contrato e análise do gestor de conformidade.
Atualização do manual de ETP e publicação do manual do PB	Não iniciado	SUPGA	27/12/19	Aprimorar as orientações do manual de ETP para reduzir as dúvidas dos elaboradores. O manual de procedimentos auxiliará os elaboradores no preenchimento correto do projeto básico.
Curso sobre plano de sustentação para elaboradores de ETP	Não iniciado	SUPES	30/07/20	Construir o conhecimento necessário para elaboração de planos de sustentação para as contratações do Serpro.
Aprimorar a elaboração do ETP	Não iniciado	SUPES	30/04/20	Qualificar as informações do plano de sustentação das contratações.

1.5. Implementar controles que assegurem a realização de ampla pesquisa de mercado para a formação dos preços de referência das contratações, sejam diretas ou por licitação.

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO	RESULTADO DA AÇÃO
Celebração de acordo com Banco do Brasil, Caixa Econômica e BNDES para o compartilhamento de informações de contratos	Concluído	SUPES	Julho/2018	Facilitar a troca de informações de contratações entre as empresas públicas.

por meio de uma rede de blockchain				
Publicação da Norma GA 18, versão 5	Concluído	SUPGA	26/12/2018	Definição das regras e critérios para elaboração das pesquisas de mercado.
Reconstrução do módulo de PB do Hisaq	Em andamento	SUPGA	27/12/19	Reconstrução do módulo prevendo a estruturação de campos do PB, vinculação e reutilização de dados do ETP, funcionalidade para verificação de pendências de preenchimentos, emissão de pareceres do gestor técnico, unidade demandante, gestor de contrato e análise do gestor de conformidade.
Publicação do manual do PB	Não iniciado	SUPGA	27/12/19	O manual de procedimentos auxiliará os elaboradores no preenchimento correto do projeto básico.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

i) Ausência de vinculação a objetivos estratégicos ou a diretrizes do Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI)

Em que pese a apresentação de justificativas por parte dos gestores, não foram encontradas as devidas vinculações nos processos de aquisição relativos aos contratos mencionados na constatação. Foi informada ainda a adoção de diversas providências relacionadas à resolução desta questão (algumas já concluídas, outras não), as quais serão objeto de monitoramento futuro por parte da CGU.

ii) Ausência de justificativa, baseada em critérios objetivos, para os quantitativos especificados na documentação de planejamento da contratação

Os gestores apresentaram esclarecimentos com relação às contratações em tela e informaram a adoção de providências para saneamento da questão, dentre as quais se destaca a relativa à implantação (já concluída) do módulo de ETP no sistema Hisaq, de modo que o elaborador deverá preencher a memória de cálculo das quantidades e informar a justificativa em campo próprio. Ademais, a finalização do ETP dependerá da emissão de parecer do gestor de conformidade. Foi informado ainda que se planeja instituir um artefato de memória de cálculo de hardware, software e serviços, com previsão para conclusão em 30/11/2019.

iii) Falha no processo de aprovação técnica do Projeto Básico

Os apontamentos foram considerados pertinentes pelos gestores, os quais também deram a entender que a atualização da Norma GA 18 para a versão 6 já seria suficiente para o saneamento deste tipo de falha. Entretanto, afigura-se recomendável o acompanhamento, por parte das linhas de defesa da empresa, do cumprimento do referido normativo.

iv) Deficiências na elaboração do Estudo Técnico Preliminar ou do Projeto Básico

Com relação a este item, a única contestação dos gestores foi direcionada ao apontamento sobre o cálculo de sanções. De fato, os gestores acertaram em informar que o cálculo da multa é por localidade (o que já foi corrigido na seção relativa a este achado), entretanto, com vários dias de atraso a multa continuaria atingindo um valor exorbitante, o que não parece razoável.

Quanto à recomendação expedida pela CGU acerca deste ponto, foram informadas diversas ações no sentido de aprimorar a qualidade da elaboração dos documentos de planejamento da contratação, as quais carecerão de acompanhamento.

v) Fragilidades na formação do preço de referência para a contratação

A manifestação dos gestores centra-se em afirmar que a versão mais atualizada da norma GA 018 já contempla a definição de critérios para formação do preço de referência para as contratações. Também foi informada a celebração de acordo com Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e BNDES, em julho de 2018, para o compartilhamento de informações de contratos por meio de uma rede de *blockchain*. Mais uma vez, cumpre ressaltar a importância de que as ações definidas pela empresa sejam traduzidas em resultados práticos. De nada serve a adoção de inúmeros normativos, sistemas e controles em geral se os resultados esperados com relação à conformidade e eficiência das operações da empresa não forem efetivamente atingidos.

Achado nº 2 – Insuficiência de atendimento aos requisitos do Sumário TCU nº 358/2018 no âmbito do Processo nº 1692/2018 (parceria de negócio para o Serpro TeamWork).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício AUDIN/CA nº 132/2019, de 06.09.2019, o Serpro apresentou a seguinte manifestação:

“A princípio cabe esclarecer os seguintes pontos em relação a parceria de negócio para o Serpro TeamWork:

- 1. Foi a RW3 que procurou o Serpro para apresentar as oportunidades de negócios.*
- 2. Após a assinatura do Termo de confidencialidade, a equipe de novos negócios do Serpro analisou as oportunidades de negócios (produtos) apresentados pela*

RW3, levando em consideração, se era um produto único, original, se realmente era uma oportunidade.

3. Dos produtos apresentados pela RW3, apenas o protótipo que permitia a integração do SerproMail com a suíte de colaboração Google Gsuite, atendia os requisitos de ser uma ideia original e que mostrou viabilidade de mercado.

4. O Serpro em conjunto com a RW3 desenvolveram, em conjunto, a versão final que permitiu a integração do SerproMail, plataforma de IDaaS (identidade como serviço) do Serpro e Suíte de colaboração do Google G-Suite.

5. Como a concepção da oportunidade de negócio para integração do SerproMail com a suíte de colaboração Google Gsuite partiu da RW3 e que esta oportunidade de negócio estava protegida pelo termo de confidencialidade, o SERPRO não poderia fazer uma licitação ou chamamento público, levando em consideração o princípio da boa-fé do Código Civil.

*6. Em relação a parceria firmada entre a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) e a Viasat Brasil Serviços de Comunicações Ltda, que tratou o Acórdão TCU - Plenário nº 2.488/2018, **cabe esclarecer que a oportunidade de negócio foi identificada pela Telebrás, diferente do SERPRO, onde a oportunidade de negócio foi identificada pelo parceiro.***

7. O TCU firmou por meio do Acórdão TCU - Plenário nº 2.488/2018, que a empresa pública deve demonstrar a inviabilidade de procedimento competitivo, servindo a esse propósito, por exemplo, a pertinência e a compatibilidade de projetos de longo prazo, a comunhão de filosofias empresariais, a complementariedade das necessidades e a ausência de interesses conflitantes.

7.1. A RW3 procurou o Serpro, porque precisava de um parceiro para implementar a oportunidade de negócio e o Serpro visualizou a oportunidade apresentada, como uma forma de melhorar a aceitação do SerproMail junto ao mercado.

*7.2. Desta forma houve uma **complementariedade das necessidades** entre as partes.*

8. Outro ponto que faz-se necessário esclarecer e que não deve-se comparar o Serpro TeamWork (SerproMail + IDaaS do Serpro + Google G-suíte) com o G-Suite ou Microsoft Office 365 E1.

8.1. Se o ente público identificar que suas informações de e-mail podem estar em nuvem pública em consonância com a norma complementar NC14/IN01/DSIC/GSIPR homologada por meio da portaria nº 09, de 15 de março de 2018, o produto que precisam é o Google G-Suite, Microsoft Office 365 E1 ou serviços similares.

8.2. *Caso suas informações de e-mail tenham informações sigilosas/classificada é que precisam estar protegidas, o ente público tem a opção de contratar o Serpro Teamwork ou implementar uma plataforma de e-mail própria e caso necessite de uma suíte de colaboração, contratar o Google GSuite, Microsoft Office 365 E1 ou serviços similares.*

8.3. Pelo exposto, não pode-se comparar o Serpro TeamWork diretamente com suíte de colaboração em nuvem do Google, Microsoft ou similares.

9. *O Relatório Preliminar da CGU alega que o SERPRO não atendeu aos itens “c”, “d” e “e” do Sumário TCU n. 358/2018. Este, por sua vez, se refere ao Acórdão n. 2.488/2018 do Plenário daquele tribunal de contas.*

9.1. *Análise dos itens que o CGU alega que o SERPRO não atendeu:*

c) demonstração da vantagem comercial para a estatal

Quanto ao item c, o Relatório assim afirma: “entendemos que a vantagem comercial mencionada no Sumário TCU nº 358/2018 está correlacionada com o requisito seguinte, qual seja, o relativo à comprovação de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam no mercado”.

Logo, a CGU examinou o requisito “c” como se fosse o requisito “d”, o que nos soa equivocado, pois significaria considerar inútil esta última condição trazida pelo Acórdão n. 2.488/2018. Se não há distinção entre um e outro item, por que razão o TCU teria apresentado-os de maneira distinta? A interpretação feita pela CGU não é recomendada pela doutrina, no seio da qual é consolidada a regra hermenêutica segundo a qual não há palavras inúteis na lei, ou em outra fonte do Direito, como a jurisprudência. Desse modo, se o TCU fez distinção entre os dois requisitos, não cabe ao operador do Direito tratá-los como se fossem um só.

Se fizermos distinção entre os itens, o que defendemos ser o correto; e, mais, se fizermos a interpretação gramatical do item “c”, concluiremos que a melhor interpretação é a que relaciona a vantagem à empresa estatal. Veja que o item “c” se refere à “vantagem comercial para a estatal”.

De modo contrário, a interpretação da CGU faz com que a vantagem comercial aluda à parceira: “não bastaria indicar que o contrato associativo é capaz de gerar receitas para o Serpro, o que é algo obviamente esperado. Afigura-se também necessária a demonstração de que esta contratação é oportuna e vantajosa quando comparada às demais opções eventualmente disponíveis no mercado”.

Confundindo os itens “c” e “d”, a CGU faz com que a vantagem comercial sob exame seja a vantagem que a parceira tem sobre seus concorrentes e que a levaria a ser escolhida pela empresa estatal. Dito de outro modo, a CGU salta da “demonstração da vantagem para a empresa estatal” para a “demonstração da

vantagem que a parceira tem no mercado e que justifica sua escolha”. Como explicamos, isto é um engano.

d) comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado

A CGU, nesta ordem, afirma que o parecerista jurídico concluiu pela exclusividade da RW3, mas que em nenhum momento foi demonstrado que ela era a única empresa parceira da Google no Brasil autorizada a fazer o negócio. Em seguida, destaca que o parecer jurídico também afirmou que o SERPRO poderia realizar outras oportunidades de negócio semelhante, existindo interesse desta empresa em contratar todos os habilitados. Daí, a CGU pergunta por que o SERPRO não realizou um credenciamento de interessados para a oportunidade de negócio em questão.

O equívoco da CGU está em desconsiderar que o debate sobre a ideia de inviabilidade de competição no art. 28, § 3º, inc. II, da Lei n. 13.303/2016, não se confunde com o debate sobre a inviabilidade tratada no art. 30. Não é questão sobre exclusividade do parceiro para aquela oportunidade ou sobre a não exclusividade daquela oportunidade entre as semelhantes que o SERPRO poderia explorar.

É questão, como afirma expressamente o inc. II do § 3º do art. 28 da Lei n. 13.303/2016, de “que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares”. O dispositivo se refere a uma sintonia bem específica entre a empresa estatal e seu parceiro, encontrada na soma das peculiaridades de cada um. A Lei n. 13.303/2016 não exige que esta sintonia seja única, impossível de ser encontrada com outros parceiros. Ela apenas exige que exista esta sintonia. O Acórdão n. 2.488/2018, do Plenário do TCU, coroou este entendimento ao afirmar que:

139. Também considero relevante a alegação da Telebras no sentido de que a Lei 13.303/2016 submeteu a contratação associativa a um regime distinto da inviabilidade de competição propriamente dita. Nesse sentido, é possível afastar a licitação com fulcro em fatores que variam nos casos concretos. Assim, por exemplo, a pertinência e compatibilidade de projetos de longo prazo, a comunhão de filosofias empresariais, a complementariedade das necessidades e a ausência de interesses conflitantes devem ser sopesadas.

Acompanhando a jurisprudência do TCU, que reconhece a diferença entre as hipóteses do art. 30 e do inc. II do § 3º do art. 28 da Lei n. 13.303/2016, segue a doutrina:

Sob um certo ângulo, a hipótese examinada aproxima-se muito ao conceito amplo de inviabilidade de competição. A questão, no caso ora examinado, não se relaciona à ausência de uma pluralidade de alternativas de contratações. Pode até haver uma pluralidade de sujeitos potencialmente interessados em contratar com a estatal. Podem existir várias modelagens econômicas e jurídicas para formalizar o relacionamento entre a estatal e um sujeito privado.

No entanto, o ponto fundamental reside em que a solução satisfatória – aquela que propicia o atendimento às necessidades da estatal e permite obter o melhor resultado possível - depende de imposições unilaterais, de escolhas fundadas em critérios variáveis em vista das circunstâncias e da identificação de padrões de identidade entre os interesses de um particular e da própria estatal.

Então, selecionar um parceiro para empreendimentos futuros não é uma decisão que possa ser subordinada a um procedimento licitatório. Sob esse prisma, poderia aludir-se à inviabilidade de competição. Mas a Lei das Estatais reputou que essa hipótese apresentava tamanha peculiaridade que poderia ser enquadrada num conceito próprio e diferenciado, consistente na ausência de cabimento da licitação.⁴

Os conceitos de "inviabilidade de competição" previstos nos art. 28, § 3º, inc. II, e no art. 30 da Lei nº 13.303/16 não são idênticos. (i) O pressuposto para a configuração da situação de inviabilidade de competição prevista no art. 30 da Lei nº 13.303/16 requer a demonstração de ausência de competidores ou de critérios objetivos para a seleção do futuro contratado. (ii) O conceito de "Oportunidades de Negócios" não decorre, necessariamente, da inexistência de competidores ou de critérios objetivos para seleção do futuro contratado, mas da impossibilidade de se submeter a seleção do futuro parceiro a um processo competitivo sob pena de prejuízo ao exercício das atividades finalísticas da estatal. (Síntese extraída de discussões da Equipe Técnica Zênite)⁵

Dessa forma, a escolha do parceiro deve ser justificada não em consideração ao mercado, mas em consideração ao parceiro e à oportunidade de negócio. No caso presente, o SERPRO cuidou de demonstrar que a característica particular do parceira RW3, que definiu sua escolha, é o fato de que ela é autora da solução e proponente da parceria na sua origem, o que está declarado no item 5.6.2 do projeto básico, citado nos itens 12 e 17 do parecer jurídico. O tema continuará a ser explorado adiante, uma vez que os itens “d” e “e” têm relação entre si.

e) demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo

Finalmente, o Relatório questiona a inviabilidade do procedimento competitivo, reafirmando “a dúvida com relação à possibilidade de uma outra empresa parceira da Google ser capaz de propor os mesmos protótipos apresentados pela RW3”. Novamente, acreditamos que se equivocou a CGU, como se estivesse presa às categorias da Lei n. 8.666/1993, ou mesmo do art. 30 da Lei n. 13.303/2016.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. A contratação sem licitação nas empresas estatais. In JUSTEN FILHO, Marçal (Org.). Estatuto Jurídico das Empresas Estatais – Lei 13.303/2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 305-306.

⁵ Contratação – Inviabilidade de competição – Definição para os fins do art. 28, § 3º, II, e do art. 30, da Lei nº 13.303/2016. Zênite Fácil. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>, categoria Produção Zênite. Acesso em 3/9/2019.

Insistimos que o centro do debate é a ideia de inviabilidade de competição do art. 28, § 3º, inc. II, da Lei n. 13.303/2016, que não se confunde com a inviabilidade tratada no art. 30. Este tema foi abordado no item 19 e adiante no parecer jurídico, mas por equívoco não recebeu cuidados no Relatório.

Consta no item 19: “a despeito de vislumbrarmos estas duas indicações³ de que se trata de uma hipótese em que a competição é inviável, preferimos destacar aquela que nos afasta do art. 30 e nos aproxima do art. 28, § 3º, da Lei n. 13.303/2016, porque relacionada diretamente com a natureza da oportunidade de negócio”. Citamos outros trechos que deveriam ter sido considerados pela CGU:

20 Entendemos que o aproveitamento de uma oportunidade de negócio sempre será uma referência à inviabilidade de procedimento competitivo. Ao cabo, os §§ 3º e 4º art. 28 são redundantes, pois a oportunidade de negócio nada mais é que um caso de inviabilidade de competição. Mais especificamente, entendemos que a oportunidade de negócio diz respeito aos três últimos casos de inviabilidade de procedimento competitivo que elencamos antes: inexistência de critérios objetivos de seleção, competição inoportuna e seleção já materializada.

21 A inexistência de critérios objetivos de seleção nos remete à hipótese de inexigibilidade de licitação em virtude da notória especialização do contratado (art. 30, inc. II, da Lei n. 13.303/2016), na qual “é impossível estabelecer juízos absolutos, precisamente porque o desempenho dos profissionais dotados de notória especialização é complexo e compreende uma pluralidade de facetas”⁶. A competição inoportuna é aquela em que o procedimento competitivo não alcança seu resultado em razão do tempo que consome. Ora, em muitas ocasiões, a decisão sobre o negócio tem de ser imediata, sob risco de que seja perdido para a concorrência⁷. Ademais, algumas vezes o negócio em parceria só é possível em razão de características peculiares do parceiro, hipótese na qual a seleção deste já está materializada, pois emergiu do contexto e por força da arquitetura do negócio.

Muito embora entendamos que a CGU deva dar atenção a estes itens, que perfeitamente justificam, do ponto de vista jurídico, a inviabilidade de

⁶ JUSTEN FILHO, Obra citada, p. 321.

⁷ Faz lembrar a ideia de “ocasião” em Maquiavel:

“O poema Dell’Occasione é mais específico, neste ela [a ocasião] é representada como uma donzela com asas nos pés e os pés sobre uma bola (roda). Sua principal característica é ser veloz, assim como a Fortuna é também vista por Dante, e, portanto, fugidia. Deve ser apanhada rapidamente ou escapará entre as mãos, pois ela não espera. A velocidade da Ocasião exige velocidade dos homens que querem apanhá-la, da mesma forma como a Fortuna exige força, audácia. A Ocasião não se apresenta muitas vezes, nem por muito tempo e nem todos a notam (ela não é notada porque tem o cabelo no rosto – ela é descabelada – para não ser facilmente identificada)” (ARANOVICH, Patrícia Fontoura. Di Fortuna e a Fortuna em Maquiavel. Cadernos de Ética e Filosofia Política, n. 18, 1/2011, p. 225. Disponível em <<https://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/55730>>. Acesso em 12 jun. 2018.)

competição em se tratando de parcerias, cuidaremos também de comentar os outros itens criticados do parecer jurídico.

Quanto à questão da exclusividade, no item 17, o parecer jurídico explicou que decorreria do fato de que a RW3 desenvolveu a solução para integrar os serviços do SERPRO e da Google e fez originalmente a proposta de parceria ao SERPRO. Por isso, seria descabido cogitar da contratação de outra empresa, porque uma outra empresa ainda não teria a solução ou porque buscar outras empresas provocaria a quebra da boa-fé por parte do SERPRO.

Imagine-se a situação em que uma empresa leva oportunidade de negócio ao conhecimento de outra para fins de cooperação e esta, em seguida, repassa a notícia sobre a oportunidade a uma terceira, concorrente da primeira, para celebrar parceria eventualmente com esta e não a primeira. Seria um ato evidentemente de má-fé, visto como ilícito pelo Código Civil:

Art. 113. Os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os usos do lugar de sua celebração.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.

Enfatizamos que a doutrina reconhece o dever de boa-fé ainda na fase preliminar ao contrato, como, pensando no caso presente, o estágio no qual as duas empresas estavam apenas debatendo, pesquisando e trocando informações sobre a oportunidade de negócio. Leiamos:

Nas negociações preliminares já há um contato social entre os contraentes, de onde emergem deveres de conduta vazados na preservação de condutas leais e cuidados recíprocos no transcurso das tratativas. A quebra da boa-fé pela ruptura imotivada das conversações é fator que vulnera a confiança daquele que foi induzido a legítimas expectativas de que o contrato seria realizado.⁸

Note-se que SERPRO e RW3 celebraram instrumento preliminar com cláusulas de confidencialidade (NDA), instrumento comum em se tratando de trabalho conjugado entre empresas, o que por si só impediria ao SERPRO estender a oportunidade de negócio aos concorrentes da RW3.

Sobre a sugestão de credenciamento ou chamamento público para explorar a oportunidade de negócio, importa enfatizar que a Lei n. 13.303/2016 não exige

⁸ FARIAS, Cristiano Chaves de, ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil. São Paulo: Atlas, 2015, v. 4, p. 153.

que isto seja feito. Pode ser recomendável fazê-lo, mas apenas quando o juízo de oportunidade da empresa indicar que é o caso. O Acórdão n. 2.488/2018, do Plenário do TCU, compreendeu igualmente:

61. Destaca-se que não se está a afirmar que, em todos os casos, para a observância dos deveres estabelecidos na Constituição Federal e nos requisitos da Lei das Estatais, é necessária a consulta ao mercado. Em alguns casos, pode haver informações públicas suficientes para a identificação da melhor empresa para a realização da parceria pretendida no caso concreto.

62. Exemplo disso encontra-se no TC 000.452/2018-1, que trata do acordo entre as empresas CorreiosPar e Azul Linhas Aéreas Brasileiras S.A., em que a unidade técnica entendeu que a seleção da empresa foi feita em bases objetivas, com critérios relacionados especificamente ao negócio, que, em conjunto, a tornavam inquestionavelmente a melhor opção, ainda que não tenha sido promovida a consulta formal de todas as companhias por essa estatal. Dessa forma, ainda que o princípio da publicidade tenha sido flexibilizado, com razão, nesse caso, considerou-se que o procedimento foi isonômico, impessoal, motivado e que respeitou, no entendimento desta unidade técnica, todos requisitos legais estabelecidos na Lei das Estatais.

No ensejo, cumpre observar que o uso do Acórdão n. 2.488/2018, do Plenário do TCU, não é inteiramente adequado para tratar a parceria em tela. Perceba-se que, naquele caso, o planejamento da parceria na origem foi feito pela empresa estatal, a Telebras. A partir de seu plano, a Telebras fez um chamamento para encontrar parceiros e, sem sucesso, procurou especificamente a Viasat. No caso presente, ocorreu o contrário: foi a parceira, RW3, que planejou a parceria na origem e, então, procurou o SERPRO, de forma que descabe falar em chamamento da parte do SERPRO – pois a solução já havia sido achada.

Se o argumento da CGU for levado adiante, o art. 28, § 3º, inc. II, da Lei n. 13.303/2016 não encontrará eficácia, pois, em casos como o nosso, a oportunidade de negócio poderá ter se esgotado ao fim do momento em que todos os interessados forem consultados e examinados. Como já explicamos, aqui e no parecer jurídico, “em muitas ocasiões, a decisão sobre o negócio tem de ser imediata, sob risco de que seja perdido para a concorrência” (item 21). Daí porque não faria sentido exigir que todos os possíveis parceiros fossem consultados antes. A RW3 procurou o SERPRO e esta empresa escolheu aproveitar a oportunidade trazida. Se o SERPRO criasse embaraço, a RW3 poderia ter levado a oportunidade ao apreço da concorrência.

Importa observar que este entendimento corresponde à interpretação que a doutrina tem dado ao art. 28, § 3º, inc. II, da Lei n. 13.303/2016, no que diz respeito ao conceito de oportunidade de negócio:

O termo é realmente amplo, apesar de não pode ser interpretado obviamente como se referindo a qualquer contrato, já que todo contrato é sempre um negócio. O termo “oportunidade de” dá a dimensão da excepcionalidade da circunstância, de negócio não ordinário, que não pode ser perdido.

O dispositivo visa a dar à estatal agilidade em sua atuação no mercado, já que muitas formalidades na realização de oportunidades de negócio podem fazer que ela as perca, seja para concorrentes, seja até mesmo para empresas de outro setor, já que do inciso II não consta a exigência de que se relacionem com o seu objeto social. O Estatuto das Estatais em boa hora com o § 3º diminui a assimetria concorrencial das estatais em relação às suas congêneres privadas.⁹

Dessa sorte, acreditamos, com o devido respeito, que a CGU se engana ao entender que o SERPRO não demonstrou a inviabilidade de procedimento competitivo. Pelo contrário, esta empresa apoiou-se nas características particulares da RW3 e na oportunidade de negócio para justificar a contratação da parceria, na forma do art. 28, § 3º, inc. II, da Lei n. 13.303/2016.

Nesse mesmo sentido, reforçando o entendimento acima transcrito, destacamos do Informativo de Licitações e Contratos n.º 358 do TCU, utilizado como paradigma pela CGU, o seguinte posicionamento do voto condutor pelo Ministro relator, acompanhado pelos demais Ministros: "Outrossim, o relator salientou que a existência de possíveis concorrentes não necessariamente implicaria a necessidade de ser realizado processo competitivo, [...]"

2. Implementar controles que assegurem a conformidade das contratações por parceria com os requisitos do Sumário TCU nº 358/2018

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO	RESULTADO DA AÇÃO
Construção de checklist em conformidade o sumário TCU nº 358/2018 a ser preenchido pela área de Aquisições e Contratações quando da submissão de contratação na modalidade parceria.	Não iniciado	SUPGA	30/09/19	Dar transparência ao atendimento dos requisitos definidos pelo TCU quando da realização de parceria.

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Com relação ao primeiro argumento levantado pelos gestores da empresa, qual seja, que *“cabe esclarecer que a oportunidade de negócio foi identificada pela Telebrás, diferente do Serpro, onde a oportunidade de negócio foi identificada pelo parceiro”*, entende a equipe de auditoria que tal fato em nada altera a necessidade de ser observada a conformidade da contratação por parceria aos requisitos do Sumário TCU nº 358/2018, não existindo uma diferenciação destas duas situações tanto na legislação que rege as estatais como na jurisprudência formada, ainda que incipiente.

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. Empresas estatais: o regime jurídico das empresas públicas e sociedades de economia mista. 2 ed. Rio de Janeiro: 2018.

Quanto ao argumento de que não se deve comparar o Serpro *TeamWork* com o *G-Suite* ou Microsoft Office 365, cumpre esclarecer que em momento algum a equipe de auditoria quis dar a entender que se tratam das mesmas soluções. O objetivo do levantamento de valores pagos nas contratações do *G-Suite* era simplesmente encontrar um referencial por meio do qual se pudesse aferir a razoabilidade do preço de venda almejado para a solução *TeamWork*. Ainda que esta seja uma comparação imperfeita, desconhece-se a existência de outro modo pelo qual se deveria realizar tal inferência. Em que pese o exposto, o texto original do achado recebeu uma complementação para que ficasse clara tal diferenciação de soluções.

Entendemos que não cabe a afirmação dos gestores de que não se deve comparar o *TeamWork* com a solução “normal” do *G-Suite* ou mesmo com a da concorrente Microsoft. Na verdade, os próprios gestores do Serpro deveriam haver demonstrado com clareza de detalhes, nos autos do processo, a superioridade da solução *TeamWork* frente às soluções já disponíveis no mercado, a qual supostamente justificaria a significativa diferença observada nos preços de venda.

No que se refere às argumentações relativas à observância de cada um dos três últimos requisitos (alíneas “c”, “d”, “e”) do Sumário TCU nº 358/2018, passamos a analisá-las separadamente:

c) demonstração da vantagem comercial para a estatal

Os gestores se equivocam em afirmar, com veemência, que a CGU examinou o requisito “c” como se fosse o requisito “d”, tratando-os como se fossem um só. É importante frisar que em momento algum se fez tal afirmação no corpo deste relatório (de que se tratam da mesma coisa). É óbvio que a demonstração da vantagem comercial para a estatal se refere a um requisito distinto, mas esta não pode ser considerada de modo dissociado dos demais requisitos firmados na jurisprudência em tela. O que parece equivocado é querer concluir, segundo o Parecer COJUR nº 2018/1401, que a demonstração da vantagem comercial para a estatal restou plenamente caracterizada apenas na “comparação entre o preço a ser transferido ao parceiro e o preço a ser faturado pelo Serpro junto aos clientes finais”. O simples fato de que o Serpro pretende vender a solução *TeamWork* no mercado por um valor superior ao que repassará para a empresa parceira não parece ser suficiente em demonstrar plenamente a existência de vantagem comercial. Esta é uma análise muito superficial que carece de maior detalhamento, em especial, com relação à estrutura de custos considerada pela estatal para a formação de seu preço de venda da solução.

De todo modo, a redação original do trecho do relatório sob discussão foi reformulada para que não houvesse este tipo de dúvida com relação à sua interpretação.

d) comprovação, pelo administrador público, de que o parceiro escolhido apresenta condições que demonstram sua superioridade em relação às demais empresas que atuam naquele mercado

Os gestores da estatal, basicamente, insistem em afirmar que a empresa RW3 é a autora da solução e proponente da parceria na sua origem, o que automaticamente justificaria

a realização de contrato de parceria sem a necessidade de considerar a existência de critérios objetivos ou eventuais parceiros alternativos. Pois bem, a simples argumentação de que a empresa RW3 é a autora da ideia de integração da solução *G-Suite* com o e-mail do Serpro não parece ser suficiente para demonstrar, objetivamente, o atendimento à alínea “d” do Sumário TCU nº 358/2018. O simples fato de que este argumento não foi formalmente comprovado em momento algum já demonstra sua fragilidade. Mesmo que o fora, ainda pairariam dúvidas sobre sua suficiência e razoabilidade.

Ademais, a mera citação de interpretações efetuadas por doutrinadores do Direito Administrativo brasileiro, por mais ilustres que estes possam ser, não é capaz de garantir a conformidade da contratação em tela a este requisito em específico. O enfoque principal almejado aqui é o **relativo à necessidade de que o gestor fundamente de modo qualificado e transparente a sua tomada de decisão**. Em outras palavras, deve-se demonstrar preocupação em responder à seguinte questão: “por que, como gestor, decido assim e não de outro modo?” Ou, reformulando: “quais as evidências por mim detidas que sustentam adequadamente a decisão que pretendo tomar como gestor?”.

e) demonstração da inviabilidade de procedimento competitivo

Os gestores afirmam acreditar que *“se equivoca a CGU, como se estivesse presa às categorias da Lei nº 8.666/1993 ou mesmo do art. 30 da Lei nº 13.303/2016”*. Ora, são os próprios gestores que se equivocam aqui ao realizar tal inferência. O fato de acreditarem ser esta a ideia central presente na mente dos auditores da CGU não atesta a veracidade e exatidão desta linha de raciocínio. O parecer jurídico citado pelos responsáveis pela manifestação apresentada foi, sim, devidamente considerado quando da realização das análises da equipe de auditoria. Contudo, os auditores da CGU não são obrigados a compactuar do mesmo entendimento firmado pelos pareceristas jurídicos de qualquer órgão, entidade ou empresa estatal. Se assim o fora, o trabalho efetuado por aqueles seria completamente redundante e desnecessário, não havendo sequer motivo para receberem seus vencimentos.

Ainda, os gestores insistem no mesmo argumento que acreditam ser suficiente para atestar a conformidade da parceria não só com o requisito “d”, mas também com o requisito “e” do Sumário TCU nº 358/2018, qual seja, que *“a RW3 desenvolveu a solução para integrar os serviços do SERPRO e da Google e fez originalmente a proposta de parceria ao SERPRO”*. Nesta linha de raciocínio, argumenta que a estatal estaria agindo de má fé caso se valesse da ideia, supostamente de propriedade intelectual da empresa RW3, de integrar sua solução de e-mail com o *G-Suite* para verificar a disponibilidade de outras empresas parceiras da Google em território nacional que também pudessem desenvolver a mesma solução. Ora, não necessariamente tal ação seria uma ofensa ao princípio da boa-fé. O fato de a empresa RW3 haver tomado a iniciativa em propor soluções de integração com os produtos ofertados pelo Serpro não significa que tal ideia seja de sua propriedade exclusiva. De todo modo, esta questão levantada apenas suscita dúvidas que não podem, por ora, ser plenamente respondidas pelos auditores da CGU e sequer pelos próprios gestores, não sendo, portanto, capaz de objetivamente demonstrar o atendimento ao requisito em questão.

Com relação à consideração apresentada pelo Serpro de que “*não faria sentido exigir que todos os possíveis parceiros fossem consultados antes*”, cumpre esclarecer que não se fez no relatório nenhuma exigência de que todos os potenciais parceiros fossem consultados antes. Poderia haver sido empregado um procedimento de chamamento público, mas nada se afirmou acerca de sua obrigatoriedade. De todo modo, repisando algo já comentado, o gestor público não pode se abster do seu dever de motivar seus atos administrativos. Portanto, de alguma maneira, qualquer que seja, o gestor deveria haver evidenciado melhor a conformidade da contratação de parceria em questão com a jurisprudência firmada pelo TCU nesta seara.

Achado nº 3 – Falhas na execução contratual.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício AUDIN/CA nº 132/2019, de 06.09.2019, o Serpro apresentou a seguinte manifestação:

3. Implementar controles que assegurem o cumprimento da finalidade dos termos de recebimento das contratações

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO	RESULTADO DA AÇÃO
Publicação de manual de gestão de contratos	Concluído	SUPGA	23/09/19	Orientação quanto aos procedimentos de recebimento e determinação às áreas técnicas, para que enviem evidências de comprovação da liberação de uso dos bens intangíveis.
Solicitação à IBM (contrato nº 62606) o detalhamento dos produtos que compõem o documento fiscal por meio de carta de correção	Em andamento	SUPGA	30/09/19	Dar transparência ao objeto contratual para o qual está sendo realizado o recebimento definitivo.
Elaboração de cláusula padrão para as minutas de contrato prevendo o detalhamento dos itens dos contratos nos documentos fiscais	Não iniciado	SUPGA	27/12/19	Dar transparência ao objeto contratual para o qual está sendo realizado o recebimento definitivo.
Reconstrução e implantação do módulo de gestão de contratos do Hisaq	Não iniciado	SUPGA	31/07/21	Automatizar o fluxo de recebimento vinculando o artefato ao respectivo item do contrato.

4. Apresentar estratégias de mitigação para o risco de utilização de sistema da própria contratada para avaliação dos acordos de níveis de serviço pactuados nas contratações

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO
Analisar viabilidade técnica de integrar o sistema de controle interno do Serpro ao das contratadas	Não iniciado	SUPCD	31/01/20

5. Apresentar, para o Contrato RG nº 60517, a comprovação da entrega do cronograma de intervenções preventivas ou da aplicação da multa de 1% do valor contratual prevista no caso de seu descumprimento

AÇÕES	STATUS	RESPONSÁVEL	PRAZO/ DATA CONCLUSÃO
Solicitação à contratada para que apresente cronograma das próximas manutenções preventivas, para aprovação e fiscalização do SERPRO.	Em andamento	SUPGA	30/09/19
Apuração acerca do descumprimento contratual referente às manutenções preventivas para decisão sobre aplicação de sanção.	Em andamento	SUPGA	30/09/19

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Os gestores não se manifestaram com relação ao teor do achado de auditoria, apenas quanto às recomendações exaradas pela CGU, havendo informado a construção de um plano de ação para os próximos meses. Portanto, não cabe aqui qualquer análise, somente o acompanhamento a posteriori da implementação das referidas ações.

Achado nº 4 – Oportunidades de melhorias no Sistema Clacon.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício AUDIN/CA nº 132/2019, de 06.09.2019, o Serpro apresentou a seguinte manifestação:

“(j) Não evidenciação junto ao Serpro da existência de um processo estruturado de Capacity Management, que, como boa prática, pode auxiliar no manejo de recursos de infraestrutura tendo em vista os altos custos envolvendo soluções de alta plataforma;

Existe processo de Capacity Management para o Mainframe como um todo, que monitora tanto a capacidade de processamento quanto a capacidade de armazenamento.

No segmento Gerenciar Processamento de Plataforma Alta, todos os serviços permeiam os seguintes processos:

1) Controle continuado do desempenho e do consumo de recursos do ambiente Plataforma Alta:

Acompanhamento de forma continuada do perfil de consumo e de desempenho dos recursos do ambiente de plataforma alta dos centros de dados visando a permanente adequação às necessidades dos serviços de Clientes e ao cumprimento dos acordos de níveis de serviço.

2) Geração de Relatórios de Indicadores para Gerenciamento de Níveis de Serviço:

Visando o adequado suporte ao Processo de Gerenciamento de Níveis de Serviço, são gerados/analísados relatórios diários sobre o comportamento do serviço (Soluções de Software), contendo indicadores como tempo de host, número de transações, número de usuários simultâneos, dentre outros.

3) Planejamento e Adequação da Capacidade do ambiente de Plataforma Alta:

Visando adequar o ambiente aos perfis de comportamento dos serviços, são executadas as seguintes ações:

- Ajustes continuados da configuração dos recursos, por meio de Intervenção técnica nos ambientes;

- Elaboração do Estudo de Adequação da Capacidade Produtiva Mainframe, baseado em dados históricos e na previsão de novos serviços, apontando tendências e projeções, para suporte aos processos de aquisição de recursos.

4) Apropriação de Recursos do ambiente de Plataforma Alta:

A atividade consiste em mensurar quanto cada serviço utilizou de recurso disponibilizado pelo Centro de Dados, no ambiente de plataforma alta, na geração de relatórios que subsidiam a modalidade de cobrança para cada área de negócio e também a análise de utilização de recursos.

5) Automação de processos de monitoração e gerenciamento da performance do ambiente de Plataforma Alta:

Fazendo uso de ferramentas de TI são realizados tuning de aplicações, codificações de execs, desenvolvimento de alertas, implementações de processos automatizados de monitoração e gerenciamento dos recursos de centro de dados, dos ambientes de plataforma Alta.

No segmento Gerenciar Armazenamento dos Ambientes de Plataforma Alta, são aplicados os seguintes processos:

- Administração dos recursos de armazenamento em disco, que abrangem: Subsistemas de discos e Replicação de Dados;

- Administração dos recursos de armazenamento em fita, que abrangem: Fitotecas, Virtualizadores e Replicação de Dados.

Dentre as principais atividades executadas pela área, destaca-se:

- Configuração, atualização e administração dos recursos de hardware e software;

- Provisionamento de áreas em disco;

- Controle da utilização das áreas de armazenamento (Discos e Fitas);

- Dimensionamento das áreas de armazenamento, subsidiando os processos de aquisição (Discos e Fitas);

- Resolução de incidentes;

- Administração da Replicação de Dados;

- Execução das rotinas de Apropriação de Recursos.

Para a gestão do armazenamento dos ambientes mainframe utiliza-se o software CA Vantage, que permite:

- Acompanhar e controlar a utilização de espaço em disco em várias partições (LPAR);

- Executar a manutenção dos arquivos e gerenciar as alocações para todos arquivos z/OS;

- Controlar centralizadamente a alocação de espaço em disco e fita;

- Forçar o cumprimento de padrões de alocação estabelecidos;

- Resolver automaticamente "abends" do tipo x37 (falta de espaço);

- Monitorar e gerenciar o ambiente de storage, iniciando automaticamente tarefas baseadas em programações pré-definidas (scripts), limites e/ou mensagens de erros/eventos/alertas oriundas da console z/OS, DFSMS/hsm, ADABAS, DB2 e de outros componentes da solução, possibilitando a tomada de ações preventivas e corretivas em tempo real;

- Programar a emissão de alertas, tais como: falha de padronização do nome dos arquivos gravados em disco; falta de espaço nos componentes dos Bancos de Dados ADABAS e DB2;

- Diagnosticar e resolver problemas de forma rápida e transparente para o usuário.

(ii) Existência de usuário genérico compartilhado por equipe de trabalho, o que pode fragilizar a rastreabilidade na execução das rotinas;

Conforme informações enviadas durante o processo de auditoria, todas as rotinas do CLACON são automatizadas, as execuções ocorrem de acordo com o agendamento feito na ferramenta Control-M, que controla a ordem das execuções. O log da ferramenta registra, basicamente as seguintes informações: nome da rotina, ID da rotina, usuário utilizado pela ferramenta, data de início e fim da execução, hora de fim da execução, quantidade de páginas e linhas.

Há interferência manual somente quando ocorre cancelamento do Fechamento da Arrecadação, onde o responsável pelo sistema ou o plantonista precisa intervir para suspender os agendamentos e depois reiniciar o processo. Em relação à rastreabilidade, nas logs do Control-M e do Sistema Operacional do servidor é possível verificar todas ações feitas e quem as realizou.

A log guarda a chave do usuário que executou a rotina manualmente, por meio desta chave é possível identificar o usuário no Senha-Rede e na ferramenta RACF (Resource Access Control Facility).

Segue anexo exemplo de log de execução manual de um processo do CLACON, job K3332765, onde pode ser observado nas linhas 13, 14, 27, 28 e 29, colunas 83, as ações feitas pelo usuário com a Chave PH17777.

(iii) Ausência de informações gerenciais periódicas apresentando os incidentes sobre remessas que não foram processadas nos períodos normais (decêndios) e que podem gerar impactos na administração financeira de repasses constitucionais junto aos clientes RFB e STN.

Por se tratar de sistema de informação do cliente Receita Federal e conforme prevê o contrato de prestação de serviços firmados com o Serpro, qualquer necessidade de evolução no sistema, como é o caso da sugestão de implementação de consultas gerenciais sobre os incidentes ocorridos com as remessas, deve ser precedida de demandada e especificação, o que formaliza a solicitação de manutenção por parte do cliente.

Complementação final

Entendemos, que não há necessidade de fazer um plano de ação para o sistema Clacon, visto que:

1. Existe processo de Capacity Management que monitora tanto a capacidade de processamento quanto a capacidade de armazenamento. A gestão é feita por meio da

ferramenta CA-Vantage e outras ferramentas para controle do desempenho e consumo de recursos do ambiente.

2. Quando são feitas intervenções manuais na execução de rotinas, fica registrada na log a chave do usuário que executou a rotina. Por meio desta chave é possível identificar o usuário no Senha-Rede e na ferramenta RACF (Resource Access Control Facility).

Em anexo exemplo de log de execução manual de um processo do CLACON, job K3332765, onde pode ser observado nas linhas 13, 14, 27, 28 e 29, colunas 83, as ações feitas pelo usuário com a Chave PH17777.

3. O controle das remessas bancárias é efetuado pelo sistema ANCORA. CLACON controla apenas os valores arrecadados para classificação e distribuição.

Qualquer necessidade de evolução no sistema, como é o caso da sugestão de implementação de consultas gerenciais sobre os incidentes ocorridos com as remessas, deve ser precedida de demanda e especificação, o que formaliza a solicitação de manutenção por parte do cliente (RFB).

Desta forma, pedimos a gentileza de reconsiderar emissão de recomendação para este item.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

As alegações do Serpro sobre as análises do sistema Clacon elidiram os aspectos relativos ao controle de acesso e à existência de um processo de gestão da capacidade do ambiente de alta plataforma. Sobre a necessidade de melhoria na geração de informações gerenciais do Sistema Clacon, entende-se que a argumentação de que depende de demanda específica do cliente RFB não afasta a importância e a essência da melhoria proposta, o que pode ser contornado com uma comunicação e o início de tratativas para se verificar a adequabilidade junto ao processo de contratação atual.

Achado nº 5 – Fragilidades no Sistema Siads.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício AUDIN/CA nº 132/2019, de 06.09.2019, o Serpro apresentou a seguinte manifestação:

“Achado nº 1. Ausência de ferramenta que possibilita a aferição direta da disponibilidade e dos seus indicadores

Resposta: A efetiva disponibilização de ferramenta para os demais clientes do SIADS depende de uma negociação com o cliente Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Cabe acrescentar que diante do avanço da negociação para contratação centralizada, a ser assumida no contrato da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do Ministério da

Economia a partir de outubro, cabe acrescentar que a disponibilidade de ferramenta de monitoração deverá ser aplicada ao cliente contratante, a exemplo do que ocorre com as demais soluções estruturantes hospedadas no SERPRO. A disponibilização da referida ferramenta para os órgãos usuários do sistema, dependerá de futura negociação com a DTI.

Achado nº 2 - Fragilidades nos mecanismos de controle relacionados ao faturamento

Resposta: A empresa vem evidenciando esforços para padronização dos mecanismos de faturamento. Foi criado um grupo de trabalho, com o objetivo de adquirir ou adequar as ferramentas existentes, permitindo a padronização do processo de faturamento, reajuste dos preços de forma tempestiva e registro detalhado das situações nas quais não foi possível realizar o faturamento no momento oportuno.

Achado nº 3. Ausência de Gestão de Investimentos

Resposta: A contratação centralizada que está em negociação com a DTI, mencionada no item 1.2, prevê a disponibilização da aplicação para todos os órgãos da Administração Pública Federal, dentro do limite de até 500 usuários simultâneos (nível de serviço a ser contratado pelo valor da proposta comercial que está em discussão com o cliente). Este nível de serviço é o garantido e, a eventual superação desse quantitativo, implicará necessidade de repactuação dos termos do contrato (revisão de valores e níveis de serviço). Nesse contexto, o SERPRO reafirma ter condições de escalabilidade do ambiente produtivo para aumentar a infraestrutura computacional do serviço.

Como relatado na reunião de busca conjunta de soluções, realizada entre o SERPRO e a CGU, não vemos necessidade de haver recomendação para esse ponto. Uma outra questão que foi esclarecida é que a partir de outubro de 2019, o SIADS será contratado pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do Ministério da Economia, o que modificará a forma de contratação do serviço do atual modelo de SaaS (Software as a Service) com múltiplos contratos e clientes para Serviço sob Medida, tendo a DTI como único contratante, a qual será a responsável pela definição da estratégia de atendimento do SIADS junto aos órgãos da Administração Pública Federal. Desta forma, as questões relacionadas à disponibilização de ferramenta de monitoração, gestão de investimentos e forma de faturamento, achados do processo de auditoria, passariam a ser objeto de discussão com o referido órgão, no escopo do novo contrato a ser assinado entre SERPRO e Ministério da Economia. Desta forma, pedimos a gentileza de reconsiderar emissão de recomendação para este item.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

As discussões relativas ao achado do Siads já foram realizadas no âmbito do Relatório nº 20190079, havendo este ponto sido transcrito aqui apenas para conhecimento do TCU quando do julgamento das contas do Serpro. Por esta razão, as recomendações que dizem respeito a melhorias na gestão do Siads não serão mantidas neste relatório, haja vista que já foram registradas previamente naquele.

Achado nº 6 – Deficiências no processo de contabilização de custos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício AUDIN/CA nº 132/2019, de 06.09.2019, o Serpro apresentou a seguinte manifestação:

“A partir de Setembro de 2019 a empresa adotará a nova cadeia de valor que permitirá melhoria na identificação e alocação dos custos. Isto permitirá a adoção das seguintes ações que aperfeiçoará a rotina para evidenciar o CSP eliminando as intervenções manuais e as divergências apontadas:

- 1) Definir procedimentos e requisitos para a parametrização das informações no sistema de apuração de custos.*
- 2) Atuar junto ao fornecedor para incluir funcionalidade no Sistema de custos para parametrização e geração automática das informações.*
- 3) Disponibilizar relatório com as informações do CSP no Sistema de Custos.*
- 4) Utilizar o relatório parametrizado do Sistema de Custos para a evidenciação do CSP no encerramento do exercício de 2019.”*

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Os gestores não manifestaram discordância com relação ao teor do achado de auditoria, portanto, aqui não cabe análise.

Achado nº 7 – Principais aspectos das Demonstrações Contábeis de 2018.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA

Em resposta ao Relatório Preliminar, por meio do Ofício AUDIN/CA nº 132/2019, de 06.09.2019, o Serpro apresentou a seguinte manifestação:

“NOTA 06 – Caixa e Equivalente de Caixa

Podemos acatar a sugestão de melhoria apesar do critério já ser apresentado na Nota de Políticas Contábeis (NOTA 3), enquanto a nota específica (Nota 6) apresenta apenas o valor, tal como que é praticado no mercado.

Ação: 1) Acatar a recomendação para o encerramento de 2019.

NOTA 13 – Ressarcimento de Pessoal e NOTAS 29/29.1 – Provisões trabalhistas, cíveis e administrativas

Construídas pela Consultoria Jurídica, de acordo com estratégia empresarial.

O fluxo de caixa é um instrumento de gestão financeira que projeta para períodos futuros, todas as entradas e saídas de recursos financeiros da empresa, permitindo identificar sobras ou escassez de recursos a cada momento, bem como o saldo de caixa

ao final do período projetado. Assim sendo, na elaboração do fluxo de caixa tomamos como base as seguintes premissas:

a) obrigatoriedade e prazos legais para recolhimento de impostos e taxas, o compromisso de pagamento de salários dentro da data limite definida no Acordo Coletivo de Trabalho, os prazos de vencimento de faturas previstos em todos os contratos, os prazos definidos em sentenças judiciais, a observância a ordem cronológica de pagamento dos fornecedores definida na Lei nº 8.666, sempre tomando como base o que foi realizado nos últimos períodos e as estimativas para os períodos seguintes;

b) os limites das despesas e a expectativa de receitas aprovados pela Diretoria Executiva no contexto do orçamento gerencial;

c) o programa de investimentos aprovado pelos Conselhos de Administração e Fiscal no contexto das Despesas de Capital;

d) outras decisões da Diretoria Executiva e do Conselho de Administração que envolvam a realização de despesas ou impacto na receita.

Nas situações em que as disponibilidades de caixa (real ou projetada) se mostre insuficiente para cobertura de todos os compromissos, a Empresa segue o disposto na Norma GF 033- versão 23 que trata dos critérios de excepcionalidade e priorização dos pagamentos das obrigações junto a fornecedores, buscando adequar os compromissos assumidos dentro das disponibilidades de caixa da Empresa.

Desta forma, nosso entendimento é que a elaboração do fluxo de caixa toma como base, para sua elaboração, diversos elementos sólidos e previamente definidos dentro da governança empresarial, oferecendo segurança para a tomada de decisões e não carecendo de um regramento próprio e específico.

Complementação final

Permanecem as observações feitas na manifestação inicial sobre as notas explicativas.

Pedimos reformular a recomendação visto que o assunto notas explicativas (SUPCO) e fluxo de caixa (SUPGF) são tratados por Superintendências distintas no Serpro.

Visto que o Serpro possui um regramento interno (Norma GF 033 – Excepcionalidade no Critério de Pagamentos das Obrigações a Pagar com Fornecedores, com amplitude interno e externo – link <http://serpro.gov.br/menu/quem-somos/transparencia1/licitacoes-e-contratos>), que cumpre a Resolução do Banco Central nº 3.284, de 25 de maio de 2005 (Reconhece a situação de que trata o art. 4º, caput e alínea "c", do Decreto-lei nº 1.290, de 3 de dezembro de 1973, e consolida as normas que dispõem sobre a forma de aplicação das disponibilidades oriundas de receitas próprias das empresas públicas e das sociedades de economia mista integrantes da Administração Federal Indireta) e elabora o Parecer Técnico – Análise de Viabilidade – Aplicação Financeira – Estudo. Esta Gestão Financeira entende, que não há

necessidade de elaborar uma política de fluxo caixa, um instrumento específico, diante dos regramentos internos e externos anexados.

Desta forma, pedimos a gentileza de reconsiderar emissão de recomendação para este item.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Em relação às oportunidades de melhoria nas notas explicativas das demonstrações contábeis, apesar da manifestação apresentada pelo gestor, entende-se que, para melhor entendimento da Nota 6, seria necessário, além das informações disponibilizadas na Nota 3, evidenciar textualmente as motivações responsáveis pelas variações na conta “Caixa e Equivalentes de Caixa”, a utilização do Sistema Siafi (mesmo sendo considerada empresa estatal independente) e justificativa para elevado saldo na conta “Bancos c/ movimento”.

Destarte, segundo o Manual de Contabilidade Societária (2018), item 38.4.15 – Disponibilidades:

De acordo com o Pronunciamento Técnico CPC 03 (R2) – Demonstração dos Fluxos de Caixa, aprovado pela deliberação CVM no 641/10 e pela Resolução CFC no 1.296/10, a entidade deve divulgar, em nota explicativa, acompanhada de um comentário da administração, os saldos de caixa e equivalentes de caixa que não estejam disponíveis para uso pelo grupo.

Informações adicionais podem ser importantes para que os usuários entendam a posição financeira e a liquidez da entidade. O Pronunciamento Técnico CPC 03 (R2) lista uma série de itens passíveis de divulgação.

Tais informações são relevantes para o usuário da informação, tendo em vista o caráter específico de disponibilidade dos montantes existentes em caixa e dos depósitos a vista em bancos.

Em relação à Nota 13, apesar de a área responsável alegar justificativas jurídicas e de estratégia empresarial, carece de informações contábeis técnicas para elucidar os lançamentos que reduziram em R\$ 1.136,6 milhões em provisões trabalhistas.

Ademais, segundo o Manual de Contabilidade Societária (2018), item 38.4.44 - Provisões, passivos contingentes e ativos contingentes:

De acordo com a Deliberação CVM no 594/09 e Resolução CFC no 1.180/09, que aprovam o Pronunciamento Técnico CPC 25 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes, para cada classe de provisão deverá ser divulgado: (a) o valor contábil no início e no fim do período; (b) provisões adicionais feitas no período, incluindo aumentos nas provisões existentes; (c) valores utilizados (ou seja, incorridos e baixados contra a provisão) durante o período; (d) valores não utilizados revertidos durante o período; e (e) o aumento durante o período no valor descontado a valor presente proveniente da passagem do tempo e o efeito de qualquer mudança na taxa de desconto.

Adicionalmente, para cada classe de provisão relevante deverá ser divulgado:

a) uma breve descrição da natureza da obrigação e o cronograma esperado de quaisquer saídas de benefícios econômicos resultantes; b) uma indicação das incertezas sobre o valor ou o cronograma dessas saídas e as principais premissas adotadas em relação a eventos

futuros; e c) o valor de qualquer reembolso esperado, declarando o valor de qualquer ativo que tenha sido reconhecido por conta desse reembolso esperado.

A menos que seja remota a possibilidade de ocorrer qualquer desembolso na liquidação, a entidade deve divulgar, para cada classe de passivo contingente na data do balanço, uma breve descrição da natureza do passivo contingente e, quando praticável:

a) a estimativa do seu efeito financeiro; b) a indicação das incertezas relacionadas ao valor ou momento de ocorrência de qualquer saída; e c) a possibilidade de qualquer reembolso.

Quando a provisão e o passivo contingente surgirem do mesmo conjunto de circunstâncias, a entidade deve fazer as divulgações requeridas pelos itens anteriores de maneira que evidencie a ligação entre a provisão e o passivo contingente.

Quando for provável a entrada de benefícios econômicos, a entidade deve divulgar breve descrição da natureza dos ativos contingentes na data do balanço e, quando praticável, uma estimativa dos seus efeitos financeiros. É importante que as divulgações de ativos contingentes evitem dar indicações indevidas da probabilidade de surgirem ganhos.

Quando algumas das informações exigidas nos itens anteriores não forem divulgadas por não ser praticável fazê-lo, a entidade deve divulgar esse fato.

Sendo assim, entende-se que ainda há espaços para ações de melhoria nas demonstrações contábeis e notas explicativas, com o intuito de esclarecer melhor os pontos destacados neste relatório.

Em relação à política de fluxo de caixa, os documentos apresentados pelo gestor: a Norma Interna GF 033, a Resolução BACEN nº 3.284, de maio de 2005 e o Parecer Técnico – Análise de Viabilidade – Aplicação financeira – Estudo, demonstram que o Serpro, devido ao seu histórico de restrição de fluxo de caixa em anos anteriores, possui ferramentas orientativas para a falta de caixa e possibilidade de investimento de acordo com a legislação, em caso de disponibilidade de caixa.

Resta lacuna para se pensar na gestão do fluxo de caixa em sentido amplo, que abrangeria tanto os assuntos já tratados pelo Serpro atualmente (documentação apresentada), quanto o estudo de cenários e projeções devido a possíveis restrições orçamentárias do Governo Federal, informações gerenciais obtidas diariamente para agilizar decisões relacionadas a contratação e gestão de empréstimos e/ou aplicação e resgate de investimentos.

Nesse sentido, torna-se importante também a avaliação do risco de não pagamento dos principais clientes, o que poderia impactar significativamente o fluxo de caixa e, por conseguinte, a situação de estatal não dependente obtido até então, em caso de um cenário negativo de solicitação de aporte da União para pagamento de despesas correntes.