



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)

*Exercício 2021*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

*RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO*

Órgão: **Ministério da Economia**

Unidade Examinada: Serviço Federal de Processamento de Dados (**Serpro**)

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **828589**

**Missão**

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

**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?

No contexto do redirecionamento da participação do Estado na economia e da necessidade de ajustes fiscais, diversas empresas estatais foram incluídas no Programa Nacional de Desestatização, entre as quais o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Com o objetivo de oferecer aos tomadores de decisão subsídios capazes de qualificar as discussões sobre a participação do Estado brasileiro na citada estatal, foi realizado um amplo levantamento de informações visando - a partir do estabelecimento de cenários - à identificação de riscos que possam impedir ou dificultar que o Estado brasileiro cumpra objetivos relevantes.

A expectativa é que, a partir deste relatório, os tomadores de decisão e os proprietários desses riscos, no que lhes couber, estabeleçam estratégias explícitas para mitigação ou aceitação desses riscos.

## POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A partir de interações com a Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados e com a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos, a CGU, considerando sua experiência na realização de auditorias em empresas estatais e com o objetivo de oferecer subsídios aos tomadores de decisão, entendeu relevante - no contexto da inclusão do Serpro no Programa Nacional de Desestatização - levantar e apresentar uma visão sobre os riscos relevantes que emergem de possíveis cenários resultantes do processo de revisão da participação do Estado na citada estatal.

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

Neste relatório, a rediscussão da participação do Estado brasileiro no Serpro foi considerada a partir de cinco cenários: “Atual”, “Fusão”, “Capital misto”, “Alienação” e “Liquidação”. Nos primeiros três, há a manutenção do controle estatal, e, nos dois últimos, a transferência das operações da empresa para a iniciativa privada.

Verificou-se que os cenários em que há a manutenção do controle estatal têm, entre outras, as seguintes vantagens: (a) preservação do relacionamento histórico entre a estatal e seus principais clientes governamentais; (b) manutenção de informações sigilosas e sensíveis sob responsabilidade de empresa controlada pelo Estado; e (c) desnecessidade de revisões regulatórias mais profundas e da construção de arranjos contratuais mais complexos com o objetivo de mitigar os riscos da transferência da operação para a iniciativa privada. Desses cenários, contudo, emerge o risco de dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio.

Por outro lado, nos cenários em que há o repasse das operações do Serpro para a iniciativa privada, as seguintes vantagens podem ser aventadas: (a) redução do risco fiscal da União; (b) estímulo aos órgãos e entidades públicas a incrementarem seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI e segurança da informação; e (c) no médio e longo prazo, redução de preços dos serviços de TI ofertados ao governo, em razão (c.1) da expectativa de menores custos e despesas de pessoal dos fornecedores privados, (c.2) de maiores níveis de eficiência esperados a partir da assunção da operação pelo setor privado; e (c.3) do incremento da competitividade. Tais cenários, porém, considerando seu caráter disruptivo, exigirão, para sua implementação, estudos e análises de riscos mais aprofundadas, bem como a construção de arranjos contratuais visando à mitigação de riscos relacionados a (a) tratamento inadequado de dados e informações, inclusive sigilosas e sensíveis, coletadas ou geradas pelo Estado brasileiro; (b) instabilidade ou interrupção dos sistemas estruturantes que suportam operações críticas realizadas pelo Estado brasileiro; (c) concessão de privilégio mercadológico à empresa adquirente do Serpro; e (d) perda de conhecimento especializado em TI no âmbito do Estado brasileiro, especialmente em um momento de aceleração da transformação digital. Finalmente, neste relatório, foram consideradas também soluções intermediárias, incluindo a fusão de Serpro e Dataprev, e, adicionalmente, a eventual abertura de capital da empresa resultante dessa operação societária. Observou-se que tais opções precisam ser, pelo menos, consideradas no processo de tomada de decisão sobre a rediscussão da participação do Estado no Serpro, já que, se adequadamente modeladas, têm o condão de permitir a redução do risco fiscal do controlador e ser um passo intermediário ao repasse integral das operações do Serpro para a iniciativa privada.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AWS - Amazon Web Services

ABES - Associação Brasileira das Empresas de Software

APF - Administração Pública Federal

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

B3 - Brasil, Bolsa, Balcão

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CADIN - Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados

CEB - Companhia Energética de Brasília

CGU – Controladoria Geral da União

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

Comprasnet - Portal de Compras do Governo Federal

CPPI - Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos

CTB - Código de Trânsito Brasileiro

CTN - Código Tributário Nacional

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

CTU - Conta Única do Tesouro Nacional

COFIN - Coordenação-Geral de Programação Financeira

Dataprev - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência

DARF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais

DENATRAN – Departamento Nacional de Trânsito

DIDES - Diretoria de Desenvolvimento

DIOPE - Diretoria de Operações

DIRCL – Diretoria de Relacionamento com Clientes

eSocial - Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas

ETIR - Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais

FMI - Fundo Monetário Internacional

GDS - UK Government Digital Services

GRU - Guia de Recolhimento da União

GPS - Guia da Previdência Social

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados

LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal

MF - Ministério da Fazenda

MP - Ministério do Planejamento

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGU - Orçamento Geral da União

PACCS - Plano de Avaliação e Classificação de Cargos e Salários

PECLD - Provisão para Perdas Estimadas

PGCS - Plano de Gestão de Carreiras do Serpro

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PND - Programa Nacional de Desestatização

PPI - Programa de Parcerias de Investimentos

PSE - Pessoal de Serviço Externo

PSP - Porto sem Papel

RARH2 - Regimento de Administração de Recursos Humanos do Serpro

Renach - Registros Nacionais de Carteiras de Habilitação

Renainf - Registros Nacionais de Infrações de Trânsito

Renavam - Registros Nacionais de Veículos Automotores

RFB – Receita Federal do Brasil

RFFSA - Rede Ferroviária Federal S.A.

ROE - Retorno sobre o Patrimônio Líquido

Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDDM - Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados

SEDGG – Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital

Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados

SEST - Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais

Siafi - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

Siconv - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal

SFIT - Sistema Federal de Inspeção do Trabalho

SGD - Secretaria de Governo Digital

SID - Sistema Integrado da Dívida

Sigepe - Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal

Sinesp - Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas

Sinpa - Sistema de Controle e Emissão de Passaportes

Siscomex - Sistema Integrado de Comércio Exterior

SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação

SOTN - Sistema de Operações do Tesouro Nacional

Sped - Sistema Público de Escrituração Digital

SPPI – Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos

SRF - Secretaria da Receita Federal do Brasil

STF - Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

TI - Tecnologia da Informação

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicações

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
<b>RESPONSABILIDADE DA AUDITORIA</b>	<b>10</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>11</b>
<b>1. HISTÓRICO GERAL DA ENTIDADE</b>	<b>11</b>
<b>2. INSERÇÃO NO MERCADO E RAZÕES PARA PROPRIEDADE ESTATAL</b>	<b>14</b>
<b>2.2. Principais concorrentes</b>	<b>18</b>
<b>2.3. Investimento Tecnológico</b>	<b>19</b>
<b>2.4. Principais clientes da empresa estatal</b>	<b>20</b>
<b>2.5. Principais fornecedores privados e governamentais da empresa estatal</b>	<b>21</b>
<b>2.6. Tratamento comercial e tributário diferenciado</b>	<b>22</b>
<b>2.7. Serviços e soluções de alta sensibilidade ou protegidos por sigilo</b>	<b>22</b>
<b>3. DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO</b>	<b>25</b>
<b>3.1. Dependência da empresa estatal em relação ao faturamento oriundo de contratos firmados com órgãos e entidades governamentais</b>	<b>25</b>
<b>3.2. Retorno sobre o patrimônio líquido da empresa estatal</b>	<b>26</b>
<b>3.4. Principais custos e despesas da empresa estatal</b>	<b>30</b>
<b>3.6. Perfil de endividamento da empresa estatal</b>	<b>33</b>
<b>4. FORÇA DE TRABALHO</b>	<b>36</b>
<b>4.1. Perfil da força de trabalho da empresa estatal</b>	<b>36</b>
<b>5. COMPARAÇÃO COM OUTROS PAÍSES</b>	<b>41</b>
<b>5.1. Considerações da OCDE a respeito do provimento de bens e serviços em TI</b>	<b>42</b>
<b>5.2. Provimento interno – gestão de recursos humanos</b>	<b>42</b>
<b>5.3. Provimento externo – aquisições</b>	<b>43</b>
<b>5.4. Experiências de países da OCDE na provisão de serviços de TIC</b>	<b>44</b>
<b>5.5. Considerações da OCDE a respeito das empresas públicas brasileiras de TIC</b>	<b>46</b>

<b>6. Riscos associados à Desestatização</b>	<b>47</b>
<b>6.1. Características, vantagens e riscos dos cenários considerados</b>	<b>48</b>
<b>6.1.1. Cenário 1: Atual</b>	<b>48</b>
<b>6.1.2. Cenário 2: Fusão</b>	<b>50</b>
<b>6.1.3. Cenário 3: Capital misto</b>	<b>51</b>
<b>6.1.4. Cenário 4: Alienação</b>	<b>53</b>
<b>6.1.5. Cenário 5: Liquidação</b>	<b>54</b>
<b>6.2. Detalhamento dos riscos identificados</b>	<b>55</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>78</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>80</b>
<b>I – COMPILAÇÃO DE CENÁRIOS E RISCOS</b>	<b>80</b>
<b>II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>108</b>

# INTRODUÇÃO

Diante de um cenário de restrição orçamentária, a gestão eficiente das empresas estatais se impõe – de forma ainda mais contundente - como uma das propostas para lidar com o descompasso entre a receita e a despesa pública. A busca por essa gestão eficiente pode culminar, entre outras, na decisão do Estado de revisar sua participação em determinada empresa estatal, dando origem aos processos de desestatização, que, no Brasil, atualmente tomam corpo por meio do Programa Nacional de Desestatização (PND), Lei nº 9.491, de 09.09.97, que compõe o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) conforme art. 1º, § 1º, I, da Lei 13334/2016.

O Serpro consta entre as unidades com potencial de serem desestatizadas desde 2019, quando, por meio da Resolução nº 90/2019, o Conselho do PPI opinou pela inclusão da estatal no PND. Em 2020, no âmbito do Decreto nº 10.206/2020, o Presidente da República autorizou a entrada da empresa no programa de desestatização.

Nesse contexto, o presente trabalho foi realizado com o intuito de apresentar aos tomadores de decisão (Presidência da República, Casa Civil, Ministério da Economia e, no que couber, Congresso Nacional) subsídios capazes de qualificar eventuais discussões sobre a revisão da participação do Estado brasileiro no Serpro.

Especificamente, o objetivo deste trabalho foi, a partir da análise e compilação de um conjunto relevante de informações, identificar os riscos que o Estado brasileiro precisará avaliar e, se for o caso, tratar em eventual processo de desestatização. Nesse contexto, a seguinte questão balizou os levantamentos e análises ora apresentados: quais os principais riscos o Estado brasileiro precisa avaliar no processo de tomada de decisão sobre a revisão de sua participação no Serviço Federal de Processamento de Dados?

Para responder adequadamente à questão proposta, o levantamento de informações abrangeu os seguintes aspectos: (i) histórico geral da entidade; (ii) inserção no mercado e razões para a propriedade estatal; (iii) desempenho econômico-financeiro; (iv) força de trabalho; e (v) comparação com outros países. É importante destacar que, dada a limitação de tempo, a comparação com outros países não abrangeu a forma de tratamento de informações financeiras e tributárias. Dessa forma, o estudo que está sendo conduzido pelo BNDES deverá tratar da questão.

A análise relativa aos possíveis cenários e aos riscos de desestatização a eles associados é apresentada em seção específica.

Cabe registrar que este Relatório Preliminar nº 828589 foi encaminhado à Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Economia, por meio do Ofício nº 8931/2021/CGLOG/DAE/SFC/CGU, de 14/05/2021, com a solicitação de que fossem realizados os encaminhamentos internos, em especial às seguintes unidades: Secretaria Especial de Desestatização, Desinvestimento e Mercados (SEDDM), Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A RFB, por meio do Despacho nº 0.032/2021

Cotec/Sucor/RFB, de 27/05/2021, demonstrou especial preocupação quanto ao risco de dificuldade na migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas (risco 20), e entende que, por representar uma questão extremamente sensível, deve ser endereçada com prioridade junto ao BNDES, não apenas a dificuldade em si, mas também os custos deste processo. Em relação às demais unidades, não houve manifestação quanto ao mérito do conteúdo apresentado no Relatório Preliminar nº 828589, sendo que a SEDDM e a SPPI sugeriram o seu encaminhamento e/ou compartilhamento com o BNDES, responsável pela condução dos estudos relacionados ao processo de desestatização do Serpro.

Além disso, a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG) entendeu que o presente Relatório seria de grande valia para o Serpro, no sentido de endereçar os apontamentos à sua área específica de gerenciamento de riscos, e a Secretaria Especial do Programa de Parcerias de Investimentos (SPPI), informou não ter óbice quanto à exposição de qualquer trecho do Relatório à estatal, conforme Despachos de 02/06/2021 e 27/05/2021, respectivamente, ambos encaminhados em anexo ao Ofício SEI Nº 144565/2021/ME, de 02/06/2021.

Já a STN, por meio dos Despachos STN-SUCOP 16300954, de 08/06/2021 e STNCCONT 16362025, de 10/06/2021, informou, em síntese, que conforme destacado pela SEDGG em seu Despacho SEDGG-ESP, a competência para acompanhar o processo de análise da participação estatal do Serpro foi delegada ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI), subsidiado pelos estudos técnicos sob a coordenação do BNDES. Nesse contexto, é importante frisar que a STN informou que contribuiu com os estudos técnicos conduzidos pelo BNDES e que, os eventuais riscos referentes ao processo de desestatização, estão elencadas neste Relatório. Por fim, no contexto da delegação de competência para o CPPI, a STN destacou a importância de que o relatório em questão faça parte do cenário de estudos técnicos conduzidos pelo BNDES.

Por fim, registra-se que a Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SEDGG), por meio do Despacho de 02/06/2021, anexo ao Ofício SEI Nº 144565/2021/ME, de 02/06/2021, entendeu que *“alguns riscos levantados poderiam ser endereçados aos clientes governamentais do Serpro, em momento oportuno e conforme o avançar dos estudos técnicos em andamento, para que possam ser avaliados, visando a implementação, ou não, de ações para sua mitigação”*.

## Responsabilidade da Auditoria

Ressaltamos que o presente trabalho não possui o condão de direcionar a tomada de decisão sobre a propriedade estatal e as eventuais estratégias de desestatização, que competem aos gestores (Ministério da Economia, Casa Civil e Presidência da República) e ao Congresso Nacional, naquilo que lhes couber.

Ainda, destacamos que, conforme as normas que regem a gestão de riscos da Administração Pública Federal<sup>1</sup>, é responsabilidade da alta administração o estabelecimento de estrutura de

---

<sup>1</sup> Em particular, o Decreto nº 9.203, de 22/11/2017, e a Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10/05/2016 (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Controladoria-Geral da União), que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

gerenciamento de riscos, incluindo a identificação, a mensuração, o tratamento, o monitoramento e a análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos da organização no cumprimento da sua missão institucional. Assim, destacamos que:

- A intenção do trabalho é dar transparência aos riscos reputados pela auditoria como relevantes, que, portanto, precisam ser endereçados durante as discussões sobre os cenários que refletem as possíveis estratégias de revisão da propriedade estatal para o Serpro.
- O levantamento não exige as partes envolvidas supracitadas de realizar a identificação e o gerenciamento de riscos não descritos pela CGU.
- Os riscos foram apontados pela CGU de forma descritiva, conforme listados na conclusão deste documento. Assim, a valoração dos riscos, nos diferentes cenários, deve ser realizada pelas partes supracitadas, para que sejam definidas estratégias explícitas para mitigação ou aceitação dos riscos. Além disso, não constituiu escopo do presente trabalho a avaliação do valor econômico da empresa estatal ou de seus ativos.

Finalizando, é importante destacar também que o presente levantamento, a despeito de sua amplitude, não tem caráter exaustivo<sup>2</sup> e, a depender da demanda dos órgãos responsáveis pela tomada de decisão, pode ser aprofundado.

## RESULTADOS DOS EXAMES

### 1. HISTÓRICO GERAL DA ENTIDADE

Primeiramente, será apresentado um histórico da fundação do Serpro e as principais ocorrências que impactaram sua atividade nos anos mais recentes. O Serpro é uma empresa pública criada pela Lei nº 4.516/1964. Atualmente, é regido pela Lei nº 5.615/1970, que revogou a Lei nº 4.516/1964, e por outros dispositivos legais que norteiam sua atuação, em especial a Constituição Federal de 1988, a Lei nº 13.303/2016<sup>3</sup>, o Decreto nº 8.945/2016<sup>4</sup> e o Estatuto Social do Serpro.

---

<sup>2</sup> Em virtude, especialmente, da especificidade da área de atuação da empresa e da dificuldade de se esgotar as diversas nuances do processo de fornecimento de serviços de Tecnologia da Informação.

<sup>3</sup> Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>4</sup> Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse sentido, há de se destacar as motivações<sup>5</sup> para a criação da empresa, especialmente (i) a diluição de custos pela centralização, (ii) o recrutamento e a seleção de pessoal qualificado para a execução dos serviços relacionados à tecnologia, (iii) preservação do sigilo das informações, (iv) padronização de equipamentos e processos, (v) a economia de escala em se contratar pessoal apenas vinculado às necessidades de serviço, (vi) a utilização de eventual capacidade ociosa de instalações e pessoal, e (vii) a possibilidade de execução de serviços para outros órgãos e entes federativos.

Nesse sentido, o Serpro traz em seu site<sup>6</sup> que:

uma das principais razões de criação do Serpro foi o suporte ao Ministério da Fazenda na arrecadação federal, em um país que passava por uma acelerada industrialização e salto demográfico. De 1968, ano da criação da Receita Federal do Brasil, para 1969, a atuação da empresa proporcionou o aumento do número de contribuintes de 450 mil para 4,3 milhões, gerando um crescimento de 298% nos valores arrecadados.

Ao longo do tempo, percebe-se que a finalidade do Serpro se manteve desde sua criação, qual seja, segundo o art. 1º da Lei nº 4.516/1964: “a execução de serviços de tratamento de informações e processamento de dados, através de computação eletrônica ou eletromecânica, a prestação de assistência no campo de sua especialidade.”

Entretanto, houve alteração nos critérios de seleção do Serpro para prestação de serviços. Antes, a empresa deveria executar, prioritariamente e com exclusividade, todos os serviços necessários aos órgãos do Ministério da Fazenda, relacionados a sua especialização. Com a Lei nº 12.249/2010, a estatal está dispensada de licitação para a prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos, relacionados com as atividades de sua especialização.

Quanto ao seu estatuto social, houve mudanças em seu teor. Consta do Decreto nº 6.791, de 10 de março de 2009, o qual não foi revogado, que o Serpro:

tem por objeto a execução de serviços de tratamento de informações e processamento de dados, incluindo as atividades de teleprocessamento e comunicação de dados, voz e imagens, que sejam requeridas, em caráter limitado e especializado, para a realização dos referidos serviços, e a prestação de assessoramento e assistência técnica no campo de sua especialidade.

---

<sup>5</sup> Serpro uma Crônica de 18 Anos, 1982, autor Wilson Sidney Lobato, [http://intra.serpro.gov.br/imprensa/conteudo/p\\_publicacoes/serpro-18-anos.pdf](http://intra.serpro.gov.br/imprensa/conteudo/p_publicacoes/serpro-18-anos.pdf) e Mensagem nº 25, de 27 de outubro de 1964 do Presidente H. Castello Branco

<sup>6</sup> <https://www.serpro.gov.br/clientes/receita-federal-do-brasil-rfb-1>

Já a versão mais atual do estatuto do Serpro<sup>7</sup>, de 27 de agosto de 2020, apresenta que o objeto social da empresa é:

desenvolver, prover, integrar, comercializar e licenciar soluções em tecnologia da informação, prestar assessoramento, consultoria e assistência técnica no campo de sua especialidade, bem como executar serviços de tratamento de dados e informações, inclusive mediante a disponibilização de acesso a estes e a terceiros, desde que assim autorizado pelo proprietário.

Nesse sentido, conforme destacado, o novo estatuto social permite provisão de serviços para o mercado, o que não ocorria anteriormente. Ainda, traz, em seu parágrafo único do Art. 3º, que:

Os serviços prestados pelo Serpro envolvem matérias afetas a imperativos de segurança nacional, essenciais à manutenção da soberania estatal, em especial no tocante à garantia da inviolabilidade dos dados da administração pública federal direta e indireta, bem como aquelas relacionadas a relevante interesse coletivo, orientadas ao desenvolvimento e ao emprego de tecnologia brasileira para produção e oferta de produtos e serviços de maneira economicamente justificada.

De acordo com a sua Carta Anual de Políticas Públicas 2018/2019, o Serpro é um importante instrumento para a consecução de determinados objetivos das políticas públicas, cuja incumbência compete aos seus clientes da administração pública. Entre os serviços prestados pela empresa figuram atividades imprescindíveis ao funcionamento do Estado brasileiro, como a operacionalização do Sistema Integrado de Administração Financeira – Siafi, instrumento de registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do governo federal.

O Serpro também opera todos os sistemas informatizados da Receita Federal do Brasil voltados à arrecadação tributária, incluindo os sistemas de transmissão de obrigações acessórias (DCTF, DIRF, DIPJ, DIRPF, DACON, ITR, DIMOB, DERC e DIMOF) e de emissão de guias para pagamento de débitos; os sistemas referentes ao parcelamento de dívidas federais; os sistemas de emissão de autos de infração e o Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados – CADIN. A estatal responde, ademais, por bases de dados referentes ao Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ e ao Cadastro de Pessoas Físicas – CPF.

Outra parte substancial da atividade da empresa diz respeito a serviços prestados a outros órgãos da Administração Pública Federal, como a Controladoria - Geral da União, o Tribunal de Contas da União, a Polícia Federal e os Ministérios do Desenvolvimento Regional, da Infraestrutura, da Justiça, da Saúde, da Defesa, do Meio Ambiente e da Educação, bem como para a Secretaria do Tesouro Nacional, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, dentre outros.

A Carta ainda assevera que tais serviços são essenciais para o Governo Federal. Incluem-se, entre outros, o Portal da Transparência e o Siconv (permitem que o cidadão acompanhe a execução financeira dos programas do Governo Federal e os convênios por este firmados); o

---

<sup>7</sup>Disponível em: <https://www.transparencia.serpro.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/base-juridica/estatuto-do-serpro>.

Sistema de Controle e Emissão de Passaportes – Sinpa (passaporte eletrônico); os Registros Nacionais de Carteiras de Habilitação – Renach, de Veículos Automotores – Renavam e de Infrações de Trânsito – Renainf; o Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex (que liga as fases comercial, aduaneira e cambial da fiscalização de comércio exterior); o Porto sem Papel; o Sistema Federal de Inspeção do Trabalho – SFIT; o Portal Empresa Simples; o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisional e sobre Drogas – Sinesp; e o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial).

Dentre os serviços elencados em relação ao Serpro, observa-se uma relação com a necessidade de intervenção governamental<sup>8</sup> no tratamento dos dados sigilosos mediante a preservação desses dados, juntamente com outras informações da administração pública federal direta e indireta. Essa atividade está alinhada com os objetivos iniciais de preservação do sigilo das informações, conforme mensagem presidencial<sup>9</sup> encaminhada ao Congresso Nacional. O tema será explorado no item 2.7 deste relatório.

## **2. INSERÇÃO NO MERCADO E RAZÕES PARA PROPRIEDADE ESTATAL**

Segundo a Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES)<sup>10</sup>, o mercado brasileiro de software, serviços e hardware, em 2019, apresentou crescimento de 10%, alcançando a cifra de US\$ 44,3 bilhões, o que deixa o Brasil na 10ª posição no ranking mundial do setor. Esse mercado conta com 21.020 empresas dedicadas ao desenvolvimento e produção de software, além de distribuição e prestação de serviços. Entre essas, 5.519 empresas atuam no desenvolvimento e produção de software, e cerca de 95,3% podem ser classificadas como micro e pequenas empresas, segundo análise realizada pelo critério de número de funcionários (até 99 funcionários). Em termos de segmentação, a mesma pesquisa traz os seguintes números:

---

<sup>8</sup> Existem informações cuja divulgação indiscriminada pode colocar em risco a segurança da sociedade ou do Estado. Por isso, apesar de públicas, o acesso a elas deve ser restringido por um determinado tempo. A Lei de Acesso à Informação - Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, prevê que tais informações podem ser classificadas como reservadas, secretas e ultrassecretas, conforme estabelecido no art. 23.

<sup>9</sup> Mensagem nº 25, de 27 de outubro de 1964

<sup>10</sup> Disponível em <https://www.assespropr.org.br/private/5f61eed4f064b>. Acesso em 06/10/2020.

**Tabela 1 - Mercado Brasileiro de Software e Serviços – 2019 (US\$ Milhões)**

SEGMENTAÇÃO DOS PRINCIPAIS MERCADOS USUÁRIOS DE SOFTWARE  
Main Domestic User Software Segmentation

SEGMENTO SEGMENT	VOLUME VOLUME	PARTICIPAÇÃO SHARE	2019 / 2018
Finanças / Finances	2.923	26,4%	+ 12,6%
Serviços e Telecom / Services and Telecom	2.569	23,2%	+ 10,1%
Indústria / Industry	2.206	20%	+ 10,7%
Comércio / Commerce	1.199	10,8%	+ 16,9%
Governo / Government	693	6,3%	+ 12,8%
Óleo e Gás / Oil and Gas	386	3,5%	+ 11,6%
Agroindústria / Agricultural Industry	192	1,7%	+ 11,5%
Outros / Other	891	8,1%	+ 10,2%
<b>Total / Total</b>	<b>11.059</b>	<b>100%</b>	<b>+ 11,8%</b>

Nota: esta tabela considera apenas os valores relativos ao software de produção local, desenvolvido no exterior e sob encomenda.

Fonte: Associação Brasileira das Empresas de Software (ABES) – 2019 (com dados de 2018)

Como se percebe, o setor que mais movimentava o mercado é o financeiro, seguido de telecomunicações e o industrial. O setor governamental conta com participação de 6,3% e um volume de cerca de US\$ 693 milhões, o que equivale, em termos de dezembro de 2019, a aproximadamente R\$ 2,8 bilhões. Cabe mencionar que essa entidade declara, entre uma de suas 08 (oito) propostas para fortalecer o setor de TI brasileiro, o “*papel indutor do governo como comprador de software e não como produtor*”.

## 2.1. Participação no Mercado

Nesse contexto, o Serpro é um provedor de soluções tecnológicas para diversos entes governamentais, tendo contribuído por 56 anos com o desenvolvimento de sistemas que suportam políticas públicas e ações estruturantes do governo. Desde 2016, a empresa tem procurado diversificar a sua atuação para além do setor governamental e procurado atender outros setores da sociedade. O carro-chefe tem sido a oferta de produtos que disponibilizam as informações de governo para o setor privado, constituindo uma fonte de receita fora da esfera governamental. Em 2020, apesar de contar com 5.541 clientes, 81% da receita se concentra em 10 (dez) grandes clientes de governo da administração direta e indireta.

Em 2019, segundo seu Relatório de Administração<sup>11</sup>, somente do Orçamento Geral da União (OGU) o Serpro teve faturamento bruto de cerca de R\$ 3 bilhões, que somados aos R\$ 430 milhões fora do OGU, totalizaram R\$ 3,4 bilhões.

Esse faturamento do Serpro é dividido em três linhas de negócio, a saber: (i) serviços sob medida; (ii) serviços em nuvem; e (iii) serviços de informação. O maior valor advém da linha sob medida (R\$ 3 bilhões em 2019), que engloba os principais clientes governo do Serpro e

<sup>11</sup>Disponível em <https://www.transparencia.serpro.gov.br/acesso-a-informacao/contas-anuais/2019>. Acesso em 09/10/2020.

provê desenvolvimento de soluções de software, provimento de infraestrutura e produção continuada. A seguir, são apresentados mais detalhes dessas três linhas.

#### 1) Serviços sob Medida

São oferecidas soluções tecnológicas sob medida e atendimento personalizado aos clientes, os quais em geral demandam projetos de desenvolvimento baseados em hardware, software e infraestrutura compartilhados ou dedicados, em um ambiente de produção continuada. Esses serviços são prestados preponderantemente ao setor público, incluindo as seguintes atividades:

- a) **Desenvolvimento de Software:** compreende as atividades de engenharia de software, incluindo atividades de produção de soluções novas ou manutenção de aplicações existentes para atender as necessidades dos clientes.
- b) **Provimento de Infraestrutura:** compreende a disponibilidade de hardware e pessoal qualificado para, no geral, hospedar e executar as soluções criadas anteriormente. Esse componente é realizado por meio dos Data Centers que o Serpro dispõe, que possuem infraestrutura específica de TI para suporte da execução das diversas aplicações dos clientes, incluindo as de missão crítica, abrangendo servidores, bancos de dados, links de rede e o pessoal qualificado para operá-los.
- c) **Produção continuada:** inclui sustentação de aplicações que precisam de disponibilidade acima de 99%, com paradas quase inexistentes, envolvendo, geralmente, aplicações de missão crítica para os órgãos de governo, sendo um desdobramento do item anterior.

#### 2) Serviços em Nuvem

Esta linha tem como demandante alvo também o setor público. O diferencial é a oferta de produtos e serviços padronizados ou com baixo grau de personalização. Nesse sentido, compõem esta linha as seguintes modalidades:

- **Plataforma como Serviço (PaaS):** plataforma de desenvolvimento e implantação na nuvem, com funcionalidades que permitem fornecer aplicativos simples a sofisticados, softwares governamentais ou empresariais. A PaaS também conta com servidores, redes, outros recursos de hardware - da mesma forma que a Infraestrutura como Serviço (IaaS) – e com múltiplas ferramentas de desenvolvimento, de *business intelligence*, de gerenciamento de banco de dados.
- **Infraestrutura como serviço (IaaS):** recursos computacionais, complementados por capacidades de armazenamento e rede, são hospedados pelo Serpro e oferecidos aos clientes sob demanda; e
- **Software como serviço (SaaS):** o Serpro disponibiliza softwares específicos e se responsabiliza por toda a estrutura necessária (servidores, conectividades, segurança) e cuja comercialização pode seguir modelo tradicional de faturamento pelo uso ou pela disponibilização de assinaturas.

### 3) Serviços de Informação

Utiliza serviços, tecnologias e produtos para adquirir, tratar, armazenar, analisar, disponibilizar e comunicar informações de governo, obtidas das bases de dados da administração pública custodiadas pelo Serpro. É uma linha de serviço que tem como público-alvo todos os segmentos de mercado.

Representa a linha de negócio com maior crescimento em 2018, e contempla serviços como o DataValid, o Dados como Serviço - DaaS e os APIs<sup>12</sup> Serpro: API Consulta CNPJ, API Consulta CPF, API Consulta NF-e e API Integra Siafi.

Em síntese, a participação de mercado no Serpro se dá fortemente na esfera pública e em soluções sob medida, em especial para o governo federal.

Em relação a serviços prestados pela estatal eventualmente relacionados à soberania e à defesa nacional<sup>13</sup>, os serviços executados pelo Serpro, apesar de tangenciarem a temática, não podem ser estritamente vinculados como tal. Essa percepção é ratificada pela manifestação da própria estatal, que destacou o seguinte:

Ressalvada a importância dos sistemas listados não temos, no Serpro, critérios objetivos para classificá-los como serviços relativos à segurança nacional. Na lista de sistemas informados classificamos como relevantes aqueles que, em razão da natureza dos dados envolvidos, representam o interesse coletivo, mas não podemos, em razão disso, relacionar um ou outro serviço afeto à segurança nacional, sequer de defesa nacional, enquanto não for ouvido o Conselho de Defesa Nacional ou for editada lei neste sentido.

[...]

Não se vislumbra, em princípio, serviços prestados pelo SERPRO que se relacionem a defesa nacional, se adotada a premissa de que esses serviços são mais afetos à atuação das Forças Armadas.

Portanto, não se pode afirmar categoricamente que o Serpro desempenha atividades relacionadas diretamente à segurança<sup>14</sup> e à defesa, embora, indiretamente, contribua com

---

<sup>12</sup> API é um conjunto de rotinas e padrões de programação para acesso a um aplicativo de software ou plataforma baseado na Web. A sigla API refere-se ao termo em inglês "Application Programming Interface" que significa em tradução para o português "Interface de Programação de Aplicativos". Uma API é criada quando uma empresa de software tem a intenção de que outros criadores de software desenvolvam produtos associados ao seu serviço.

<sup>13</sup> De acordo com a Política Nacional de Defesa, Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. Disponível em < <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>

<sup>14</sup> De acordo com a Política Nacional de Defesa, Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais. Disponível em < <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>>

infraestrutura, como o serviço da Infovia e o Grupo de Resposta a Ataques (GRA)<sup>15</sup> cibernéticos aos órgãos do Governo Federal, atuando no modelo de uma ETIR<sup>16</sup>. Essas estruturas não necessariamente são elementos de Defesa e Segurança nacional, mas cooperam entre si para a garantia da defesa e segurança do espaço cibernético brasileiro, podendo, inclusive, pertencer a instituições privadas.

Destaca-se, ainda, que as empresas públicas federais de TI foram criadas com o objetivo de prover serviços de TI para a Administração Pública Federal. De acordo com a pesquisa<sup>17</sup> em Governo Digital conduzida pela OCDE, quase 60% das compras de serviços de TIC no nível federal foram fornecidas por essas empresas por meio de compras diretas, demonstrando a representatividade que os contratos firmados com órgãos e entidades do governo federal têm para Serpro e Dataprev.

## 2.2. Principais concorrentes

A Dataprev se configura como um concorrente natural do Serpro por se posicionar de forma similar junto aos órgãos públicos, sendo uma potencial fornecedora<sup>18</sup> de soluções para serviços sob medida e de serviços de informação. Destaca-se que, especialmente nos serviços sob medida, há diversas empresas de TI habilitadas a fornecer soluções. Quanto aos serviços em nuvem, o cenário mundial está polarizado entre poucos grandes *players* que fornecem soluções de prateleira, bem como customizáveis. A própria Amazon (AWS) já está desenvolvendo uma parceria com o Serpro.

Convém, ainda, destacar que a Dataprev fornece o serviço de nuvem, desenvolve soluções customizáveis para entidades governamentais e oferece produtos que fazem a ponte entre a base de dados do INSS e instituições privadas de crédito, e poderia, com os devidos investimentos em infraestrutura de TI e recursos humanos, absorver os serviços de TI prestados pelo Serpro (Ou, ao contrário, este poderia absorver os serviços prestados por aquela estatal. Os riscos emergentes da alternativa de junção das duas empresas federais serão discutidos mais a frente neste relatório).

De modo geral e dividindo-se por produto, as seguintes empresas podem ser listadas como concorrentes do Serpro:

1) Serviços sob Medida<sup>19</sup>: Dataprev e empresas privadas fornecedoras de soluções em TI, tais como: TOTVS, Brasoftware, Stefanini IT Solutions, AeC e Algar.

---

<sup>15</sup>Conforme a Norma Complementar NC nº 05/IN01/DSIC/GSIPR. Disponível em <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=17/08/2009&jornal=1&pagina=8&totalArquivos=108>. Acesso em 16/03/2021.

<sup>16</sup> Equipe de Tratamento e Resposta a Incidentes em Redes Computacionais - ETIR: Grupo de pessoas com a responsabilidade de receber, analisar e responder às notificações e atividades relacionadas a incidentes de segurança em redes de computadores;

<sup>17</sup> OECD (2018), *Digital Government Review of Brazil - Towards the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Publishing, Paris.

<sup>18</sup> Desde que receba insumos de informação (bases de dados) do Serpro

<sup>19</sup> divididos em: Infraestrutura de TI, desenvolvimento de sistemas e sustentação

2) Serviços em Nuvem: Dataprev, Google Cloud Platform, Microsoft Azure, Amazon Web Services (AWS) e IBM.

3) Serviços de Informação: Dataprev.

### 2.3. Investimento Tecnológico

Nesse aspecto, destaca-se que o Serpro depreendeu<sup>20</sup> esforços de atualização tecnológica para acompanhar os concorrentes nacionais/internacionais, conforme segue:

Os investimentos em novas tecnologias, infraestrutura do ambiente operacional de TI e de logística, em atendimento às demandas de inovação e de manutenção, são realizadas com o alinhamento ao PDTI. A empresa investiu, em 2018, aproximadamente R\$ 124 milhões e em 2019, aproximadamente R\$ 118,7 milhões. Conforme quadro abaixo:

<b>Ano</b>	<b>infraestrutura do ambiente operacional de tecnologia</b>	<b>infraestrutura logística e de instalações</b>
2018	R\$ 117 milhões	R\$ 6,47 milhões
2019	R\$ 114,49 milhões	R\$ 4,2 milhões

Convém destacar que a empresa não apresentou resultados de avaliações do nível atual de maturidade tecnológica.

O Serpro informou<sup>21</sup>, ainda, que possui três Data Centers próprios, com infraestrutura de energia e rede redundantes, *backup* e planos de continuidade de serviços críticos, localizados em Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, além de um site backup localizado na sede em Brasília (Brasília Regional - 2000 m<sup>2</sup>, Brasília Sede - 90 m<sup>2</sup>, São Paulo - 950 m<sup>2</sup> e Rio de Janeiro - 200 m<sup>2</sup>). Em complemento, o Serpro ainda possui contrato junto ao Banco do Brasil para a locação de parte de seu Data Center que é utilizado como sala backup do Data Center de São Paulo em formato de *colocation*<sup>22</sup>. Os Centros de Dados possuem em produção 1000 servidores físicos distribuídos entre os sites da seguinte forma: (i) Brasília – 520; (ii) São Paulo – 440; (iii) Rio de Janeiro – 40. Os Data Centers contam também com 3 mainframes, dois em São Paulo e um em Brasília. Nesse aspecto, é relevante informar que o Serpro atualmente não possui certificação TIER<sup>23</sup> nos Data Centers, com Brasília em processo de aquisição de certificação TIER III e Rio de Janeiro em processo de desativação.

Finalizando, é mister informar ainda que a estatal tentou promover licitação<sup>24</sup> para garantir a produção dos serviços de Data Center do Serpro em São Paulo e certificação TIER III, de forma a garantir os níveis de serviços praticados, viabilizar a oferta de níveis de serviços mais eficientes, além de melhorar ainda mais a imagem do Serpro junto ao mercado, uma vez que

<sup>20</sup> item 1.5 do Anexo I do Ofício Serpro DIJUG - 009478/2020, de 29 de abril de 2020

<sup>21</sup> Prestação de informações à CGU (Ofício N° 1467/2021/CGLOG/DAE/SFC/CGU, de 02/02/2021)

<sup>22</sup> <https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2019/colocation-o-que-e-e-quais-as-vantagens-de-utilizar>

<sup>23</sup> <https://uptimeinstitute.com/tier-certification>

<sup>24</sup> Licitação anulada pelo ACÓRDÃO N° 624/2021 – TCU – Plenário

o Data Center de São Paulo é suportado por uma infraestrutura antiga<sup>25</sup>, que atende de forma conjunta as áreas administrativas do prédio.

#### **2.4. Principais clientes da empresa estatal**

O faturamento do Serpro no período de 2015 a 2019 foi de R\$ 14.580.103.693,34, sendo que 47,94% desse valor foi proveniente dos serviços prestados à SRF - Secretaria da Receita Federal do Brasil - principal cliente da empresa. O segundo maior cliente do Serpro foi a STN - Secretaria do Tesouro Nacional, cujos serviços prestados representaram 8,05% do faturamento no período. O terceiro maior cliente do Serpro foi o extinto MP - Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, cujos serviços prestados representaram 6,17% do faturamento no período<sup>26</sup>.

A descrição dos serviços prestados para os três principais clientes é bem semelhante e inclui o desenvolvimento e manutenção de software, administração da rede local e rede de longa distância, acesso à internet, hospedagem de aplicações, entre outros.

Dessa forma, como pode se verificar, os três maiores clientes do Serpro são entes públicos (SRF, MP e STN) e foram responsáveis por 62,15% do faturamento da empresa no período de 2015 a 2019. Os demais clientes, na grande maioria, são instituições públicas. Os serviços prestados incluem serviços semelhantes aos prestados para os principais clientes.

Destaca-se a dependência dos clientes citados em relação ao Serpro, pois o conhecimento dos sistemas, da infraestrutura de TI e da arquitetura tecnológica estão localizadas na empresa estatal em análise. Essa questão é bem evidenciada pela problemática atual quanto à transparência com relação aos preços e custos praticados pelo Serpro e Dataprev. Convém lembrar que as estatais de TI, atualmente, seguindo orientações da SGD, passaram a detalhar seus custos nas contratações com a administração pública, esforço decorrente do Acórdão 598/2018<sup>27</sup> – Plenário, que levantou a discussão de que essas estatais podem estar praticando preços acima do mercado.

---

<sup>25</sup>Análise de Custo de Oportunidade, pbx-21-ANEXO11A-ParecerSupco\_Capex\_x\_Opex\_atualizadoversaofinal.pdf

<sup>26</sup> O quadro 2 da seção 3 deste relatório apresenta detalhes do faturamento da empresa estatal.

<sup>27</sup> O TCU (TC 013.463/2017-9) constatou que, no período de 2014 a 2017, as estatais de TI tiveram um baixo índice de eficiência e praticaram preços maiores que os praticados no mercado. Conforme o relator do processo no Tribunal, ministro Vital do Rêgo, tanto a Dataprev quanto o Serpro apresentaram baixo rendimento no que concerne à eficiência operacional. Ainda, as pesquisas de satisfação revelaram que, do ponto de vista da clientela, existiam deficiências na prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas. A esse respeito, convém trazer a manifestação da estatal, de que o Indicador “Índice Médio de Eficiência Produtiva”, que mede a eficiência global no desenvolvimento de sistemas no Serpro em relação à eficiência observada no mercado. O último valor apurado deste indicado, ao final do 1º trimestre, corresponde a 1,68 e a meta estabelecida é  $\geq 1,0$ . Este valor está 1,68 vezes superior em relação à meta.

O Serpro também presta serviços a empresas privadas, sendo que os principais serviços prestados são as APIs de Consulta a CNPJ e CPF, o Denatran consulta online e a Gestão de Margem Consignável. O maior cliente privado do Serpro no período foi o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, cujo contrato representou 1,44% do faturamento.

## **2.5. Principais fornecedores privados e governamentais da empresa estatal**

Conforme informado pelo Serpro, os valores atestados e pagos a fornecedores no período de 2015 a 2019 foram de R\$ 1.647.086.390,81, sendo que os fornecedores da empresa são divididos em 2 segmentos:

### **a) Fornecedores de Tecnologia da Informação.**

Os valores atestados nos contratos com os fornecedores de TIC nesse período foram de R\$ 1.298.998.478,82, sendo que 29,40% desse montante foram pagos à IBM Brasil – Indústria, Máquinas e Serviços Ltda.

O segundo maior fornecedor de TIC foi a Software Ag Brasil Informática e Serviços Ltda, que recebeu 9,18% dos valores pagos no período. O terceiro maior fornecedor de TIC foi a YSSY Tecnologia, que recebeu 4,02% dos valores pagos no período.

Outras 177 empresas que forneceram serviços de TIC para o Serpro receberam 57,39% dos valores gastos nesse segmento.

### **b) Fornecedores de Infraestrutura**

Os valores atestados nos contratos com os fornecedores de infraestrutura nesse período foram de R\$ 348.087.911,99, sendo que 11,10% desse montante foram pagos à CEB Distribuição S.A.

O segundo maior fornecedor foi a City Service Segurança Ltda, que recebeu 5,97% dos valores pagos no período. O terceiro maior fornecedor de infraestrutura foi a Light Serviços de Eletricidade S.A., que recebeu 5,50% dos valores pagos no período.

Outras 345 empresas forneceram serviços de Infraestrutura para o Serpro e receberam 77,43% dos valores gastos nesse segmento.

## 2.6. Tratamento comercial e tributário diferenciado

A possibilidade legal, então inserta no art. 24 da Lei 8666/93 e, agora, no art. 75 da Lei nº 14.133/2021, de promover contratações de empresas estatais por dispensa de licitação (no caso do Serpro, a Lei nº 12.249/2010 reforça essa previsão), constitui-se em um facilitador, que induz à contratação das referidas empresas estatais, desde que comprovada a compatibilidade dos preços praticados.

Além disso, convém trazer à baila que, em 2018, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a Ação Cível Originária (ACO) 2658, proposta pelo Serpro, em desfavor do Distrito Federal, reconheceu a incidência dos efeitos da imunidade tributária recíproca, prevista no artigo 150, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal, nos serviços prestados pelo Serpro aos clientes de natureza pública.

Segue trecho do voto do Ministro Relator (Roberto Barroso), onde se sintetizam suas razões:

Verifica-se que os serviços desenvolvidos pelo Serpro envolvem segurança da informação em prol do bem-estar coletivo. Além disso, as atividades desenvolvidas estão fora do ambiente concorrencial, o que o diferencia de uma empresa pública exploradora de atividade econômica. Conclui-se que o Serpro preenche os requisitos necessários para gozar dos benefícios da imunidade tributária prevista no artigo 150, VI, a, da Constituição Federal, não só com relação aos impostos federais, situação já prevista na Lei federal 5.615/1970, mas também com relação aos impostos estaduais, objeto da presente ação originária.

O Relator, contudo, ressaltou que o benefício da imunidade não se aplica a serviços prestados pelo Serpro a entidades privadas que, conforme verifica-se das informações apresentadas, também fazem parte do rol de seus clientes. Na ação, o Serpro afirmou que 98,7% de suas receitas provêm de órgãos e entidades da administração pública. A referida ação transitou em julgado em 29.05.2020.

## 2.7. Serviços e soluções de alta sensibilidade ou protegidos por sigilo

Neste ponto, verificam-se sistemas e soluções custodiadas pelo Serpro que geram e armazenam informações sensíveis e amparadas por sigilo legal. Portanto, há atividades prestadas pela empresa que lidam com a custódia e manipulação de informações sensíveis e sigilosas, cujo vazamento colocaria em risco tanto o ente público quanto comprometeria pessoas físicas e jurídicas. Esta preocupação tem sustentado a opção por uma intervenção estatal na prestação destes serviços e desenvolvimento das soluções. Nesse aspecto, os principais clientes e soluções<sup>28</sup> sensíveis estão relacionados a seguir:

1. **Receita Federal do Brasil:**
  - a. Imposto de Renda da Pessoa Física – IRPF;

Deve-se observar o artigo nº 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN), segundo o qual *“estão albergadas por sigilo fiscal as informações obtidas em*

---

<sup>28</sup> Carta Anual de Políticas Públicas e de Governança Corporativa 2018/2019

*razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades.”*

b. Sistema Público de Escrituração Digital – Sped;

*“O acesso<sup>29</sup> às informações armazenadas no SPED deverá ser compartilhado por seus usuários, no limite de suas respectivas competências e sem prejuízo da observância à legislação referente aos sigilos comercial, fiscal e bancário”. Logo, as informações não são de livre acesso.*

c. Sistema Integrado de Comércio Exterior – Siscomex.

Conforme art. 6º da Portaria SECEX nº 23, de 14/07/2011:

os servidores dos órgãos intervenientes nas operações de comércio exterior que estejam habilitados para operar no SISCOMEX deverão:

I - observar e manter, em toda a sua extensão, o sigilo das informações acessadas; e  
II - adotar as medidas de segurança adequadas, no âmbito das atividades sob seu controle, para a manutenção do sigilo das informações.

**2. Departamento Nacional de Trânsito – Denatran:**

- a. Renavam;
- b. Renach;
- c. Renainf;

O acesso aos sistemas e subsistemas do DENATRAN é regulado pela Portaria DENATRAN nº 15, de 18/01/2016, onde consta que entidades privadas relacionadas ao desempenho de serviços estabelecidos no Código de Trânsito Brasileiro - CTB ou cuja atividade esteja relacionada ao trânsito, transporte, fabricação e comercialização de veículos, segurança veicular, financiamento e seguros podem solicitar acesso aos sistemas e subsistemas do DENATRAN, conforme Art. 6º, incisos III e IV.

**3. Ministério da Economia:**

- a. Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet;
- b. Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal – Sigepe;
- c. eSocial.

Como o eSocial faz a escrituração digital, contendo informações fiscais, previdenciárias e trabalhistas, há conteúdo sensível e de uso restrito e reservado, conforme pode se verificar no excerto do Decreto nº 8.373, de 11 de dezembro de 2014:

Art. 8º A Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FGTS, o Instituto Nacional do Seguro Social, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, o Ministério da Previdência Social e o Ministério do Trabalho e Emprego regulamentarão, no âmbito de suas competências, sobre o disposto neste Decreto.

---

<sup>29</sup> Decreto Nº 6.022, de 22 de janeiro de 2007

[...]

§ 3º As informações de natureza tributária e do FGTS observarão as regras de sigilo fiscal e bancário, respectivamente.

4. **Secretaria do Tesouro Nacional:**
  - a. Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi;
  - b. Tesouro Direto.

A Portaria nº 820, de 3 de outubro de 2017, estabelece uma série de sigilos a serem observados no âmbito dos órgãos públicos, STN e B3 (Brasil, Bolsa, Balcão), a qual é uma das custodiantes dos títulos. Entretanto, cabe observar que a B3 é uma sociedade anônima. Este modelo de gestão de segurança da informação pode servir como modelo a ser estudado para aplicação nos demais sistemas custodiados pelo Serpro.

Quanto ao SIAFI, muitas das informações registradas no sistema são disponibilizadas ao público externo por meio de diversos sites, como o Portal da Transparência. Entretanto, há um controle de acesso por usuário, onde determinadas transações são classificadas como sigilosas e de acesso restrito.

5. **Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae:**
  - a. Portal do Empreendedor.
6. **Ministério da Infraestrutura:**
  - a. Porto sem Papel – PSP.
7. **Polícia Federal – PF:**
  - a. Passaporte.

Ainda neste aspecto, o Ministro Vital do Rego, por meio de Voto no TC 001.873/2020-2<sup>30</sup>, posicionou-se da seguinte forma sobre a questão de dados e informações sigilosas.

71. Assim, percebe-se que Dataprev e Serpro desempenham importante papel na prestação de serviços de TI para a sustentação de serviços finalísticos da APF. Em que pese as desvantagens no uso desse modelo, em face das possíveis ineficiências, também há vantagens, em especial no que tange ao aumento da segurança da informação e à redução do risco de descontinuidade de serviços estratégicos.

72. Conseqüentemente, eventual decisão sobre a privatização da Dataprev e do Serpro deve, cuidadosamente, sopesar tais aspectos e definir, previamente e com suficiente nível de detalhe e profundidade, como será mantida a segurança da informação e a governança sobre os dados públicos e privados custodiados pelas empresas e como será assegurada a prestação dos serviços envolvidos, sob risco de prejuízo à segurança desses dados e à continuidade desses serviços e, em

---

<sup>30</sup> sumário: levantamento sobre a governança e gestão de segurança da informação e de segurança cibernética na administração pública federal. panorama geral. principais riscos e vulnerabilidades. grandes transformações digitais.

consequência, à privacidade dos cidadãos e à própria segurança do Estado, incluindo a prestação de serviços públicos finalísticos.

### 3. DESEMPENHO ECONÔMICO-FINANCEIRO

#### 3.1. Dependência da empresa estatal em relação ao faturamento oriundo de contratos firmados com órgãos e entidades governamentais

O Serpro é uma empresa pública, constituída sob a forma de sociedade por ações de capital fechado, que tem a União como detentora da totalidade do capital social, sendo uma estatal não dependente<sup>31</sup>. O último aporte de recursos financeiros da União para o Serpro foi no exercício de 2014. Porém, apenas em 2019, a empresa voltou a pagar dividendos.

#### Quadro 1 - Aportes governamentais e dividendos

Rubrica	(Em milhares de R\$)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dividendos	-	-	-	-	-	52.018,70
Aportes União	193.650,00	-	-	-	-	-

Fonte: Demonstrações Contábeis dos respectivos exercícios

Conforme quadro abaixo, observa-se que a empresa é, em termos de faturamento, totalmente dependente de clientes ligados ao Orçamento Geral da União - OGU. Em 2019, apenas 12% das receitas vieram de clientes fora da esfera federal, sendo levemente menor do que o percentual de 12,5% obtido em 2018.

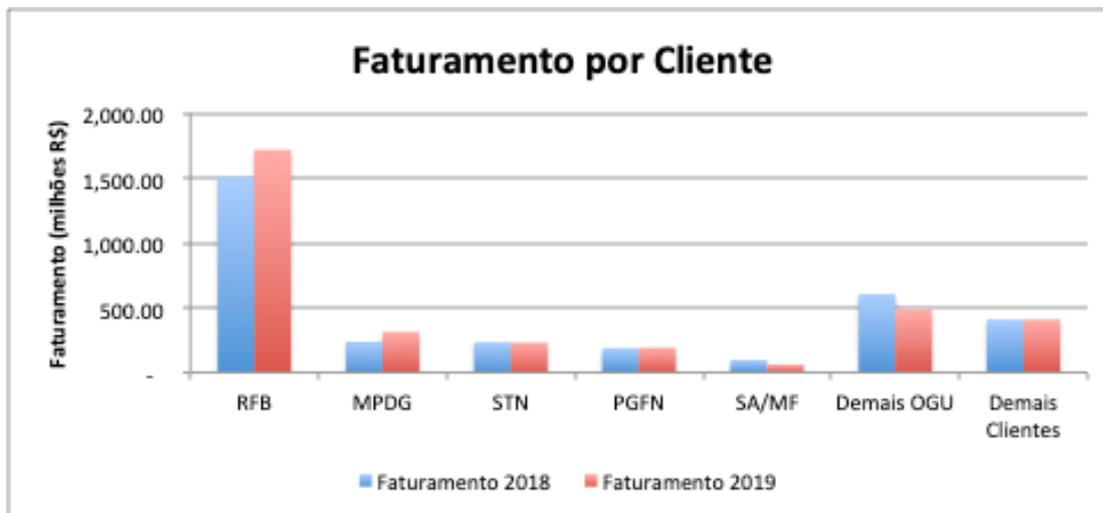
#### Quadro 2 - Faturamento

Em milhões de R\$		
Cliente	Faturamento 2018	Faturamento 2019
RFB	1.509,65	1.718,80
MPDG	237,96	314,50
STN	234,09	231,50
PGFN	189,14	191,80
SA/MF	97,18	62,70
Demais OGU	605,24	486,80
Demais Clientes	409,97	409,40
<b>Total</b>	<b>3.283,25</b>	<b>3.415,40</b>

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis de 2019 e 2018

<sup>31</sup> Conforme o Decreto 10.690, de 29/04/2021, no art. 1, parágrafo único, "são consideradas empresas estatais federais dependentes, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, as empresas públicas e as sociedades de economia mista que tenham recebido do seu controlador recursos financeiros para pagamento de despesas: I - com pessoal; II - de custeio em geral; ou III - de capital, excluídos aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

**Gráfico 1 - Receitas das linhas de produção do Serpro (R\$ milhões)**



Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis de 2019 e 2018

### 3.2. Retorno sobre o patrimônio líquido da empresa estatal

No cálculo do Retorno sobre o Patrimônio Líquido (ROE<sup>32</sup>), foi utilizada a seguinte fórmula:

$$ROE \text{ Médio} = \frac{\text{Lucro Líquido}}{\left( \frac{\text{Patrimônio Líquido do Exercício Anterior} + \text{Patrimônio Líquido do Exercício Atual}}{2} \right)}$$

### Quadro 3 - ROE

Rubrica	Saldo (milhares de R\$)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Patrimônio Líquido	1.304.549	804.184	410.475	636.572	978.452	987.334
Prejuízo Acumulado	0	-245.139	-309.611	-186.616	0	0
Lucro Líquido	16.215	-355.792	-162.311	123.114	459.702	486.850
Juros sobre Capital Próprio imputados ao Dividendo Mínimo Obrigatório	0	0	0	0	-52.019	-115.627
Reserva Especial de Dividendos	27.844	0	0	0	0	0
<b>ROE Médio</b>		<b>-34%</b>	<b>-27%</b>	<b>24%</b>	<b>57%</b>	<b>50%</b>
Patrimônio Líquido (recorrente) <sup>33</sup>					1.165.068	1.292.334
<b>ROE Médio (recorrente)<sup>34</sup></b>					<b>51%</b>	<b>40%</b>

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das Demonstrações Contábeis.

<sup>32</sup> É um indicador que tem como objetivo analisar e medir a capacidade que uma empresa tem para gerar valor para o negócio e para investidores, a partir dos recursos que a própria empresa possui.

<sup>33</sup> O patrimônio líquido recorrente eliminou os principais fatos não recorrentes, mas não foi exaustivo. Foram eliminados o prejuízo acumulado de R\$ 186 milhões que foi compensando com o resultado de 2018 e os R\$ 305 milhões das perdas atuariais do plano de previdência complementar.

<sup>34</sup> O ROE Médio recorrente utiliza o patrimônio líquido recorrente em seu denominador

Observa-se que a reversão das reservas do patrimônio líquido para cobrir os prejuízos do período a partir de 2015 ocasionou a degradação do ROE. Apenas em 2017, o patrimônio líquido voltou a se recompor com a realização de lucro líquido, permitindo a absorção dos prejuízos acumulados e a constituição de novas reservas.

**Quadro 4 – Exemplos de ROE de empresas concorrentes**

Rubrica	Empresa Concorrente (em milhões)			
	TOTVs (em R\$)		Dataprev (em R\$)	
	2018	2019	2018	2019
Patrimônio líquido (Stockholders' equity)	1.288	2.478	1.240	1.352
Lucro Líquido (net income)	61	211	151	148
ROE Médio		11%		11%

Fontes: TOTVS – 4T19 – Divulgação de Resultados (Release de resultados); Demonstrações Contábeis da Dataprev - 2019

Importa salientar que, a partir das demonstrações contábeis consolidadas das empresas, não é possível separar as parcelas do patrimônio líquido e lucro líquido referentes a cada produto, segmento ou fonte de receitas. Dessa forma, para a presente análise, adotou-se a premissa de que as empresas puramente de tecnologia tenham como meta a convergência do ROE de todas as linhas de produtos oferecidas para o ROE médio da empresa, seja no curto ou longo prazo, de maneira a poder viabilizar este estudo.

Nesse sentido, observa-se que o ROE do Serpro destoa dos picos encontrados nos demais concorrentes. É importante apontar que o ROE do Serpro em 2018 e 2019, com resultados acima dos valores históricos, vem em um momento pós prejuízos, onde o patrimônio líquido encontra-se abaixo do seu valor histórico de 2014, quando não houve déficit. Houve a reversão das reservas do patrimônio líquido para cobrir os prejuízos do período a partir de 2015, reduzindo o patrimônio líquido. Apenas em 2017, o patrimônio líquido voltou a se recompor com a realização de lucro líquido, permitindo a absorção dos prejuízos acumulados e a constituição de novas reservas. Em 2019, o Serpro reconheceu em seu patrimônio líquido ocorrências com impacto negativo de R\$ 478 milhões, onde a principal ocorrência foi o resultado abrangente relativo a perdas atuariais do plano de previdência complementar no valor de R\$ 305 milhões. A exclusão dos principais fatos não recorrentes, quais sejam o prejuízo acumulado de R\$ 186 milhões que foi compensando com o resultado de 2018 e os R\$ 305 milhões das perdas atuarias, ajustaria o ROE médio do Serpro para 40% no exercício de 2019.

### **3.3. Principais ativos e fontes de receita e caixa da empresa estatal**

Nos quadros a seguir (5, 6, 7, 8, 9 e 10) são apresentados os principais ativos e fontes de receita e caixa do Serpro.

### Quadro 5– Ativo Imobilizado<sup>35</sup>

Descrição	Valor líquido (Em milhares de R\$)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Edifícios	110.776,00	114.614,30	116.993,60	117.004,30	103.195,50
Terrenos	67.029,70	67.029,70	67.029,70	65.603,70	65.603,70
Estudos e projetos	2.545,70	2.539,10	1.456,70	-	1.765,90
Obras em andamento	73.034,00	57.762,40	23.044,50	13.035,40	10.124,50
Instalações	31.941,60	44.542,90	66.241,10	62.164,60	50.584,80
Benfeitorias propr. De terc.	283,70	699,40	925,30	669,60	396,20
IPC/90	16.678,70	16.678,70	16.678,70	16.678,60	16.678,60
Bens móveis	211.045,40	188.755,30	202.170,40	200.203,70	228.076,80

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis dos respectivos períodos

### Quadro 6 – Ativo Imobilizado

Descrição	Valor Histórico (Em milhares de R\$)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Edifícios	136.873,10	140.711,40	143.090,70	140.611,30	145.173,90
Terrenos	67.029,70	67.029,70	67.029,70	65.603,70	65.603,70
Estudos e projetos	2.545,70	2.539,10	1.456,70		1.765,90
Obras em andamento	73.034,10	57.762,40	23.044,50	13.035,40	10.124,50
Instalações	71.689,40	90.833,10	122.841,50	136.016,90	137.650,60
Benfeitorias propr. De terc.	520,80	1.366,40	1.934,90	2.019,90	1.817,20
IPC/90	19.209,60	19.209,60	19.209,60	19.209,60	19.209,60
Bens móveis	855.129,00	822.639,90	866.219,40	871.170,60	926.165,40

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis dos respectivos períodos

### Quadro 7 - Ativo Intangível<sup>36</sup>

Descrição	Valor líquido (Em milhares de R\$)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Software	124.397,10	115.166,90	66.155,80	78.778,30	64.047,70

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis dos respectivos períodos

<sup>35</sup> Um ativo imobilizado, segundo o Pronunciamento CPC 27, é um bem tangível que é mantido para uso na produção ou fornecimento de mercadorias ou serviços, para aluguel a outros, ou para fins administrativos, e se espera utilizar por mais de um período.

<sup>36</sup> Ativo intangível é um ativo não monetário identificável sem substância física, segundo o Pronunciamento CPC 04.

### Quadro 8 - Ativo Intangível

Descrição	Valor Histórico (Em milhares de R\$)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Software	471.508,10	525.503,30	537.071,00	593.375,60	613.785,90

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis dos respectivos períodos

Destaca-se que, em 2019, as unidades de Brasília e São Paulo concentravam 85% do total do intangível, constituindo-se como os dois principais centros de dados da Empresa.

### Quadro 9 - Receita Bruta

Descrição	Receita Bruta (Em milhares de R\$)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Hospedagem de aplicações	-	-	-	2.172.895	2.326.657
Desenvolvimento e manutenção de software	-	-	-	302.027	270.370
Administração de rede de longa distância	-	-	-	215.210	142.187
Atendimento a ambientes de rede local	-	-	-	198.222	191.228
Gestão de margem consignável	-	-	-	65.315	60.620
Emissão de CNH	-	-	-	39.850	37.586
Emissão de certificado digital	-	-	-	39.624	36.515
Denatran consulta online	-	-	-	37.978	40.677
Atendimento a usuário	-	-	-	33.607	26.250
Infoconv	-	-	-	32.654	41.950
Demais obrigações de desempenho	-	-	-	145.863	241.390
Serviço de processamento de dados	1.940.126	2.193.842	2.534.179	-	-
Desenvolvimento de software	204.013	214.180	223.878	-	-
Suporte e assistência Técnica	139.888	164.752	148.611	-	-
Demais serviços	34.224	32.446	25.145	-	-
<b>Total</b>	<b>2.318.250</b>	<b>2.605.219</b>	<b>2.931.813</b>	<b>3.283.245</b>	<b>3.415.428</b>

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis dos respectivos períodos

Observa-se que todos os itens constantes do imobilizado e intangível<sup>37</sup> estão, direta ou indiretamente, relacionados aos serviços prestados constantes da receita bruta, os quais geram caixa para a empresa. Entretanto, é importante remarcar<sup>38</sup> que “softwares de clientes correspondem aos serviços prestados pelo Serpro e não são classificados como Ativo Intangível da empresa”. Os recebimentos de clientes oriundos de atividades operacionais que geraram

<sup>37</sup> Ofício Serpro nº DP - 024804/2020, de 7/12/2020

<sup>38</sup> Ofício Serpro nº DP - 024804/2020, de 7/12/2020

caixa constam do quadro 10. Dessa forma, verifica-se que os valores ano a ano são muito próximos das receitas brutas apresentadas nas demonstrações de resultados.

#### Quadro 10 - Principais itens com fluxo de caixa positivo das atividades operacionais

Descrição	Fluxo de Caixa (Em milhares de R\$)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Recebimento de clientes	1.907.074	2.464.505	2.554.301	2.834.905	3.065.849
Recebimento de clientes - exercícios anteriores	367.831	386.415	125.931	333.802	335.067
<b>Total</b>	<b>2.276.920</b>	<b>2.852.935</b>	<b>2.682.249</b>	<b>3.170.725</b>	<b>3.402.935</b>
<b>% Rec. de clientes - exercícios anteriores</b>	<b>16%</b>	<b>14%</b>	<b>5%</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis dos respectivos períodos

#### 3.4. Principais custos e despesas da empresa estatal

Nos quadros 11, 12 e 13, são apresentados os principais custos e despesas da estatal.

#### Quadro 11 - Composição do Custo dos Serviços Prestados - CSP

Rubrica	CSP (em milhares de R\$)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Despesas de Pessoal	708.553,7	797.726,9	824.724,7	772.489,9	1.054.894,5
Depreciação/ Amortização	95.683,6	96.551,2	91.932,4	77.247,7	86.922,8
Locação	60.576,1	59.128,8	50.706,5	41.335,2	37.382,0
Manutenção	75.742,7	77.229,6	90.978,3	92.906,0	100.357,6
Comunicação	80.128,2	73.378,9	45.293,0	41.780,1	39.003,6
Serviços Profissionais	32.395,4	31.889,2	30.563,4	38.776,3	59.281,4
Serviços Públicos	13.418,6	14.159,9	12.387,4	13.120,3	17.311,6
Créditos a Receber	-	-	-	-	-
Créditos Tributários	- 32.759,0	- 33.256,8	- 34.580,2	- 34.487,3	- 31.872,5
Desp. Tributárias	0,8	63,1	0,8	-	0,5
Materiais	1,7	25,1	25,9	90,3	434,9
Outras Despesas /Receitas	2.179,7	1.546,6	1.672,0	2.175,1	4.290,4
Judicial	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.035.921,5</b>	<b>1.118.442,7</b>	<b>1.113.704,2</b>	<b>1.045.433,6</b>	<b>1.368.006,8</b>

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis dos respectivos períodos

#### Quadro 12 - Composição das Despesas

Rubrica	Despesas (em milhares de R\$)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Despesas de Pessoal	775.160,2	835.446,6	881.108,6	861.728,6	604.625,8
Depreciação/ Amortização	39.994,8	44.718,5	50.429,9	45.502,4	28.275,2
Locação	18.739,7	19.603,8	24.010,5	20.479,5	14.997,7

Manutenção	39.215,5	41.694,3	54.924,5	61.231,9	41.256,3
Comunicação	5.029,1	2103,6	-	7.030,3	-
Serviços Profissionais	54.706,4	47.242	42.890,5	60.613,6	40.261,9
Serviços Públicos	14.283,5	14.840,6	16.901,1	18.005,7	14.630,9
Créditos a Receber	254.048,5	8.004,4	4.673,2	9.774,8	55.120,8
Créditos Tributários	0	0	-	-	-
Desp. Tributárias	4.033	4.279	3.843,2	4.333,9	5.564,5
Materiais	4.683,6	4.295,7	5.158,8	3.906,7	4.522,7
Outras Despesas /Receitas	-2.098,3	-6.966,4	-6.531,0	-39.513,8	5.756,8
Judicial	83226,6	186436,2	17.433,7	10.632,4	194.058,3
Total	1291022,6	1201698,5	1.094.843,0	1.063.726,0	1.009.070,9

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis dos respectivos períodos

### Quadro 13 - Composição Total (CSP e Despesas)

Rubrica	CSP + Despesas (em milhares de R\$)				
	2015	2016	2017	2018	2019
Despesas de Pessoal	1.483.713,90	1.633.173,50	1.705.833,30	1.634.218,50	1.659.520,30
Depreciação/Amortização	135.678,40	141.269,70	142.362,30	122.750,10	115.198,00
Locação	79.315,80	78.732,60	74.717,00	61.814,70	52.379,70
Manutenção	114.958,20	118.923,90	145.902,80	154.137,90	141.613,90
Comunicação	85.157,30	75.482,50	45.293,00	48.810,40	39.003,60
Serviços Profissionais	87.101,80	79.131,20	73.453,90	99.389,90	99.543,30
Serviços Públicos	27.702,10	29.000,50	29.288,50	31.126,00	31.942,50
Créditos a Receber	254.048,50	8.004,40	4.673,20	9.774,80	55.120,80
Créditos Tributários	-32.759,00	-33.256,80	-34.580,20	-34.487,30	-31.872,50
Desp. Tributárias	4.033,80	4.342,10	3.844,00	4.333,90	5.565,00
Materiais	4.685,30	4.320,80	5.184,70	3.997,00	4.957,60
Outras Despesas /Receitas	81,40	-5.419,80	-4.859,00	-37.338,70	10.047,20
Judicial	83.226,60	186.436,20	17.433,70	10.632,40	194.058,30
Total	2.326.944,00	2.320.141,20	2.208.547,20	2.109.159,60	2.377.077,70

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis dos respectivos períodos

Em relação ao quadro 11, observa-se uma guinada nos custos dos serviços prestados, impulsionada, principalmente, pelas rubricas de “Pessoal” e “Manutenção”. De fato, houve uma redução do custo de pessoal em 2018, mas, em 2019, houve um novo aumento abrupto, atingindo um pico no período analisado.

Nesse sentido, o Serpro apresentou<sup>39</sup> que, no período de 2018 a 2019, a grande variação nos custos da rubrica pessoal (quadro 12) e a redução da mesma rubrica nas despesas (quadro 12), decorre de:

Mudança na Cadeia de Valor da Empresa ao longo de 2019 com refinamento no processo de alocação de gastos, melhorando qualitativamente a evidenciação entre os processos finalísticos (custos) e viabilizadores (despesas). Esse processo gerou a reclassificação de parte dos empregados nos processos finalísticos, o que proporcionou aumento no custo com pessoal no período em análise.

Quanto ao aumento acima da média no exercício de 2017, o Serpro consignou<sup>40</sup> que as variações nos custos de serviços prestados na rubrica de “pessoal” foram impactadas pelos seguintes fatos:

[...]

39,6% dos gastos com o plano de previdência complementar, com impacto positivo sobre o resultado de R\$ 71,6 milhões. Queda associada ao provisionamento da quantia de R\$ 31,8 milhões (ou R\$ 2,7 milhões mensais) para fazer frente a benefícios pós-emprego ao longo do exercício corrente, revelando substancialmente inferior ao valor de R\$ 86 milhões, apurado no exercício de 2017, que correspondeu a R\$ 7,2 milhões mensais;

11,2% tendo em vista que em agosto de 2017 foi reconhecido o recolhimento do INSS patronal sobre a folha de pagamento e não pelo faturamento, como vem ocorrendo desde dezembro de 2011. O recolhimento diferenciado se deu pela insegurança jurídica causada pela publicação da MP 774/2017 que revogou a Lei 12.546/2011.

Cumprir destacar que o reconhecimento do INSS patronal sobre a folha em ago/17 representou R\$ 18,4 milhões. Desse modo, é natural que ao comparar o período acumulado de 2017 com o do exercício corrente verifique-se uma variação expressiva.

Assim, verifica-se que, em especial, os custos de pessoal foram impactados, em 2017, pelo recolhimento do INSS patronal e, em 2019, pela reclassificação de parte dos empregados nos processos finalísticos. A partir de 2016, os aumentos evidenciados decorreram de acordos coletivos, progressão de carreira dos empregados e outros não implicaram em variações significativas dos gastos totais com pessoal. As principais variações foram nas contas Depreciação/Amortização, Locação, Manutenção e Resultado com Ações Judiciais.

Dessa forma, nas demonstrações contábeis de 2019, o Serpro apresentou que:

no que se refere ao resultado com ações judiciais, houve aumento de R\$ 183,4 milhões, impactando negativamente o resultado em função da revisão dos valores referentes a provisões trabalhistas e depósitos judiciais. Consta ainda que houve redução das “despesas com manutenção (8,13%), dos serviços de comunicação (20,09%) e de locação (15,26%), cujos impactos, em conjunto, alcançaram R\$ 31,8

---

<sup>39</sup> Ofício Serpro nº DP - 024804/2020, de 7/12/2020

<sup>40</sup> Ofício Serpro nº DP - 024804/2020, de 7/12/2020

milhões. Essa redução se deve a revisão dos contratos com fornecedores ocasionando menor gasto para a Empresa.

Nas demonstrações contábeis de 2018, o Serpro consignou<sup>41</sup> que a redução de 13,8% na rubrica Depreciação e Amortização influenciou o indicador (Investimentos/(depreciação + amortização)), que está apresentando uma relação menor do que uma unidade e está indicando que o volume de investimentos não tem sido compatível com a necessidade de reposição/manutenção dos ativos da Empresa, o que pode afetar a prestação de serviços pela estatal. Há de se destacar, porém, que considerando o período de 2015 a 2020, essa relação é, em média, maior do que 1, se considerarmos as despesas de depreciação da Demonstração do Resultado do Exercício e os investimentos declarados na Demonstração do Fluxo de Caixa.

Cabe apontar que o Serpro vem sendo contratado por uma reserva de mercado que o dispensa<sup>42</sup> de licitação para ser contratado pelo Ministério da Economia e antigos Ministérios da Fazenda-MF e Ministério do Planejamento-MP. Esta reserva deveria se aplicar para a contratação de serviços considerados estratégicos. Entretanto, há fragilidades na delimitação destes serviços considerados estratégicos, permitindo que todos os serviços do MF e MP sejam contratados por dispensa.

A ausência de concorrência pode permitir que o Serpro pratique preços de ponto de função (desenvolvimento de softwares) acima dos preços máximos praticados na administração pública federal. Há estudos referentes aos preços médios de ponto de função consignados no Acórdão TCU nº 598/2018, onde se apontou que estes *“são elevados em comparação aos cobrados pelas empresas privadas para a prestação do mesmo serviço em contratos celebrados com a Administração Pública”*<sup>43</sup>. O Acórdão 598/2018 apontou também que há *“ausência de rastreabilidade e transparência na composição dos preços praticados”* e que *“as receitas obtidas com a prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas são insuficientes para cobrir os custos incorridos com essa atividade”*.

Em 2019, o faturamento referente a desenvolvimento de software representou 7% do total. Nesse sentido, este item tem potencial de diminuição em uma eventual perda de preferência de contratação, podendo, certamente, ser seguida também pela diminuição de custos (a menos que fosse possível comprovar que os custos superiores agregam valor aos serviços prestados, o que poderia, eventualmente, justificar a manutenção de preços elevados em uma eventual privatização)

### **3.6. Perfil de endividamento da empresa estatal**

De maneira a levantar o nível e o perfil de endividamento do Serpro, foram calculados os indicadores: margem líquida, liquidez corrente, imobilização do patrimônio líquido e índice de endividamento geral. O quadro 14 traz os valores extraídos das demonstrações contábeis para

---

<sup>41</sup> Conforme apontado no item “Depreciação e amortização” da seção “33.4 – Custos e Despesas Operacionais” das Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas do Exercício 2018 – Serpro.

<sup>42</sup> Lei Nº 5.615, de 13 de outubro de 1970. Art. 2º

<sup>43</sup> Item 285 do Relatório que sustenta o Acórdão TCU nº 598/2018 – TCU – Plenário, de 21/03/2018. TC 013.463/2017-9

o cálculo dos indicadores. Já o quadro 16 e o gráfico 2 apresentam os principais índices de endividamento da empresa.

#### Quadro 14 - Demonstrações contábeis para o cálculo dos indicadores

Rubrica	Saldo (em milhares de R\$)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ativo Circulante	609.411	614.056	621.383	726.739	1.227.062	1.806.308
Ativo Permanente (Não Circulante)	1.703.041	1.718.191	2.861.533	3.024.412	1.743.925	1.879.678
Ativos totais	2.312.452	2.332.248	3.646.040	3.588.518	2.979.988	3.685.986
Passivo Circulante	682.517	778.799	805.024	725.541	814.469	898.963
Passivo não Circulante	325.386	749.265	2.430.542	2.226.405	1.178.068	1.799.690
Patrimônio Líquido	1.304.549	804.184	410.475	636.572	978.452	987.334
Prejuízo Acumulado	-	-245.139	-309.611	-186.616	-	-
Lucro Líquido	16.215	-355.792	-162.311	123.114	459.702	486.850
Receita Total (BRUTA)	2.196.520	2.318.250	2.605.219	2.931.813	3.283.245	3.415.428
Receita Operacional Líquida	1.862.919	1.887.707	2.138.333	2.382.901	2.746.898	2.859.075

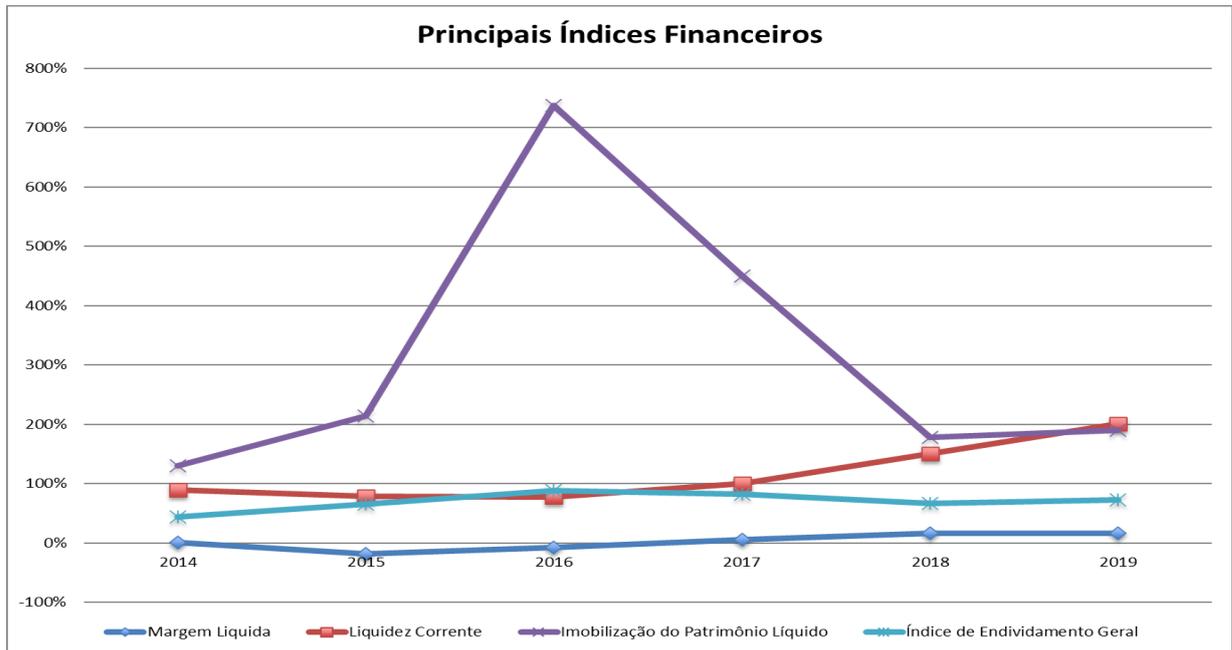
Fonte: Demonstrações Contábeis de 2014 a 2019

#### Quadro 15 - Principais Índices de Endividamento

Rubrica	Saldo (em milhares de R\$)						Fórmula
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Margem Líquida	1%	-19%	-8%	5%	17%	17%	(lucro líquido/ receita líquida) x 100
Liquidez Corrente	89%	79%	77%	100%	151%	201%	Ativo Circulante/Passivo Circulante
Imobilização do Patrimônio Líquido	131%	214%	697%	475%	178%	190%	Ativo Permanente / Patrimônio Líquido
Índice de Endividamento Geral	44%	66%	89%	82%	67%	73%	(Capital de terceiros / Ativos totais) x 100

Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das Demonstrações Contábeis.

Gráfico 2 – índices de endividamento



Fonte: Elaborado pela equipe de auditoria a partir das Demonstrações Contábeis

Em 2016, o aumento da Imobilização do Patrimônio Líquido se deve às Provisões Trabalhistas e Cíveis cujo “o total destas provisões perfaz R\$ 1,75 bilhão (R\$ 439,8 milhões em 2015), incluindo as apropriações dos processos do quadro de PSE no valor de R\$ 1,4 bilhão (R\$ 262,2 milhões em 2015)”. Em 2018, as apropriações do quadro de Pessoal de Serviço Externo (PSE) foram reduzidas para R\$ 50,6 milhões, em razão de acordo judicial homologado com 511 reclamantes, restando no processo apenas 53 reclamantes.

Quanto à melhora da liquidez corrente, pode-se citar como principais influenciadores os aumentos do caixa e da conta clientes, que superaram o aumento da provisão para dividendos e juros sobre capital próprio no ativo não circulante.

Ao compararmos o ROE, a margem líquida, a liquidez corrente e o índice de endividamento geral, observa-se que todos estão em alta, materializando um aumento dos ativos de maior liquidez, tais como aplicações financeiras e um aumento do lucro líquido. Desta forma, os apontamentos<sup>44</sup> do Serpro sobre diminuição dos investimentos encontram respaldo nos indicadores e na redução da conta Fornecedores. Quanto aos reflexos da redução dos investimentos, faz-se necessária uma avaliação mais aprofundada pela estatal quanto à real necessidade e a vida útil dos ativos atuais e quanto ao alinhamento ao planejamento estratégico do Serpro e a sua recente inclusão no Plano de Nacional de Desestatização.

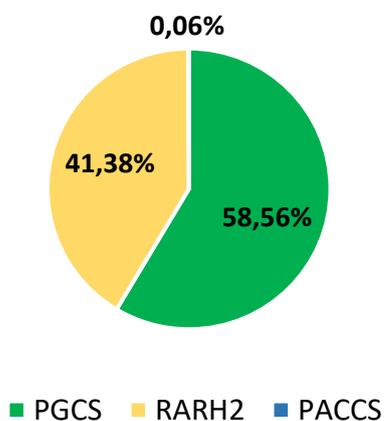
<sup>44</sup> Conforme apontado no item 3.4 deste relatório e da mesma forma que apontado no item “Depreciação e amortização” da seção “33.4 – Custos e Despesas Operacionais” das Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas do Exercício 2018 – Serpro.

## 4. FORÇA DE TRABALHO

### 4.1. Perfil da força de trabalho da empresa estatal

O Serpro conta, atualmente, com três planos de carreira vigentes, os quais, segundo ordem decrescente de antiguidade, são: Plano de Avaliação e Classificação de Cargos e Salários (PACCS), Regimento de Administração de Recursos Humanos do Serpro – 2ª versão (RARH2)<sup>45</sup> e Plano de Gestão de Carreiras do Serpro (PGCS)<sup>46</sup>. De acordo com dados do Serpro de março de 2020, o quantitativo total de empregados do quadro interno da estatal (de aproximadamente 9 mil), distribui-se, entre os três planos de carreira, conforme indicado no gráfico a seguir:

**Gráfico 3 - Distribuição da Força de Trabalho atual do Serpro segundo os Planos de Carreira vigentes em 2020**



Fonte: Informações encaminhadas pelo Ofício Serpro DIJUG nº 9478/2020, de 29 de abril de 2020 (resposta ao item 2.1 da Solicitação de Informações nº 828589/01).

Percebe-se do gráfico anterior que o quantitativo relativo ao PACCS, em termos percentuais, é bastante ínfimo. De todo modo, os dados relativos aos empregados enquadrados neste antigo plano de carreira não foram desprezados nas análises. Nos dois planos de carreira que somam mais de 99% do universo de empregados do Serpro (PGCS e RARH2), existem apenas três cargos distintos, denominados como “analista”, “técnico” e “auxiliar”. No plano PACCS existiam outras nomenclaturas, como, por exemplo, “digitador” ou “desenhista”. Com relação ao plano de carreira mais recente, o PGCS, o qual compreende quase 60% dos empregados do Serpro, tem-se que os níveis iniciais e finais das tabelas salariais, segundo dados de maio de 2019, são os seguintes:

<sup>45</sup> Implantado em novembro de 1997, após revisão da 1ª versão, de maio de 1989.

<sup>46</sup> Implantado em novembro de 2008.

### Quadro 16 – Níveis salariais dos cargos do PGCS (em 2019)

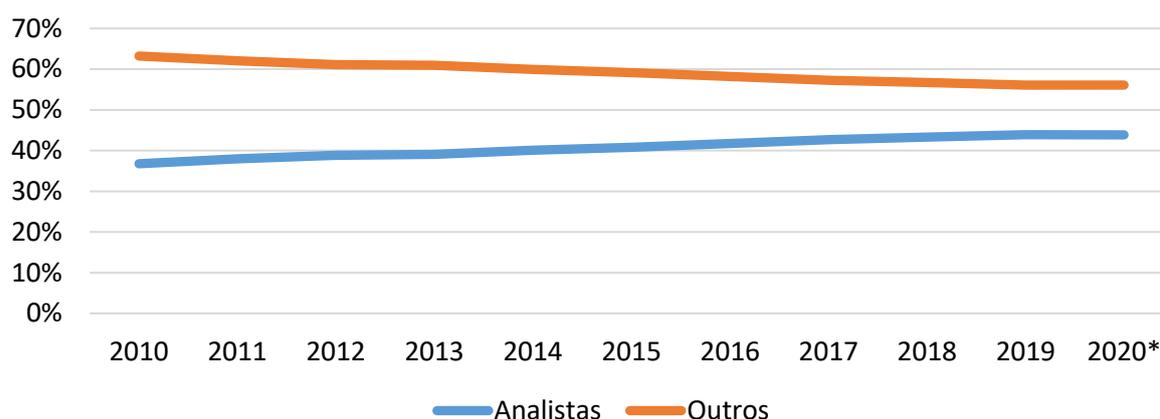
Cargo	Salário Inicial Carreira (R\$)	Salário Final Carreira (R\$)
Analista	6.626,41	17.075,92
Técnico	2.978,52	8.381,79
Auxiliar	1.422,09	4.772,30

Fonte: <https://www.serpro.gov.br/menu/quem-somos/transparencia1/lei-de-acesso-a-informacao/empregados>

Os valores de salário (inicial e final) apresentados no quadro 16 são relativos a uma jornada de oito horas diárias, na qual se enquadram, segundo dados de março de 2020, aproximadamente 91% dos empregados do Serpro.

No gráfico 4, pode-se visualizar a evolução da força de trabalho do Serpro segundo o cargo nos últimos dez anos (em termos percentuais):

**Gráfico 4 – Evolução percentual da força de trabalho no Serpro segundo o cargo<sup>47</sup>**



Fonte: Informações encaminhadas pelo Ofício Serpro DIJUG nº 9478/2020, de 29 de abril de 2020 (resposta ao item 2.1 da Solicitação de Informações nº 828589/01).

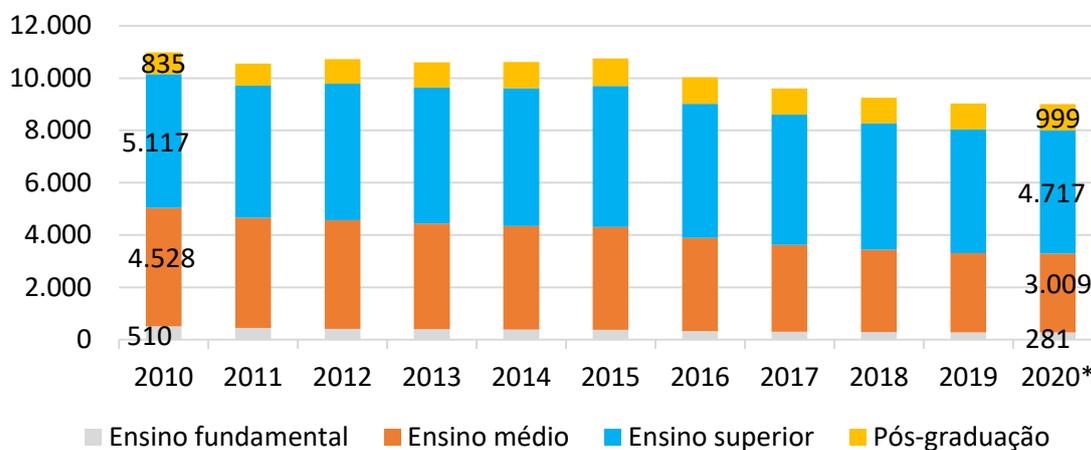
Nota-se que o percentual de analistas cresceu de 37% para 44% entre 2010 e 2020. Uma das possíveis explicações para a alteração desta proporção é a relacionada ao maior número de aposentadorias dos ocupantes dos demais cargos neste período. Ademais, no último concurso realizado, em 2013, o quantitativo de vagas disponibilizadas para o cargo de analista foi significativamente superior ao quantitativo de vagas para o cargo de técnico<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> A categoria “outros” agrupa os cargos de técnico, auxiliar e as demais denominações do antigo PACCS. Os dados de 2020 são relativos ao mês de março deste ano (para os demais, são relativos a dezembro).

<sup>48</sup> Não houve vagas para o cargo de auxiliar no concurso do Serpro realizado em 2013 pelo Cespe/UnB.

Com relação ao nível de escolaridade da força de trabalho, pode-se observar a seguinte evolução:

**Gráfico 5 - Evolução da força de trabalho no Serpro segundo a escolaridade<sup>49</sup>**



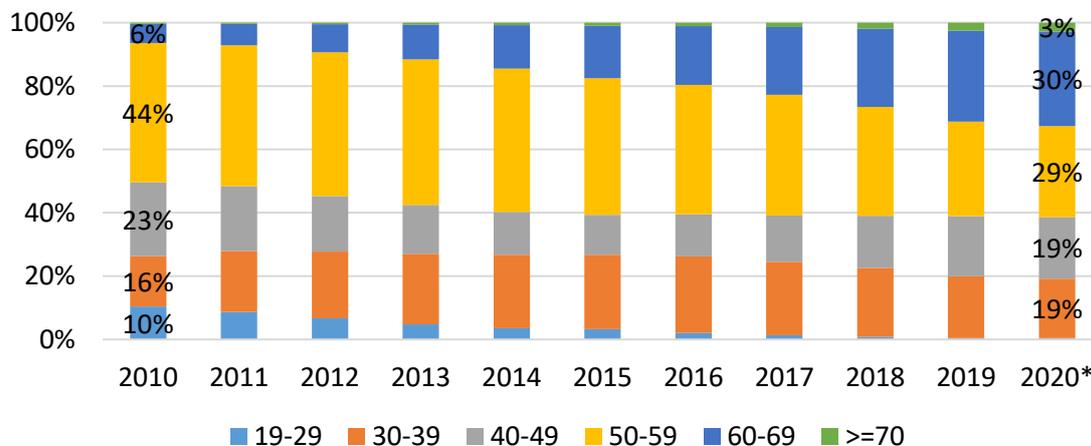
Fonte: Informações encaminhadas pelo Ofício Serpro DIJUG nº 9478/2020, de 29 de abril de 2020 (resposta ao item 2.1 da Solicitação de Informações nº 828589/01).

Nota-se que houve um crescimento, nos últimos dez anos, do percentual de empregados com nível superior ou pós-graduação (de 54 para 63%). Neste mesmo gráfico, pode-se notar também que o quantitativo absoluto de empregados do Serpro foi decrescido em quase 2 mil unidades (de 10.990 para 9.006 empregados), o que representa um percentual de redução de 18%.

Com relação à idade dos empregados do Serpro, nota-se um significativo envelhecimento da força de trabalho nos últimos dez anos, conforme retratado no gráfico a seguir:

<sup>49</sup> Os dados de 2020 são relativos ao mês de março deste ano (para os demais, são relativos a dezembro).

**Gráfico 6 - Evolução da força de trabalho no Serpro segundo a idade**

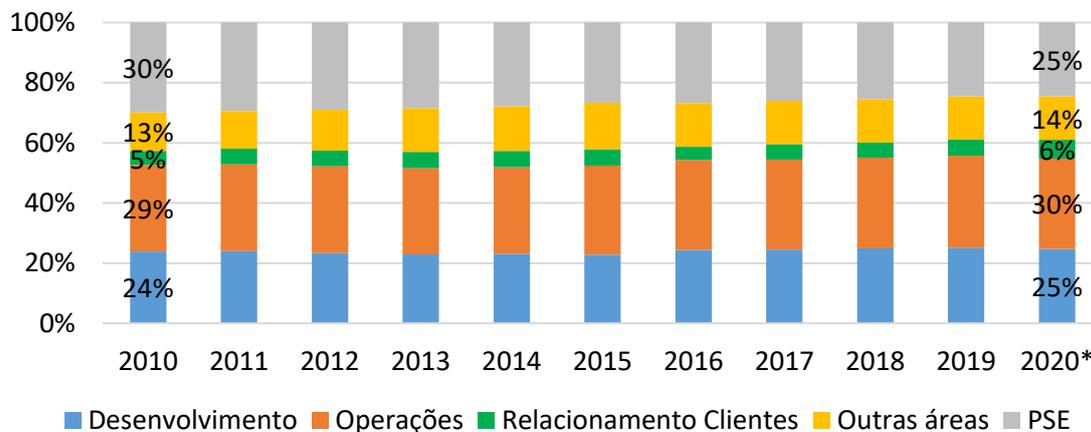


Fonte: Informações encaminhadas pelo Ofício Serpro DIJUG nº 9478/2020, de 29 de abril de 2020 (resposta ao item 2.1 da Solicitação de Informações nº 828589/01).

Em 2010, mais de 10% da força de trabalho do Serpro possuía menos de 30 anos de idade. Em março de 2020, este percentual já era de apenas 0,4%. Por outro lado, em 2010, menos de 7% da força de trabalho da estatal possuía 60 anos de idade ou mais. Em março de 2020, este percentual era de aproximadamente 33%. Ademais, neste mesmo ano e mês, o Serpro contabilizava 3.416 aposentados pelo INSS (38% de sua força de trabalho). Para os próximos cinco anos, são passíveis de aposentação mais 806 empregados (aproximadamente, 14% da força de trabalho não aposentada).

Com relação à distribuição da força de trabalho da estatal nas áreas fim e meio, observa-se, conforme o gráfico seguinte, que se manteve praticamente inalterada, em termos percentuais, ao longo dos últimos dez anos:

**Gráfico 7 - Evolução da força de trabalho no Serpro segundo a lotação**



Fonte: Informações encaminhadas pelo Ofício Serpro DIJUG nº 9478/2020, de 29 de abril de 2020 (resposta ao item 2.1 da Solicitação de Informações nº 828589/01).

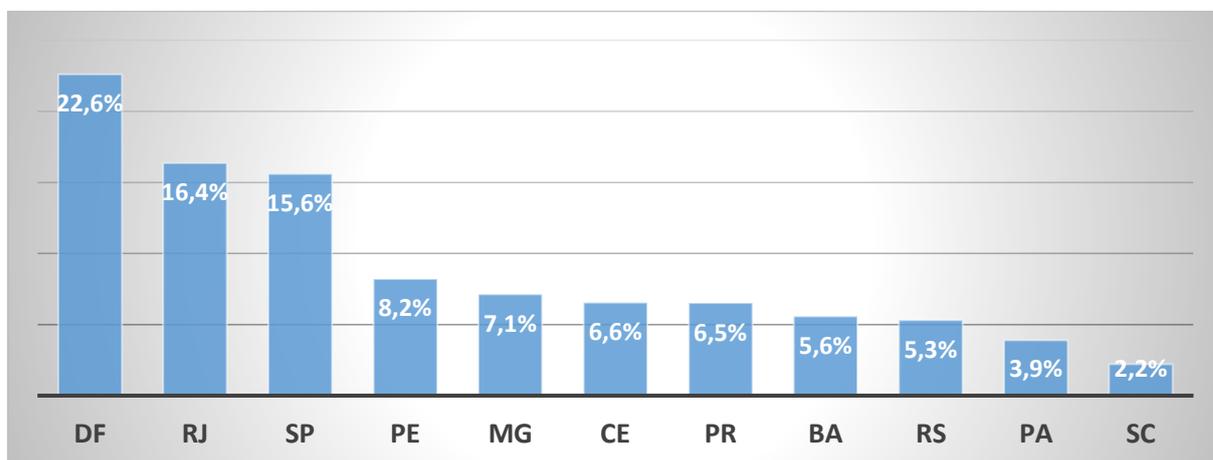
As áreas finalísticas do Serpro são as relativas às seguintes Diretorias: Relacionamento com Clientes (Dircl), Operações (Diope) e Desenvolvimento (Dides). Em março de 2020, 61% dos empregados da estatal encontravam-se alocados nessas áreas. Nesse diapasão, a alocação prioritária nas áreas de desenvolvimento e operações traz um aspecto importante no processo de desestatização: o valor do conhecimento e da inteligência dos sistemas e processos, que geralmente está nas pessoas. Nesse sentido, a venda de uma empresa pública com a consequente contratação desses servidores pela iniciativa privada pode tornar os órgãos públicos dependentes das empresas, pois grande parte do conhecimento está nas próprias empresas estatais de TI.

A sigla PSE do gráfico 7 se refere aos empregados que se encontram lotados externamente à empresa, nas unidades da Secretaria da Receita Federal do Brasil. Segundo informações constantes do relatório de gestão do Serpro para o exercício de 2018, 85,5% dos empregados em serviço externo eram relativos ao cargo de auxiliar naquele ano. Os técnicos compreendiam 10,7% deste montante e os analistas, 3,8%.

Se considerados apenas os empregados da estatal lotados internamente, verifica-se que, em março de 2020, mais de 80% destes encontravam-se em exercício em uma das três Diretorias finalísticas citadas. O restante encontrava-se lotado em uma das três Diretorias não finalísticas (Dirad, Dijug e Didhm)<sup>50</sup> ou na Presidência.

A distribuição, por Unidade da Federação, da força de trabalho da estatal pode ser verificada no gráfico seguinte:

**Gráfico 8 – Distribuição da força de trabalho do Serpro por UF (em março de 2020)**

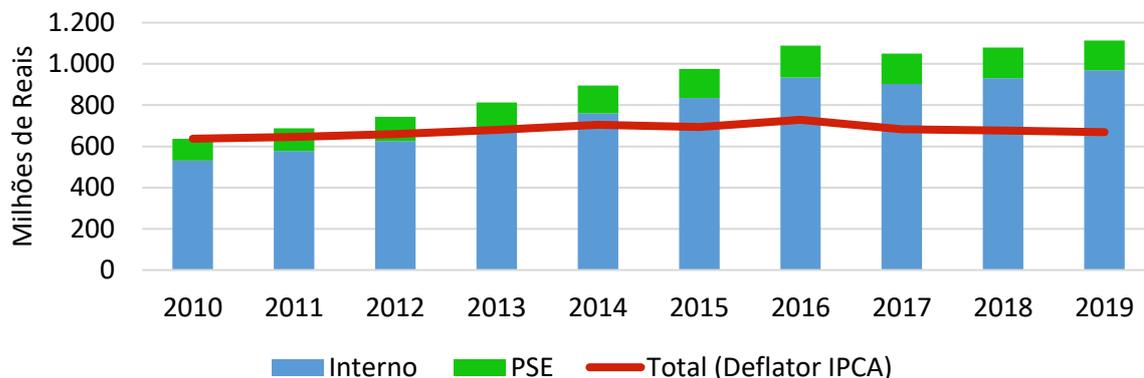


Fonte: Informações encaminhadas pelo Ofício Serpro DIJUG nº 9478/2020, de 29 de abril de 2020 (resposta ao item 2.2 da Solicitação de Informações nº 828589/01).

Finalmente, no gráfico a seguir, pode-se visualizar a evolução da folha de pagamento da estatal entre 2010 e 2019:

<sup>50</sup> Diretoria de Administração, Diretoria Jurídica de Governança e Gestão e Diretoria de Desenvolvimento Humano, respectivamente.

**Gráfico 9 - Evolução da folha de pagamento do Serpro entre 2010 e 2019**



Fonte: Informações encaminhadas pelo Ofício Serpro DIJUG nº 9478/2020, de 29 de abril de 2020 (resposta ao item 2.3 da Solicitação de Informações nº 828589/01).

Em 2010, a folha de pagamento do Serpro foi de R\$ 637 milhões, enquanto, em 2019, foi de R\$ 1,13 bilhão. Entretanto, ao se utilizar um deflator do IPCA para se descontar o efeito da inflação neste período, verifica-se que o crescimento real da folha de salários foi de apenas 5%.

Ressalta-se que a auditoria<sup>51</sup> que embasou o Acórdão 598/2018 – Plenário apontou em seu relatório que os custos e despesas da empresa cresceu 108% entre 2007 e 2016, bem como que os funcionários do Serpro e da Dataprev recebiam remunerações acima do mercado, conforme transcrito a seguir.

[...]

220. Na Dataprev e no Serpro verifica-se alto percentual de analistas que recebem remuneração mensal efetiva de cargo em valor superior à média de mercado, bem como razoável percentual de analistas que recebem valor superior ao maior valor de mercado (Tabela 17). As discrepâncias entre a remuneração efetivamente paga e os valores de mercado são maiores no Serpro.

## 5. COMPARAÇÃO COM OUTROS PAÍSES

A instituição das empresas públicas Serpro e Dataprev teve como foco a prestação de serviços de TI a órgãos e entidades do governo federal. Dessa forma, de modo a subsidiar a avaliação acerca das vantagens e desvantagens do modelo brasileiro e, se for o caso, a necessidade de sua revisão, inclusive, por meio da desestatização dessas empresas, torna-se necessário conhecer, para fins de comparação (quando possível), a forma de provimento desses serviços nos demais países. Para balizar esse comparativo, realizou-se uma reunião com membros da OCDE que trabalham com os temas “Governo Digital” e “Contratações Públicas”. A partir dessa

<sup>51</sup> Processo TCU Nº 013.463/2017-9

interação, identificaram-se diversos relatórios dessa entidade<sup>52</sup>, que serviram como base para o benchmark internacional.

### **5.1. Considerações da OCDE a respeito do provimento de bens e serviços em TI**

De acordo com a OCDE, as tecnologias digitais estão cada vez mais diversas e vêm com níveis progressivos de complexidade, exigindo diferentes estruturas de custos (por exemplo, recursos humanos especializados, hardware específico, desenvolvimento de software sob medida, testes de segurança, testes de usabilidade, testes de carga, serviços de consultoria jurídica), o que tem alterado a forma como os governos operam.

A digitalização tem trazido desafios e oportunidades que impactam na provisão de bens e serviços de TIC, como o compartilhamento de recursos, a necessidade de competências digitais, a revisão do papel do governo de provedor para indutor de serviços públicos, bem como a iniciativa de abertura de dados governamentais.

Nessa era digital, os governos dos países integrantes da OCDE suprem suas necessidades de TI por meio de servidores públicos (provisão interna) ou por meio de contratações (provisão externa), sendo a existência de duas empresas públicas de TI uma peculiaridade brasileira.

### **5.2. Provimento interno – gestão de recursos humanos**

No que tange à provisão de serviços pelo próprio governo, essa decorre da atuação de funcionários públicos com vínculo estatutário ou com outras formas de vínculos respaldadas por leis privadas de trabalho. Conforme exposto em relatório da OCDE, essas modalidades têm um impacto claro na efetividade dos sistemas de emprego público quanto à atração e retenção de servidores qualificados.

No âmbito de TI, o processo de digitalização e a abertura dos dados têm requerido novas competências, como as de ciência e análise de dados. Entretanto, devido às constantes inovações dessa área, novos conhecimentos são requeridos a todos os momentos, o que exige flexibilidade para atender a essas mudanças. Além disso, há grande competição no mercado privado por trabalhadores com competências digitais, gerando escassez em diversas áreas e

---

<sup>52</sup>Government Commercial Function (2017), Government Shared Learning – Exiting Major IT Contracts: Guidance for Departments, the Cabinet Office of the United Kingdom.

OECD (2016), Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework, OECD Publishing, Paris.

OECD (2017a), Digital Government Review of Norway – Boosting the Digital Transformation of the Public Sector

OECD (2018), Digital Government Review of Brazil - Towards the Digital Transformation of the Public Sector, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019a), Digital Government Review of Argentina - Accelerating the Digitalization of the Public Sector, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019b), Digital Government Review of Sweden - Towards a Data-driven Public Sector, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019c), Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth, OECD Publishing, Paris.

OECD (2019d), Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris.

dificuldade para atrair e reter os melhores profissionais. Devido à competição existente por esses profissionais, muitos governos desenvolveram condições especiais de carreira para atrair e manter esses profissionais no setor público.

Dessa forma, as diferentes modalidades de provisão de serviços de TI podem dar ao serviço público a flexibilidade que precisam para desenvolver e gerenciar a força de trabalho com as qualificações necessárias. Sem uma compreensão clara da mesclagem ideal de modalidades e contratos de trabalho para várias ocupações, a administração pública enfrenta o risco de fragmentar o seu mercado de trabalho interno. Os desafios futuros requerem reavaliações contínuas quanto à mesclagem de qualificações e competências no serviço público.

### **5.3. Provimento externo – aquisições**

Mundialmente, o sistema de aquisições públicas tem passado por uma reforma para fazer frente às restrições fiscais enfrentadas pelos países. Uma das iniciativas identificadas é a centralização das compras públicas por órgãos específicos. Os benefícios associados a essa estratégia são: redução dos preços devido à economia de escala e aumento da concorrência, redução de duplicação e custos de transação, bem como aumento de produtividade relacionada a profissionais especializados nas áreas de compras. Entre os desafios identificados, estão: custo mais alto de coordenação e instalação do modelo, barreiras para satisfazer requisitos técnicos específicos de cada órgão, e risco de gerar amarras com poucos vendedores, similar a um monopólio privado. Verifica-se, também, que a complexidade das contratações tem servido como barreira à participação, em especial, das micro e pequenas empresas, limitando a competitividade dos certames. Não obstante, devido aos elevados gastos em contratações, esta área tem sido considerada estratégica e percebida como possível indutora de políticas públicas. Com vistas a dar maior transparência às compras realizadas, assim como otimizar seus processos internos, muitos países têm desenvolvido ferramentas para contratação eletrônica.

Em relação às compras e investimentos em TI, a OCDE relata que os investimentos no setor público estão se tornando cada vez mais desafiadores em relação ao elevado custo, à gestão orçamentária, e à escolha de métodos de compras, opções técnicas e envolvimento das partes interessadas. Além da centralização das compras, tem crescido a prática do comissionamento de bens e serviços de TI, que se caracteriza como uma metodologia ágil, e exige a implementação de abordagens mais abertas, inclusivas, iterativas e cíclicas na aquisição de produtos e serviços de TI. Isso significa, por exemplo, reunir todas as partes interessadas relevantes para planejar e definir as prioridades dos projetos de TI conjuntamente; criar mercados para facilitar o agrupamento de fornecedores; e monitorar e relatar os resultados iniciais de maneira iterativa, bem como a revisão e o redesenho do processo de implementação do projeto, quando necessário.

Devido ao déficit de trabalhadores com competências digitais e da elevada complexidade das tarefas de TI, muitos governos têm contratado prestadores de serviços externos. Além disso, outro motivo para a terceirização é que algumas tarefas rotineiras de TI são realizadas de maneira mais econômica por empresas especializadas. A terceirização, entretanto, gera alguns riscos, como a criação de dependências de grandes empresas, do “enlaçamento” (*vendor locked*) com fornecedores, característica que torna onerosa a substituição de

determinados hardwares e softwares, e da redução progressiva do conhecimento e das capacidades de TI no setor público.

Por fim, a OCDE recomenda que se evite uma excessiva centralização sob o risco de tornar a digitalização lenta, rígida e ineficiente, ao mesmo tempo em que se busque gerar possibilidades para inovação e agilidade de pequenos projetos. Menciona, também, que o compartilhamento de serviços deve vir acompanhado do gerenciamento de mudanças, da definição do escopo das atividades e do estabelecimento de mecanismos de governança e financiamento. Dessa forma, afirma que as configurações institucionais devem refletir as prioridades do governo.

#### **5.4. Experiências de países da OCDE na provisão de serviços de TIC**

A seguir, serão apresentadas algumas considerações a respeito das experiências de outros países, de modo a subsidiar a reflexão sobre o processo de desestatização das empresas públicas federais de TI.

##### **Reino Unido**

No Reino Unido, o órgão responsável pela estratégia de transformação digital é a agência de Serviços Digitais do Governo (UK Government Digital Services - GDS). Atualmente, conta com 850 servidores distribuídos por todo o país.

Quanto à provisão de serviços de TIC pela própria administração pública, a GDS provê treinamento para servidores públicos por meio da Academia de Serviços Digitais (GDS Academy). Além disso, é responsável por coordenar a carreira pública britânica da qual faz parte a função digital, de dados e de tecnologia.

No que tange à provisão de serviços de TIC por empresas privadas, destaca-se o Digital Marketplace, que é um portal onde as organizações do setor público podem encontrar pessoas e tecnologia para projetos digitais, como especialistas ou equipes de TIC, soluções em nuvem e de hospedagem de datacenter. Seu *marketplace* é considerado pela OCDE uma referência mundial devido à quantidade de contratos com estruturas governamentais, tornando a compra de serviços mais rápida e barata do que a celebração de contratos de compras individuais.

Adicionalmente, é responsável pelo projeto Catalisador de Tecnologia para o Governo (*GovTech Catalyst*), por meio do qual até cinco empresas recebem fundos por três meses para propor soluções para problemas complexos ou desafios da administração pública. Caso os resultados sejam promissores, até dois dos provedores podem continuar seu trabalho por um ano.

Destaca-se, no âmbito das compras públicas de TI, o documento intitulado “Como sair dos principais contratos de TIC: orientação para departamentos” (*Exiting Major IT Contracts: Guidance for Departments*). Esse documento decorre do estudo denominado “Ocean Liner Review”, feito em 2016, por meio do qual identificou-se que os grandes contratos de *outsourcing* de TI (contratos com prazos de 5 a 10 anos com um único provedor), geralmente,

não agregavam valor e limitavam a modernização dos ambientes tecnológicos das organizações públicas. Devido a essa constatação, o governo alterou sua política de contratação de provedores únicos para múltiplos provedores com ambientes desagregados, com serviços realizados pelos próprios órgãos quando possível. Os ganhos identificados com essa estratégia foram: melhor visibilidade e controle dos sistemas de TIC e economia considerável de recursos financeiros. Por outro lado, apontaram os desafios decorrentes da segregação dos serviços prestados para múltiplos provedores, entre os quais destacou: o longo tempo necessário para realizar a transição (em geral, 4 anos), a necessidade de bom planejamento e execução, o qual inclui o envolvimento com o mercado privado, e requer a participação de servidores em quantidade adequada e com as devidas qualificações.

## **Argentina**

A Argentina vivencia um contexto macroeconômico que favorece a austeridade do setor público, e, desde junho de 2018, adota políticas para reduzir o desemprego e as despesas do setor público, tornando, ainda mais complexa, a retenção e atração de talentos digitais no setor público. Estima-se que, aproximadamente, 75% dos profissionais de TIC permanecem menos de dois anos no setor público, devido aos melhores salários do setor privado. Dessa forma, o governo argentino optou por modelos de emprego temporário que proporcionam remuneração mais alta quando comparados aos custos de mercado, como forma de atrair novos talentos e contrabalançar a diferença salarial entre os setores público e privado.

Outro aspecto relevante na Argentina é a influência que as mudanças políticas têm sobre a permanência de funcionários públicos em cargos de alto nível, que geralmente são substituídos após as eleições. Nesse sentido, os funcionários públicos entrevistados pela OCDE expressaram preocupações sobre como essas mudanças podem causar instabilidade em termos de sustentabilidade de ações e resultados a longo prazo, como programas de capacitação e políticas para atração de talentos, internos ou externos.

## **Alemanha**

Em que pese os relatórios da OCDE não tratarem especificamente sobre a provisão de TIC na Alemanha, a experiência decorrente do processo de reestruturação de seu modelo de compras públicas realizada em 2016 pode servir como parâmetro na avaliação da desestatização das empresas públicas federais brasileiras.

Recentemente, a Alemanha desenvolveu, em nível federal, uma série de centrais de compras públicas setoriais, responsáveis pelas aquisições de bens de determinado setor para uma ou mais autoridades adjudicantes. Verifica-se que a centralização das compras gera a necessidade de especialização dos servidores responsáveis por essas aquisições. No caso alemão, os servidores públicos possuem perfil generalista e são obrigados a participarem de um sistema de rotação entre diversas áreas, gerando uma escassez de pessoal com conhecimento técnico em TI na área de compras. Para solucionar esse problema, foi criado um grupo de especialistas em TI para trabalhar apenas nos aspectos técnicos relevantes das compras.

De modo geral, a centralização das compras tem demonstrado um aumento de eficácia e eficiência nos contratos, gerando redução nos custos e menor sobreposição de compras. Essa iniciativa se dá em um contexto de aumento da austeridade fiscal, assim como do aumento da complexidade das compras públicas, o que requer profissionais cada vez mais especializados. Por outro lado, identificaram-se as seguintes resistências e limitações: medo dos gestores de perderem poder de decisão, limitação para adequar requisitos às necessidades específicas dos órgãos, dificuldade de coordenação das compras, reduzido interesse de participação de empresas em licitações, bem como ausência de percepção das compras públicas como algo estratégico no âmbito governamental.

## **Estados Unidos**

Nos Estados Unidos, a Agência de Serviços Gerais (USA General Services Administration) provê serviços para centralização de compras públicas, atuando de maneira similar a uma consultoria. No âmbito da tecnologia da informação e comunicação, ela fornece serviços para codificar ou gerenciar projetos de TIC, assim como provê suporte para contratação de hardware, software, segurança, telecomunicações e rede, assim como contratação de profissionais de TI.

Os serviços são executados em um modelo de recuperação de custos por meio do qual os clientes públicos reembolsam a agência digital por seu trabalho, funcionando mais próximo a um modelo de uma empresa privada do que de uma organização governamental, de acordo com o relatório da OCDE. Além disso, o Escritório de Aquisição de Serviços de Transformação Tecnológica dos EUA, que faz parte dessa agência, introduziu formatos de contratos ágeis, permitindo ao governo americano criar contratos simples e eficazes.

No que tange à atração de profissionais de TI altamente qualificados para o setor público, o governo americano criou o programa *Presidential Innovation Fellows*. Estabelecido pela Casa Branca em 2012, esse programa é uma iniciativa que reúne os principais inovadores do setor privado, sociedade civil e academia com inovadores do governo para colaborar no desenvolvimento de soluções concretas em um curto período. Os bolsistas presidenciais de inovação atuam por 12 meses nas agências federais às quais são designados, durante os quais trabalham em uma ou mais iniciativas.

### **5.5. Considerações da OCDE a respeito das empresas públicas brasileiras de TIC**

De acordo com o relatório da OCDE “Digital Government of Brazil”, a existência de duas empresas públicas federais na área de TIC (Serpro e Dataprev) é uma particularidade brasileira. Nos países da OCDE, de maneira geral, as abordagens de livre mercado são conciliadas com a provisão de serviços compartilhados por instituições públicas, conforme exposto anteriormente.

Cabe ressaltar que o modelo federal de empresas públicas de TIC, inclusive, é replicado em diversos entes federativos. No caso das empresas públicas federais, estas foram criadas com o objetivo de prover serviços de TI para a Administração Pública Federal (APF). De acordo com a pesquisa em Governo Digital conduzida pela OCDE, quase 60% das compras de serviços de

TIC no nível federal foram fornecidas por essas empresas por meio de compras diretas, demonstrando a grande dependência do governo federal com relação ao Serpro e à Dataprev.

De acordo com a OCDE, a existência dessas empresas apresenta as seguintes vantagens: (i) produtos desenvolvidos desde o início, de acordo com as especificidades e requerimentos do setor público; (ii) possibilidade de direcionar esforços em direção a objetivos e demandas da agenda de modernização pública; (iii) expectativa de maior coerência das soluções; (iv) facilidade de contratação de serviços pelos órgãos públicos; (v) gerenciamento de base de dados críticas; e (vi) gerenciamento de sistemas legados estruturais.

Além disso, o relatório da OCDE menciona que a posição privilegiada dessas empresas públicas no que tange à provisão de serviços ao setor público cria a situação de “*vendor lock-in*”, na qual o comprador fica dependente ao vendedor devido ao alto custo e esforço necessário para realizar a alteração de servidores ou serviços prestados. Em síntese, a organização internacional, em princípio, entende que essa conformação não pode ser considerada problemática para o desenvolvimento da estratégia de governo digital do Brasil. Entretanto, considera que a continuidade dessas empresas só poderia ser justificada se elas demonstrassem seu valor agregado.

## **6. Riscos associados à Desestatização**

A rediscussão sobre a eventual revisão da participação do Estado brasileiro no Serpro demanda a avaliação criteriosa acerca dos efeitos do novo modelo a ser adotado sobre, entre outros, os seguintes objetivos públicos relevantes:

- sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro;
- reordenamento do posicionamento do Estado na economia;
- segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União;
- provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado;
- minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores;
- busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI; e
- remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado.

A decisão sobre a manutenção do *status quo* ou a adoção de eventual novo modelo deve sopesar os riscos que emergem das alternativas existentes. Para tanto, a expectativa é que o gestor federal, ao decidir sobre o assunto, avalie os modelos alternativos e os respectivos riscos, de modo a aumentar a chance de que os objetivos acima elencados não sejam frustrados. Cabe ao gestor a escolha dos modelos a serem estudados, a ponderação dos respectivos riscos e, sempre que o risco não for expressamente aceito, a construção e a implementação de medidas mitigadoras.

Com o objetivo de subsidiar as reflexões que permeiam todo o processo de revisão da participação estatal no Serpro, a equipe da CGU, sem a intenção de ser exaustiva, procedeu

ao levantamento dos riscos emergentes a alguns dos cenários que podem ser considerados nas discussões sobre a eventual revisão da participação do Estado brasileiro no Serpro.

Na presente abordagem, foram explorados cinco cenários, denominados a partir deste ponto, tão somente por questões didáticas, de: “Atual”, “Fusão”, “Capital misto”, “Alienação” e “Liquidação”. A descrição, as potenciais vantagens e a lista dos principais riscos de cada cenário foram incluídas na seção 6.1. A discussão mais detalhada sobre os riscos identificados e a relação de tais riscos com cada cenário foram consignadas, por sua vez, na seção 6.2. O Apêndice I, finalmente, resume as informações constantes nas seções 6.1 e 6.2, agregando à discussão, no entanto, as possíveis causas e consequências de cada risco mapeado, bem como os principais objetivos impactados, no caso da materialização de cada evento.

Desde já, faz mister reconhecer que os cenários explorados não são capazes de esgotar todos os possíveis modelos que poderiam ser analisados no âmbito do processo de rediscussão da participação estatal no Serpro. Apesar disso, entende-se que a limitada discussão inaugurada neste relatório, pelo menos, auxilia os tomadores de decisão na identificação de pontos de atenção que - tanto em um contexto de controle estatal pleno quanto de repasse integral das operações da estatal para o setor privado - poderiam representar obstáculos ao alcance dos objetivos das organizações públicas que hoje contam com os produtos e serviços fornecidos pela estatal e, por consequência, dos objetivos públicos relevantes almejados pelo Estado brasileiro.

O levantamento dos riscos foi baseado em circularização<sup>53</sup> de informações junto à Receita Federal do Brasil e Secretaria do Tesouro Nacional, bem como considerou apontamentos anteriormente realizados por órgãos de controle e a prospecção realizada durante este trabalho. Os riscos apresentados não foram mensurados em função da sua probabilidade e do seu impacto, portanto, quer sejam iguais ou semelhantes, podem variar quanto à sua probabilidade de ocorrência e ao seu impacto nos diferentes cenários analisados.

## **6.1. Características, vantagens e riscos dos cenários considerados**

### **6.1.1. Cenário 1: Atual**

Neste cenário, adota-se a perspectiva de manutenção do controle estatal. E, nessa perspectiva, considera-se que a empresa, pelo menos, no curto prazo, continuaria contando com as receitas oriundas de clientes governamentais, as quais, conforme já relatado, representam parte substancial dos valores anualmente auferidos pelo Serpro (vide seção 3 deste relatório). Obviamente, vislumbra-se que, em termos de médio e longo prazo, tais receitas podem ser negativamente impactadas, em razão, entre outros, (a) de menores dotações orçamentárias alocadas aos clientes governamentais, (b) do incremento da

---

<sup>53</sup> Destaca-se ainda que o Instituto Nacional da Seguridade Social também foi questionado acerca dos riscos de cenários de privatização das empresas estatais federais de TI, no entanto a autarquia respondeu que: “Com base nas respostas das áreas verificou-se que não foram realizados estudos prévios formais sobre os efeitos da desestatização da DATAPREV/SERPRO no âmbito da autarquia vez que a ausência de informações sobre o modelo a ser aplicado, prazo e as regras de transição, seria mero exercício especulativo.”

competição com empresas privadas de TI, (c) do advento de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem - capazes de substituir serviços atualmente prestados pela estatal, e (d) do eventual incremento de contratações conjuntas e centralizadas pelo órgão central de TI do Poder Executivo federal.

Em outra ponta, neste cenário não se vislumbra que a estatal tenha capacidade de reduzir suas despesas, especialmente, com pessoal, em um ritmo similar à eventual queda de sua receita, ainda que se deva ponderar que programas de demissão voluntárias exitosos e a expectativa de saída de empregados, em razão de aposentadoria, possam contribuir para tanto. Além disso, no presente cenário considera-se que a eventual redução de receitas - sem a devida adequação nas despesas e quando conjugada com o reduzido espaço fiscal do controlador para aportar recursos para suportar o investimento futuro do Serpro - pode impactar a capacidade de a estatal manter e atualizar seu parque tecnológico, o que pode ter efeitos sobre sua capacidade de atender às futuras necessidades dos atuais clientes governamentais.

Ademais, no presente cenário, leva-se em conta a constatação do TCU (Acórdão nº 598/2018-TCU – Plenário) de que, no período de 2014 a 2017, as estatais de TI tiveram um baixo índice de eficiência e praticaram preços maiores que os observados no mercado. A Corte de Contas também indicou a ausência de transparência na composição dos valores cobrados pelas referidas estatais. Tais pontos são importantes, já que os clientes governamentais, a partir da edição do Acórdão nº 598/2018 e com base em informações mais detalhadas sobre a formação dos preços cobrados pelo Serpro, podem entender que, no médio ou longo prazo, seja mais econômico - para determinados serviços atualmente providos pela estatal - buscar alternativas no mercado. Essa eventual decisão dos clientes governamentais teria o potencial de impactar as receitas da empresa e, no limite, exigir o aporte do controlador.

Assim, este cenário engloba as seguintes **principais características**:

- Manutenção do controle da União, sem a introdução de qualquer participação privada;
- Dependência de receitas oriundas dos clientes governamentais;
- Despesas e custos com pessoal elevados;
- Em caso de queda de receitas, sem os devidos ajustes nas despesas, incapacidade de a empresa realizar os investimentos necessários para a manutenção e atualização do parque tecnológico; e
- Transparência dos custos considerada insuficiente pelos *stakeholders*.

Foram aventadas, por sua vez, as seguintes **principais vantagens** para o caso de adoção deste cenário:

- Preservação do relacionamento histórico entre a estatal e seus principais clientes governamentais, inclusive no que concerne ao suporte, à manutenção e à correção de sistemas estruturantes;
- Manutenção de informações sigilosas e sensíveis sob responsabilidade de empresa controlada pelo Estado; e

- Desnecessidade de revisões regulatórias mais profundas e da construção de arranjos contratuais mais complexos com o objetivo de mitigar os riscos da transferência da operação para a iniciativa privada (sobre esses riscos, vide seção 6.1.4).

Finalmente, os **principais eventos de risco** identificados para este cenário foram:

- **R1.** Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados;
- **R2.** Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio;
- **R3.** Obsolescência tecnológica;
- **R4.** Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, no que concerne à (s) estatal (is) de TI;
- **R5.** Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais;
- **R6.** Interferência da União na definição do portfólio da empresa estatal; e
- **R7.** Perpetuação da dependência de órgãos e entidades públicas federais dos serviços prestados pela empresa estatal.

### 6.1.2. Cenário 2: Fusão

A União controla duas estatais de TI (Serpro e Dataprev), as quais guardam similaridades importantes, já que ambas administram sistemas críticos para a Administração Pública federal e tratam de dados públicos sensíveis, bem como, conforme consignado na instrução do multicitado Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, enfrentam desafios similares em termos de eficiência e transparência sobre os preços praticados. Diante disso, parece pertinente considerar - na rediscussão sobre a participação do Estado no Serpro - a possibilidade de fusão desta estatal com a Dataprev. Essa nova empresa, poderia promover, de certa forma, um movimento de redução e otimização da estrutura estatal, sem, contudo, aumentar a exposição do Estado em relação a riscos de (a) descontinuidade e instabilidade de sistemas críticos, e (b) tratamento inadequado de dados e informações sigilosas e estratégicas para o país.

O presente cenário, desta forma, engloba as seguintes **principais características**:

- Manutenção do controle da União, sem a introdução de qualquer participação privada; e
- Fusão entre Serpro e Dataprev, com redução de estruturas administrativas duplicadas.

Foram aventadas, por sua vez, as seguintes **principais vantagens** para o caso de adoção deste cenário:

- Todas as citadas no cenário “Atual”;
- Ganhos de escala, em razão da redução das estruturas administrativas redundantes, podem desaguar em uma empresa estatal com melhor desempenho econômico-financeiro, reduzindo o risco de dependência e possibilitando o pagamento de melhores dividendos ao controlador;

- Possibilidade de a nova empresa, dado os seus ganhos de escala, praticar preços mais competitivos, abrindo caminho para a redução dos preços praticados junto ao setor público e o crescimento de receitas oriundas de contratos firmados com o setor privado; e
- Redução do risco fiscal da União.

Os **principais eventos de risco** identificados para este cenário, por fim, foram listados a seguir:

- **R1.** Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados;
- **R2.** Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio;
- **R3.** Obsolescência tecnológica;
- **R4.** Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, no que concerne à (s) estatal (is) de TI;
- **R5.** Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais;
- **R6.** Interferência da União na definição do portfólio da empresa estatal;
- **R7.** Perpetuação da dependência de órgãos e entidades públicas federais dos serviços prestados pela empresa estatal;
- **R8.** Demandas de equiparação salarial e dificuldades para reduzir o quadro de pessoal
- **R9.** Dificuldades na implementação da fusão; e
- **R10.** Incremento da participação do Estado, via empresas estatais, no mercado de TI.

Sobre tais eventos de riscos, destaca-se que os primeiros sete são também observados no cenário “Atual”, contudo, especificamente, no que toca aos eventos “R2” e “R3”, entende-se que, mantidas as demais variáveis constantes, a probabilidade de ocorrência, no presente cenário, é menor do que no anterior, em virtude, principalmente, dos esperados ganhos de escala da eventual fusão. Além disso, é preciso ter em mente que, no presente cenário, os impactos da materialização do evento “R4” podem ser mitigados por uma eventual maior participação da empresa no mercado privado. Adicionalmente, cabe observar que dois novos eventos de riscos são listados neste momento, tendo em vista que o eventual processo de fusão poderá ser impactado por questões ligadas a diferenças existentes entre as duas estatais, incluindo: estruturas, tecnologias, conhecimentos, planos de cargos e salários, e acordos coletivos de trabalho.

### **6.1.3. Cenário 3: Capital misto**

Dando um passo adicional ao cenário “Fusão”, entendeu-se importante também considerar, para os fins deste trabalho, a possibilidade de que a empresa fundida seja preparada para uma futura abertura de capital, a qual poderia ser realizada sem que, necessariamente, a União perdesse o controle da (ou o poder de veto na) nova empresa. A carteira estável de operações mantidas pela nova organização junto a clientes governamentais conjugada com uma perspectiva de ampliação de participação dessa empresa no mercado poderia viabilizar o interesse de investidores na abertura de capital.

Destarte, este cenário engloba as seguintes **principais características**:

- Fusão entre Serpro e Dataprev, com redução de estruturas administrativas duplicadas;
- Abertura de capital da empresa estatal, sem perda do controle estatal ou com algum mecanismo que preserve, ainda que residualmente, poder decisório à União na assembleia de acionistas.

Foram aventadas, por sua vez, as seguintes **principais vantagens** para o caso de adoção deste cenário:

- Todas as citadas no cenário “Fusão”;
- Possibilidade de angariar recursos, junto a investidores privados, para o financiamento das atividades e dos investimentos da empresa;
- Aperfeiçoamentos na governança corporativa e nos reportes financeiros da empresa;
- Necessidade de atender a requisitos mais rígidos de transparência, especificamente no que concerne ao desempenho econômico-financeiro; e
- Cobrança por maior eficiência e maiores retornos econômico-financeiros.

Finalmente, os **principais eventos de risco** identificados para este cenário foram listados a seguir:

- **R1.** Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados;
- **R2.** Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio;
- **R3.** Obsolescência tecnológica;
- **R4.** Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, no que concerne à (s) estatal (is) de TI;
- **R5.** Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais;
- **R6.** Interferência da União na definição do portfólio da empresa estatal;
- **R7.** Perpetuação da dependência de órgãos e entidades públicas federais dos serviços prestados pela empresa estatal;
- **R8.** Demandas de equiparação salarial e dificuldades para reduzir o quadro de pessoal;
- **R9.** Dificuldades na implementação da fusão;
- **R10.** Incremento da participação do Estado, via empresas estatais, no mercado de TI;
- **R11.** Dificuldade ou impossibilidade de implementação das melhorias necessárias à habilitação da empresa para abertura de capital;
- **R12.** Excessivo foco em maximização de resultados econômico-financeiros; e
- **R13.** Necessidade de aportes dos acionistas.

Neste caso, aplicam-se as ressalvas já consignadas na seção anterior sobre os eventos “R2”, “R3” e “R4”. Em adição, cabe ponderar que, ao se comparar este cenário e os anteriores (“Atual” e “Fusão”), vislumbra-se que (a) os efeitos da materialização do evento “R5” podem ser mais severos neste caso; e (b) a probabilidade de ocorrência do “R6” menor. Tal entendimento encontra respaldo na expectativa de que a aplicação de regras mais rígidas de

governança corporativa e a atuação dos acionistas minoritários podem auxiliar na redução da ocorrência dos citados eventos. Ademais, convém pontuar que, em relação ao cenário anterior (“Fusão”), neste momento foram acrescentados três eventos de riscos, decorrentes especificamente do processo de abertura de capital.

#### 6.1.4. Cenário 4: Alienação

Um dos principais fundamentos do PND é a reordenação estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público. O processo que conduz à privatização de uma empresa estatal é descrito pela Lei nº 9.491/97, podendo ser destacadas, entre outras, as seguintes modalidades: (i) alienação de participações societárias; (ii) abertura de capital; e (iii) alienação, cessão, locação ou comodato de bens e instalações.

Nessa direção, entende-se que, no âmbito das discussões sobre a participação do Estado brasileiro no Serpro, é importante realizar profundas reflexões sobre o cenário de **alienação, para a iniciativa privada, das operações da estatal**. Neste cenário, o mais disruptivo entre os apresentados até o momento, a empresa ou grupo econômico adquirente assume as operações do Serpro, incluindo o desenvolvimento, a manutenção e o suporte dos sistemas estruturantes críticos, e o tratamento das informações sigilosas e sensíveis hoje armazenadas na estatal.

Foram aventadas as seguintes **principais vantagens** para o caso de adoção deste cenário:

- Redução do risco fiscal da União;
- Estímulo aos órgãos e entidades públicas a incrementarem seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI; e
- No médio e longo prazo, redução de preços dos serviços de TI ofertados ao governo, tanto em razão da redução dos custos e despesas de pessoal quanto de maiores níveis de eficiência esperados a partir da assunção da operação pelo setor privado.

Por sua vez, os **principais eventos de risco** identificados para este cenário foram listados a seguir. De um modo geral, à exceção do evento “R1”, os demais estão atrelados a uma das seguintes categorias: (a) tratamento inadequado de dados e informações, inclusive sigilosas e sensíveis, coletadas ou geradas pelo Estado brasileiro; (b) instabilidade ou interrupção dos sistemas estruturantes que suportam operações críticas realizadas pelo Estado brasileiro; (c) concessão de privilégio mercadológico à empresa adquirente do Serpro; e (d) perda de conhecimento especializado em TI no âmbito do Estado brasileiro, especialmente em um momento de aceleração da transformação digital.

- **R1.** Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados;
- **R5.** Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais;
- **R12.** Excessivo foco em maximização de resultados econômico-financeiros;
- **R14.** Tratamento inadequado de dados protegidos por sigilo fiscal;

- **R15.** Tratamento inadequado de dados, especialmente os de natureza sigilosa, por terceiros;
- **R16.** Tratamento inadequado de regras de negócio e de informações sigilosas por empresas privadas;
- **R17.** Tratamento inadequado, por empresas privadas, de informações classificadas;
- **R18.** Suporte, manutenção e correção inadequados de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária;
- **R19.** Transferência de privilégio mercadológico para empresa ou grupo econômico que adquirir as operações do Serpro;
- **R20.** Dificuldade na migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas;
- **R21.** Perda de conhecimento especializado de TI no Estado;
- **R22.** Dependência em relação ao mercado privado;
- **R23.** Majoração, pelo menos, no curto prazo, dos valores das contratações de TI realizadas pelos órgãos e entidades públicas federais;
- **R24.** Descontinuidade na prestação de serviço crítico; e
- **R25.** Insucesso no aperfeiçoamento dos níveis de maturidade em governança e gestão de TI na Administração Pública Federal.

Vale reconhecer que, especialmente, os eventos de risco “R14”, “R15”, “R16”, “R17”, “R18” e R24” também podem se materializar nos cenários anteriores, já que o fato de o fornecedor ser controlado pelo Estado não garante a infalibilidade. Considera-se razoável aventar, contudo, que a probabilidade de ocorrência é menor nos cenários já discutidos, dado o longo histórico de relacionamento entre a estatal e os clientes governamentais, e a experiência acumulada pela empresa e seus empregados ao longo dos vários anos de serviços prestados.

#### 6.1.5. Cenário 5: Liquidação

Neste último cenário, denominado de “Liquidação”, a opção seria o **encerramento das atividades da empresa estatal**, com realização de seus ativos e pagamento de seus passivos, **após a migração planejada das operações para a iniciativa privada.**

Foram aventadas as seguintes **principais vantagens** para o caso de adoção deste cenário:

- Possibilidade de se adotar uma transição mais lenta e planejada entre o modelo atual (empresa estatal) e o futuro (iniciativa privada);
- Estímulo aos órgãos e entidades públicas a incrementarem sua maturidade na gestão de TI; e
- No médio e longo prazo, redução de preços dos serviços de TI ofertados ao governo, tanto em razão da redução dos custos e despesas de pessoal quanto de maiores níveis de eficiência esperados a partir da assunção da operação pelo setor privado.

Os **principais eventos de risco** identificados para este cenário foram listados a seguir. Salienta-se que, em comparação ao cenário “Alienação”, o presente tem três principais diferenças: (a) a migração gradual das atividades para a iniciativa privada, além de ser potencialmente morosa, pode, em algum momento, desaguar na piora do desempenho econômico-financeiro

da estatal e, conseqüentemente, requerer a realização de aportes do controlador para o pagamento de despesas de custeio (vide evento “R2”); e (b) a depender de como for feita a transferência, o risco de concentrar o provimento de todos os sistemas críticos atualmente operados pela estatal em uma única empresa privada é diminuído (vide eventos “R12” e “R19”).

- **R1.** Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados
- **R2.** Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio
- **R5.** Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais;
- **R14.** Tratamento inadequado de dados protegidos por sigilo fiscal
- **R15.** Tratamento inadequado de dados, especialmente os de natureza sigilosa, por terceiros
- **R16.** Tratamento inadequado de regras de negócio e de informações sigilosas por empresas privadas
- **R17.** Tratamento inadequado, por empresas privadas, de informações classificadas
- **R18.** Suporte, manutenção e correção inadequados de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária
- **R20.** Dificuldade na migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas
- **R21.** Perda de conhecimento especializado de TI no Estado
- **R22.** Dependência em relação ao mercado privado
- **R23.** Majoração, pelo menos, no curto prazo, dos valores das contratações de TI realizadas pelos órgãos e entidades públicas federais
- **R24.** Descontinuidade na prestação de serviço crítico
- **R25.** Insucesso no aperfeiçoamento dos níveis de maturidade em governança e gestão de TI na Administração Pública Federal

## **6.2. Detalhamento dos riscos identificados**

Tendo sido apresentados os cenários, suas vantagens e seus principais riscos emergentes, passa-se à descrição de cada evento de risco citado. Repisa-se que o Apêndice I fornece uma visão sistematizada dos conteúdos apresentados nesta e na seção anterior.

### **R1. Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados**

Trata-se de evento de risco inerente a qualquer um dos cenários. As conseqüências da materialização desse risco incluem: (a) escolha equivocada entre as alternativas disponíveis; (b) tratamento inadequado ou insuficiente dos riscos atrelados à alternativa escolhida; (c) questionamentos, feitos pelos órgãos de controle, sobre a adequação do processo de tomada de decisão; e (d) deslegitimação e/ou insucesso do processo de revisão da propriedade estatal.

Sobre o assunto, cabe trazer à baila que o TCU, por meio do TC 001.873/2020-2, apontou que as justificativas constantes nas Resoluções CPPI nº 90 e 91<sup>54</sup>/2019 eram meras transcrições dos objetivos do PND, não trazendo estudo ou fundamento que se aplique, concretamente, aos casos específicos do Serpro e da Dataprev, relacionados à privatização. Dada a relevância do assunto, o TCU procurou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES para obter maiores informações sobre os estudos. O banco indicou ao TCU somente que estimou gastar mais de R\$ 30 milhões na contratação de “*consultores para viabilizar os projetos de privatização dessas companhias*”.

Em direção similar, a OCDE também alertou<sup>55</sup> sobre a necessidade de reflexão acerca dos impactos à proteção de dados decorrentes da privatização das estatais de TI, conforme trecho a seguir.

Duas grandes empresas de processamento de dados (Serpro e Dataprev), que são parcialmente controladas pelo Governo Federal, foram incluídas em um grupo de empresas públicas a serem privatizadas. No entanto, ambas as empresas processam uma parte substancial de dados pessoais de interesse do Governo Federal e de outros órgãos públicos. Há, atualmente, um debate importante em torno da possibilidade de os titulares de dados perderem o controle sobre seus dados pessoais em decorrência da privatização, ou até que ponto esses dados poderiam ser acessados e usados para outros propósitos comerciais, uma vez que, as empresas terão acesso às informações nos contratos originais que foram feitos com as entidades públicas, incluindo dados pessoais. O Governo Federal deveria dedicar uma atenção maior à avaliação dos impactos à proteção de dados decorrentes da privatização.

Portanto, a eventual desestatização deve ser precedida de estudos capazes de apontar os controles necessários para mitigação dos riscos relevantes atrelados à saída do Estado do controle da empresa, em especial no que concerne à definição dos arranjos jurídicos que precisarão ser construídos e aplicados para minimizar riscos atrelados aos seguintes objetivos públicos: segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a de natureza tributária; provimento estável de serviços críticos; redução de dependência tecnológica; busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI; e remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI.

A expectativa é que os estudos que estão sendo conduzidos pelas consultorias contratadas pelo BNDES sejam capazes de endereçar os principais pontos críticos aplicáveis à eventual desestatização da estatal, incluindo um plano de ação que seja capaz de tratar os riscos atrelados aos objetivos citados no parágrafo precedente, entre outros. Assim, espera-se que a superficialidade dos estudos que justificaram a inclusão do Serpro no PND seja suprida pelos levantamentos e análises neste momento conduzidas pelas consultorias contratadas pelo Banco, de modo que a eventual decisão pela desestatização considere e enderece adequadamente os riscos relevantes.

---

<sup>54</sup> Opina pela qualificação da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - DATAPREV no Programa de Parcerias de Investimentos - PPI e sua inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND

<sup>55</sup> Revisões da OCDE sobre a Transformação Digital A Caminho da Era Digital no Brasil 2020

## **R2. Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio**

Este evento de risco se aplica aos cenários em que há a preservação do controle estatal, podendo se materializar nos casos de (a) crescimento de despesas e custos, em especial os relacionados a pessoal, em velocidade superior do que o das receitas; e (b) redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais (para mais detalhes, vide “R4”).

Acerca da temática, cumpre salientar que a instrução que baseou o Acórdão 598/2018 – Plenário<sup>56</sup> discorreu sobre a situação econômico financeira do Serpro até 2016 da seguinte forma:

65. Em relação ao Serpro, nos últimos anos, a empresa tem apresentado dificuldades para gerar lucro. No período de dez anos (2007 a 2016), teve prejuízo em quatro exercícios financeiros distintos (2010, 2011, 2014 e 2015). Além disso, no acumulado do período, o prejuízo é de R\$ 597,1 milhões.

66. A dificuldade da empresa na geração de lucro está relacionada ao volume elevado de custos/despesas, com valores bem próximos das receitas líquidas obtidas.

67. Além dos prejuízos gerados, o volume excessivo de custos/despesas acaba onerando os órgãos que contratam o Serpro, haja vista que em alguns casos os clientes não possuem opção, devido à especialização dos serviços que já se encontram internalizados na estatal ou porque somente são providos pela empresa, muitas vezes a preços mais elevados que os praticados pela iniciativa privada (...).

69. Os custos do Serpro são compostos basicamente por despesas com pessoal (70%) , depreciação e amortização (6%) e gastos com manutenção (5%) . Nos últimos dez anos, as despesas com pessoal cresceram cerca de 105%, sendo que somente nos últimos quatro anos o crescimento foi de aproximadamente 60%, saindo de R\$ 1 bilhão em 2013 e chegando a R\$ 1,6 bilhão em 2016.

(...)

73. Sobre o aspecto financeiro, a empresa tem passado por dificuldades na obtenção de caixa, precisando, em alguns momentos, ser socorrida por aportes de capital realizados pela União. Nos últimos oito anos, foram realizados quatro aportes, somando o montante de R\$ 714,6 milhões.

74. Em 2009, se não fosse o aporte de R\$ 271 milhões realizado em 2008, a empresa não teria condições de cobrir a variação negativa do seu caixa (R\$ 80,5 milhões) . Já no ano de 2011, mesmo considerando o aporte realizado em 2008, a empresa não conseguiria pagar suas despesas operacionais sem que a União realizasse nova transferência de recursos à empresa, desta vez no valor de R\$ 184 milhões.

75. Outro ano no qual a empresa precisou utilizar recursos de aportes para pagar despesas operacionais foi 2014. Nesse exercício financeiro, a empresa iniciou o ano com R\$ 42,9 milhões em caixa, no entanto, no decorrer do exercício, as suas saídas de caixa operacional foram superiores às entradas em R\$ 92,6 milhões, ou seja, o

---

<sup>56</sup> Processo TCU Nº 013.463/2017-9

saldo inicial de caixa não conseguiria, por si só, cobrir o déficit do caixa operacional, como também ocorreu em 2011.

(...)

220. Na Dataprev e no Serpro verifica-se alto percentual de analistas que recebem remuneração mensal efetiva de cargo em valor superior à média de mercado, bem como razoável percentual de analistas que recebem valor superior ao maior valor de mercado (Tabela 17). As discrepâncias entre a remuneração efetivamente paga e os valores de mercado são maiores no Serpro.

Nesse contexto, ainda que seja importante reconhecer que, entre 2017 e 2019, a empresa estatal apresentou lucro, a possibilidade de redução de receitas (especialmente, considerando a crise fiscal, as oriundas de órgãos de entidades governamentais) e de eventual crescimento descontrolado de custos e despesas, especialmente, de pessoal, pode levar o Serpro, em caso de não efetivação da desestatização, a depender de recursos da União para o custeio de suas atividades, bem como, em linha com o citado no evento “R3”, para atualização de seu parque tecnológico. No limite, é preciso considerar que a manutenção da empresa como estatal expõe a União ao risco de que a empresa se torne dependente, impactando ainda mais o reduzido espaço fiscal. Obviamente, esse risco precisa ser sopesado com todos os que emergem do cenário “Alienação”, em especial no que toca à descontinuidade de sistemas críticos e os seus efeitos sobre a arrecadação e o sistema de administração financeira federal.

No contexto da apresentação deste risco, convém registrar a manifestação da estatal em relação gerenciamento de riscos e controles internos para redução das principais causas em relação a este evento.

[...]

a. Ações para redução de despesa com pessoal

Observa-se que a Estatal vem empreendendo esforços ao longo dos últimos três anos para redução do quadro de pessoal (redução de 1.218 empregados). Em 2020, houve uma redução de 994 empregados e as saídas foram motivadas, principalmente, pela adesão de 838 empregados ao Programa de Demissão Voluntária - PDV.

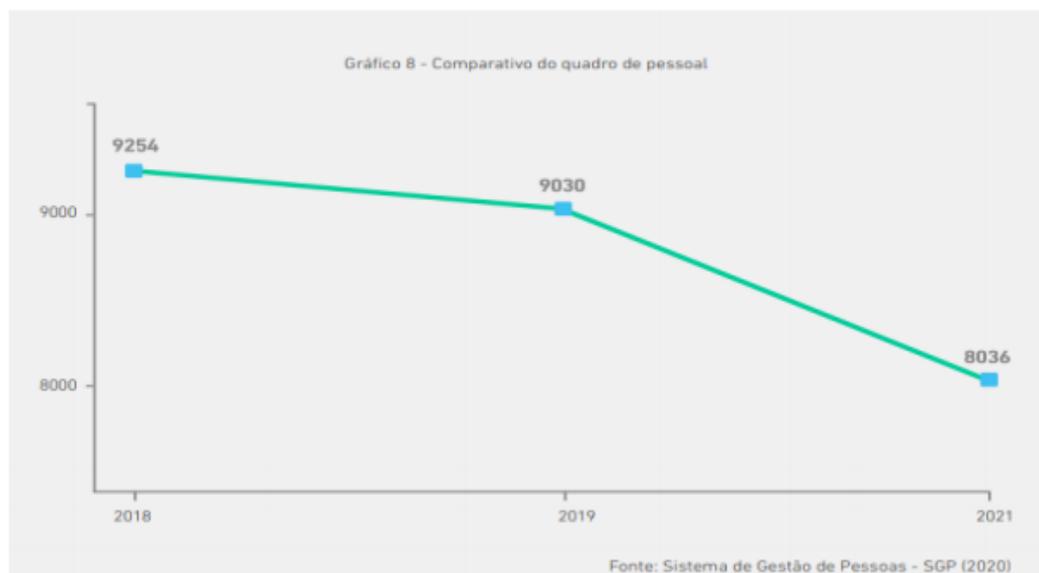


Tabela 3 - Perfis dos empregados do Serpro

PERFIL	2018	2019	2020
<b>Cargo</b>			
Analista	4.007	3.966	3.686
Técnico	1.960	1.915	1.571
Auxiliar	3.287	3.149	2.779
<b>Especialidade</b>			
Fundamental	294	281	224
Médio	3.143	3.025	2.532
Superior	4.838	4.737	4.365
Pós-graduação	979	987	915
<b>Quadro</b>			
Interno	6.898	6.808	5.869
Externo	2.356	2.222	2.167
<b>TOTAL*</b>	<b>9.254</b>	<b>9.030</b>	<b>8.036</b>

\* Não foram incluídos os cargos em comissão.

Fonte: Sistema de Gestão de Pessoas - SGP (2020)

b. Ações para redução de despesa com custeio em geral

Apesar do impacto da pandemia da COVID-19, a Estatal em análise alcançou lucro líquido de R\$ 462,1 milhões em 2020. A queda na arrecadação federal provocou restrições orçamentárias nos clientes dependentes de recursos do OGU, o que resultou em queda da receita oriunda do setor público da ordem de R\$ 285,8 milhões. Por outro lado, o crescimento de R\$ 128,4 milhões nas receitas

provenientes de clientes privados reflete positivamente a estratégia adotada de intensificar a diversificação da carteira de clientes e a geração de novos negócios, o que trouxe o resultado da expansão das receitas com o mercado privado.

No tocante aos gastos totais, observou-se uma redução de 2,5% em relação ao exercício anterior influenciada, principalmente, pelas reduções em gastos com custeio, em especial custeio logístico e de TI, além da redução dos créditos a receber. O aumento dos gastos com pessoal decorreu principalmente de fator não recorrente, como a realização do Programa de Demissão Voluntária - PDV com a adesão de 838 empregados, representando 29,7% do público alvo, cujo custo totalizou R\$ 131,2 milhões, mas que irá otimizar os gastos operacionais no futuro, pois há previsão de redução da folha de pagamentos a partir de 2021 em montante aproximado de R\$ 225 milhões, o que reforçará ainda mais a capacidade da empresa de alcançar a sustentabilidade empresarial.

A apuração de receitas em montante superior aos gastos realizados permitiu à Estatal encerrar o exercício de 2020 com uma margem líquida de 16,9%. O saldo de caixa registrou aumento de 68,2%, saindo de R\$ 1.007,5 milhões em 2019 para R\$ 1.694,5 milhões em 2020, apresentando um índice superior a 94% de recebimento das faturas que foram emitidas em 2020. O Serpro foi capaz de gerar caixa em 10 dos 12 meses do ano, o que significa dizer que a entrada de recursos financeiros foi superior às saídas. A exceção ocorreu nos meses de janeiro e de junho. No mês de janeiro, historicamente, observa-se redução do nível de entradas, e no mês de junho, a saída superou a entrada de caixa devido ao pagamento de dividendos ao acionista da empresa, equivalente a R\$ 117,6 milhões.

A melhora no saldo de caixa é evidenciada pelos índices de liquidez corrente e imediata. O primeiro alcançou o patamar de 2,1, o que significa que as disponibilidades de recursos a curto prazo tornaram-se mais do que suficientes para cobrir as obrigações do mesmo período. Essa melhoria qualitativa fica ainda mais evidenciada com a progressão no que se refere à liquidez de curtíssimo prazo, tendo em vista que a liquidez imediata chegou a 1,5, em contraposição ao 1,1 do final do exercício 2019.

A composição do ativo total da empresa apresentou aumento do ativo circulante, principalmente em razão do crescimento do saldo de caixa e equivalentes ao caixa, e diminuição do ativo não circulante, com redução da conta de realizável a longo prazo.

Quanto ao passivo, apurou-se: acréscimo do passivo circulante, impactado pelo PDV; redução do passivo não circulante, consequência da revisão atuarial dos benefícios de previdência complementar e plano de assistência à saúde oferecidos pelo Serpro; e incremento de R\$ 752 milhões no patrimônio líquido.

Os saldos dos principais grupos de contas, o comparativo com o desempenho 2019 e a análise da variação de resultados sem os eventos não recorrentes podem ser consultados no Relatório da Administração 2020 e na Carta Anual de Políticas Públicas e de Governança Corporativa - 2020/2021, disponíveis em: <https://www.transparencia.serpro.gov.br/acesso-a-informacao/contas-anuais/2020>.

Adicionalmente, o Serpro instituiu em 2020 o Programa de Otimização de Gastos (POG) com o objetivo de otimizar gastos sem impactar na qualidade e prazo dos serviços prestados, com vistas a potencializar os resultados empresariais.

[...]

### **R3. Obsolescência tecnológica**

Trata-se de evento de risco também observado nos cenários em que há a manutenção do controle estatal sobre o Serpro. A materialização desse evento está atrelada à eventual incapacidade de a empresa gerar resultados econômico-financeiros suficientes para a cobertura de despesas operacionais e, também, de investimentos em manutenção e/ou atualização tecnológica. A probabilidade de ocorrência é majorada se, diante de tal incapacidade, a situação fiscal do controlador não permitir que este aporte os recursos necessários à realização dos investimentos requeridos pela estatal.

Importa repisar que, considerando o interstício compreendido entre 2015 e 2020, a relação anual entre o fluxo de caixa de investimentos e as despesas anuais de depreciação e amortização foi, em média, 1,04, tendo sido inferior à unidade em 2015 e 2016, e, a partir de 2017, superior a um. Esse é um singelo indicativo de que a probabilidade de ocorrência desse risco foi, ainda que de forma tímida, reduzida nos últimos exercícios.

Nesse diapasão, apresenta-se a manifestação do Serpro em relação gerenciamento de riscos e controles internos para redução das principais causas em relação ao risco “R3”.

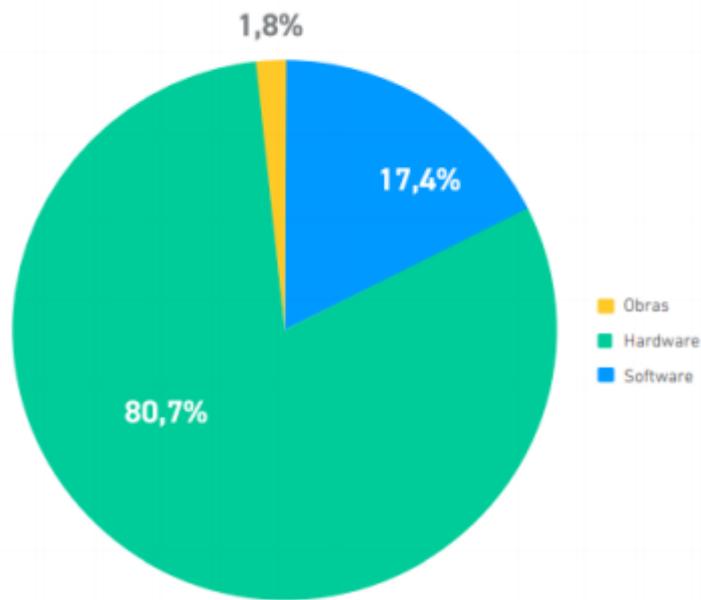
[...]

c. Ações redutoras quanto à incapacidade de investimento em manutenção e/ou atualização tecnológica

A realização dos investimentos em relação ao exercício anterior apresentou variação positiva em 43,06%, influenciada principalmente pela melhora observada na execução financeira, onde a geração de caixa operacional ao longo do exercício permitiu que a empresa realizasse nível maior de investimentos. Foram executados investimentos em novas tecnologias, infraestrutura do ambiente operacional de TI e infraestrutura de logística, incluindo o provimento e manutenção da infraestrutura de instalações dos centros de dados.

O gráfico abaixo demonstra a composição dos investimentos realizados que, em sua maior parte, foram direcionados para infraestrutura de TI, para garantir qualidade e níveis de serviços firmados junto aos clientes, com inovação tecnológica e adequações dos ambientes produtivos e da infraestrutura.

Gráfico 13 - Composição dos investimentos realizados 2020



Fonte: Tesouro Gerencial (2020)

#### d. Ações redutoras quanto à obsolescência tecnológica

A Estatal tem adotado como direcionamento estratégico a redução da obsolescência do seu parque tecnológico, tanto em hardware quanto em software. Explicita por meio do Relatório Integrado de Gestão 2020, que a redução da obsolescência a zero é um objetivo de longo prazo que tem se intensificado recentemente. Para 2021, diante da relevância do tema para a empresa, foi incluída uma meta no Planejamento Estratégico para eliminar em 60% tal obsolescência, cujo detalhamento encontra-se disponível no Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI (<https://www.transparencia.serpro.gov.br/governanca-corporativa/governanca-de-ti/peti-pdti-versa-o-resumida-2020.pdf>):



e. Ações redutoras de causas voltadas para o advento da Estatal não dispor de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem

Em 2020, a empresa revisou suas linhas de negócio, e agora oferece seus serviços agrupados conforme a figura abaixo. Essa revisão segmenta melhor as soluções digitais, facilita o processo de definição de estratégias de marketing e de negócios por linha, a saber:



[...]

#### **R4. Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, no que concerne à (s) estatal (is) de TI**

Este evento de risco decorre da relevância da participação de clientes governamentais na formação da receita total do Serpro, podendo se materializar caso haja, por exemplo, (a) a redução de dotações orçamentárias de clientes governamentais, em razão da situação fiscal do controlador; (b) o incremento da competição com empresas privadas de TI; (c) o advento de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem - capazes de substituir serviços atualmente prestados pela estatal; e (d) o eventual incremento de contratações conjuntas e centralizadas pelo órgão central de TI do Poder Executivo federal. A redução de receita decorrente da materialização desse risco, caso não acompanhada de adequada revisão de custos e despesas, ou, alternativamente, da expansão do portfólio de clientes privados, pode desaguar na materialização do evento “R2”.

Nesse sentido, apresenta-se a manifestação do Serpro em relação gerenciamento de riscos e controles internos para redução das principais causas relacionadas ao evento “R4”.

[...]

##### **b. Ações para redução de despesa com custeio em geral**

Apesar do impacto da pandemia da COVID-19, a Estatal em análise alcançou lucro líquido de R\$ 462,1 milhões em 2020. A queda na arrecadação federal provocou restrições orçamentárias nos clientes dependentes de recursos do OGU, o que resultou em queda da receita oriunda do setor público da ordem de R\$ 285,8 milhões. Por outro lado, o crescimento de R\$ 128,4 milhões nas receitas provenientes de clientes privados reflete positivamente a estratégia adotada de

intensificar a diversificação da carteira de clientes e a geração de novos negócios, o que trouxe o resultado da expansão das receitas com o mercado privado.

[...]

#### **R5. Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais**

Trata-se risco inerente a qualquer um dos cenários considerados, já que advém de eventuais atrasos ou insuficiências de limites financeiros disponibilizados para os clientes governamentais, impedindo que estes arquem tempestivamente com os compromissos firmados junto à estatal (ou à empresa que adquirir as operações do Serpro). Sobre esse evento, destaca-se, a título exemplificativo, que, ao longo de 2019, no âmbito da estatal, a relação entre inadimplência e faturamento, no acumulado mensal, chegou a alcançar o pico de 27,94% em setembro de 2019, revertendo a trajetória para 4,3% no final do exercício. Na mesma linha, em 2018, o comportamento anual fechou em 11,15%, com larga margem em relação ao anterior. Segundo o Relatório de Gestão desse ano, *“os resultados demonstram que as causas pelo não atendimento do índice [de inadimplência] decorrem das flutuações do fluxo de caixa dos clientes do Setor Público”*.

Já o indicador de PECLD (faturas vencidas há mais de 365 dias), segundo as Demonstrações Contábeis, indicava, em 2019, que 87% eram de clientes governo (OGU), acompanhando a concentração das receitas nesse tipo de cliente, com destaque para RFB e PGFN, com 60% de participação. Em 2020, o mesmo percentual alcançou 84% da PECLD. Convém destacar, ademais, que os recebimentos anuais de clientes, por serviços prestados em exercícios anteriores, têm se mostrado crescente no período 2017-2019, com média de 10% do Faturamento total (vide Quadro 10).

Desse modo, tanto em um cenário de manutenção do controle do Estado sobre a empresa quanto de desestatização, os atrasos de pagamento dos serviços por parte dos clientes governamentais podem impactar a gestão do caixa da prestadora de serviço. Contudo, no caso de desestatização, será necessário avaliar se tais atrasos poderiam ser considerados argumentos válidos para a descontinuidade de serviços essenciais, como o suporte, a manutenção e o reparo dos sistemas que suportam a arrecadação e a gestão financeira federal.

#### **R6. Interferência da União na definição do portfólio da empresa estatal**

Um outro evento de risco atrelado aos cenários de manutenção de controle estatal sobre o Serpro decorre da eventual imputação, à estatal, pelo controlador, do ônus da prestação de serviço (ou investimento) cuja receita (ou o retorno) seja incapaz de cobrir os custos, o que poderia impactar o desempenho econômico-financeiro da empresa e, no limite, favorecer a materialização dos riscos “R2” e “R3”. Trata-se de um risco cuja probabilidade de ocorrência é maior nos cenários “Atual” e “Fusão”; no cenário “Capital misto”, entende-se que, atualmente, o modelo de estatuto social das empresas estatais, fornecido pela SEST, contém dispositivo capaz de amortecer o impacto da eventual materialização do evento de risco em discussão.

## **R7. Perpetuação da dependência de órgãos e entidades públicas federais dos serviços prestados pela empresa estatal**

A relação comercial histórica entre o Serpro e os clientes governamentais, em que pese seu lado positivo, torna custosa a migração de tais clientes para outros fornecedores, especialmente, porque, em regra, são os empregados da estatal - e não os técnicos dos órgãos e entidades governamentais contratantes - que detém a expertise para manter e reparar os sistemas estruturantes do governo federal. Além disso, não é desarrazoado considerar que esse relacionamento de longo prazo entre o Serpro e tais clientes acaba gerando certa acomodação dos últimos (a despeito de ser importante reconhecer avanços recentes em sentido contrário), os quais, ao serem atendidos por uma outra entidade pública, acabam não sendo premiados pela necessidade de incrementar seus níveis de governança e gestão em TI (sobre esse assunto, vide descrição do evento “R25”).

Em outras palavras, a complexidade de operação de sistemas estruturantes conjugada com a menor percepção de risco decorrente de o serviço ser prestado por uma entidade estatal pode criar um ciclo vicioso, que, por um lado, reforça o posicionamento privilegiado da estatal perante os clientes governamentais e, por outro, retira destes o incentivo de investir em melhoria de governança e gestão de TI. Sendo assim, esse é um evento a ser considerado nos cenários de permanência do controle estatal sobre a empresa.

## **R8. Demandas trabalhistas e dificuldades para reduzir o quadro de pessoal**

Nos eventuais cenários em que se decida pela fusão entre Serpro e Dataprev, há de se considerar as diferenças entre os planos de cargos e salários, bem como os acordos coletivos de trabalho, das duas empresas federais de TI, de modo a se evitar contendas de natureza trabalhista (relacionadas, por exemplo, à aplicação do art. 461 da CLT<sup>57</sup>). Em direção similar, o tratamento a ser dado aos empregados excedentes precisa ser adequadamente discutido com as partes interessadas, de modo a se mitigar o risco de judicializações futuras e de insucesso na racionalização da força de trabalho da nova empresa (por exemplo, em razão da baixa atratividade de um eventual plano de demissão voluntária oferecido aos empregados excedentes). Esses pontos, caso não tratados devidamente no momento da junção das estatais, podem, pelo menos, no curto prazo, elevar os custos da nova empresa. No limite, eventuais demandas trabalhistas podem exigir que o controlador aporte recursos na estatal e, inclusive, acarretar a materialização do evento “R2”.

## **R9. Dificuldades na implementação da fusão**

Ainda no âmbito dos cenários que consideram a opção de fundir as duas empresas estatais de TI, há de se levar em conta que, pelo menos, dois pontos podem dificultar a implementação de tal opção: (a) a percepção dos clientes governamentais de que a junção das duas empresas

---

<sup>57</sup> Nesse sentido, a CLT (art. 461) define que: “Sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor prestado ao mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo, nacionalidade ou idade”.

poderia desaguar na priorização inadequada de algum dos serviços críticos atualmente prestados pelas estatais; e (b) as diferenças entre as estruturas, as tecnologias, os conhecimentos das equipes e as culturas organizacionais das duas instituições. Caso materializado o risco, vislumbra-se que o principal impacto seria a não realização (ou dificuldade de realização) dos ganhos de escala esperados a partir da fusão entre as empresas e, conseqüentemente, a não consecução da redução do risco fiscal do controlador (vantagem aventada no âmbito dos cenários que adotam a fusão como alternativa).

#### **R10. Incremento da participação do Estado, via empresas estatais, no mercado de TI**

Outro risco (ou oportunidade, a depender do viés adotado) decorrente da eventual junção entre as duas estatais é o incremento da participação do Estado no mercado de TI, já que a empresa resultante da fusão de Serpro e Dataprev, além de concentrar as contratações públicas, pode avançar sobre mercados que atualmente estão sendo atendidos pela iniciativa privada, inclusive micro e pequenas empresas. A depender do nível de inserção da empresa fundida sobre o mercado privado, poderiam ser observados impactos concorrenciais no setor de TI.

#### **R11. Dificuldade ou impossibilidade de implementação das melhorias necessárias à habilitação da empresa para abertura de capital**

Adentrando nos eventos de riscos que emergem do cenário que leva em conta a possibilidade de futura abertura de capital da empresa resultante da fusão entre Serpro e Dataprev, é importante afirmar que tal abertura não é uma operação necessariamente barata, já que pode exigir a realização de dispêndios adicionais para superar eventuais *gaps* existentes entre as práticas de governança corporativa e de transparência adotadas pela empresa e as exigidas para ingressar no mercado de capitais. Além disso, a decisão de uma companhia de abrir o capital e de manter suas ações listadas nos segmentos de negociação em bolsa de valores impõe uma série de custos e encargos (financeiros ou não), englobando, entre outros, contratação de advogados e auditorias independentes, custos de taxas junto à CVM e B3, compartilhamento de poder com outros acionistas minoritários e perda de representatividade nos conselhos de administração e fiscal. Ademais, o ingresso de acionistas minoritários mitiga o poder decisório da União sobre as empresas estatais e, em especial, a partir do advento do novo modelo de estatuto padrão, fornecido pela SEST, exige que o controlador remunere suficientemente qualquer operação realizada com a empresa. Dessa forma, tais pontos podem tornar inviável essa opção ou, pelo menos, culminarem no incremento das despesas administrativas da estatal ou, no limite, demandarem maiores dispêndios do controlador.

#### **R12. Excessivo foco em maximização de resultados econômico-financeiros de curto prazo**

Ainda na perspectiva de abertura de capital da empresa resultante da fusão entre Serpro e Dataprev, mas, nesse caso, considerando também o cenário “Alienação”, vislumbra-se que a entrada de acionistas minoritários (ou aquisição das operações da estatal por empresa privada) e o redirecionamento estratégico da estatal (ou do novo fornecedor privado) no sentido de aumento de eficiência e de majoração da distribuição de dividendos, sem os devidos contrabalanceamentos, poderia levar os administradores da operação do Serpro a focarem excessivamente em resultados econômico-financeiros de curto prazo (por pressão

por mais dividendos, valorização dos preços das ações etc.). Essa atitude poderia desaguar na alocação insuficiente de recursos em suporte, manutenção e correção de sistemas estruturantes estatais de gestão financeira, tributária e previdenciária, o que, no limite, poderia acarretar a descontinuidade dos serviços prestados ou o tratamento inadequado de informações protegidas por sigilo. Além disso, esta postura poderia culminar no incremento de preços praticados junto aos clientes governamentais, afetando os limites orçamentários e financeiros da União, ou, então, na ausência de compartilhamento, com os clientes governamentais, dos ganhos de eficiência auferidos pelo novo fornecedor de TI.

### **R13. Necessidade de aportes constantes dos acionistas para suportar as operações da estatal**

Um outro risco que emerge do cenário “Capital misto” é o que decorre de uma eventual ausência de sustentabilidade econômico-financeira, ainda que de curto prazo, da empresa resultante da fusão entre Serpro e Dataprev, o que exigiria a atuação dos acionistas, por meio de aportes. Caso materializado, esse evento teria, entre outras, as seguintes consequências: (a) diluição da participação da União na empresa, caso esta não acompanhe os aportes requeridos; (b) dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio da estatal; e (c) redução do espaço fiscal da União.

### **R14. Tratamento inadequado de dados protegidos por sigilo fiscal**

Passando a focar em riscos mais latentes nos cenários “Alienação” e “Liquidação”, vislumbra-se relevante considerar que a desconformidade na guarda e no tratamento dos dados armazenados pela empresa privada que passar a operar os sistemas estruturantes da gestão tributária do Estado, considerando, especialmente, a ausência de norma sobre o tema, pode acarretar a exposição indevida de dados protegidos por sigilo fiscal, bem como o incremento de demandas judiciais envolvendo tal assunto. Destaca-se que, no âmbito do presente levantamento, a RFB, por meio do Despacho Cotec/Sucor/RFB nº 0.008/2020, de 24/07/2020, apresentou suas considerações acerca das questões mais críticas e urgentes a serem tratadas em um cenário de privatização de Serpro, de forma especial, em relação a informações protegidas por sigilo fiscal, conforme a transcrição abaixo.

11. Ademais, há a questão sensível de guarda de informação crítica de Estado, protegida por sigilo fiscal, por empresa privada. Desconhece-se a existência de normativo ou estudo que trate este tipo de questão de forma objetiva, explicitando como o Estado (neste caso a RFB) deve proceder neste tipo de situação.

De fato, o Serpro não é a proprietária dos dados, que são custodiados pelos órgãos de Estado e pertencem aos cidadãos. Contudo, o Serpro, é, na definição do inciso IX, art. 5º da Lei

13.709/2018 (LGPD)<sup>58</sup>, agente de tratamento<sup>59</sup> da informação, o que lhe concede, inegavelmente, poderes de acesso a tratamento extremamente relevantes. Tal condição de acesso também impõe que as referidas empresas agentes de tratamento zelem pela (a) segurança dos referidos dados, não permitindo seu uso fora das finalidades públicas, e (b) integridade e continuidade dos serviços e sistemas que operam, uma vez que há toda uma rede de proteção social e sustentação econômica que dependem dos serviços dessas empresas.

Cabe salientar que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, cujas sanções por seu descumprimento entram em vigor a partir de agosto de 2021, cria um cenário de segurança jurídica, com a padronização de normas e práticas, para promover a proteção, de forma igualitária e dentro do país, aos dados pessoais de todo cidadão que esteja no Brasil. Nesse sentido, a LGPD informa o que são dados pessoais, define quais informações sigilosas estão sujeitas a cuidados ainda mais específicos, como os dados e as informações sensíveis sobre crianças e adolescentes, e que dados tratados tanto nos meios físicos como nos digitais estão sujeitos à regulação.

Portanto, a LGPD tem o potencial de abarcar as questões relativas ao compartilhamento de dados e informações pessoais, **mas não de informação protegida por sigilo fiscal, que demandaria Lei ou regulamento específico para reger o tratamento de informação protegida por essa tipologia de sigilo**, como afirma a RFB.

Assim, em caso de desestatização, entende-se que a questão de como será formatada as cláusulas de tratamento de dados legalmente protegidos por sigilo alcança nível crítico e essencial para um processo efetivo, somando-se aos aspectos normais de atendimento que o fornecedor privado terá que conceder à LGPD.

#### **R15. Tratamento inadequado de dados, especialmente os de natureza sigilosa, por terceiros**

O presente risco pode decorrer da (a) ausência de normatização sobre a responsabilização de agentes privados (pessoas físicas), no caso de tratamento inadequado (vazamentos, modificações ou perdas) de dados sob a guarda do Estado; e (b) ausência ou insuficiência de arranjos contratuais capazes de impedir o tratamento inadequado (vazamentos, modificações ou perdas) de dados sob a guarda do Estado. Sobre o tema, a STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 38502/2020/ME, manifestou-se da seguinte forma:

19. No contexto da Segurança da Informação, a privatização do SERPRO exige uma análise dos impactos que essa mudança poderá atingir não só aos serviços de TI

---

<sup>58</sup> A LGPD estabelece ainda que não importa se a sede de uma organização ou o centro de dados dela estão localizados no Brasil ou no exterior: se há o processamento de conteúdo de pessoas, brasileiras ou não, que estão no território nacional, a LGPD deve ser cumprida. Nesse sentido a LGPD determina ainda que é permitido compartilhar dados com organismos internacionais e com outros países, desde que isso ocorra a partir de protocolos seguros e/ou para cumprir exigências legais.

<sup>59</sup> Conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

prestados, como também e, principalmente, às informações armazenadas nesse ambiente e custodiadas por ele.

20. Primeiramente, devemos considerar que o SERPRO, ao ser privatizado, terá algumas características próprias de empresa pública suprimidas ou alteradas, a saber: os colaboradores não serão mais funcionários públicos; a empresa não estará mais vinculada ao Ministério da Economia. Logo, não deverá seguir as orientações desse Ministério; [...]; a empresa não prestará contas aos órgãos de controle ou a qualquer órgão público; a principal meta da empresa será o lucro; ela não poderá tratar dados/informações sensíveis ou classificadas.

Já a RFB, por meio do despacho informado anteriormente, declarou sobre o assunto:

11. [...] Atualmente, as empresas públicas podem acessar os dados, desde que autorizados pela RFB para solucionar algum problema pontual de sistema, dado que são funcionários públicos e estão sujeitos a regras específicas.

Nesse sentido, tanto a RFB quanto a STN alertam sobre riscos relacionados à privatização do Serpro em relação ao tratamento de informações sigilosas por terceiros não submetidos aos regramentos inerentes a servidores e empregados públicos, o que pode trazer risco<sup>60</sup> de vazamentos, modificação e até perda de dados, bem como resultar em danos irreparáveis tanto à imagem quanto ao próprio funcionamento da Administração Pública federal. Ressalta-se que funcionários de empresas privadas não estão sujeitos à possibilidade de responsabilização administrativa, por não possuírem vínculo com o Estado. Nesse sentido, apenas a empresa poderia ser responsabilizada, por meio da LGPD ou por descumprimento contratual.

#### **R16. Tratamento inadequado de regras de negócio e de informações sigilosas por empresas privadas**

Em relação a este risco, tanto a RFB quanto a STN apresentam a situação em que poderia haver (a) o acesso da equipe da empresa contratada aos códigos fonte e banco de dados dos sistemas estruturantes, permitindo que códigos maliciosos possam ser adicionados aos códigos fonte, ou, ainda, (b) o acesso direto aos dados mantidos nos bancos de dados com contas de administração de dados, o que complementa o risco anterior. Adicionalmente, vale ressaltar que esses sistemas estruturantes têm grande criticidade e importância para o Estado brasileiro e, nesse sentido, é possível vislumbrar o aumento do risco de segurança da informação.

Nesse contexto, a RFB informou que:

11. Uma solução tecnológica que se aponta é a implantação de técnicas de criptografia em repouso para todos os bancos de dados da RFB, porém, tal ação passa pelo redesenho de todas as soluções. Enquanto isso não é feito, os dados ficarão acessíveis pela empresa desestatizada.

---

<sup>60</sup> Risco inerente a empresas públicas, de economia mista ou mesmo privadas.

Já a STN, em concordância com a RFB, declarou que:

23. Considerando esses serviços de TI contratados e as novas características que o SERPRO terá em um contexto de eventual privatização, destacam-se os seguintes impactos: Dados sensíveis e classificados que são mantidos em sistemas estruturantes estarão em ambiente de empresas terceirizadas, materializando preocupação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; Aumento dos riscos de segurança da informação nos dados dos sistemas estruturantes desenvolvidos e operados pelo SERPRO.

Nesse diapasão, é importante trazer à baila ainda o potencial conflito de interesses em relação à uma eventual empresa que, por um lado, assuma a prestação de serviços públicos com acesso a dados de cidadãos, de empresas e do próprio Estado (defesa, segurança nacional, estratégia de mercado, investimentos etc.), mas que, por outro, compete no mercado, visando ao lucro. Nesse sentido, seria necessário repensar os controles e mecanismos de proteção para impedir a utilização indevida das informações às quais a empresa teria acesso ao assumir serviços críticos e estruturantes, como o SIAFI, por exemplo.

#### **R17. Tratamento inadequado, por empresas privadas, de informações classificadas**

Há de se verificar também a questão das informações classificadas. Nesse sentido, é importante estabelecer a diferença<sup>61</sup> entre informação pessoal e informação classificada. A informação classificada, de acordo com o artigo 24, *caput*, da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, é aquela submetida a qualquer dos três graus de sigilo previstos no § 1º do citado artigo. A informação sigilosa é aquela informação submetida temporariamente à restrição de acesso público, em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo. A perda, o mau uso, a modificação ou o acesso não autorizado à informação sigilosa pode afetar adversamente a privacidade ou bem-estar de um indivíduo, o segredo comercial de um negócio ou até mesmo a segurança de um país, a depender do nível de sigilo e da natureza da informação.

Atualmente, a informação classificada (como ultrassecreta, secreta ou reservada) **deve estar, por força normativa<sup>62</sup>, em poder dos órgãos e entidades públicas**, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado.

Dessa forma, aqui se materializa outra questão legal, ou seja, há necessidade de se avaliar e, se for o caso, editar regulamentação que autorize o armazenamento de informações classificadas por entidades privadas, não abrangida pelos artigos 11 e 16 do Decreto Nº

---

<sup>61</sup> NC01/IN02/NSC/GSI/PR - Informação classificada: informação sigilosa em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, a qual é classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada. Informação sigilosa: informação submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado, e aquelas abrangidas pelas demais hipóteses legais de sigilo.

<sup>62</sup> NC01/IN02/NSC/GSI/PR, Decreto nº 7.845, de 14 de novembro de 2012

7.845<sup>63</sup>, de 14 de novembro de 2012 , devendo tal lacuna ser considerada em um eventual processo de desestatização do Serpro.

### **R18. Suporte, manutenção e correção inadequados de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária**

Nos cenários de “Alienação” e “Liquidação” do Serpro, a complexidade dos sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária da União, e que a expertise para o suporte, a manutenção e a correção desses sistemas, atualmente, encontram-se na empresa estatal. A atuação equivocada de um novo fornecedor sobre de tais sistemas poderia culminar na interrupção de operações governamentais importantes e, inclusive, acarretar prejuízos financeiros à União.

Nessa direção, a STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 38490/2020/ME, enfatizou que:

3. Toda a arrecadação feita por meio de Guia de Recolhimento da União (GRU) e de Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF) é processada e classificada no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). A classificação da receita previdenciária arrecadada por meio de Guia da Previdência Social (GPS) também ocorre no SIAFI. Além disso, o SIAFI se comunica com outros sistemas, como, por exemplo, o Sistema de Gestão de Recolhimento da União (SISGRU), que é utilizado pelos gestores dos órgãos da Administração Pública Federal para controlar a arrecadação de GRU.

4. Tanto o SIAFI quanto o SISGRU são sistemas desenvolvidos e mantidos pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). O SIAFI é um sistema extremamente complexo, de difícil manutenção e correção, responsável por muitos processos críticos, cujo conhecimento está concentrado nas atuais equipes de desenvolvimento do SERPRO.

5. Com a desestatização, pode haver mudanças nessas equipes que podem interferir negativamente nas demandas referentes aos sistemas, ocasionando, por exemplo, retardo na solução de problemas que podem impactar processos críticos, o que representa grande risco operacional na arrecadação do Governo Federal, impactado inclusive em repasse para estados, municípios, demais poderes da União.

[...]

14. Em complemento às atividades de programação financeira e elaboração do cronograma de desembolso, a Coordenação-Geral de Programação Financeira realiza o acompanhamento diário do pagamento efetivo dos órgãos, por meio de consultas ao Tesouro Gerencial, mantido pelo SERPRO, como já mencionado.

---

<sup>63</sup> Art. 11. A concessão de habilitação de entidade privada como posto de controle fica condicionada aos seguintes requisitos: I - regularidade fiscal; II - comprovação de qualificação técnica necessária à segurança de informação classificada em qualquer grau de sigilo; III - expectativa de assinatura de contrato sigiloso; IV - designação de gestor de segurança e credenciamento, e de seu substituto; e V - aprovação em inspeção para habilitação de segurança. Art. 16. Na hipótese de troca e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo com país ou organização estrangeira, o credenciamento de segurança no território nacional se dará somente se houver tratado, acordo, memorando de entendimento ou ajuste técnico firmado entre o país ou organização estrangeira e a República Federativa do Brasil.

[...]

16. Neste aspecto, qualquer descontinuidade na prestação de serviços informáticos relativas aos citados sistemas poderia levar à paralisação da máquina pública, decorrente da falta de recursos

Dessa forma, é importante apresentar que, apesar do investimento substancial em recursos humanos e financeiros, muitos países<sup>64</sup> em desenvolvimento enfrentam desafios severos para implementar até mesmo as funções mais básicas desses sistemas.

Nesse sentido, a STN também alerta<sup>65</sup>, corroborada com os entendimentos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que os governos não podem subestimar os desafios institucionais para implementação e sustentação de soluções de gestão financeira, como é o caso do SIAFI. Com isso, os riscos relacionados à interrupção, à complexidade de implantação ou mesmo à migração de sistemas dessa natureza são impactantes e devem ser considerados.

Há de considerar, além disso, que os impactos financeiros decorrentes da eventual descontinuidade dos sistemas estruturantes apresentam o potencial de serem muitas vezes superiores aos valores relativos ao contrato com o Serpro e a Dataprev. Nesse raciocínio, a STN apontou<sup>66</sup> que: *“um dia de interrupção de serviços do Tesouro como o SIAFI ou SID poderia acarretar um impacto financeiro na ordem de bilhões de reais, além de ensejar crime de responsabilidade fiscal que pode levar a um processo de impeachment do Presidente da República”*.

Destaca-se, ainda, que outras soluções mantidas pelo Serpro também sustentam processos críticos da administração pública em todos os níveis. Portanto, riscos de falhas na prestação desses serviços podem acarretar severos impactos. Entre esses serviços, destacam-se as transferências constitucionais, legais e voluntárias; os leilões da dívida; os controles de pagamento da dívida pública federal; as finanças dos entes subnacionais dependentes; o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; dentre outras temáticas de extrema importância para o país e que envolvem todas as esferas da administração pública brasileira.

#### **R19. Transferência de privilégio mercadológico para empresa ou grupo econômico que adquirir as operações do Serpro**

Sobre esse risco, a RFB, por meio do Despacho Cotec/Sucor/RFB nº 0.008/2020, de 24/07/2020, declarou as transcrições a seguir.

9. Tomando ainda por base este exemplo, considerando apenas o aspecto de migração de plataforma, ele representa cerca de 10% da hospedagem de todos os sistemas da RFB. O esforço envolvido para reorganizar o portfólio de soluções, fazer a gestão do conhecimento, adaptar, migrar ou reconstruir os sistemas é bastante elevado, passando da ordem de anos para décadas.

---

<sup>64</sup> De acordo com a Nota Técnica SEI nº 38502/2020/ME

<sup>65</sup> Nota Técnica SEI nº 38502/2020/ME

<sup>66</sup> Nota Técnica SEI nº 38502/2020/ME

10. Superando a etapa tecnológica acima e considerando a desestatização realizada, a contratação das empresas não poderá ocorrer por meio de dispensa de licitação, sendo necessário realizar uma licitação. Neste certame, se o vencedor não for as duas empresas desestatizadas, é necessário migrar todos os serviços para o vencedor, o que, conforme exposto, é uma ação de muito anos. Isso significa que o processo de desestatização também precisa resolver a seguinte questão: como manter os contratos com a futura empresa desestatizada, sem configurar um “monopólio privado”, enquanto se adapta as soluções para permitir a migração para outras empresas?

Nesse aspecto, conforme explicitado pela OCDE<sup>67</sup>, quase 60% dos gastos federais em TIC decorrem de serviços prestados por essas empresas públicas (Serpro de Dataprev). Dessa forma, a venda da empresa pública em análise, com a consequente contratação desses funcionários pela iniciativa privada, pode tornar a Administração Pública dependente das empresas desestatizadas, pois a maior parte do conhecimento das operações está nas equipes das empresas estatais de TI.

Verifica-se, portanto, que há grande risco de concessão de um privilégio de mercado a uma empresa privada, no caso de uma eventual privatização sem os adequados ajustes regulatórios. Os efeitos da materialização desse risco são acentuados por se tratar de uma relação entre público-privado, ao invés de público-público. A relação com um ente privado traz ainda riscos à continuidade da prestação de serviços críticos, no caso de, por exemplo, não pagamento ou não acordo de preços, e de eventual falência da empresa contratada.

## **R20. Dificuldade na migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas**

É importante afirmar que os sistemas informatizados possuem arquiteturas diferentes, múltiplas integrações e muitas linguagens de programação. Nesse sentido, os sistemas hospedados pelo Serpro não estão encapsulados de forma que seja possível retirá-los de um prestador de serviços para outro, como seria possível fazer com um *link* de dados, por exemplo. Dessa forma, este núcleo de serviços vem sendo construído ao longo dos anos, com múltiplas integrações e com uma enorme bagagem de conhecimento atrelado.

Dessa forma, em eventual processo de desestatização das empresas públicas de TI, cada sistema informatizado teria que ser mapeado, ter a sua solução completamente desenhada e reconstruída, para, então, ser encapsulada, de modo a possibilitar a migração para cada um dos novos prestadores de serviços de TI. Nesse sentido, a RFB, por meio do Despacho Cotec/Sucor/RFB nº 0.008/2020, de 24/07/2020, informou que:

8. Este conjunto de procedimentos, por assim dizer, não se vislumbra sendo executado em cenário curto de tempo. Ao contrário, estima-se um tempo mínimo de 15 a 20 anos

Com isso, os riscos relacionados à complexidade da implantação ou mesmo migração de sistemas dessa natureza não são triviais e devem ser considerados no processo de

---

<sup>67</sup> De acordo com a pesquisa em Governo Digital conduzida pela OCDE - OECD (2018), *Digital Government Review of Brazil - Towards the Digital Transformation of the Public Sector*, OECD Publishing, Paris.

desestatização. Dados os riscos, o Gartner<sup>68</sup> argumenta que a privatização da função de TI deve ser evitada se o único objetivo é reduzir os déficits orçamentários de curto prazo.

### **R21. Perda de conhecimento especializado de TI no Estado**

Há de se considerar também os riscos de perda de investimento substancial na capacitação de recursos humanos já realizada nas empresas públicas de TI. Devido ao déficit de trabalhadores com competências digitais e da elevada complexidade das tarefas relacionadas à tecnologia da informação, toda a capacitação das equipes das empresas estatais de TI correria o risco de migrar para empresas privadas. Com isso, o número de funcionários especializados em TI do Estado ficaria cada vez menor, aumentando a dependência em relação ao mercado privado.

Assim, é fundamental que a avaliação da desestatização de Serpro seja feita à luz da Estratégia de Governo Digital e da Política de Dados Abertos, as quais devem considerar o modelo de provisão de serviços públicos de TI e as políticas de atração, desenvolvimento e retenção de especialistas nessas áreas, de forma a exigir a transferência de habilidades e processos que garantam a manutenção desses ativos de TI, para dar suporte às operações governamentais e à prestação de serviços. Portanto, deve-se avaliar a necessidade de manter - na estrutura estatal - a expertise, as pessoas chave e a estrutura utilizada na sustentação desses sistemas críticos.

### **R22. Dependência em relação ao mercado privado, inclusive não nacional**

Em relação à dependência do Estado em relação ao provimento de serviços de TI apenas pelo mercado privado, entende-se que a materialização desse evento de risco pode acarretar as seguintes principais consequências: (a) incremento dos preços praticados pela(s) empresa(s) que vier(em) a assumir as operações do Serpro, em virtude do exercício do posicionamento de prestador de serviço essencial e cuja migração para outro fornecedor pode ser lenta e onerosa; (b) interrupção da prestação de serviços críticos, no caso de não pagamento ou não acordo de preços; e (c) falhas e/ou interrupções de serviços críticos, em virtude de ocorrências relacionadas à licitação de soluções de TI de alta complexidade (como, por exemplo, atrasos, licitações fracassadas ou desertas, impugnações de certames e falência de fornecedora). De forma adicional, há de se considerar a hipótese de a empresa ou o grupo econômico que adquirir o controle do Serpro não possuir capital nacional, tornando a União dependente da prestação de serviços críticos de TI por grandes grupos internacionais.

A título de exemplo, convém citar o caso da Datamec, empresa estatal que desenvolvia e suportava sistemas críticos do Ministério do Trabalho, dentre eles o Programa Seguro-Desemprego. No exercício de 1999, a estatal foi privatizada e, como consequência, o Estado

---

<sup>68</sup> Consolidação das informações coletadas no Gartner sobre modelos de privatização em Governo fornecida pela STN no âmbito do OFÍCIO SEI Nº 226159/2020/ME. Destaca-se pesquisa concentrada sobre o Governo do Reino Unido, o qual executou planos maciços de privatização dos seus ativos de TI em 2009. Desde meados de 2008, o Gartner analisa uma variedade de estudos de caso para entender os aspectos práticos e teóricos desses programas de consolidação: privatização, fusão, adoção de serviços compartilhados e iniciativas de centralização, tendo constatado que tais programas proliferavam em diversos níveis do governo em diversos países.

ficou dependente da empresa alienada, uma vez que a Datamec utilizou tecnologias proprietárias para o desenvolvimento de soluções de TI, o que forçava os contratos a serem renovados sem licitação devido à dependência tecnológica<sup>69</sup>.

Nesse sentido, o relatório da auditoria objeto do TC 005.449/2005-7<sup>70</sup>, que analisou a situação em comento, frisou que: “[..] A Unisys condiciona a entrega dos dados, código fonte, bem como da documentação técnica dos sistemas, à assinatura de um Termo de Ajuste, objeto de pendência judicial que se arrasta há mais de um ano, numa verdadeira afronta à soberania nacional. [...]”.

Dessa forma, a empresa desestatizada passou a cobrar do governo (por seus serviços) preços<sup>71</sup> incompatíveis com os de mercado. A solução para a questão foi alcançada quando a Dataprev assumiu o controle dos sistemas, o que garantiria a continuidade dos sistemas críticos, como o Seguro Desemprego.

### **R23. Majoração, pelo menos, no curto prazo, dos valores das contratações de TI realizadas pelos órgãos e entidades públicas federais**

Uma das vantagens que espera de um processo de desestatização é que o operador privado seja capaz de prestar o serviço de forma mais eficiente, reduzindo, por exemplo, custos e despesas de pessoal, e a preços mais módicos. Não parece desarrazoado, contudo, aventar que, no caso da desestatização do Serpro, os seguintes pontos podem acarretar, ainda que apenas no curto prazo, majorações de preços praticados junto aos clientes governamentais: (a) posicionamento mercadológico privilegiado da empresa que adquirir as operações do Serpro; (b) complexidade dos sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária do Estado; (c) Inexistência ou insuficiência de arranjos contratuais que inibam a prática de preços desarrazoados pela empresa que adquirir as operações da estatal; (d) excessivo foco em maximização de resultados econômico-financeiros por parte da fornecedora privada; e (e) não aplicação da atual imunidade tributária a que o Serpro faz jus à empresa adquirente. Esse eventual incremento de preços, obviamente, impactaria o já reduzido espaço fiscal da União.

Nesse sentido a STN<sup>72</sup>, apresentou a seguinte reflexão (a qual já havia sido, parcialmente, apresentada neste relatório):

Dessa forma, é importante destacar que os impactos financeiros em questão são muitas vezes superiores aos valores relativos ao contrato com o SERPRO. Um dia de interrupção de serviços do Tesouro como o SIAFI ou SID poderia acarretar um impacto financeiro na ordem de bilhões de reais, além de ensejar crime de responsabilidade fiscal que pode levar a um processo de impeachment do Presidente da República. Em uma eventual contratação de mercado, todo esse risco seria precificado, o que poderia resultar em contratações muito acima dos valores

---

<sup>69</sup> Sobre esse assunto, pode-se consultar também o item 4 do relatório nº 201900770 (<https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/855567>).

<sup>70</sup> TCU. Acórdão TCU 2418/2006 – Processo TC-028-145-2006-0 – TAC Unisys/Datamec para DATAPREV no MTE. 2006. Disponível em: [www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20061213/TC-028-145-2006-0.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20061213/TC-028-145-2006-0.doc). Acesso em 30.03.2021.

<sup>71</sup> Acórdão Nº 2418/2006-TCU-PLENÁRIO, item 9.2.1.2

<sup>72</sup> Nota Técnica SEI nº 38502/2020/ME

atualmente praticados, acarretando riscos de ordem orçamentária, especialmente no contexto de crise e restrições em que o país se encontra.

#### **R24. Descontinuidade na prestação de serviço crítico**

Este evento risco já foi apresentado como consequência de outros eventos, podendo sua materialização decorrer, entre outros, de (a) suporte, manutenção e correção inadequados de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária; (b) assunção dos serviços da estatal por empresa não capacitada; (c) perda de conhecimento especializado de TI no Estado; e (d) dificuldade na migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas. A descontinuidade ou interrupção de serviços críticos, como já enfatizado na descrição dos eventos “R18” e “R23”, pode causar prejuízos financeiros relevantes ao Estado brasileiro.

#### **R25. Insucesso no aperfeiçoamento dos níveis de maturidade em governança e gestão de TI na Administração Pública Federal**

Finalmente, é importante considerar que a Administração Pública Federal ainda está em estágio básico de governança e gestão de TI, apresentando baixo nível de maturidade. É o que aponta um levantamento do TCU, a partir de dados coletados em 2016 com 339 instituições públicas federais. A constatação veio da análise do índice de governança de TI, iGovTI2016<sup>73</sup>, e indica que, à época, para o TCU, a TI ainda não era conduzida como parte integrante do negócio das organizações públicas, o que compromete o atendimento satisfatório e tempestivo das demandas da sociedade, cada vez mais dinâmicas e complexas.

O diagnóstico apontado acima e a perspectiva de que as estatais de TI (Serpro e Dataprev), em alguns casos, concentram a inteligência e as regras de negócio dos serviços pertencentes aos clientes governamentais, indicam que a opção da desestatização de tais estatais precisa ser acompanhada de investimentos no incremento dos níveis de maturidade em governança e gestão de TI dos citados clientes. Esse aperfeiçoamento é importante nos cenários em que há a manutenção do controle estatal, e imprescindível caso se opte pela desestatização, de modo a mitigar o risco de que os clientes governamentais atuem a reboque do(s) fornecedor(es) privado(s).

Nesse sentido, ratifica-se, desde já, a importância das iniciativas da Secretaria de Governo Digital (SGD) na organização do SISP<sup>74</sup>, com uma visão agregadora e estratégica, aliadas a iniciativas mitigadoras do risco aqui discutido, a exemplo da normatização própria, com destaque para Instrução Normativa nº 01, de 04/04/2019; e o recente Guia de Requisitos e de Obrigações quanto à Segurança da Informação e Privacidade, em aderência à nova LGPD.

---

<sup>73</sup> O estudo, que é realizado desde 2008, possibilita a comparação dos índices e a construção de uma série histórica que pode servir para identificar avanços ou retrocessos na governança das organizações avaliadas. Ao todo, 358 instituições, em todo o País, responderam ao questionário enviado pelo tribunal. Foram avaliados liderança da alta administração, estratégias e planos, informações, pessoas, processos e resultados.

<sup>74</sup> Mais informações disponíveis em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp>. Acesso em 30/03/2021.

# CONCLUSÃO

Conforme consignado no guia “Governança em Privatizações”, elaborado, em 2020, pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa:

Discussões sobre privatização devem considerar que, enquanto a venda da estatal busca aumentar a eficiência na alocação de recursos públicos e a qualidade na entrega do serviço, na passagem do controle público para o controle privado podem ocorrer externalidades negativas, assim como os adquirentes das estatais podem não ter incentivos adequados para atingir objetivos sociais definidos por lei ou por políticas públicas. Isso porque gestores privados tendem a priorizar a maximização de lucros.

O presente relatório buscou, especificamente para o caso da rediscussão da participação do Estado brasileiro no Serpro, apresentar vantagens e riscos atrelados tanto à manutenção do controle estatal quanto ao repasse das operações da empresa para a iniciativa privada. Espera-se que o exercício ora realizado tenha o condão de subsidiar os tomadores de decisão (Presidência da República, Casa Civil, Ministério da Economia e, no que couber, Congresso Nacional), de modo que os riscos aqui relatados, quando aplicáveis, sejam adequadamente avaliados e, a depender do caso, corretamente tratados ou expressamente aceitos.

De forma sintética, o que se observou é que a manutenção do controle estatal sobre o Serpro tem vantagens, entre as quais cabem citar as seguintes, apontadas pela OCDE: (a) produtos desenvolvidos desde o início, de acordo com as especificidades e requerimentos do setor público; (b) possibilidade de direcionar esforços em direção a objetivos e demandas da agenda de modernização pública; (c) expectativa de maior coerência das soluções; (d) facilidade de contratação de serviços pelos órgãos públicos; (e) gerenciamento de base de dados críticas; e (f) gerenciamento de sistemas legados estruturais. Nessa direção, destaca-se que órgãos e secretarias que figuram como principais clientes da estatal a colocaram como essencial para a execução de suas atividades. Não se pode negligenciar, contudo, que a alternativa (manutenção do controle estatal) apresenta riscos, entre os quais se destaca o de dependência de recursos do controlador para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio.

Em outra ponta, o repasse integral das operações do Serpro para a iniciativa privada também apresenta vantagens, como, por exemplo, (a) a redução do risco fiscal da União; (b) o estímulo aos órgãos e entidades públicas a incrementarem seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI e segurança da informação; e (c) no médio e longo prazo, a redução de preços dos serviços de TI ofertados ao governo, em razão (c.1) da expectativa de menores custos e despesas de pessoal dos fornecedores privados, (c.2) de maiores níveis de eficiência esperados a partir da assunção da operação pelo setor privado, e (c.3) do incremento da competitividade. Essa alternativa, contudo, dado o seu caráter disruptivo, precisa ser adequadamente avaliada, de modo que os riscos que emergem de sua adoção sejam corretamente endereçados. Tais riscos se relacionam à (a) segurança no tratamento de dados informações sigilosas; (b) fornecimento de serviços críticos de TI; (c) dependência e posicionamento privilegiado de fornecedor privado; (d) migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas; (e) majoração dos valores das contratações no mercado

em relação aos valores atuais; e (f) complexidade no suporte, manutenção e correção de sistemas estruturantes de gestão financeira.

A eventual alienação da empresa, dessa forma, demandará a construção de arranjos contratuais que garantam a proteção das informações e dados sigilosos e classificados sob a guarda do governo federal, incluindo, neste rol, informações pessoais e dados de cidadãos brasileiros, assim como a manutenção dos serviços críticos providos pela empresa estatal. Neste sentido, entende-se oportuno indicar que, antes de qualquer abordagem sobre o valor da empresa e a modelagem adotada para a desestatização da estatal, devem ser realizados estudos efetivos que abordem a viabilidade de transferência ao setor privado de todo o provimento dos serviços tecnológicos hoje demandados pelo Estado.

Salienta-se, finalmente, que, neste relatório, foram consideradas também soluções intermediárias, incluindo a fusão de Serpro e Dataprev, e, adicionalmente, a eventual abertura de capital da empresa resultante dessa operação societária. Observou-se que tais opções precisam ser, pelo menos, consideradas no processo de tomada de decisão sobre a rediscussão da participação do Estado no Serpro, já que, se adequadamente modeladas, têm o condão de permitir a redução do risco fiscal do controlador e ser um passo intermediário ao repasse integral das operações do Serpro para a iniciativa privada.

# ANEXOS

## I – COMPILAÇÃO DE CENÁRIOS E RISCOS

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
1	Atual	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção do controle da União, sem a introdução de qualquer participação privada</li> <li>Dependência de receitas oriundas dos clientes governamentais</li> <li>Despesas e custos com pessoal elevados</li> <li>Em caso de queda de receitas, sem os devidos ajustes nas despesas, incapacidade de a empresa realizar os investimentos necessários para a manutenção e atualização do parque tecnológico</li> <li>Transparência dos custos considerada insuficiente pelos <i>stakeholders</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Preservação do relacionamento histórico entre a estatal e seus principais clientes governamentais, inclusive no que concerne ao suporte, à manutenção e à correção de sistemas estruturantes</li> <li>Manutenção de informações sigilosas e sensíveis sob responsabilidade de empresa controlada pelo Estado</li> <li>Desnecessidade de revisões regulatórias mais profundas e da construção de arranjos contratuais mais complexos com o objetivo de mitigar os riscos da transferência da operação para a iniciativa privada</li> </ul>	<p><b>R1.</b> Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os estudos realizados para suportar a tomada de decisão podem não considerar todas as alternativas relevantes disponíveis</li> <li>Os estudos realizados podem não identificar ou, ainda, mensurar equivocadamente os riscos emergentes de cada alternativa considerada</li> <li>Insuficiência dos arranjos legais ou contratuais construídos para mitigar os riscos relevantes do modelo proposto</li> <li>Discussão sobre a revisão da propriedade estatal com foco apenas no objetivo de reduzir o número de empresas e a exposição ao risco fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolha equivocada entre as alternativas disponíveis</li> <li>Tratamento inadequado ou insuficiente dos riscos atrelados à alternativa escolhida</li> <li>Questionamentos, feitos pelos órgãos de controle, sobre a adequação do processo de tomada de decisão</li> <li>Deslegitimação e/ou insucesso do processo de revisão da propriedade estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> <li>Reordenamento do posicionamento do Estado na economia</li> <li>Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União</li> <li>Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> <li>Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>Busca de maior concorrência no segmento de contratações</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
							governamentais na área de TI  - Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado
				<b>R2.</b> Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio	- Crescimento de despesas e custos, em especial os relacionados a pessoal, em velocidade superior do que o das receitas  - Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, em razão (a) de menores dotações orçamentárias alocadas a tais órgãos, (b) do incremento da competição com empresas privadas de TI, (c) do advento de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem - capazes de substituir serviços atualmente prestados pela estatal, e (d) do eventual incremento de contratações conjuntas e centralizadas pelo órgão central de TI do Poder Executivo federal	- Redução do espaço fiscal do controlador, em razão da necessidade de aportar recursos na estatal para que esta realize investimentos e, no limite, arque com despesas de custeio	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro
				<b>R3.</b> Obsolescência tecnológica	- Incapacidade de a empresa gerar resultados econômico-financeiros suficientes para a cobertura de despesas operacionais e, também, de investimentos em manutenção e/ou atualização tecnológica	- Perda de competitividade, dificultando a captação de clientes privados e, até mesmo, induzindo a migração de clientes governamentais, o que poderia culminar na materialização do risco <b>R2</b>	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro  - Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					- Situação fiscal do controlador pode impossibilitar a alocação de recursos suficientes para que a estatal realize os investimentos necessários para manutenção e/ou atualização tecnológica		do exercício do poder tributário do Estado
				<b>R4.</b> Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, no que concerne à (s) estatal (is) de TI	- Redução de dotações orçamentárias de clientes governamentais, em razão da situação fiscal do controlador  - Incremento da competição com empresas privadas de TI  - Advento de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem - capazes de substituir serviços atualmente prestados pela estatal  - Eventual incremento de contratações conjuntas e centralizadas pelo órgão central de TI do Poder Executivo federal	- Redução de receitas, podendo culminar na materialização do risco <b>R2</b>	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro
				<b>R5.</b> Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais	- Atraso ou insuficiência de limites financeiros disponibilizados para os clientes governamentais, impedindo que estes arquem tempestivamente com os compromissos firmados junto à estatal	- Dificuldade de a estatal arcar com compromissos financeiros firmados junto aos seus fornecedores, podendo gerar multas e juros	- Provisamento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado
				<b>R6.</b> Interferência da União na definição do portfólio da empresa estatal	- Imputação, à estatal, do ônus da prestação de serviço (ou investimento) cuja receita (ou o retorno) seja incapaz de cobrir os custos	- Insuficiência do desempenho econômico-financeiro da estatal, o que poderia culminar na materialização dos riscos <b>R2 e R3</b>	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro  - Provisamento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
				<p><b>R7.</b> Perpetuação da dependência de órgãos e entidades públicas federais dos serviços prestados pela empresa estatal</p>	<p>- Especificidade da experiência e dos conhecimentos requeridos para o suporte, a manutenção e a correção de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária</p> <p>- Inexistência de incentivos para que clientes governamentais invistam no incremento dos seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI e segurança da informação</p>	<p>- Manutenção do posicionamento comercial privilegiado detido pela empresa estatal, no que concerne aos seus clientes governamentais</p>	<p>do exercício do poder tributário do Estado</p> <p>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</p> <p>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI</p> <p>- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado</p>
2	Fusão	<ul style="list-style-type: none"> <li>Manutenção do controle da União, sem a introdução de qualquer participação privada</li> <li>Fusão entre Serpro e Dataprev, com redução de estruturas administrativas duplicadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todas as citadas no cenário "Atual";</li> <li>Ganhos de escala, em razão da redução das estruturas administrativas redundantes, podem desaguar em uma empresa estatal com melhor desempenho econômico-financeiro, reduzindo o risco de dependência e possibilitando o pagamento de melhores dividendos ao controlador</li> <li>Possibilidade de a nova empresa, dado os seus ganhos de escala, praticar preços mais</li> </ul>	<p><b>R1.</b> Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados</p>	<p>- Os estudos realizados para suportar a tomada de decisão podem não considerar todas as alternativas relevantes disponíveis</p> <p>- Os estudos realizados podem não identificar ou, ainda, mensurar equivocadamente os riscos emergentes de cada alternativa considerada</p> <p>- Insuficiência dos arranjos legais ou contratuais construídos para mitigar os riscos relevantes do modelo proposto</p> <p>- Discussão sobre a revisão da propriedade estatal com foco</p>	<p>- Escolha equivocada entre as alternativas disponíveis</p> <p>- Tratamento inadequado ou insuficiente dos riscos atrelados à alternativa escolhida</p> <p>- Questionamentos, feitos pelos órgãos de controle, sobre a adequação do processo de tomada de decisão</p> <p>- Deslegitimação e/ou insucesso do processo de revisão da propriedade estatal</p>	<p>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</p> <p>- Reordenamento do posicionamento do Estado na economia</p> <p>- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União</p> <p>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos</p>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
			<p>competitivos, abrindo caminho para a redução dos preços praticados junto ao setor público e o crescimento de receitas oriundas de contratos firmados com o setor privado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redução do risco fiscal da União</li> </ul>		<p>apenas no objetivo de reduzir o número de empresas e a exposição ao risco fiscal</p>		<p>do exercício do poder tributário do Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI</li> <li>- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado</li> </ul>
				<p><b>R2.</b> Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crescimento de despesas e custos, em especial os relacionados a pessoal, em velocidade superior do que o das receitas</li> <li>- Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, em razão (a) de menores dotações orçamentárias alocadas a tais órgãos, (b) do incremento da competição com empresas privadas de TI, (c) do advento de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem - capazes de substituir serviços atualmente prestados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução do espaço fiscal do controlador, em razão da necessidade de aportar recursos na estatal para que esta realize investimentos e, no limite, arque com despesas de custeio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					pela estatal, e (d) do eventual incremento de contratações conjuntas e centralizadas pelo órgão central de TI do Poder Executivo federal		
				<p><b>R3.</b> Obsolescência tecnológica</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incapacidade de a empresa gerar resultados econômico-financeiros suficientes para a cobertura de despesas operacionais e, também, de investimentos em manutenção e/ou atualização tecnológica</li> <li>- Situação fiscal do controlador pode impossibilitar a alocação de recursos suficientes para que a estatal realize os investimentos necessários para manutenção e/ou atualização tecnológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incapacidade de a empresa gerar resultados econômico-financeiros suficientes para a cobertura de despesas operacionais e, também, de investimentos em manutenção e/ou atualização tecnológica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perda de competitividade, dificultando a captação de clientes privados e, até mesmo, induzindo a migração de clientes governamentais, o que poderia culminar na materialização do risco <b>R2</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>
				<p><b>R4.</b> Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, no que concerne à (s) estatal (is) de TI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução de dotações orçamentárias de clientes governamentais, em razão da situação fiscal do controlador</li> <li>- Incremento da competição com empresas privadas de TI</li> <li>- Advento de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem - capazes de substituir serviços atualmente prestados pela estatal</li> <li>- Eventual incremento de contratações conjuntas e centralizadas pelo órgão central de TI do Poder Executivo federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução de receitas, podendo culminar na materialização do risco <b>R2</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
				<p><b>R5.</b> Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais</p>	<p>- Atraso ou insuficiência de limites financeiros disponibilizados para os clientes governamentais, impedindo que estes arquem tempestivamente com os compromissos firmados junto à estatal</p>	<p>- Dificuldade de a estatal arcar com compromissos financeiros firmados junto aos seus fornecedores, podendo gerar multas e juros</p>	<p>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</p>
				<p><b>R6.</b> Interferência da União na definição do portfólio da empresa estatal</p>	<p>- Imputação, à estatal, do ônus da prestação de serviço (ou investimento) cuja receita (ou o retorno) seja incapaz de cobrir os custos</p>	<p>- Insuficiência do desempenho econômico-financeiro da estatal, o que poderia culminar na materialização dos riscos <b>R2 e R3</b></p>	<p>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</p> <p>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</p>
				<p><b>R7.</b> Perpetuação da dependência de órgãos e entidades públicas federais dos serviços prestados pela empresa estatal</p>	<p>- Especificidade da experiência e dos conhecimentos requeridos para o suporte, a manutenção e a correção de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária</p> <p>- Inexistência de incentivos para que clientes governamentais invistam no incremento dos seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI e segurança da informação</p>	<p>- Manutenção do posicionamento comercial privilegiado detido pela empresa estatal, no que concerne aos seus clientes governamentais</p>	<p>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores;</p> <p>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI; e</p> <p>- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado</p>
				<p><b>R8.</b> Demandas trabalhistas e dificuldades para reduzir o quadro de pessoal</p>	<p>- Diferenças entre os planos de cargos e salários, bem como os acordos coletivos de trabalho, das duas empresas federais de TI</p>	<p>- No curto prazo, a elevação dos custos da nova empresa pode exigir que o controlador aporte recursos, o que poderia culminar na materialização do risco <b>R2</b></p>	<p>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</p>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					- Baixa atratividade de eventuais planos de demissão voluntária ofertados aos recursos humanos excedentes		
				<b>R9.</b> Dificuldades na implementação da fusão	- A percepção dos clientes governamentais de que a junção das duas empresas poderia desaguar na priorização inadequada de algum dos serviços críticos atualmente prestados pelas estatais pode atrasar ou impedir a adoção dessa alternativa  - Diferenças entre as estruturas, as tecnologias, os conhecimentos das equipes e as culturas organizacionais das duas instituições podem atrasar ou impedir a adoção dessa alternativa	- Não realização (ou dificuldade de realização) dos ganhos de escala esperados a partir da fusão entre as empresas e, conseqüentemente, não consecução da redução do risco fiscal do controlador	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro  - Reordenamento do posicionamento do Estado na economia
				<b>R10.</b> Incremento da participação do Estado, via empresas estatais, no mercado de TI	- A empresa resultante da fusão de Serpro de Dataprev, além de concentrar as contratações públicas, pode avançar sobre mercados que atualmente estão sendo atendidos pela iniciativa privada, inclusive micro e pequenas empresas	- Concentração do mercado de TI	- Reordenamento do posicionamento do Estado na economia
3	Capital misto	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fusão entre Serpro e Dataprev, com redução de estruturas administrativas duplicadas.</li> <li>Abertura de capital da nova empresa, sem perda do controle estatal ou com algum mecanismo que preserve, ainda que</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todas as citadas no cenário "Fusão"</li> <li>Possibilidade de angariar recursos, junto a investidores privados, para o financiamento das atividades e dos investimentos da empresa</li> <li>Aperfeiçoamentos na governança corporativa e</li> </ul>	<b>R1.</b> Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os estudos realizados para suportar a tomada de decisão podem não considerar todas as alternativas relevantes disponíveis</li> <li>Os estudos realizados podem não identificar ou, ainda, mensurar equivocadamente os</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolha equivocada entre as alternativas disponíveis</li> <li>Tratamento inadequado ou insuficiente dos riscos atrelados à alternativa escolhida</li> <li>Questionamentos, feitos pelos órgãos de controle, sobre a adequação do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> <li>Reordenamento do posicionamento do Estado na economia</li> <li>Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
		residualmente, poder decisório à União na assembleia de acionistas	<p>nos reportes financeiros da empresa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Necessidade de atender a requisitos mais rígidos de transparência, especificamente no que concerne ao desempenho econômico-financeiro</li> <li>• Cobrança por maior eficiência e maiores retornos econômico-financeiros</li> </ul>		<p>riscos emergentes de cada alternativa considerada</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiência dos arranjos legais ou contratuais construídos para mitigar os riscos relevantes do modelo proposto</li> <li>- Discussão sobre a revisão da propriedade estatal com foco apenas no objetivo de reduzir o número de empresas e a exposição ao risco fiscal</li> </ul>	<p>processo de tomada de decisão</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deslegitimação e/ou insucesso do processo de revisão da propriedade estatal</li> </ul>	<p>decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI</li> <li>- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado</li> </ul>
				<p><b>R2.</b> Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crescimento de despesas e custos, em especial os relacionados a pessoal, em velocidade superior do que o das receitas</li> <li>- Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, em razão (a) de menores dotações orçamentárias alocadas a tais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução do espaço fiscal do controlador, em razão da necessidade de aportar recursos na estatal para que esta realize investimentos e, no limite, arque com despesas de custeio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					<p>órgãos, (b) do incremento da competição com empresas privadas de TI, (c) do advento de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem - capazes de substituir serviços atualmente prestados pela estatal, e (d) do eventual incremento de contratações conjuntas e centralizadas pelo órgão central de TI do Poder Executivo federal</p>		
				<p><b>R3.</b> Obsolescência tecnológica</p>	<p>- Incapacidade de a empresa gerar resultados econômico-financeiros suficientes para a cobertura de despesas operacionais e, também, de investimentos em manutenção e/ou atualização tecnológica</p> <p>- Situação fiscal do controlador pode impossibilitar a alocação de recursos suficientes para que a estatal realize os investimentos necessários para manutenção e/ou atualização tecnológica</p>	<p>- Perda de competitividade, dificultando a captação de clientes privados e, até mesmo, induzindo a migração de clientes governamentais, o que poderia culminar na materialização do risco <b>R2</b></p>	<p>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</p> <p>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</p>
				<p><b>R4.</b> Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, no que concerne à (s) estatal (is) de TI</p>	<p>- Redução de dotações orçamentárias de clientes governamentais, em razão da situação fiscal do controlador</p> <p>- Incremento da competição com empresas privadas de TI</p> <p>- Advento de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem - capazes de substituir serviços atualmente prestados pela estatal</p>	<p>- Redução de receitas, podendo culminar na materialização do risco <b>R2</b></p>	<p>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</p>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					- Eventual incremento de contratações conjuntas e centralizadas pelo órgão central de TI do Poder Executivo federal		
				<b>R5.</b> Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais	- Atraso ou insuficiência de limites financeiros disponibilizados para os clientes governamentais, impedindo que estes arquem tempestivamente com os compromissos firmados junto à estatal	- Dificuldade de a estatal arcar com compromissos financeiros firmados junto aos seus fornecedores, podendo gerar multas e juros  - Interrupção da prestação de serviços críticos, nos casos de (a) atrasos ou não pagamento por parte do cliente governamental, e (b) não acordo de preços	- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado
				<b>R6.</b> Interferência da União na definição do portfólio da empresa estatal	- Imputação, à estatal, do ônus da prestação de serviço (ou investimento) cuja receita (ou o retorno) seja incapaz de cobrir os custos	- Insuficiência do desempenho econômico-financeiro da estatal, o que poderia culminar na materialização dos riscos <b>R2 e R3</b>  - Questionamentos por parte dos acionistas minoritários, sob a alegação de abuso de poder do controlador	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro  - Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado
				<b>R7.</b> Perpetuação da dependência de órgãos e entidades públicas federais dos serviços prestados pela empresa estatal	- Especificidade da experiência e dos conhecimentos requeridos para o suporte, a manutenção e a correção de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária  - Inexistência de incentivos para que clientes governamentais invistam no incremento dos seus níveis de maturidade em governança e	- Manutenção do posicionamento comercial privilegiado detido pela empresa estatal, no que concerne aos seus clientes governamentais	- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores  - Busca de maior concorrência no segmento de contratações

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					gestão de TI e segurança da informação		governamentais na área de TI; e  - Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado
				<b>R8.</b> Demandas trabalhistas e dificuldades para reduzir o quadro de pessoal	- Diferenças entre os planos de cargos e salários, bem como os acordos coletivos de trabalho, das duas empresas federais de TI  - Baixa atratividade de eventuais planos de demissão voluntária ofertados aos recursos humanos excedentes	- No curto prazo, a elevação dos custos da nova empresa pode exigir que o controlador aporte recursos, o que poderia culminar na materialização do risco <b>R2</b>	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro
				<b>R9.</b> Dificuldades na implementação da fusão	- A percepção dos clientes governamentais de que a junção das duas empresas poderia desaguar na priorização inadequada de algum dos serviços críticos atualmente prestados pelas estatais pode atrasar ou impedir a adoção dessa alternativa  - Diferenças entre as estruturas, as tecnologias, os conhecimentos das equipes e as culturas organizacionais das duas instituições podem atrasar ou impedir a adoção dessa alternativa	- Não realização (ou dificuldade de realização) dos ganhos de escala esperados a partir da fusão entre as empresas e, conseqüentemente, não consecução da redução do risco fiscal do controlador	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro  - Reordenamento do posicionamento do Estado na economia
				<b>R10.</b> Incremento da participação do Estado, via empresas estatais, no mercado de TI	- A empresa resultante da fusão de Serpro de Dataprev, além de concentrar as contratações públicas, pode avançar sobre mercados que atualmente estão sendo	- Concentração do mercado de TI	- Reordenamento do posicionamento do Estado na economia

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					atendidos pela iniciativa privada, inclusive micro e pequenas empresas		
				<b>R11.</b> Dificuldade ou impossibilidade de implementação das melhorias necessárias à habilitação da empresa para abertura de capital	- Necessidade de realização de dispêndios adicionais para superar eventuais gaps existentes entre as práticas de governança corporativa atualmente adotadas pela empresa e as exigidas para ingressar no mercado de capitais	- No curto prazo, incremento de despesas administrativas da estatal  - Necessidade de aportes do controlador para viabilizar a implementação das melhorias necessárias à habilitação da empresa para abertura de capital  - Redução do espaço fiscal do controlador, no curto prazo  - Inviabilidade de se materializar a abertura de capital da nova empresa	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro  - Reordenamento do posicionamento do Estado na economia
				<b>R12.</b> Excessivo foco em maximização de resultados econômico-financeiros de curto prazo	- A entrada de acionistas minoritários e o redirecionamento estratégico da estatal no sentido de aumento de eficiência e de majoração da distribuição de dividendos, sem os devidos contrabalanceamentos	- Alocação insuficiente de recursos em suporte, manutenção e correção de sistemas estruturantes de gestão financeira, tributária e previdenciária, o que, no limite, pode culminar na descontinuidade dos serviços prestados ou no tratamento inadequado de informações protegidas por sigilo  - Majoração dos preços praticados junto aos clientes governamentais ou não compartilhamento dos ganhos de eficiência (decorrente, por exemplo,	- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União  - Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado  - Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
						da redução do custo com pessoal) - Diluição da participação do controlador, caso este não acompanhe os aportes requeridos  - Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio  - Redução do espaço fiscal do controlador, no curto prazo	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro  - Reordenamento do posicionamento do Estado na economia
				<b>R13.</b> Necessidade de aportes constantes dos acionistas para suportar as operações da estatal	- Insustentabilidade econômico-financeira da nova empresa, ainda que apenas de curto prazo		
4	Alienação	<ul style="list-style-type: none"> <li>Venda, para a iniciativa privada, das operações da empresa estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução do risco fiscal da União</li> <li>Estímulo aos órgãos e entidades públicas a incrementarem seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI e segurança da informação</li> <li>No médio e longo prazo, redução de preços dos serviços de TI ofertados ao governo, em razão (a) da expectativa de menores custos e despesas de pessoal dos fornecedores privados, (b) de maiores níveis de eficiência esperados a partir da assunção da operação pelo setor privado; e (c) do</li> </ul>	<b>R1.</b> Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os estudos realizados para suportar a tomada de decisão podem não considerar todas as alternativas relevantes disponíveis</li> <li>Os estudos realizados podem não identificar ou, ainda, mensurar equivocadamente os riscos emergentes de cada alternativa considerada</li> <li>Insuficiência dos arranjos legais ou contratuais construídos para mitigar os riscos relevantes do modelo proposto</li> <li>Discussão sobre a revisão da propriedade estatal com foco apenas no objetivo de reduzir o número de empresas e a exposição ao risco fiscal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Escolha equivocada entre as alternativas disponíveis</li> <li>Tratamento inadequado ou insuficiente dos riscos atrelados à alternativa escolhida</li> <li>Questionamentos, feitos pelos órgãos de controle, sobre a adequação do processo de tomada de decisão</li> <li>Deslegitimação e/ou insucesso do processo de revisão da propriedade estatal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> <li>Reordenamento do posicionamento do Estado na economia</li> <li>Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União</li> <li>Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
			incremento da competitividade				<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI</li> <li>- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado</li> </ul>
				<p><b>R5.</b> Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atraso ou insuficiência de limites financeiros disponibilizados para os clientes governamentais, impedindo que estes arquem tempestivamente com os compromissos firmados junto ao fornecedor de TI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interrupção da prestação de serviços críticos, nos casos de (a) atrasos ou não pagamento por parte do cliente governamental, e (b) não acordo de preços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>
				<p><b>R12.</b> Excessivo foco em maximização de resultados econômico-financeiros de curto prazo</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assunção do controle das operações por agentes privados e redirecionamento estratégico da empresa no sentido de aumento de eficiência e de majoração da distribuição de dividendos, sem os devidos contrabalanceamentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alocação insuficiente de recursos em suporte, manutenção e correção de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária, o que, no limite, pode culminar na descontinuidade dos serviços prestados ou no tratamento inadequado de informações protegidas por sigilo</li> <li>- Majoração dos preços praticados junto aos clientes governamentais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União</li> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
						ou não compartilhamento dos ganhos de eficiência (decorrente, por exemplo, da redução do custo com pessoal)	- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado
				<b>R14.</b> Tratamento inadequado de dados protegidos por sigilo fiscal	- Desconformidade na guarda e no tratamento dos dados armazenados pela empresa privada que passar a operar os sistemas estruturantes da gestão tributária do Estado, considerando, especialmente, a ausência de norma sobre o tema	- Exposição indevida de dados protegidos por sigilo fiscal  - Incremento de demandas judiciais envolvendo o Estado, em razão da exposição indevida de dados protegidos por sigilo fiscal	- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União
				<b>R15.</b> Tratamento inadequado de dados, especialmente os de natureza sigilosa, por terceiros	- Ausência de normatização sobre a responsabilização de agentes privados (pessoas físicas), no caso de tratamento inadequado (vazamentos, modificações ou perdas) de dados sob a guarda do Estado  - Ausência ou insuficiência de arranjos contratuais capazes de impedir o tratamento inadequado (vazamentos, modificações ou perdas) de dados sob a guarda do Estado	- Exposição indevida de dados sigilosos  - Impossibilidade de responsabilização dos agentes privados (pessoas físicas), no caso de vazamentos, modificações ou perdas de dados sob a guarda do Estado  - Incremento de demandas judiciais envolvendo o Estado, em razão da exposição indevida de dados sigilosos	- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União
				<b>R16.</b> Tratamento inadequado de regras de negócio e de informações sigilosas por empresas privadas	- Manutenção, em empresas terceirizadas, de informações sensíveis e sigilosas, sem a adoção das devidas salvaguardas  - Complexidade e custo de implementação de soluções técnicas para evitar o acesso indevido	- Utilização indevida das informações de serviços críticos e estruturantes, inclusive com fins de obtenção de retornos financeiros  - Interrupção ou prejuízo ao funcionamento de sistemas estruturantes	- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
							- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado
				<b>R17.</b> Tratamento inadequado, por empresas privadas, de informações classificadas	- Ausência de normatização sobre o tratamento, por empresas privadas, de informações classificadas	- Acesso a informações classificadas, inclusive, referentes à segurança do Estado brasileiro, por entidades privadas, sem que haja previsão normativa ou mecanismos de proteção adequados para tanto	- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União
				<b>R18.</b> Suporte, manutenção e correção inadequados de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária	- Assunção dos serviços da estatal por empresa não capacitada  - Ausência de experiência do mercado privado no suporte, na manutenção e na correção de sistemas estruturantes do Estado  - Perda dos empregados com experiência no suporte, na manutenção e na correção dos sistemas estruturantes  - Falta de investimentos de clientes governamentais no incremento dos seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI  - Custos elevados na implantação ou na migração de sistemas estruturantes desenvolvidos e geridos pelo Serpro	- Interrupção de sistemas estruturantes  - Prejuízos à gestão financeira e tributária do Estado	- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
				<p><b>R19.</b> Transferência de privilégio mercadológico para empresa ou grupo econômico que adquirir as operações do Serpro</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complexidade de migração dos sistemas estruturantes entre fornecedores</li> <li>- Necessidade de se criar arranjos, incluindo, contratos de longo prazo, para garantir que haja interesse privado nos ativos do Serpro</li> <li>- Concentração de mão de obra especializada no suporte, na manutenção e na correção de sistemas estruturantes do Estado na empresa que adquirir o Serpro</li> <li>-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprisionamento do Estado em relação às soluções tecnológicas fornecidas pela empresa ou grupo adquirente do Serpro (<i>lock-in</i>)</li> <li>- Incremento dos preços praticados pela empresa adquirente do Serpro, em virtude de sua posição privilegiada, caso não haja atuação regulatória adequada</li> <li>- Interrupção da prestação de serviços críticos, nos casos de (a) atrasos ou não pagamento por parte do cliente governamental, (b) não acordo de preços ou (c) falência da empresa contratada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI</li> <li>- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado</li> </ul>
				<p><b>R20.</b> Dificuldade na migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complexidade dos sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária do Estado, dificultando a eventual migração de tais sistemas em curto ou médio prazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependência em relação à empresa que adquirir as operações do Serpro</li> <li>- Morosidade na migração de sistemas estruturantes do Estado para o parque tecnológico de empresas privadas</li> <li>- Interrupção de sistemas estruturantes</li> <li>- Prejuízos à gestão financeira e tributária do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI</li> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
				<p><b>R21.</b> Perda de conhecimento especializado de TI no Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferência dos empregados públicos da empresa estatal para o mercado privado, sem a garantia de que tais recursos humanos continuarão atuando no suporte, na manutenção e na correção de sistemas estruturantes</li> <li>- Inexistência de arranjos contratuais capazes de garantir que a empresa adquirente das operações do Serpro não dispensará empregados-chave</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplificação das dificuldades dos clientes governamentais na gestão dos contratos de TI</li> <li>- Necessidade de que os clientes governamentais incrementem seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI, bem como reforcem suas equipes com profissionais da área</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> </ul>
				<p><b>R22.</b> Dependência em relação ao mercado privado, inclusive não nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complexidade dos sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária do Estado, dificultando a eventual migração de tais sistemas em curto ou médio prazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento dos preços praticados pelas empresas contratadas, em virtude de seu posicionamento de prestador de serviço essencial e cuja migração para outro fornecedor pode ser lenta e onerosa</li> <li>- Interrupção da prestação de serviços críticos, no caso de não pagamento ou não acordo de preços</li> <li>- Ocorrência de falhas e/ou interrupções de serviços críticos, em virtude de ocorrências relacionadas à licitação de soluções de TI de alta complexidade (como, por exemplo, atrasos, licitações fracassadas ou desertas, impugnações de certames e falência de fornecedora)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI</li> <li>- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado</li> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
				<p><b>R23.</b> Majoração, pelo menos, no curto prazo, dos valores das contratações de TI realizadas pelos órgãos e entidades públicas federais</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependência em relação ao mercado privado</li> <li>- Complexidade dos sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária do Estado</li> <li>- Transferência de privilégio mercadológico para empresa ou grupo econômico que adquirir as operações do Serpro</li> <li>- Inexistência ou insuficiência de arranjos contratuais que inibam a prática de preços desarrazoados pela empresa que adquirir as operações do Serpro</li> <li>- Excessivo foco em maximização de resultados econômico-financeiros por parte da empresa que adquirir as operações do Serpro</li> <li>- Não aplicação da atual imunidade tributária do Serpro à empresa adquirente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução do espaço fiscal do controlador, no curto prazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> <li>- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado</li> </ul>
				<p><b>R24.</b> Descontinuidade na prestação de serviço crítico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perda de conhecimento especializado de TI no Estado</li> <li>- Dificuldade na migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prejuízos à gestão financeira e tributária do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependência em relação ao mercado privado</li> <li>- Transferência de privilégio mercadológico para empresa ou grupo econômico que adquirir as operações do Serpro</li> <li>- Assunção dos serviços da estatal por empresa não capacitada</li> <li>- Suporte, manutenção e correção inadequados de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária</li> </ul>		
				<p><b>R25.</b> Insucesso no aperfeiçoamento dos níveis de maturidade em governança e gestão de TI na Administração Pública Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificidade da experiência e dos conhecimentos requeridos para o suporte, a manutenção e a correção de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária</li> <li>- Falta de investimentos de clientes governamentais no incremento dos seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplificação das dificuldades dos clientes governamentais de gestão dos contratos de TI</li> <li>- Descontinuidade na prestação de serviço crítico</li> <li>- Prejuízos à gestão financeira e tributária do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>
5	Liquidação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encerramento das atividades da empresa estatal, com realização de suas ativos e pagamento de seus passivos, após a migração planejada das operações para a iniciativa privada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilidade de se adotar uma transição mais lenta e planejada entre o modelo atual (empresa estatal) e o futuro (iniciativa privada)</li> <li>• Estímulo aos órgãos e entidades públicas a incrementarem sua maturidade na gestão de TI</li> </ul>	<p><b>R1.</b> Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Os estudos realizados para suportar a tomada de decisão podem não considerar todas as alternativas relevantes disponíveis</li> <li>- Os estudos realizados podem não identificar ou, ainda, mensurar equivocadamente os</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Escolha equivocada entre as alternativas disponíveis</li> <li>- Tratamento inadequado ou insuficiente dos riscos atrelados à alternativa escolhida</li> <li>- Questionamentos, feitos pelos órgãos de controle, sobre a adequação do</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> <li>- Reordenamento do posicionamento do Estado na economia</li> <li>- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
			<ul style="list-style-type: none"> <li>No médio e longo prazo, redução de preços dos serviços de TI ofertados ao governo, tanto em razão da redução dos custos e despesas de pessoal quanto de maiores níveis de eficiência esperados a partir da assunção da operação pelo setor privado</li> </ul>		<p>riscos emergentes de cada alternativa considerada</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiência dos arranjos legais ou contratuais construídos para mitigar os riscos relevantes do modelo proposto</li> <li>- Discussão sobre a revisão da propriedade estatal com foco apenas no objetivo de reduzir o número de empresas e a exposição ao risco fiscal</li> </ul>	<p>processo de tomada de decisão</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deslegitimação e/ou insucesso do processo de revisão da propriedade estatal</li> </ul>	<p>decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI</li> <li>- Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado</li> </ul>
				<p><b>R2.</b> Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crescimento de despesas e custos, em especial os relacionados a pessoal, em velocidade superior do que o das receitas</li> <li>- Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, em razão (a) de menores dotações orçamentárias alocadas a tais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redução do espaço fiscal do controlador, em razão da necessidade de aportar recursos na estatal para que esta realize investimentos e, no limite, arque com despesas de custeio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					órgãos, (b) do incremento da competição com empresas privadas de TI, (c) do advento de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem - capazes de substituir serviços atualmente prestados pela estatal, e (d) do eventual incremento de contratações conjuntas e centralizadas pelo órgão central de TI do Poder Executivo federal		
				<b>R5.</b> Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais	- Atraso ou insuficiência de limites financeiros disponibilizados para os clientes governamentais, impedindo que estes arquem tempestivamente com os compromissos firmados junto ao fornecedor de TI	- Interrupção da prestação de serviços críticos, nos casos de (a) atrasos ou não pagamento por parte do cliente governamental, e (b) não acordo de preços	- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado
				<b>R14.</b> Tratamento inadequado de dados protegidos por sigilo fiscal	- Desconformidade na guarda e no tratamento dos dados armazenados pela empresa privada que passar a operar os sistemas estruturantes da gestão tributária do Estado, considerando, especialmente, a ausência de norma sobre o tema	- Exposição indevida de dados protegidos por sigilo fiscal  - Incremento de demandas judiciais envolvendo o Estado, em razão da exposição indevida de dados protegidos por sigilo fiscal	- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União
				<b>R15.</b> Tratamento inadequado de dados, especialmente os de natureza sigilosa, por terceiros	- Ausência de normatização sobre a responsabilização de agentes privados (pessoas físicas), no caso de tratamento inadequado (vazamentos, modificações ou perdas) de dados sob a guarda do Estado  - Ausência ou insuficiência de arranjos contratuais capazes de impedir o tratamento inadequado (vazamentos,	- Exposição indevida de dados sigilosos  - Impossibilidade de responsabilização dos agentes privados (pessoas físicas), no caso de vazamentos, modificações ou perdas de dados sob a guarda do Estado	- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					modificações ou perdas) de dados sob a guarda do Estado	- Incremento de demandas judiciais envolvendo o Estado, em razão da exposição indevida de dados sigilosos	
				<b>R16.</b> Tratamento inadequado de regras de negócio e de informações sigilosas por empresas privadas	- Manutenção, em empresas terceirizadas, de informações sensíveis e sigilosas, sem a adoção das devidas salvaguardas  - Complexidade e custo de implementação de soluções técnicas para evitar o acesso indevido	- Utilização indevida das informações de serviços críticos e estruturantes, inclusive com fins de obtenção de retornos financeiros  - Interrupção ou prejuízo ao funcionamento de sistemas estruturantes	- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União  - Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado
				<b>R17.</b> Tratamento inadequado, por empresas privadas, de informações classificadas	- Ausência de normatização sobre o tratamento, por empresas privadas, de informações classificadas	- Acesso a informações classificadas, inclusive, referentes à segurança do Estado brasileiro, por entidades privadas, sem que haja previsão normativa ou mecanismos de proteção adequados para tanto	- Segurança da informação sensível e sigilosa, inclusive a decorrente do exercício das gestões tributária, previdenciária e financeira pela União
				<b>R18.</b> Suporte, manutenção e correção inadequados de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária	- Assunção dos serviços da estatal por empresa não capacitada  - Ausência de experiência do mercado privado no suporte, na manutenção e na correção de sistemas estruturantes do Estado  - Perda dos empregados com experiência no suporte, na	- Interrupção de sistemas estruturantes  - Prejuízos à gestão financeira e tributária do Estado	- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					<p>manutenção e na correção dos sistemas estruturantes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de investimentos de clientes governamentais no incremento dos seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI</li> <li>- Custos elevados na implantação ou na migração de sistemas estruturantes desenvolvidos e geridos pelo Serpro</li> </ul>		
				<p><b>R20.</b> Dificuldade na migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complexidade dos sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária do Estado, dificultando a eventual migração de tais sistemas em curto ou médio prazo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependência em relação à empresa que adquirir as operações do Serpro</li> <li>- Morosidade na migração de sistemas estruturantes do Estado para o parque tecnológico de empresas privadas</li> <li>- Interrupção de sistemas estruturantes</li> <li>- Prejuízos à gestão financeira e tributária do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI</li> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>
				<p><b>R21.</b> Perda de conhecimento especializado de TI no Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Transferência dos empregados públicos da empresa estatal para o mercado privado, sem a garantia de que tais recursos humanos continuarão atuando no suporte, na manutenção e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplificação das dificuldades dos clientes governamentais na gestão dos contratos de TI</li> <li>- Necessidade de que os clientes governamentais incrementem seus níveis de maturidade em</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> </ul>

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					na correção de sistemas estruturantes  - Inexistência de arranjos contratuais capazes de garantir que a empresa adquirente das operações do Serpro não dispensará empregados-chave	governança e gestão de TI, bem como reforcem suas equipes com profissionais da área	
				<b>R22.</b> Dependência em relação ao mercado privado inclusive não nacional	- Complexidade dos sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária do Estado, dificultando a eventual migração de tais sistemas em curto ou médio prazo	- Incremento dos preços praticados pelas empresas contratadas, em virtude de seu posicionamento de prestador de serviço essencial e cuja migração para outro fornecedor pode ser lenta e onerosa  - Interrupção da prestação de serviços críticos, no caso de não pagamento ou não acordo de preços  - Ocorrência de falhas e/ou interrupções de serviços críticos, em virtude de ocorrências relacionadas à licitação de soluções de TI de alta complexidade (como, por exemplo, atrasos, licitações fracassadas ou desertas, impugnações de certames e falência de fornecedora)	- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores  - Busca de maior concorrência no segmento de contratações governamentais na área de TI  - Remuneração adequada pelo provimento de serviços de TI ao Estado  - Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado
				<b>R23.</b> Majoração, pelo menos, no curto prazo, dos valores das contratações de TI realizadas pelos órgãos e entidades públicas federais	- Dependência em relação ao mercado privado  - Complexidade dos sistemas estruturantes de gestão	- Redução do espaço fiscal do controlador, no curto prazo	- Sustentabilidade fiscal do Estado brasileiro  - Remuneração adequada pelo provimento de

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					financeira e tributária do Estado  - Transferência de privilégio mercadológico para empresa ou grupo econômico que adquirir as operações do Serpro  - Inexistência ou insuficiência de arranjos contratuais que inibam a prática de preços desarrazoados pela empresa que adquirir as operações do Serpro  - Excessivo foco em maximização de resultados econômico-financeiros por parte da empresa que adquirir as operações do Serpro  - Não aplicação da atual imunidade tributária do Serpro à empresa adquirente		serviços de TI ao Estado
				<b>R24.</b> Descontinuidade na prestação de serviço crítico	- Perda de conhecimento especializado de TI no Estado  - Dificuldade na migração dos sistemas para o parque tecnológico de empresas privadas  - Dependência em relação ao mercado privado  - Transferência de privilégio mercadológico para empresa ou grupo econômico que	- Prejuízos à gestão financeira e tributária do Estado	- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado

Cenário	Nomenclatura	Características	Principais Vantagens	Principais Riscos	Principais Causas	Principais Consequências	Principais objetivos impactados
					<p>adquirir as operações do Serpro</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Assunção dos serviços da estatal por empresa não capacitada</li> <li>- Suporte, manutenção e correção inadequados de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária</li> </ul>		
				<p><b>R25.</b> Insucesso no aperfeiçoamento dos níveis de maturidade em governança e gestão de TI na Administração Pública Federal</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Especificidade da experiência e dos conhecimentos requeridos para o suporte, a manutenção e a correção de sistemas estruturantes de gestão financeira e tributária</li> <li>- Falta de investimentos de clientes governamentais no incremento dos seus níveis de maturidade em governança e gestão de TI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amplificação das dificuldades dos clientes governamentais de gestão dos contratos de TI</li> <li>- Descontinuidade na prestação de serviço crítico</li> <li>- Prejuízos à gestão financeira e tributária do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Minimização de dependência tecnológica, em relação a soluções e fornecedores</li> <li>- Provimento estável de serviços críticos, incluindo os oriundos do exercício do poder tributário do Estado</li> </ul>

## II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Por meio do documento MANIFESTAÇÃO - Relatório Preliminar de Avaliação nº 828589, anexo ao Ofício: DIJUG/SUPJU - 010356/2021, de 01/07/2021, a estatal se manifestou da seguinte forma:

O SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO, Empresa Pública Federal, criado pela Lei nº 4.516/64 e regido pela Lei nº 5.615/70, inscrito no CNPJ sob o nº 33.683.111/0001-07, com sede no SGAN, Quadra 601, Módulo V, Brasília-DF, 70836-900, Fone (61) 2021-8000, tendo em vista o OFÍCIO Nº 11671/2021/CGLOG/DAE/SFC/CGU, de 10/06/2021, que encaminha o Relatório Preliminar de Avaliação nº 828589, vem manifestar-se nos termos abaixo transcritos.

Conforme registrado na página 4 do referido Relatório Preliminar, o objetivo do trabalho é oferecer aos tomadores de decisão subsídios capazes de qualificar as discussões no contexto da inclusão do SERPRO no Programa Nacional de Desestatização, a partir de “um amplo levantamento de informações visando - a partir do estabelecimento de cenários - à identificação de riscos que possam impedir ou dificultar que o Estado brasileiro cumpra objetivos relevantes”.

Dada a clareza desses objetivos e do papel do SERPRO neste procedimento, descabe, por certo, trazer elementos de mérito relacionados aos cenários aventados (“Atual”, “Fusão”, “Capital misto”, “Alienação” e “Liquidação”), o que competirá aos tomadores de decisão (Presidência da República, Casa Civil, Ministério da Economia e, no que couber, Congresso Nacional).

Não obstante, entende-se que o SERPRO possa contribuir com dados e informações adicionais, para além daqueles já apresentados e sistematizados no Relatório Preliminar, que, por sua pertinência, mereceriam compor o Relatório Final.

Os eventos de risco identificados no Relatório Preliminar para o cenário “atual” foram:

- R1. Decisão tomada com base em estudos insuficientes ou que não considere os estudos realizados;
- R2. Dependência de aportes do Tesouro Nacional para o financiamento de investimentos e de despesas de custeio;
- R3. Obsolescência tecnológica;
- R4. Redução da demanda de bens e serviços de TI por órgãos governamentais, no que concerne à (s) estatal (is) de TI;
- R5. Atrasos no recebimento (financeiro) de serviços prestados a órgãos e entidades públicas federais;

- R6. Interferência da União na definição do portfólio da empresa estatal; e
- R7. Perpetuação da dependência de órgãos e entidades públicas federais dos serviços prestados pela empresa estatal.

Atualmente, há ações de gerenciamento de riscos e controles internos para redução das principais causas relacionadas aos riscos R2, R3, R4 e R5, a saber:

a. Ações para redução de despesa com pessoal

Observa-se que a Estatal vem empreendendo esforços ao longo dos últimos três anos para redução do quadro de pessoal (redução de 1.218 empregados). Em 2020, houve uma redução de 994 empregados e as saídas foram motivadas, principalmente, pela adesão de 838 empregados ao Programa de Demissão Voluntária - PDV.

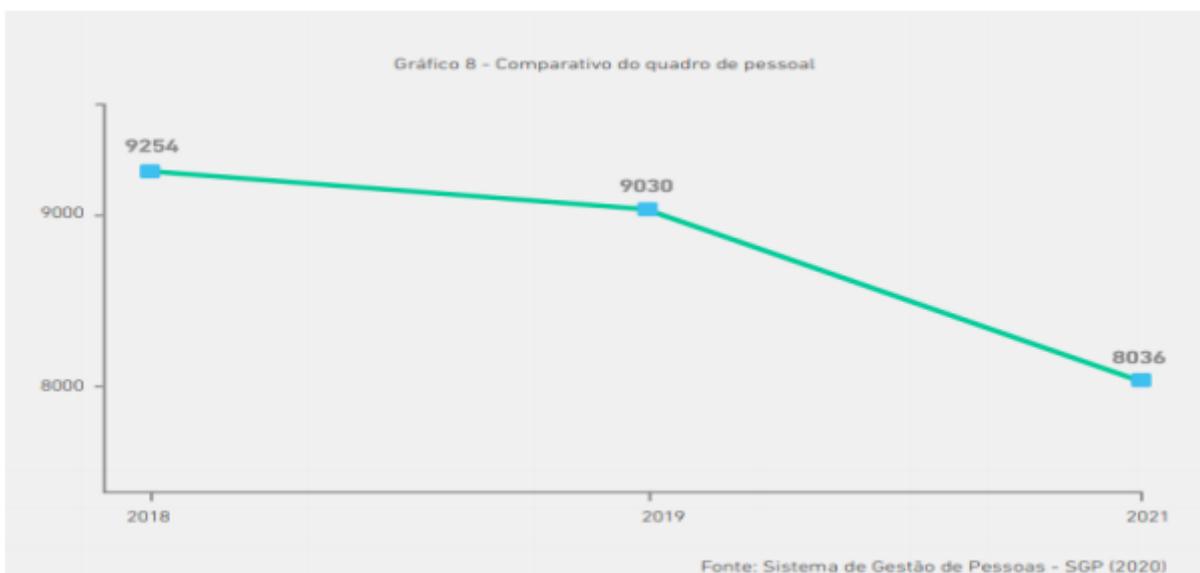


Tabela 3 - Perfis dos empregados do Serpro

PERFIL	2018	2019	2020
<b>Cargo</b>			
Analista	4.007	3.966	3.686
Técnico	1.960	1.915	1.571
Auxiliar	3.287	3.149	2.779
<b>Especialidade</b>			
Fundamental	294	281	224
Médio	3.143	3.025	2.532
Superior	4.838	4.737	4.365
Pós-graduação	979	987	915
<b>Quadro</b>			
Interno	6.898	6.808	5.869
Externo	2.356	2.222	2.167
<b>TOTAL*</b>	<b>9.254</b>	<b>9.030</b>	<b>8.036</b>

\* Não foram incluídos os cargos em comissão.

Fonte: Sistema de Gestão de Pessoas - SGP (2020)

#### b. Ações para redução de despesa com custeio em geral

Apesar do impacto da pandemia da COVID-19, a Estatal em análise alcançou lucro líquido de R\$ 462,1 milhões em 2020. A queda na arrecadação federal provocou restrições orçamentárias nos clientes dependentes de recursos do OGU, o que resultou em queda da receita oriunda do setor público da ordem de R\$ 285,8 milhões. Por outro lado, o crescimento de R\$ 128,4 milhões nas receitas provenientes de clientes privados reflete positivamente a estratégia adotada de intensificar a diversificação da carteira de clientes e a geração de novos negócios, o que trouxe o resultado da expansão das receitas com o mercado privado.

No tocante aos gastos totais, observou-se uma redução de 2,5% em relação ao exercício anterior influenciada, principalmente, pelas reduções em gastos com custeio, em especial custeio logístico e de TI, além da redução dos créditos a receber. O aumento dos gastos com pessoal decorreu principalmente de fator não recorrente, como a realização do Programa de Demissão Voluntária - PDV com a adesão de 838 empregados, representando 29,7% do público alvo, cujo custo totalizou R\$ 131,2 milhões, mas que irá otimizar os gastos operacionais no futuro, pois há previsão de redução da folha de pagamentos a partir de 2021 em montante aproximado de R\$ 225 milhões, o que reforçará ainda mais a capacidade da empresa de alcançar a sustentabilidade empresarial.

A apuração de receitas em montante superior aos gastos realizados permitiu à Estatal encerrar o exercício de 2020 com uma margem líquida de 16,9%. O saldo de caixa registrou aumento

de 68,2%, saindo de R\$ 1.007,5 milhões em 2019 para R\$ 1.694,5 milhões em 2020, apresentando um índice superior a 94% de recebimento das faturas que foram emitidas em 2020. O Serpro foi capaz de gerar caixa em 10 dos 12 meses do ano, o que significa dizer que a entrada de recursos financeiros foi superior às saídas. A exceção ocorreu nos meses de janeiro e de junho. No mês de janeiro, historicamente, observa-se redução do nível de entradas, e no mês de junho, a saída superou a entrada de caixa devido ao pagamento de dividendos ao acionista da empresa, equivalente a R\$ 117,6 milhões.

A melhora no saldo de caixa é evidenciada pelos índices de liquidez corrente e imediata. O primeiro alcançou o patamar de 2,1, o que significa que as disponibilidades de recursos a curto prazo tornaram-se mais do que suficientes para cobrir as obrigações do mesmo período. Essa melhoria qualitativa fica ainda mais evidenciada com a progressão no que se refere à liquidez de curtíssimo prazo, tendo em vista que a liquidez imediata chegou a 1,5, em contraposição ao 1,1 do final do exercício 2019.

A composição do ativo total da empresa apresentou aumento do ativo circulante, principalmente em razão do crescimento do saldo de caixa e equivalentes ao caixa, e diminuição do ativo não circulante, com redução da conta de realizável a longo prazo.

Quanto ao passivo, apurou-se: acréscimo do passivo circulante, impactado pelo PDV; redução do passivo não circulante, consequência da revisão atuarial dos benefícios de previdência complementar e plano de assistência à saúde oferecidos pelo Serpro; e incremento de R\$ 752 milhões no patrimônio líquido.

Os saldos dos principais grupos de contas, o comparativo com o desempenho 2019 e a análise da variação de resultados sem os eventos não recorrentes podem ser consultados no Relatório da Administração 2020 e na Carta Anual de Políticas Públicas e de Governança Corporativa - 2020/2021, disponíveis em: <https://www.transparencia.serpro.gov.br/acesso-a-informacao/contas-anuais/2020>.

Adicionalmente, o Serpro instituiu em 2020 o Programa de Otimização de Gastos (POG) com o objetivo de otimizar gastos sem impactar na qualidade e prazo dos serviços prestados, com vistas a potencializar os resultados empresariais.

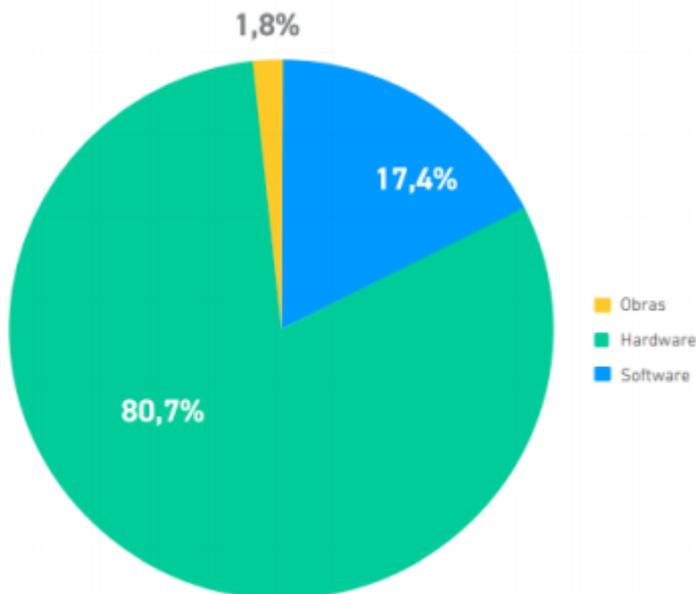
c. Ações redutoras quanto à incapacidade de investimento em manutenção e/ou atualização tecnológica

A realização dos investimentos em relação ao exercício anterior apresentou variação positiva em 43,06%, influenciada principalmente pela melhora observada na execução financeira, onde a geração de caixa operacional ao longo do exercício permitiu que a empresa realizasse nível maior de investimentos. Foram executados investimentos em novas tecnologias, infraestrutura do ambiente operacional de TI e infraestrutura de logística, incluindo o provimento e manutenção da infraestrutura de instalações dos centros de dados.

O gráfico abaixo demonstra a composição dos investimentos realizados que, em sua maior parte, foram direcionados para infraestrutura de TI, para garantir qualidade e níveis de

serviços firmados junto aos clientes, com inovação tecnológica e adequações dos ambientes produtivos e da infraestrutura.

Gráfico 13 - Composição dos investimentos realizados 2020



Fonte: Tesouro Gerencial (2020)

#### d. Ações redutoras quanto à obsolescência tecnológica

A Estatal tem adotado como direcionamento estratégico a redução da obsolescência do seu parque tecnológico, tanto em hardware quanto em software. Explicita por meio do Relatório Integrado de Gestão 2020, que a redução da obsolescência a zero é um objetivo de longo prazo que tem se intensificado recentemente. Para 2021, diante da relevância do tema para a empresa, foi incluída uma meta no Planejamento Estratégico para eliminar em 60% tal obsolescência, cujo detalhamento encontra-se disponível no Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação – PETI (<https://www.transparencia.serpro.gov.br/governanca-corporativa/governanca-de-ti/peti-pdti-versa-o-resumida-2020.pdf>):



e. Ações redutoras de causas voltadas para o advento da Estatal não dispor de novas tecnologias - como, por exemplo, serviços em nuvem

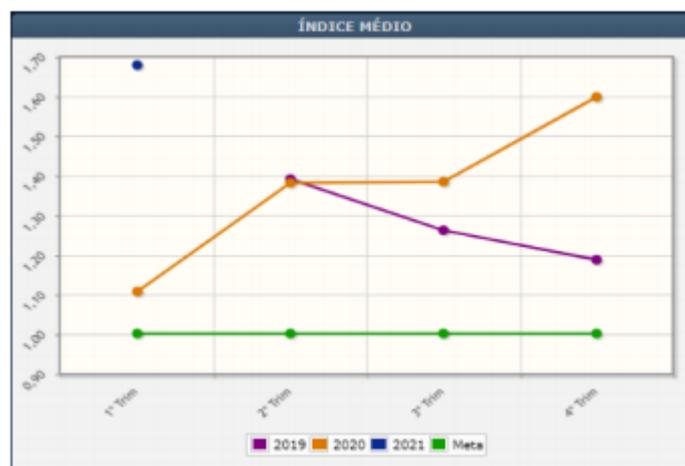
Em 2020, a empresa revisou suas linhas de negócio, e agora oferece seus serviços agrupados conforme a figura abaixo. Essa revisão segmenta melhor as soluções digitais, facilita o processo de definição de estratégias de marketing e de negócios por linha, a saber:



f. Aspectos concernente à eficiência operacional do SERPRO (serviços de desenvolvimento)

O Relatório Preliminar referência as constatações do TCU no TC 013.463/2017-9, relacionadas ao período de 2014 a 2017, citando que, “de acordo com Vital do Rêgo, as pesquisas de satisfação revelaram que, do ponto de vista da clientela, existiam deficiências na prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas”.

A esse respeito, convém trazer a conhecimento o Indicador “Índice Médio de Eficiência Produtiva”, que mede a eficiência global no desenvolvimento de sistemas no Serpro em relação à eficiência observada no mercado:



O último valor apurado, ao final do 1º trimestre, corresponde a 1,68 e a meta estabelecida é  $\geq 1,0$ . Este valor está 1,68 vezes superior em relação à meta.

O resultado apurado mostra uma produtividade acima do mercado (16,15 HH/PF) referenciada pelo ISBSG (International Software Benchmarking Standards Group).

Para a medição do indicador, é contabilizado o esforço do SERPRO ao produzir o volume de PF do período. Em seguida, compara-se o esforço SERPRO ao esforço do mercado para produzir o mesmo volume.

Ao observar a série histórica, na primeira medição realizada (2º trimestre/2019) a eficiência produtiva do SERPRO já se mostrava superior à da média do mercado. Essa curva se mostra crescente nas últimas medições.

Esses são, portanto, os dados e informações reputados pertinentes para avaliação da CGU.

### **ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Devido à relevância das informações trazidas pela estatal em sua manifestação, notadamente em relação ao cenário atual da empresa, a referida manifestação foi incorporada aos riscos apresentados neste Relatório. Somente o item f da manifestação “Aspectos concernente à eficiência operacional do SERPRO (serviços de desenvolvimento)” foi incorporado à nota de rodapé que faz menção à manifestação do Relator no TC 013.463/2017-9, em relação à prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas da estatal.