

TC 006.696/2020-1

Tipo: Representação (com pedido de medida cautelar)

Unidade jurisdicionada: Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)

Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU)

Proposta: cautelar *inaudita altera pars*, oitiva e diligência

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União (MPTCU) a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no processo administrativo 130-2020 do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro – UASG 806030), o qual se refere à dispensa de licitação fundamentada em situação emergencial, conforme a Lei 13.303/2016, art. 29, inciso XV (peça 1).

HISTÓRICO

2. O Serpro é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Economia e tem por objeto a execução de serviços de tratamento de informações e processamento de dados, conforme estabelece o art. 1º da Lei 5.615/1970. É regido pelas determinações regulatórias das empresas estatais, entre elas a Lei 13.303/2016.

3. O processo de dispensa de licitação 130-2020 originou o Contrato 73.353/2020, celebrado com a empresa PricewaterhouseCoopers Tecnologia da Informação Ltda. (PwC), em 4/2/2020. Esse ajuste, com prazo de vigência até 22/5/2020, ou seja, com duração de 109 dias, e no valor de R\$ 12.317.301,14, tem por objeto “a avaliação de processos e tecnologia, arquitetura, ferramentas e segurança da informação” de dez sistemas do Serproⁱ (peça 6, p. 84 e 87).

4. A avaliação abrange a análise de integridade dos sistemas alvo nos seguintes segmentos de tecnologia: i) processos e procedimentos adotados no desenvolvimento e operação de tecnologia da informação (TI); ii) avaliação da arquitetura da solução atual e recomendações; iii) avaliação das tecnologias e ferramentas utilizadas nos sistemas e recomendações; e iv) avaliação de segurança, englobando, teste de invasão, análise de código-fonte *Static Application Security Testing* (SAST), análise de vulnerabilidade e de infraestrutura, avaliação *hardening*ⁱⁱ dos servidores e dos ativos, incluindo sistemas operacionais, bancos de dados e dispositivos de rede, avaliação de segurança do ambiente operacional (peça 4, p. 117).

5. A contratação foi precedida de reuniões com três potenciais fornecedores (Accenture, Ernst & Young e PwC). Dessas reuniões, participou ativamente na condução do processo de contratação, entre outros representantes do Serpro, o Diretor Jurídico e de Governança e Gestão, Sr. Gileno Gurjão Barreto, conforme atestam suas atas (peça 4, p. 71-76 e 90-91; peça 4, p. 83-84; e peça 4, p. 79-80 e 81-82; respectivamente). A contratação também foi antecedida da elaboração de documento sobre cenários para análise de integridade dos dez sistemas objeto da avaliação pela contratada. Esse documento foi utilizado para subsidiar as propostas de preços junto àquelas três empresasⁱⁱⁱ.

6. Diante de dúvidas quanto à real necessidade da dispensa de licitação e do valor envolvido na contratação, em 13/2/2020, o MPTCU interpôs representação neste Tribunal alegando possíveis irregularidades quanto à situação emergencial que ensejou a contratação, bem como quanto ao seu custo.

7. Convém destacar que, em 11/2/2020, representantes do Serpro, entre eles o seu Diretor

Jurídico e de Governança e Gestão, reuniram-se com integrantes desta Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) para tratar do contrato representado. Na ocasião, eles entregaram à Sefti um caderno contendo diversos documentos que instruíram a contratação, cuja cópia digitalizada foi acostada às peças 4 a 8 destes autos. Saliente-se que a Sefti desconhece se essa documentação corresponde à cópia de todo o processo administrativo 130-2020.

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

8. Inicialmente, deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU (RITCU), haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsável sujeito à sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação e endereço do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.

9. Além disso, o MPTCU possui legitimidade para representar ao Tribunal, consoante disposto no inciso VII do art. 237 do RITCU c/c o inciso I do art. 81 da Lei 8.443/1992.

10. Ainda, conforme dispõe o art. 103, § 1º, *in fine*, da Resolução – TCU 259/2014, verifica-se a existência do interesse público no trato das supostas irregularidades, pois a alegada contratação direta sem a devida caracterização de situação emergencial em detrimento do regular processo licitatório e a potencial contratação por preço superior ao praticado no mercado poderia, em tese, causar prejuízo ao Serpro.

11. Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do RITCU, aplicável às representações de acordo com o parágrafo único do art. 237 do mesmo regimento.

EXAME TÉCNICO

1. Das supostas irregularidades cometidas

1.1. Ausência de situação de emergência que justifique a dispensa de licitação

1.1.1. Alegações do MPTCU

12. O MPTCU destacou que a dispensa de licitação que originou o Contrato 73.353/2020 fundamentou-se no inciso XV do art. 29 da Lei 13.303/2016, que assim dispõe (peça 1, p. 2):

Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista:

XV - em situações de emergência, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no § 2º ; (grifou-se)

13. Face ao positivado na retromencionada norma, o Parquet ressaltou que a dispensa de licitação em situação de emergência caracteriza-se quando há urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança e deve abranger somente os bens necessários ao atendimento da situação emergencial (peça 1, p. 2).

14. Nesse sentido, o MPTCU citou o Enunciado de Jurisprudência relativo ao Acórdão 4.570/2014-TCU-1ª Câmara, segundo o qual a contratação emergencial destina-se somente a contornar acontecimentos efetivamente imprevistos, que se situam fora da esfera de controle do administrador (peça 1, p. 2).

15. Cotejando a Lei 13.303/2016 com o objeto da contratação, o MPTCU suscitou dúvidas

quanto à efetiva caracterização da situação emergencial, uma vez que o objeto do contrato possui natureza ampla, envolvendo a avaliação de dez sistemas do Serpro sob diferentes aspectos.

16. Para corroborar seu entendimento, o *Parquet* citou artigo publicado no *site* www.capitaldigital.com.br (peça 1, p. 2). Esse artigo questionou a existência da situação emergencial para justificar a contratação e ainda mencionou que o Diretor Jurídico e de Governança e Gestão do Serpro, o Sr. Gileno Gurjão Barreto, já foi funcionário da empresa PwC (peça 9).

1.1.2. Análise

17. Entre os documentos entregues à Sefti pelo Serpro na reunião realizada em 11/2/2020, encontra-se a 3ª versão do Projeto Básico Simplificado (PBS) Supec 115/2020 da contratação em exame (peça 4, p. 4-28).

18. Da análise do PBS 115/2020, que não possui data e nem signatários, observa-se que a razão da contratação foi fundamentada em falha ocorrida em 25/11/2019 na transmissão dos registros referentes à extração e à gestão de informações críticas de dados estatísticos das exportações brasileiras em sistema produzido pelo Serpro, denominado Pucomex DU-E. Esse incidente, amplamente divulgado na mídia, inclusive estrangeira, acarretou danos à imagem da instituição, segundo o PBS (peça 4, p. 4 e 20).

19. Ainda de acordo com o PBS, de forma a sanar a falha identificada, o Serpro adotou providências internas, sendo constatado por suas áreas técnicas que os processos e a segurança da informação restaram comprometidos, havendo risco de a falha vir a acontecer novamente, inclusive em outros sistemas da instituição, tão ou mais sensíveis do que o Pucomex DU-E. A possível recorrência de falhas similares decorreria de lacunas na governança, nos processos e/ou nos controles de segurança, os quais permeiam aproximadamente 2.000 sistemas operados ou mantidos pela empresa. (peça 4, p. 4 e 23-24)

20. Diante do risco de o Brasil ter suas estatísticas e números colocados em dúvida, conforme o PBS, o Serpro pretendeu ter uma dupla verificação do incidente, com vistas à análise de sua extensão, dos danos ocorridos e de outros eventualmente até então não conhecidos, que poderiam resultar em graves prejuízos ao comércio exterior brasileiro, com impactos na balança comercial e na cotação das moedas estrangeiras (peça 4, p. 4 e 23-24).

21. Nesse contexto, o Serpro decidiu, em reunião do seu Comitê Estratégico de Gerenciamento de Crise (CEGC) realizada em 8/1/2020, do qual faz parte seu Diretor Jurídico e de Governança e Gestão, contratar empresa especializada para prestação de consultoria para análise de integridade de seus sistemas críticos (peça 4, p. 77-78). O objeto da consultoria, conforme o PBS, é realizar as devidas recomendações necessárias para mitigar a maior quantidade possível de riscos em quatro segmentos: processos e procedimentos adotados no Serpro no desenvolvimento e na operação [de sistemas], arquitetura da solução, tecnologias e ferramentas utilizadas nas soluções selecionadas e segurança (peça 4, p. 23).

22. Sem observar o princípio da segregação de funções estabelecido no art. 5º do próprio Regulamento de Licitações e Contratos do Serpro (peça 12), uma vez que estava diretamente envolvido no processo da contratação emergencial (parágrafo 5), o Diretor Jurídico e de Governança e Gestão do Serpro exarou o Parecer Jurídico 93/2020, de 31/1/2020. Nesse documento, basicamente utilizando os mesmos argumentos contidos no PBS e amparando-se no inciso XV do art. 29 da Lei 13.303/2016, o Sr. Gileno avalizou a contratação por dispensa de licitação (peça 6, p. 35-65).

23. Em que pese a alegada necessidade de se obter análise externa dos sistemas críticos do Serpro, conforme discorreu a instituição, em análise preliminar do PBS, não se entende caracterizada a situação de emergência por ele apontada pelas razões a seguir expostas.

24. A primeira delas reside no fato de o Serpro, como instituição especializada em tecnologia

da informação e desenvolvedora de sistemas críticos para a Administração Pública, possuir a necessária expertise para realizar a análise considerada emergencial nos sistemas objeto da contratação, como o fez no sistema Pucomex DU-E.

25. Importa destacar que as providências adotadas pelo Serpro para a identificação e a correção do problema naquele sistema ocorreram entre 25/11/2019, data da identificação da inconsistência e, no máximo, 10/12/2019, data em que foi realizada reunião entre o Serpro e a empresa Accenture, quando o problema já havia sido sanado, conforme se infere da ata desse evento (peça 4, p. 71-76). Esse fato demonstra a capacidade técnica e a agilidade da instituição para contornar problemas emergenciais.

26. A segunda razão reside na emergência propriamente dita. O lapso decorrido entre a ocorrência da falha no sistema Pucomex DU-E e a celebração do Contrato 73.353/2020 (4/2/2020) denota, em princípio, inexistência de emergência premente que prescindia do regular procedimento licitatório voltado a obter a proposta mais vantajosa para o Serpro, conforme dispõe o art. 31 da Lei 13.303/2016.

27. Acerca dessa razão, cabe trazer excerto contido no próprio Parecer Jurídico 93/2020 do Serpro, transcrito da obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª edição, de Marçal Justen Filho (peça 6, p. 53-54):

13.16. As contratações emergenciais (art.29, XV)

A redação do dispositivo é equivalente à do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993.

...

O dispositivo enfocado refere-se aos casos em que o decurso de tempo necessário ao procedimento licitatório normal impediria a adoção de medidas indispensáveis para evitar danos irreparáveis. Quando fosse concluída a licitação, o dano já estaria caracterizado. A dispensa de licitação e a contratação imediata representam uma modalidade de atividade acautelatória dos interesses que estão sob a tutela estatal. (grifou-se)

28. Uma vez que o problema no sistema Pucomex DU-E, que caracterizaria a situação de emergência, já foi devidamente corrigido, em tese, evitando a ocorrência de danos irreparáveis ao país, entende-se que tal situação resta extinta. Além disso, o tempo utilizado para a elaboração do planejamento da contratação emergencial, que consistiu em reuniões com potenciais empresas fornecedoras (peça 4, p. 71-76 e 90-91; peça 4, p. 83-84; e peça 4, p. 79-80 e 81-82), pesquisa de mercado com essas mesmas empresas (peça 4, p. 92-117 à peça 5, p. 1-19; peça 5, p. 20-72 à peça 6, p. 1; e peça 6, p. 101-108 à peça 8, p. 1-43), análise das propostas recebidas (peça 6, p. 9-26) e confecção de projeto básico, poderia ter sido aproveitado para a elaboração do devido processo licitatório.

29. A terceira razão refere-se ao escopo da contratação que, como bem apontado na representação, possui amplo objeto.

30. Embora o PBS traga a informação de que a falha decorreu de lacunas na governança, nos processos e/ou nos controles de segurança do Serpro, os quais permeiam aproximadamente 2.000 sistemas operados ou mantidos pela empresa, até onde se sabe de acordo com os autos, o problema ocorreu isoladamente em sistema único e com causa técnica específica.

31. Segundo o relatório Divergência nos Valores de Exportação da Balança Comercial Brasileira, que versa acerca do incidente no sistema Pucomex DU-E, o erro era intermitente e eminentemente de ordem técnica, sendo corrigido com a inclusão de uma cláusula *order by* no *script* de extração de dados do Portal Único do Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) (peça 4, p. 31). Não há evidências de que o problema poderia se estender a outros sistemas, como naqueles nove sistemas adicionais selecionados para avaliação pela empresa contratada.

32. Conforme dispõe o art. 29, inciso VI, da Lei 13.303/2016, a dispensa de licitação em

função de emergência destina-se somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial. Dessa forma, ainda que a contratação pudesse ser enquadrada no referido dispositivo legal, não se mostra razoável a abrangência do seu objeto, que inclui nove sistemas além daquele no qual ocorreu o incidente em novembro de 2019. Importa salientar que, de acordo com o PBS, os outros nove sistemas foram selecionados segundo o critério de alto impacto/relevância no Brasil, no governo e/ou no Serpro (peça 4, p. 41).

33. Quanto ao vínculo do Sr. Gileno Gurjão Barreto com a empresa PwC aventado no artigo citado na representação, cabe destacar que ele constava como um dos sócios dessa empresa em material de divulgação relativo à prevenção e à resolução de conflitos e de demandas tributárias (peça 10, p. 4). Para corroborar a existência do vínculo, realizou-se pesquisa no sistema DGI Consultas, deste Tribunal, na qual se constatou que o sr. Gileno foi empregado da empresa PwC entre os anos de 2006 a 2011, período em que ele ocupou os cargos de Gerente Administrativo e Gerente de Comunicação daquela empresa de consultoria (peça sigilosa 11, p. 11-14).

34. Diante do exposto, entende-se que há fundados indícios de que o Serpro desconsiderou o estabelecido no art. 29, inciso XV, da Lei 13.303/2016. Haja vista o vulto do valor do Contrato 73.353/2020 e o curto tempo previsto para a sua execução, considera-se que a demora para a análise do mérito pode trazer prejuízos aos cofres da empresa pública, razão pela qual proporá o deferimento da medida cautelar pleiteada na representação do MPTCU, qual seja a suspensão, *inaudita altera pars*, da execução do ajuste celebrado com a empresa PwC.

35. Em acréscimo, o Serpro deverá esclarecer em sede de oitiva: i) como identificou e solucionou o problema identificado em 25/11/2019 no sistema Pucomex DU-E, citando as ferramentas então utilizadas e se elas ou outras que possua podem ser utilizadas para executar alguma das avaliações e/ou testes objeto do contrato, bem como indicar os profissionais de seu quadro que realizaram a correção e se eles estão habilitados a executar alguma das avaliações e/ou testes objeto do contrato ii) se já efetuou ou efetua regularmente alguma das avaliações e/ou testes objeto do contrato; iii) a razão pela qual o Parecer Jurídico 93/2020 foi elaborado por parte interessada na contratação, uma vez que o Diretor Jurídico e de Governança e Gestão do Serpro, outrora funcionário da contratada, participou ativamente da condução do processo de contratação, com potencial inobservância ao princípio da segregação de funções, boa prática usualmente adotada em sistemas de governança corporativa, e ao princípio da impessoalidade; iv) as evidências que demonstram que a contratação é o meio necessário e suficiente para resolver o problema ocorrido em 2019 com relação aos sistemas objeto da contratação; v) as evidências de que os outros sistemas objeto do contrato em exame, além do Pucomex DU-E, estão sob o mesmo risco e que com o trabalho a ser executado pela contratada terão os problemas sanados; e vi) caracterização da situação emergencial que desencadeou a contratação por dispensa, haja vista que a emergência ocorrida no Pucomex DU-E já não resta configurada, contrariando o disposto no art. 29, inciso XV, da Lei 13.303/2016.

1.2. Preços incompatíveis com o praticado no mercado

1.2.1. Alegações do MPTCU

36. O MPTCU registrou que o valor da contratação mereceria exame, pois a duração do contrato poderia não corresponder com a remuneração avençada (peça 1, p. 2).

37. Devido à natureza eminentemente intelectual do trabalho a ser desenvolvido, o *Parquet* alegou ser pertinente avaliar a adequação da quantidade de profissionais alocada para a realização do objeto, bem como a compatibilidade dos custos com os valores usualmente praticados no mercado (peça 1, p. 2).

1.2.2. Análise

38. O Contrato 73.353/2020 foi celebrado ao valor de R\$ 12.317.301,14 e definiu dez atividades a serem executadas, com a respectiva quantidade de horas necessárias e o valor associado à

execução de cada uma delas. O nome de cada atividade, a quantidade de horas e o valor atribuído a cada uma são apresentados no quadro seguinte (peça 6, p. 87):

Atividade	Qtd. de Horas ^A	Valor (R\$) ^B	Valor da Hora (R\$) ^{B/A}
Planejamento	678	307.932,53	454,18
Processos e procedimentos	6.095	2.291.750,00	376,00
Cyber - Processos e procedimentos (ISF) + Segurança cibernética (CIS Top20) + Arquitetura e tecnologia	1.850	676.400,00	365,62
Arquitetura e tecnologia	5.128	3.158.968,61	616,02
Vulnerabilidade interna + DAST + Hardening SO - DB e Pentest interno	2.904	1.059.100,00	364,70
Revisão de acesso lógico	5.324	1.664.300,00	312,60
SAST - Plataforma Baixa (setup da tecnologia)	488	228.062,50	467,34
SAST - Plataforma Baixa	1.464	684.187,50	467,34
SAST - Plataforma Alta - Natural e Cobol (setup da tecnologia)	2.300	1.410.000,00	613,04
SAST - Plataforma Alta - Natural e Cobol	1.537	836.600,00	544,31
	Qtd Total de Hora^A	Valor Total do Contrato^B	Valor Médio da Hora (R\$)^{B/A}
	27.768	12.317.301,14	443,58

Quadro 1 – Atividades do Contrato 73.353/2020 e respectivos quantidades de horas e valores associados

39. Da análise dos valores e das quantidades de horas associados a cada atividade, verifica-se que o valor médio da hora englobando todas as atividades atinge R\$ 443,58 (R\$ 12.317.301,14 / 27.768). Considerando as atividades separadamente, observa-se que o valor da hora oscila entre R\$ 312,60 (hora mais barata) e R\$ 616,02 (hora mais cara), conforme exposto no Quadro 1.

40. Considerando que o total de 27.768 horas corresponde a 75 dias úteis existentes entre 4/2/2020 e 22/5/2020, prazo da vigência do contrato, e considerando que uma pessoa trabalhando 8 horas por dia cumprirá uma jornada de 600 horas nesses 75 dias úteis (8 horas x 75 dias úteis), verifica-se que seriam necessárias 46,28 pessoas^{iv} para executar o objeto da avença (27.768 horas / 600 horas por pessoa). Utilizando esses dados, verifica-se que cada colaborador custará à contratada R\$ 266.147,39 (R\$ 12.317.301,14 / 46,28).

41. Por outra perspectiva, considerando que a vigência contratual tem 109 dias corridos (parágrafo 3), totalizando 3,63 meses (109 dias / 30), e desconsiderando a especificidade e a complexidade de cada atividade a ser desenvolvida e as competências técnicas de cada pessoa a ela alocada, tem-se que a remuneração média para cada uma delas será de R\$ 73.251,57 por mês (R\$ 266.147,39 / 3,63).

42. O quadro a seguir sintetiza essas informações.

Total de Horas ^A	27.768
Valor do contrato ^B	R\$ 12.317.301,14
Dias corridos da vigência contratual ^C	109
Dias úteis na vigência contratual ^D	75
Número de hora trabalhadas/dia ^E	8
Número de hora trabalhadas nos dias úteis ^{F = DxE}	600
Quantidade de meses da vigência contratual ^{G = C/30}	3,63
Quantidade de pessoas necessárias para a execução contratual ^{H = A/F}	46,28
Remuneração/pessoa para toda a vigência contratual ^{I = B/G}	R\$ 266.147,39
Remuneração/mês por pessoa durante a vigência contratual ^{I/G}	R\$ 73.251,57

Quadro 2 – Síntese do cálculo das quantidades de horas, meses e valores pagos por pessoa pela contratada

43. Os cálculos acima apresentados consideram que os valores contratuais, por óbvio, incluem os encargos trabalhistas e o lucro da empresa contratada e apresentam indícios de que o valor do contrato pode estar com sobrepreço. Esses indícios ganham maior contundência quando verificado na proposta da empresa PwC que a equipe técnica designada para a execução do objeto do Contrato 73.353/2020 compõe-se apenas de doze pessoas (peça 7, p. 49-55).

44. Ainda quanto aos indícios de sobrepreço, convém registrar que o Banco Central do Brasil (BCB) realizou, em 10/7/2019, o Pregão Eletrônico (PE) 55/2019. Seu objeto constituiu-se da contratação de serviços de consultoria em segurança de tecnologia da informação e comunicação (TIC) por doze meses e objetivou a realização de avaliações de resiliência cibernética e risco cibernético (peça 13, p. 20), objeto semelhante à atividade “Cyber - Processos e procedimentos (ISF) + Segurança cibernética (CIS Top20) + Arquitetura e tecnologia” prevista no Contrato 73.353/2020, celebrado entre o Serpro e a empresa PwC.

45. Enquanto a própria empresa PwC sagrou-se vencedora do PE 55/2019 do BCB com proposta no valor de R\$ 240.000,00 (peça 14, p. 1), frise-se, para execução do objeto por um período de doze meses, ela se propõe a realizar a atividade “Cyber - Processos e procedimentos (ISF) + Segurança cibernética (CIS Top20) + Arquitetura e tecnologia” no âmbito do contrato firmado com o Serpro, por 3,63 meses, no valor de R\$ 676.400,00. Isto é, para o Serpro, a empresa PwC vai executar atividade semelhante à que vem realizando para o BCB por R\$ 436.400,00 a mais ou por preço 181% ($\{[R\$ 676.400,00 - R\$ 240.000,00] / R\$ 240.000,00\} \times 100$) superior ao contratado pelo banco.

46. Além dos indícios de sobrepreço na contratação vistos nos elementos acima apresentados, importa destacar que o art. 30, inciso, § 3º, inciso III, da Lei 13.303/2016 estabelece que as contratações diretas devem ser instruídas com, entre outros elementos, justificativa de preço.

Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

...

§ 3º O processo de contratação direta será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou do executante;

III - justificativa do preço. (grifou-se)

47. Nesse contexto, da análise do PBS verifica-se que foi registrado no tópico Justificativa para Aceitação de Preços que, para a elaboração da pesquisa de preços, foram consultadas as principais empresas de consultoria e auditoria de TI: Accenture, Ernst & Young, KPMG e PwC. Dessas, somente a empresa KPMG declinou de apresentar proposta, enquanto as outras três apresentaram propostas fundamentadas no documento elaborado pelo Serpro denominado Cenários para Análise de Integridade – Sistemas Serpro (peça 4, p. 27 e 38-70).

48. Segundo o PBS, a proposta apresentada pela empresa Ernst & Young, no valor de R\$ 1.225.000,00, foi considerada fora do escopo solicitado (peça 4 p. 27). Por sua vez, a proposta da empresa Accenture, no valor de R\$ 13.780.544,00, foi descartada, pois, além de não contemplar os testes SAST para a plataforma alta, registrava o uso de ferramentas de análise então já possuídas pelo próprio Serpro, que poderia usá-la por si mesmo e realizar as avaliações pertinentes (peça 4, p. 25).

49. A proposta da empresa PwC foi orçada em R\$ 13.662.374,98 (peça 4, p. 87). Posteriormente, mediante negociação, a empresa concedeu desconto, o que reduziu o preço da contratação para R\$ 12.317.301,14 (peça 4, p. 91).

50. Face ao relatado quanto à pesquisa de preços, constata-se que, embora o Serpro tenha solicitado propostas técnicas e de preço às três empresas com base no documento de cenários para análise, duas das propostas divergiram das suas necessidades. Nesse sentido, conclui-se que os preços das três propostas obtidas das empresas Accenture, Ernst & Young e PwC não eram passíveis de comparação apropriada, impossibilitando o Serpro de afirmar, categoricamente, que o preço da PwC era o mais vantajoso e, conseqüentemente, fundamentar de forma devida a sua escolha para a

contratação.

51. Além disso, cabe destacar que a mera obtenção de preços de fornecedores com fins de estimar o preço da contratação não se amolda ao preconizado na consolidada jurisprudência do TCU sobre o tema, a exemplo do voto condutor do Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar. Nele, foi registrado que a pesquisa de preços deve constituir-se de uma verdadeira “cesta de preços”, utilizando fontes diversificadas, a exemplo de contratos de órgãos da Administração Pública.

52. Ainda que o objeto do processo administrativo tenha carácter específico para o Serpro, fato que provavelmente o impossibilitaria de encontrar contratação análoga por órgãos ou outras empresas públicas, as diferentes atividades que o compõe poderiam ser identificadas, como é o caso do descrito em relação ao PE 55/2019 BCB. A simples comparação dos valores entre o preço da proposta vencedora desse certame e o preço proposto pela empresa PwC traria alertas à empresa pública quanto à possibilidade de sobrepreço no futuro contrato.

53. Por fim, impõe destacar que as propostas de preços obtidas junto a fornecedores ou os preços colhidos junto a outras fontes devem ser criticamente avaliados, devendo o contratante questionar-se acerca da sua adequabilidade, de forma a detectar potenciais sobrepreços como evidenciam os indícios tratados anteriormente.

54. É oportuno salientar que, de acordo com o subitem 5.2 do Contrato 73.353/2020, o pagamento pelos serviços executados somente dar-se-á no primeiro dia útil após o 20º dia corrido da data de recebimento definitivo dos serviços prestados (peça 6, p. 87). Dessa forma, nenhum pagamento à contratada deve ter sido efetuado até o momento.

55. Diante do exposto, uma vez que, até onde se sabe, o contrato está em execução e dados os indícios de sobrepreço descritos, que podem trazer graves danos ao Serpro, reafirma-se o entendimento quanto à necessidade de suspensão cautelar do Contrato 73.353/2020, inaudita altera pars.

56. Em acréscimo, é pertinente a realização de oitiva do Serpro para que explique a adequabilidade dos preços contratados, considerando os valores apontados nesta instrução, o comparativo com o PE 55/2019 do BCB e a impossibilidade de se comparar de forma adequada as propostas de preços das empresas Accenture, Ernst & Young e PwC, uma vez que seus escopos eram divergentes.

2. Dos pleitos do MPTCU

2.1. Conhecimento da representação e suspensão cautelar do contrato

57. O MPTCU requereu a este Tribunal que (peça 1, p. 3):

57.1. sua representação seja conhecida; e

57.2. seja determinada a suspensão cautelar da execução do Contrato 75.353/2020 até manifestação definitiva sobre os pontos destacados em sua peça.

2.2. Análise

58. Quanto ao conhecimento da representação do MPTCU, a análise foi realizada no Exame de Admissibilidade desta instrução, julgando-se, naquela seção, pertinente o pleito (parágrafos 8-11).

59. Em relação ao pedido de concessão de medida cautelar, consoante o art. 276 do RITCU, o Relator poderá, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao Erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, determinando a suspensão do procedimento impugnado, até que o Tribunal julgue o mérito da questão. Tal providência deverá ser adotada quando presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.

60. Analisando os elementos apresentados pelo MPTCU, verifica-se que há, nos autos, os

pressupostos acima mencionados.

61. Os indícios de que a contratação por dispensa de licitação fundamentada devido à situação de emergência não atende ao estabelecido na Lei 13.303/2006, art. 29, inciso XV, e os indícios de sobrepreço no valor do Contrato 73.353/2020 caracterizam o instituto do *fumus boni iuris* e devem ser analisados com maior profundidade por esta unidade técnica, em vista da real possibilidade de ter havido distorções no processo administrativo 130-2020 do Serpro, o qual desencadeou a celebração da referida avença.

62. Por seu turno, o fato de o Contrato 73.353/2020 estar em execução e ter um curto período de vigência evidencia o *periculum in mora* e poderá ensejar prejuízo ao Serpro e/ou ao interesse público e comprometer a eficácia da decisão de mérito que vier a ser proferida pelo Tribunal.

63. De outra parte, verifica-se que a adoção da medida cautelar, na forma requerida pelo representante, não é capaz de trazer prejuízos significativos ao Serpro ou ao interesse público, haja vista que a situação de emergência utilizada para fundamentar a contratação já foi sanada, restando descaracterizada.

CONCLUSÃO

64. O documento constante da peça 1 deve ser conhecido como representação, por preencher os requisitos previstos nos arts. 235 e 237, VII, do RITCU c/c o art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014 (parágrafos 8-11).

65. No que tange à necessidade de adoção de medida cautelar, *inaudita altera pars*, entende-se que tal medida deve ser adotada, por estarem presentes nos autos os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, bem assim por não se ter configurado o *periculum in mora* ao reverso, capaz de trazer prejuízos significativos ao Serpro ou ao interesse público.

66. A cautelar ora proposta deve ser adotada sem a oitiva prévia do responsável, prevista no art. 276, § 2º, do RITCU, tendo em vista a possibilidade de vir a ocorrer grave prejuízo aos cofres do Serpro devido à execução de contrato celebrado por dispensa de licitação sem a caracterização da situação que o originou e devido aos indícios de sobrepreço encontrados (parágrafos 34 e 55).

67. Diante dos fatos apurados, para melhor análise do mérito desta representação, faz-se necessária, ainda, a adoção das seguintes medidas preliminares: diligência ao Serpro para obtenção de documentos relativos ao processo de contratação e à execução do Contrato 73.353/2020 e sua oitiva para esclarecer questões acerca da situação de emergência ensejadora da celebração do ajuste por dispensa de licitação, bem como para explicar a adequabilidade dos preços nele constantes, considerando a impossibilidade de se comparar de forma adequada as propostas de preços obtidas quando da pesquisa de mercado (parágrafos 35 e 56).

68. Também será proposta a oitiva da empresa PwC para que, desejando, manifeste-se quanto aos fatos apontados na representação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

69. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

69.1. conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 81, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

69.2. determinar, em razão do pedido formulado pelo Ministério Público junto ao TCU, cautelarmente, *inaudita altera pars*, nos termos do art. 276, *caput*, do RITCU, ao Serviço Federal de Processamento de Dados que suspenda a execução do Contrato 73.353/2020 até que este Tribunal manifeste-se quanto ao mérito desta representação;

69.3. determinar, nos termos do art. 276, § 3º, do RITCU, a oitiva do Serviço Federal de

Processamento de Dados, para, no prazo de até quinze dias, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, especialmente quanto aos fatos a seguir elencados, alertando-o quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do ato administrativo que originou o Contrato 73.353/2020:

69.3.1. forma de identificação e solução do problema identificado em 25/11/2019 no sistema Pucomex DU-E, citando o tempo despendido na atividade e as ferramentas então utilizadas e se elas ou outras que possa podem ser utilizadas para executar alguma das avaliações e/ou testes objeto do contrato, bem como indicar os profissionais de seu quadro que realizaram a correção e se eles estão habilitados a executar alguma das avaliações e/ou testes objeto do contrato;

69.3.2. frequência que realiza as avaliações e/ou testes objeto do Contrato 73.353/2020 em seus sistemas, apresentando evidências da realização;

69.3.3. razão pela qual o Parecer Jurídico 93/2020 foi elaborado por parte interessada na contratação, uma vez que o Diretor Jurídico e de Governança e Gestão do Serpro, outrora funcionário da contratada, participou ativamente da condução do processo de contratação, com potencial inobservância ao princípio da segregação de funções, boa prática usualmente adotada em sistemas de governança corporativa, e ao princípio da impessoalidade;

69.3.4. demonstração de que a contratação é o meio necessário e suficiente para resolver o problema ocorrido em 2019 no sistema Pucomex DU-E e evitar a ocorrência de falhas similares nos outros nove sistemas objeto do Contrato 73.353/2020;

69.3.5. evidências de que os outros sistemas objeto do Contrato 73.353/2020, além do Pocumex DU-E, estão sob o mesmo risco e que, com o serviço e consultoria a ser prestado, terão os problemas sanados;

69.3.6. caracterização da situação emergencial que desencadeou a contratação por dispensa de licitação da empresa PricewaterhouseCoopers Tecnologia da Informação Ltda., haja vista que a emergência ocorrida no Pucomex DU-E já não resta configurada, contrariando o disposto no art. 29, inciso XV, da Lei 13.303/2016; e

69.3.7. adequabilidade dos preços contratados, considerando os valores apontados nesta instrução, o comparativo com o Pregão Eletrônico 55/2019 do Banco Central do Brasil, a impossibilidade de se comparar de forma adequada as propostas de preços das empresas Accenture, Ernst & Young e PwC, uma vez que seus escopos eram divergentes e a ausência de análise crítica das propostas de preços;

69.4. determinar, nos termos do art. 250, inciso V, do RITCU, a oitiva da empresa PricewaterhouseCoopers Tecnologia da Informação Ltda., para, no prazo de quinze dias, querendo, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação formulada pelo Ministério Público junto ao TCU, alertando-a quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do ato administrativo que originou o Contrato 73.353/2020;

69.5. realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RITCU, ao Serviço Federal de Processamento de Dados, para que, no prazo de quinze dias, seja encaminhada cópia digitalizada dos seguintes documentos relativos ao Contrato 73.353/2020:

69.5.1. íntegra do processo administrativo 130-2020;

69.5.2. íntegra do processo de execução, incluindo as ordens de serviço emitidas e os respectivos relatórios ou comprovantes da execução dos serviços realizados até a data da decisão proferida pelo Tribunal;

69.6. encaminhar cópia da peça 1 destes autos e da presente instrução ao Serviço Federal de Processamento de Dados e à empresa PricewaterhouseCoopers Tecnologia da Informação Ltda. a fim de subsidiar as manifestações requeridas; e

69.7. comunicar ao representante, ao Serviço Federal de Processamento de Dados e à empresa PricewaterhouseCoopers Tecnologia da Informação Ltda. a decisão que vier a ser adotada nestes autos.

Digov-3/Sefti, em 21 de fevereiro de 2020.

(Assinado eletronicamente)
Marcelo Meireles de Sousa
AUFC – Mat. 5858-0

ⁱ Siafi, Comprasnet Siasg, Mais Brasil Siconv, Malhas IRPF, eSocial, Pucomex DU-E, Clacon, Sistemas da Família de Cálculo, Sistemas da Família Certidão e Dossiê Integrado (peça 4, p. 38-70).

ⁱⁱ Trata-se de uma técnica utilizada para realizar o mapeamento de ameaças, avaliar os riscos, planejar e executar as medidas viáveis para corrigir os problemas, melhorando a infraestrutura e deixando todo o sistema mais preparado para futuras tentativas de violação de segurança ou de ataques de hackers

ⁱⁱⁱ Peça 4, p. 92-117 à peça. 5, p. 1-19; peça 5, p. 20-72 à peça 6, p. 1; e peça 6, p. 101-108 à peça 8, p. 1-43; respectivamente).

^{iv} Para exatidão do cálculo.