

# TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

## COMPRAS DE SOFTWARES: RISCOS E VULNERABILIDADES

As contratações de softwares ocorrem em um contexto de heterogeneidade de licenças, classificações e modelos de comercialização e distribuição. Inclusive, a mesma licença específica pode ser comercializada e distribuída de diferentes formas, com preços e conjuntos de funcionalidades diversos. Esse cenário aumenta o risco de recebimento de softwares distintos dos planejados.

Outro aspecto a ser ressaltado é o da necessidade de uso dos softwares. Os principais processos de negócio das organizações públicas são dependentes de sistemas informatizados que utilizam os mais diversos softwares. Contudo, o fato de a organização depender de um software não significa que todos os seus servidores e colaboradores precisam ser usuários do sistema. Com isso, quantitativos de licenças de software mal elaborados, com memórias de cálculo frágeis e sem premissas e evidências da real necessidade de usuários, aumentam o risco de subutilização ou superutilização das licenças.

### O que o TCU encontrou?

O TCU realizou, em 2022, auditoria, com o objetivo de avaliar os riscos inerentes à execução contratual decorrente de aquisições de software. Foram selecionados 41 contratos em 24 organizações públicas federais, no montante de R\$ 1,89 bilhão.

O trabalho foi realizado por meio de análises sobre a documentação encaminhada pelas organizações. As informações coletadas foram tabuladas, o que permitiu verificar que:

- 73% dos contratos continham fragilidades na memória de cálculo que justificariam o quantitativo contratado;
- 77% dos contratos apresentaram subutilização das licenças adquiridas;
- 28% dos contratos tiveram utilização de licenças acima do contratado;

- 83% das contratações não estabeleceram objetivamente o que deveria ser avaliado no momento do recebimento das licenças de software.

Nesse contexto, foram identificadas duas vulnerabilidades, que apontaram: (i) fragilidade no processo de aceitação dos softwares contratados, com procedimentos genéricos, diante do contexto em que a assimetria de informações entre as organizações e as contratadas poderia levar ao recebimento de produtos diferentes dos demandados; (ii) fragilidade na estimativa do quantitativo de licenças de softwares, com memórias de cálculo sem elementos objetivos, o que poderia resultar em desperdício de recursos públicos.

### Deliberações do TCU

Considerando a relevância das impropriedades e das fragilidades constatadas, foram propostos encaminhamentos de natureza estruturante, a fim de aperfeiçoar as contratações de licenças de software das organizações públicas federais e mitigar os riscos apontados.

Nesse sentido, foi recomendado à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao Conselho Nacional de Justiça que orientem, de forma normativa, os órgãos e as entidades sob sua supervisão, no sentido de que adotem as seguintes medidas:

Nos instrumentos convocatórios de contratações de aquisição de licenças ou subscrição de software:

- formalizar procedimentos detalhados e específicos mediante listas de verificação, para avaliar a autenticidade, a aderência ao que foi contratado e o quantitativo das licenças;
- exigir, nas propostas comerciais, a inclusão de informações necessárias, como nome específico e código de identificação unívoca da licença.

Em contratações de soluções de TI, constarem da memória de cálculo os seguintes elementos básicos, com possibilidade de rastreabilidade das informações, por meio de evidências:

- as premissas que fundamentam os cálculos, devidamente justificadas e, sempre que possível, baseadas em medidas de mercado (de fato ou de direito), com a identificação de quem as estabeleceu e de como a equipe de planejamento da contratação teve ciência delas, quando não tiver sido a responsável por elaborar essas premissas;
- as fórmulas de cálculo definidas para chegar-se às quantidades a contratar;
- os parâmetros de entrada, que são as quantidades usadas nos cálculos, com as respectivas fontes dessas informações, ou seja, quantidades devidamente evidenciadas;
- a explicitação dos cálculos, utilizando-se os elementos anteriores;
- a identificação das pessoas que elaboraram a memória de cálculo.

Por fim, também foi recomendado à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que incorpore as recomendações acima, no âmbito das atividades de promoção e estabelecimento de diretrizes e parâmetros de governança e gestão das empresas estatais.

## **Benefícios esperados**

Como benefícios da fiscalização, podem ser enumerados:

- maior rastreabilidade das licenças;
- menor risco de recebimento de licenças distintas das que foram contratadas;
- menor risco de subutilização de licenças adquiridas;
- promoção do aperfeiçoamento das contratações de TI da Administração;
- aumento na expectativa de controle por parte das organizações públicas.

## **DADOS DA DELIBERAÇÃO**

Acórdão: 980/2023-TCU-Plenário

Relator: ministro Augusto Nardes

TC: 011.355/2022-0

Unidade Técnica Responsável: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI)