

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E A SUA RELAÇÃO COM GRANDES FABRICANTES DE SOFTWARE

Os principais processos de negócio das organizações públicas são dependentes de sistemas informatizados. Normalmente, esses sistemas utilizam softwares de grandes fabricantes do setor de tecnologia da informação (Oracle, Microsoft, IBM, SAP etc.).

Soma-se a isso o fato de que parte significativa do orçamento das organizações públicas é consumido com os softwares desses fabricantes, havendo, ainda, concentração em alguns deles, o que pode criar condições desfavoráveis para a contratação dessas soluções. As contratações realizadas junto a esses fornecedores superam a casa dos bilhões de reais.

As contratações de software são realizadas, via de regra, pelo modelo de licença de uso, no qual o usuário adquire o direito de usar o software, normalmente de forma perpétua, com base em algum parâmetro de quantificação (por usuários, por processador etc.). Adicionalmente, o contratante pode adquirir alguns serviços que estão vinculados às licenças contratadas, por um período determinado, a exemplo do suporte técnico, correção de erros e atualização de versões.

No entanto, têm sido recorrentes as reclamações de gestores públicos em relação a problemas que usualmente ocorrem nas contratações junto a esses grandes fabricantes, tais como: falta de competitividade nas licitações, dificuldades de negociação, imposição de cláusulas abusivas e altos valores dos contratos. Outro aspecto importante é a falta de transparência e de isonomia dos preços praticados com a APF, pois muitas vezes as mesmas licenças são comercializadas a preços muito diferentes para organizações distintas, levando à conclusão de que os fornecedores se aproveitam da falta de informações e da menor maturidade de algumas organizações públicas para aumentar lucros e, por vezes, praticar preços abusivos.

Objetivo da auditoria

Esta auditoria teve por objetivo avaliar o efeito das práticas comerciais adotadas por grandes fabricantes de

software do setor de TI nas contratações realizadas pelo Poder Público e os riscos destas práticas imporem condições desfavoráveis às organizações públicas.

Além disso, considerou-se oportuno avaliar as iniciativas existentes para que as contratações sejam realizadas de forma mais econômica e eficiente, maximizando o ganho de escala, tendo em vista a realização de centenas de contratações semelhantes por diversas organizações públicas. Ademais, avaliou-se o impacto que tecnologias emergentes e novos modelos de comercialização de software, a exemplo da virtualização e dos serviços em nuvem, podem trazer à forma como se contrata software no âmbito da Administração Pública Federal (APF).

Constatações

Observou-se que a elevada complexidade dos modelos de comercialização dos softwares, isto é, a forma como os fabricantes licenciam os seus produtos, implica riscos à aquisição do software mais adequado, além de exigir maior esforço e tempo para completar o processo licitatório. Além disso, a alta complexidade dos modelos acentua o problema da dificuldade de pesquisa de preços de referência, impondo riscos à economicidade e à celeridade das contratações.

A falta de competitividade nos certames que envolvem software dos grandes fabricantes, por sua vez, também foi um fator observado. Políticas comerciais que restringem descontos dados a revendedores, ou a emissão de cartas de exclusividade, pode levar à contratação de produtos a preços superiores aos praticados no mercado ou de prestadores de serviços sem a devida qualificação.

Outras situações encontradas referem-se a cláusulas contratuais desfavoráveis. O pagamento de licenças e de serviços, que costuma ser demandado à vista, pode acarretar desperdício de recursos devido a projetos inacabados ou à estimativa inadequada de quantidades. As cláusulas sobre acordos de níveis de serviço, em seu turno, não atendem totalmente às necessidades das

organizações, além de impor ônus aos fabricantes, gerando custos e atritos desnecessários.

Ademais, constatou-se a prática irregular e abusiva referente à imposição de cláusula contratual que prevê o pagamento retroativo dos períodos em que a organização pública ficou sem contrato de serviços agregados (suporte técnico, correção de erros e atualização de versões), no caso da organização decidir voltar a contratar novamente esses serviços.

Além disso, também foi identificado que os fabricantes tendem a aumentar os valores das licenças e dos serviços agregados quando as organizações estão em uma situação de dependência da tecnologia adquirida, devido ao grande impacto de uma eventual mudança. Por outro lado, é necessário que as organizações públicas desenvolvam mecanismos para tratar riscos associados a essas dependências.

A fim de obter condições mais favoráveis nas aquisições de software junto a grandes fabricantes, constatou-se que modelos de compras conjuntas ou centralizadas podem aproveitar o poder de compra do Estado para que as organizações públicas tenham mais força frente ao poder dos fabricantes nas negociações.

Por fim, observou-se que, considerando que o modelo atual de comercialização de software baseado em licença de uso já traz dificuldades às organizações para as suas aquisições, a evolução para o modelo de contratação de software como serviço trará dificuldades adicionais. As organizações públicas correm o risco de não estarem tempestivamente preparadas para esse cenário, ampliando os efeitos negativos atualmente existentes.

Deliberações

De forma a solucionar as questões e os desafios mapeados na aquisição de software, concluiu-se pela necessidade de os Órgãos Governantes Superiores (OGS) aprimorarem as práticas de contratação das organizações sob sua supervisão, de forma a colocarem as organizações públicas em melhores condições de negociação perante os grandes fabricantes de software. Ademais, entende-se necessário que os OGS implementem modelos de contratação que favoreçam o poder de compra do Estado, com preços de referência para o governo como um todo, e priorizem a análise do impacto dos novos modelos de comercialização.

Benefícios esperados

Entre os potenciais benefícios desta fiscalização, espera-se contribuir para a redução dos riscos e das condições desfavoráveis às contratações de software enfrentadas pelas organizações públicas junto aos grandes fabricantes de software, promovendo:

(i) maior controle e transparência nas compras de software junto aos grandes fabricantes, com a diminuição da pulverização de processos licitatórios idênticos em muitas organizações públicas, obtendo-se menor discrepância de preços;

(ii) maior eficiência nas aquisições de software, com redução de tempo e de alocação de recursos humanos, possibilitando que as equipes técnicas dediquem mais tempo ao negócio de suas organizações;

(iii) aumento da capacidade do Estado em negociar preços com os grandes fabricantes de software; e

(iv) obtenção de preços mais vantajosos para a Administração Pública nas compras de software.

DADOS DA DELIBERAÇÃO

Acórdão: 2.569/2018 – TCU – Plenário

Data da sessão: 7/11/2018

Relator: Ministro Aroldo Cedraz

TC: 030.236/2016-9

Unidade Técnica Responsável: Sefti