

Auditoria ao Programa “Sociedade da Informação e Governo Electrónico”, do PIDDAC



Dezembro de 2008



PROCESSO N.º 06/08-AUDIT

RELATÓRIO DE AUDITORIA
N.º 54/2008-2.ª Secção

Auditoria ao Programa
“P01 – Sociedade da Informação e Governo
Electrónico” do PIDDAC



ÍNDICE GERAL

ÍNDICE DE QUADROS	5
ÍNDICE DE GRÁFICOS	5
ÍNDICE DE FIGURAS	5
SIGLAS / GLOSSÁRIO.....	6
FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA.....	8
1 – PARTE INTRODUTÓRIA.....	9
1.1 – FUNDAMENTO E ÂMBITO DA AUDITORIA	9
1.2 – ENTIDADES JUNTO DAS QUAIS SE DESENVOLVEU A AUDITORIA	9
1.3 – AUDIÇÃO DAS ENTIDADES AUDITADAS E DOS RESPONSÁVEIS EM CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO	10
1.4 – OBJECTIVOS DA AUDITORIA	12
1.5 – METODOLOGIA.....	12
1.6 – SELECÇÃO DA AMOSTRA	13
1.7 – CONDICIONANTES DA AUDITORIA.....	14
1.8 – ESTRUTURAÇÃO DO OE POR PROGRAMAS	14
1.9 – O PROGRAMA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO NAS GOP	14
1.10 – O PLANO DE ACÇÃO PARA A SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO	15
1.11 – O PLANO DE ACÇÃO PARA O GOVERNO ELECTRÓNICO	16
1.12 – O PROGRAMA PIDDAC SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO	17
1.13 – OBJECTIVOS DO PROGRAMA.....	17
1.14 – MEDIDAS E PROJECTOS INSERIDOS NO PROGRAMA.....	18
1.15 – COORDENAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO	19
1.16 – QUADRO INSTITUCIONAL E NORMATIVO.....	20
2 – PARTE EXPOSITIVA.....	22
2.1 – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA DO PROGRAMA	22
2.1.1 – <i>Programação e execução financeira global</i>	22
2.1.2 – <i>Programação e execução financeira dos projectos analisados</i>	24
2.1.3 – <i>Acompanhamento e controlo da execução financeira</i>	25
2.1.4 – <i>Acompanhamento e controlo da execução material</i>	25
2.2 – PROJECTOS SELECIONADOS E MEDIDAS ONDE SE INSEREM	28
2.2.1 – <i>Medida M03 – Serviços públicos orientados para o cidadão e afirmação de uma Administração Pública moderna e eficiente</i>	28
2.2.2 – <i>Medida M04 – Novas capacidades tecnológicas e racionalização de custos de comunicação</i> ...	29
2.2.3 – <i>Medida M05 – Gestão eficiente de compras</i>	29
2.2.4 – <i>Medida M10 – Conteúdos atractivos</i>	30
2.3 – ANTECEDENTES DA MEDIDA M05.....	30
2.3.1 – <i>O Programa Nacional de Compras Electrónicas</i>	30
2.3.2 – <i>O Sistema Nacional de Compras Públicas</i>	33
2.4 – ANÁLISE DA CONTRATAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS NOS PROJECTOS SELECIONADOS	33
2.4.1 – <i>Distribuição das aquisições de bens e serviços por procedimento pré -contratual</i>	34
2.4.2 – <i>Organização documental dos processos de aquisição de bens e serviços</i>	34
2.4.3 – <i>Incumprimento das formalidades constitutivas dos procedimentos pré-contratuais adoptados e sua sequência</i>	35
2.4.4 – <i>Falta de parecer prévio nos processos de aquisição de bens ou serviços de informática</i>	36
2.4.5 – <i>Falta de publicação de anúncios periódicos indicativos e de resultados, nos termos dos artigos 195.º e 196.º do Decreto-Lei n.º 197/99</i>	37
2.5 – AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS ATRAVÉS DOS CONTRATOS PÚBLICOS DE APROVISIONAMENTO	38
2.5.1 – <i>Contratos Públicos de Aprovisionamento de produtos de informática</i>	38

2.5.2 –	<i>Utilização indevida dos Contratos Públicos de Aprovisionamento</i>	41
2.5.3 –	<i>Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários</i>	43
2.5.4 –	<i>Infracções geradoras de eventual responsabilidade financeira</i>	45
3 –	CONCLUSÕES DA AUDITORIA	78
3.1 –	CARACTERIZAÇÃO E OBJECTIVOS	78
3.2 –	COORDENAÇÃO E ACOMPANHAMENTO	78
3.3 –	PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO MATERIAL E FINANCEIRA	79
3.4 –	PROGRAMA NACIONAL DE COMPRAS ELECTRÓNICAS	80
3.5 –	CONTRATOS PÚBLICOS DE APROVISIONAMENTO DE PRODUTOS INFORMÁTICOS	80
3.6 –	AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	82
4 –	RECOMENDAÇÕES	85
5 –	VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	87
6 –	EMOLUMENTOS	87
7 –	DETERMINAÇÕES FINAIS	87
	ANEXO I – MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS	89
	ANEXO II – ENQUADRAMENTO NORMATIVO	99
	ANEXO III – PROGRAMA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO – CARACTERIZAÇÃO DAS MEDIDAS	102
	ANEXO IV – PROGRAMA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO – OBJECTIVOS E INDICADORES	104
	ANEXO V – AMOSTRA DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS	105
	ANEXO VI – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS SELECIONADOS – TAXAS DE EXECUÇÃO (2007)	107
	ANEXO VII – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO MATERIAL DOS PROJECTOS SELECIONADOS – OBJECTIVOS E INDICADORES (2007)	108
	ANEXO VIII A – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS SELECIONADOS – PIDDAC INICIAL (2007)	110
	ANEXO VIII B – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS SELECIONADOS – PIDDAC AJUSTADO DISPONÍVEL (2007)	111
	ANEXO VIII C – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS SELECIONADOS – PIDDAC EXECUTADO (2007)	112
	ANEXO IX A – NOTA DE EMOLUMENTOS	113
	ANEXO IX B – NOTA DE EMOLUMENTOS	114
	ANEXO IX C – NOTA DE EMOLUMENTOS	115
	ANEXO IX D – NOTA DE EMOLUMENTOS	116
	ANEXO IX E – NOTA DE EMOLUMENTOS	117
	ANEXO IX F – NOTA DE EMOLUMENTOS	118
	ANEXO IX G – NOTA DE EMOLUMENTOS	119
	ANEXO IX H – NOTA DE EMOLUMENTOS	120
	ANEXO IX I – NOTA DE EMOLUMENTOS	121
	ANEXO IX J – NOTA DE EMOLUMENTOS	122
	ANEXO X – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS	123



ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – ÁREAS, ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AUDITORIA.....	12
QUADRO 2 – PROJECTOS SELECIONADOS	13
QUADRO 3 – EXECUÇÃO PREVISTA PARA 2007 (PIDDAC INICIAL)	18
QUADRO 4 – PROGRAMA P01 – DOTAÇÃO INICIAL, AJUSTADA DISPONÍVEL E EXECUTADA (2005-2007)	22
QUADRO 5 – EXECUÇÃO POR FONTE DE FINANCIAMENTO E DISCRIMINADA POR ANOS (2005-2007)	23
QUADRO 6 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA P01 POR FONTE DE FINANCIAMENTO (2007)	23
QUADRO 7 – EXECUÇÃO FINANCEIRA DO PROGRAMA P01 POR MEDIDA (2007)	24
QUADRO 8 – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS ANALISADOS.....	25
QUADRO 9 – 1.ª FASE DO PROGRAMA NACIONAL DE COMPRAS ELECTRÓNICAS	31
QUADRO 10 – DISTRIBUIÇÃO DAS AQUISIÇÕES DE BENS E SERVIÇOS POR PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL.....	34
QUADRO 11 – CONTRATOS CELEBRADOS AO ABRIGO DA ALÍNEA A) DO N.º 1 DO ARTIGO 86.º DO DECRETO-LEI N.º 197/99	44

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – ORIGEM DOS FUNDOS (2005-2007)	22
GRÁFICO 2 – PROGRAMA P01 – DOTAÇÃO INICIAL, AJUSTADA DISPONÍVEL E EXECUTADA (2005-2007)	23
GRÁFICO 3 – ORIGEM DOS FUNDOS (2007)	24

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – FASES DO PROGRAMA NACIONAL DE COMPRAS ELECTRÓNICAS	32
---	----

SIGLAS / GLOSSÁRIO

Sigla	Significado
ACE	Agrupamento complementar de empresas
ANCP	Agência Nacional das Compras Públicas E.P.E.
AP	Administração Pública
AQ	Acordo-quadro
AR	Área de Responsabilidade
Bizdirect	Designação comercial utilizada pela Digitmarket - Sistemas de Informação, S.A.
BL	Banda larga (acesso à <i>internet</i>)
CA	Conselho de Administração
Cap.	Capítulo
CCE	Central de Compras do Estado
CE	Comissão Europeia
CPA	Contrato público de aprovisionamento
CTAP	Catálogo Telemático do Aprovisionamento Público
DGEMN	Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGP (E)	Direcção-Geral do Património (do Estado)
DGPA	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DR	Diário da República
EGE	Encargos gerais do Estado
EPE	Entidade Pública Empresarial
ETL	<i>Extract, transformation, and load</i>
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
ForumB2B	Designação comercial utilizada pela Central-e – Informação e Comércio Electrónico, S.A.
FSE	Fundo Social Europeu
GeRAP	Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública
GETCID	Projecto «Gestão para o cidadão» (incluído inicialmente na medida «Simplificação e eficiência dos instrumentos de ordenamento do território» do Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005-2008 (PNACE))
GOP	Grandes Opções do Plano
I & D	Investigação e Desenvolvimento
IENIG	Infra-estrutura nacional de informação geográfica
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
IGP	Instituto Geográfico Português
IHRU	Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISINGA	Sistema Informático do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MCUL	Ministério da Cultura
MDN	Ministério da Defesa Nacional
Medida (orçamental)	A medida compreende despesas de um programa orçamental correspondente a projectos ou actividades, bem especificados e caracterizados, que se articulam e complementam entre si e concorrem para a concretização dos objectivos do programa em que se inserem (cfr. artigo 17.º Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).
MEDU	Ministério da Educação
MEI	Ministério da Economia e da Inovação
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública



Sigla	Significado
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MS	Ministério da Saúde
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
MUS	<i>Monetary unit sampling</i>
ND	Não disponível
OE	Orçamento do Estado
OT/U (Portal)	Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PNCE	Programa Nacional de Compras Electrónicas
POAP	Programa Operacional da Administração Pública
POSC	Programa Operacional da Sociedade do Conhecimento
POSI	Programa Operacional Sociedade da Informação
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
Programa orçamental	Programa que inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objectivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização (cfr. artigo 16.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).
Projecto (orçamental)	O projecto ou actividade correspondem a unidades básicas de realização da medida, com orçamento e calendarização rigorosamente definidos (cfr. artigo 16.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto).
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RH	Recursos humanos
RIGORE	Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado
SA	Sociedade Anónima
SGMADRP	Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
SGMAOTDR	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
SGMEI	Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação
SGMOPTC	Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
SI2P	Sistema Integrado de Informação das Pescas
SIPIDDAC	Sistema de Informação do PIDDAC
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
SNIT	Sistema Nacional de Informação Territorial
TIC	Tecnologias de informação e de comunicação
TJCE	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
Tradecom.pt	Designação comercial utilizada pela PT Prime Tradecom – Soluções Empresariais de Comércio Electrónico, S.A.
UMIC	UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.

FICHA TÉCNICA DE AUDITORIA

EQUIPA TÉCNICA DE AUDITORIA ao Programa P01 “Sociedade da Informação e Governo Electrónico”, do PIDDAC”		
	TÉCNICOS	QUALIFICAÇÃO
Auditor Coordenador (*)	António de Sousa e Menezes	Lic. Organização e Gestão de Empresas
Auditor Chefe	António Marques do Rosário	Lic. Direito
Auditores	Daphnie Góis José Rosário Silva	Lic. Direito Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção
Apoio Administrativo e Informático	Kátia Lorena Manuel Nobre	

(*) Até à fase de Relato o Auditor Coordenador foi o Dr. Abílio de Matos.



1 – PARTE INTRODUTÓRIA

1.1 – Fundamento e âmbito da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2008, através da Resolução n.º 06/07 – 2.ª Secção, de 14 de Dezembro, realizou-se a presente auditoria ao Programa P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico*, do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), programa transversal à Administração Pública, sob coordenação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), e cuja entidade coordenadora é a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P. (UMIC).

1.2 – Entidades junto das quais se desenvolveu a auditoria

A auditoria foi desenvolvida junto das seguintes entidades executoras:

- ◆ **Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU);**
- ◆ **Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP);**
- ◆ **Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA);**
- ◆ **Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação (SGMEI);**
- ◆ **Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (SGMOPTC);**
- ◆ **Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (SGMADRP);**
- ◆ **Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (SGMAOTDR);**
- ◆ **Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU);**
- ◆ **Instituto Geográfico Português (IGP).**

Foram ainda desenvolvidos trabalhos junto da **UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.**, como entidade coordenadora do Programa, e da **Agência Nacional das Compras Públicas E.P.E. (ANCP)**.

1.3 – Audição das entidades auditadas e dos responsáveis em cumprimento do princípio do contraditório

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos dos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto¹, o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

- ◆ Ao Primeiro Ministro;
- ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças, da Defesa Nacional, da Justiça, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, da Economia e da Inovação, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, do Trabalho e da Solidariedade Social, da Saúde, da Educação, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- ◆ Ao Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros;
- ◆ Ao Director-Geral do Orçamento;
- ◆ À Secretária-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ◆ Ao Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana;
- ◆ Ao Director-Geral do Instituto Geográfico Português;
- ◆ Ao Secretário-Geral do Ministério da Economia e da Inovação;
- ◆ À Secretária-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- ◆ Ao Director-Geral das Pescas e Aquicultura;
- ◆ Ao Presidente do Conselho de Administração do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.;
- ◆ Ao Secretário-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.;
- ◆ Ao Gestor do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento;
- ◆ Ao Presidente do Conselho de Administração da Agência Nacional das Compras Públicas E.P.E.;
- ◆ Aos responsáveis individuais também, eventualmente, para efeitos do disposto no artigo 65.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, conjugado com o n.º 1 e o n.º 2, alínea d) do artigo 69.º, da mesma Lei, com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

¹ Este diploma legal foi objecto de alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.



Destas entidades não apresentaram alegações o Primeiro-Ministro, os Ministros da Justiça, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros e o Gestor do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas das entidades e responsáveis são ainda apresentadas integralmente no **Anexo X** do presente relatório, nos termos dos artigos 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e 60.º, n.º 3, do Regulamento da 2.ª Secção, aprovado pela Resolução n.º 3/98-2.ª Secção, de 19 de Junho, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 2/02-2.ª Secção, de 17 de Janeiro, e pela Resolução n.º 3/02-2.ª Secção, de 23 de Maio.

Das respostas dadas no âmbito do contraditório realça-se, em termos genéricos:

- ◆ O Ministro de Estado e das Finanças veio informar sobre as competências relativas ao controlo financeiro e estratégico e à auditoria da execução dos projectos do PIDDAC e, de uma forma detalhada, sobre o Sistema Nacional de Compras Públicas e a actividade que a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E, está a desenvolver, tendo por fim a renovação dos acordos-quadro relativos a equipamentos informáticos e *software*.
- ◆ O Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e o Secretário-Geral do MOPTC referiram que as observações e recomendações veiculadas no relato serão tidas em boa conta.
- ◆ O Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social e o Ministro da Defesa Nacional comunicaram apenas que o relato não lhe suscitava comentários.
- ◆ O Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional informou apenas que a sua resposta ao contraditório foi articulada com a resposta remetida pelo Ministro de Estado e das Finanças.
- ◆ A DGO enfatizou o âmbito financeiro do acompanhamento e avaliação da execução que lhe é cometido pela alínea q) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 80/2007, de 29 de Maio.
- ◆ A SGMAODTR informou “(...) *que as Recomendações constantes de 5, pelo seu carácter didáctico, merecem acolhimento (...)*”.
- ◆ O Presidente do Conselho Directivo do IHRU referiu “(...) *o Relato em causa constitui uma importante referência para a gestão e funcionamento deste Instituto, sendo as respectivas recomendações aplicáveis a toda a Administração Pública, não deixarão, para o efeito, de ser devidamente atendidas*”.
- ◆ O IGP mencionou que “(...) *reveste especial interesse e relevância obter um diagnóstico externo dos procedimentos adoptados no organismo, em especial quando consubstanciados em trabalhos com a qualidade revelada no relato da presente auditoria*”.
- ◆ A DGOTDU disse que “(...) *toma boa nota das recomendações do Relato do Tribunal de Contas no sentido do aperfeiçoamento das suas práticas*”.
- ◆ A DGPA informou que, no tocante às recomendações “(...) *naquilo que são aplicáveis à DGPA, serão as mesmas acatadas em futuros procedimentos pré-contratuais, tendo já sido veiculado instruções internas em tal sentido*”.

- ◆ O IFAP aduziu que “(...) *está em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos administrativos (...), bem como as formalidades administrativo-financeiras constitutivas dos procedimentos promovidos em obediência ao princípio da legalidade, cumprindo as regras nacionais e comunitárias*”.

As respostas dos responsáveis individuais sobre os factos insertos no ponto 2.5.4, de uma forma geral, salientaram os percursos profissionais, a boa fé e plena convicção do cumprimento rigoroso das normas em vigor, invocando a inexistência de anteriores recomendações ou censuras e considerando que não foi praticada nenhuma irregularidade. Invocaram ainda a verificação dos requisitos previstos para a relevação da responsabilidade financeira contemplada no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97.

1.4 – Objectivos da auditoria

A auditoria teve como objectivo global a avaliação da economia, eficiência, eficácia e regularidade do processo decisório relativo ao Programa do PIDDAC P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico*. Dentro deste objectivo global foram consideradas especificamente três áreas, com o âmbito, os objectivos operacionais e os procedimentos de auditoria constantes do quadro 1:

Quadro 1 – Áreas, âmbito e objectivos da auditoria

	Áreas	Âmbito	Objectivos Operacionais
I	Caracterização do Programa e dos Projectos	Caracterização global dos Projectos.	Caracterização técnica, física, temporal e financeira global dos Projectos e dos objectivos fixados.
II	Programação e Execução Física e Financeira	Programação e execução física e financeira dos Projectos.	Análise e avaliação da execução e do cumprimento dos objectivos fixados; Análise dos desvios entre a programação e a execução física e financeira, com especial incidência no ano de 2007.
III	Procedimentos de adjudicação dos contratos de aquisição de bens e serviços	Legalidade e regularidade dos procedimentos de contratação da aquisição de bens e serviços e das operações subjacentes à sua execução.	Análise do cumprimento das disposições legais nacionais e comunitárias em matéria de contratação pública, no âmbito da aquisição de bens e serviços; Análise da execução física e financeira dos respectivos contratos.

1.5 – Metodologia

A auditoria foi desenvolvida segundo os métodos e técnicas geralmente aceites e constantes do Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas e as normas da INTOSAI, nomeadamente:

- ◆ Análise da informação relativa ao processo de caracterização do Programa, bem como dos 9 projectos financeiramente mais relevantes, executados pelos Ministério da Economia e da Inovação, Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, Ministério das Obras Públicas, Transportes, e Comunicações e Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, das 4 medidas onde os mesmos estão integrados e dos objectivos fixados;
- ◆ Avaliação da execução material e financeira e do cumprimento dos objectivos fixados;
- ◆ Verificação do cumprimento da legalidade e da conformidade dos procedimentos concursais para contratação das aquisições de bens e serviços, em especial, no âmbito do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.



Para “cut-off” da auditoria foi tomada a data de 31 de Dezembro de 2007.

1.6 – Selecção da amostra

Face à dimensão do Programa, que abrangia 11 medidas, com 262 projectos listados, restringiu-se o universo dos projectos a analisar na auditoria aos de maior relevância financeira, no que respeita à dotação prevista para 2007, e com execução pelos ministérios atrás referidos. Esses projectos / medidas são os seguintes:

Quadro 2 – Projectos seleccionados

(em euros)

Medidas	Programa P01		Projectos seleccionados	
	N.º Proj.	PIDDAC Inicial	Designação	Valor
M003 – Serviços públicos orientados para o cidadão Administração Pública moderna e eficiente	89	60.057.850	Proj. 2690 – GETCID/SNIT e portal do ordenamento do território e urbanismo Proj. 5527 – Informação digital do IFADAP/INGA	1.974.782
M004 – Novas capacidades tecnológicas e racionalização de custos de comunicação	102	56.439.572	Proj. 983 – Racionalização dos serviços de administração das pescas Proj. 2793 – Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sistemas de informação	1.678.229
M005 – Gestão eficiente de compras	14	5.875.457	Proj. 4249 – Dinamização das compras electrónicas do MOPTC Proj. 4424 – Compras electrónicas do MADRP Proj. 4635 – Compras electrónicas do MAOTDR	490.252
M010 – Conteúdos atractivos	10	15.973.664	Proj. 3238 – Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre património arquitectónico Proj. 5611 – Infra-estrutura nacional de informação geográfica (IENIG)	2.132.487

Os 62 projectos executados totalizam um investimento previsto de € 16.144.906, para 2007, representando 17,1% e 6,7% do total, em número de projectos e em valor, respectivamente.

Os 9 projectos seleccionados – a que correspondem também 9 entidades executoras – com o valor total de € 6.275.750, representam 38,9% do valor do PIDDAC inicial atribuído, no Programa P01.

Para a realização dos objectivos operacionais da área III do programa de auditoria – procedimentos de adjudicação dos contratos de aquisição de serviços –, foi seleccionada, por cada entidade executora, uma amostra dos contratos, pelo método MUS², com recurso ao *software* IDEA.

O universo sobre o qual incidiu o processo de amostragem é constituído pelas 303 aquisições de bens e serviços realizadas pelas entidades executoras dos 9 projectos seleccionados. A amostra foi extraída individualmente em cada um dos projectos seleccionados, para assegurar representatividade em cada um deles.

Para a aplicação do método foi definido um grau de confiança de 90% e uma materialidade correspondente a 10% do valor total dos contratos, em cada projecto. No caso dos projectos com um número de aquisições igual ou inferior a cinco foi incluída na amostra a sua totalidade, uma vez que, para populações reduzidas, a aplicação do MUS conduz a esse resultado.

Os contratos que integram a amostra estão listados no anexo V.

² *Monetary unit sampling.*

1.7 – Condicionantes da auditoria

O trabalho de campo decorreu dentro da normalidade esperada, salientando-se a boa colaboração demonstrada pelos responsáveis das entidades executoras dos projectos auditados no fornecimento de elementos e na prestação dos esclarecimentos solicitados, o que contribuiu positivamente para a realização dos objectivos fixados para a auditoria.

1.8 – Estruturação do OE por programas

A possibilidade de estruturação do Orçamento do Estado por programas constou de diversas leis de enquadramento orçamental, sem que fosse regulamentada, apesar de ter consagração no n.º 4 do artigo 108.º da Constituição desde a revisão de 1989. O ordenamento estabelecido na Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, lei de enquadramento orçamental em vigor, prevê que as despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e as despesas co-financiadas inscritas no OE devam ser estruturadas por programas³.

Neste modelo, “o programa orçamental inclui as despesas correspondentes a um conjunto de medidas de carácter plurianual que concorrem, de forma articulada e complementar, para a concretização de um ou vários objectivos específicos, relativos a uma ou mais políticas públicas, dele fazendo necessariamente parte integrante um conjunto de indicadores que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da sua realização”⁴. Os programas dividem-se em medidas, cada uma compreendendo “despesas de um programa orçamental correspondente a projectos ou actividades, bem especificados e caracterizados, que se articulam e complementam entre si e concorrem para a concretização dos objectivos do programa em que se inserem”⁵. “O projecto ou actividade correspondem a unidades básicas de realização da medida com orçamento e calendarização rigorosamente definidos”⁶. Os programas e as medidas têm carácter transversal, abrangendo, em geral, unidades orgânicas de mais de um ministério, enquanto os projectos têm execução no âmbito de uma unidade orgânica determinada.

A regulamentação deste modelo de orçamentação, que visa uma gestão pública por objectivos, onde os programas resultam de decisões e orientações superiormente tomadas, quer de âmbito sectorial quer horizontalmente, para áreas mais alargadas da Administração, tendo como base de partida as grandes linhas de política e os objectivos que o Governo se propõe a atingir, foi estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho.

1.9 – O Programa Sociedade da Informação e Governo Electrónico nas GOP

As primeiras referências ao Programa *Sociedade de Informação e Governo Electrónico* encontram-se nas Grandes Opções do Plano (GOP) de 2004, na 3.ª Opção – *Investir na Qualificação dos Portugueses*⁷, onde é referido um conjunto de projectos concretos, destacando-se o 3.º Pilar – *Qualidade e Eficácia dos Serviços Públicos – Governo Electrónico*, relativo à criação de uma Administração Pública moderna e

³ Cfr. artigo 18.º, na redacção dada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 19.º, idem.

⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 20.º, idem.

⁶ Cfr. n.º 4 do artigo 20.º, idem.

⁷ Na sequência da aprovação, no ano de 2003, dos documentos orientadores do processo de desenvolvimento da *Sociedade de Informação*, nomeadamente: o *Plano de Acção para a Sociedade de Informação*, o *Plano de Acção para o Governo Electrónico* e o *Programa Nacional das Compras Electrónicas*, a área da *Sociedade de Informação* passou a ser considerada uma prioridade.



eficiente, à definição de uma estratégia para a área das compras públicas electrónicas⁸, com o desenvolvimento de projectos-piloto de 8 ministérios, ao portal *compras.gov.pt* e à conceptualização da Unidade Nacional de Compras.

Nas GOP para 2005⁹, a 4.^a Opção – *Investir na Qualificação dos Portugueses* faz referência a nove áreas de actuação: *Uma sociedade de Informação para Todos; Novas Capacidades; Serviços Públicos Orientados para o Cidadão e AP Moderna e Eficiente; Novas Capacidades Tecnológicas e Racionalização de Custos de Comunicação; Gestão Eficiente de Compras; Melhor Cidadania; A Sociedade de Informação no Território; I & D Inovação em TIC; e Institucionalizar a Área da Sociedade da Informação*, correspondentes aos pilares de actuação constantes do *Plano de Acção para a Sociedade de Informação*.

Nas GOP para 2005-2009¹⁰ a área da *Sociedade de Informação* integra a 1.^a Opção – *Assegurar uma Trajectória de Crescimento Sustentado, Assente no Conhecimento, na Inovação e na Qualificação dos Recursos Humanos – Mobilizar Portugal para a Sociedade de Informação*, enquanto nas principais linhas de acção relativas ao investimento público para o período 2005-2006¹¹ esta área encontra-se englobada na 2.^a Opção – *Reforçar a Coesão Social, Reduzindo a Pobreza e Criando mais Igualdades e Oportunidades*.

Nas GOP para 2007¹², na 1.^a Opção – *Assegurar uma Trajectória de Crescimento Sustentado, Assente no Conhecimento, na Inovação, e na Qualificação dos Recursos Humanos*, encontram-se definidos por programa orçamental¹³ os investimentos previstos em três áreas específicas: Educação, Ciência e Tecnologia, e Cultura. As medidas e as linhas de acção a concretizar no ano de 2007 foram definidas de forma genérica, sem qualquer correspondência com os pilares de actuação do *Plano de Acção para a Sociedade de Informação* e sem continuidade com as áreas de actuação definidas nas GOP para 2005.

1.10 – O Plano de Acção para a Sociedade da Informação

O *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 26 de Junho de 2003¹⁴, visa quatro grandes objectivos:

- *Aumento da eficácia e eficiência do sistema económico, promovendo a competitividade e a produtividade das empresas e do tecido económico e empresarial;*
- *Aumento das habilitações, competências e conhecimento dos Portugueses, considerados o principal substrato da capacidade de desenvolvimento sustentado do País;*

⁸ No âmbito da “*Gestão Eficiente de Compras*”, previa-se o desenvolvimento de um conjunto de acções, traduzidas no apoio a projectos-piloto de compras electrónicas ministeriais e sua generalização a todos os ministérios, através da criação de unidades ministeriais de compras e de mecanismos e sistemas electrónicos que facilitassem a interacção entre a Administração Pública e os fornecedores.

⁹ Lei n.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro de 2004.

¹⁰ Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, que também aprovou as medidas de política e investimentos a concretizar em 2005-2006.

¹¹ “*Melhoria da qualidade dos serviços públicos ao cidadão e empresas e na maior eficácia e racionalização da administração pública, desenvolvendo novas capacidades tecnológicas (...)*”.

¹² Lei n.º 52/2006, de 1 de Setembro.

¹³ No P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico*, definiram-se três áreas de actuação: Educação, Ciência e Tecnologia e Cultura. Destacam-se, na área da Ciência e Tecnologia, os investimentos orientados para a eficácia e racionalização da Administração Pública, com investimentos suportados por tecnologias de informação e de comunicação (TIC) e, na área da Cultura, os conteúdos atractivos, novas capacidades tecnológicas e racionalização dos custos de comunicação, serviços públicos orientados para o cidadão e adesão a serviços públicos interactivos.

¹⁴ Publicada no DR, I Série B, de 12 de Agosto de 2003.

- *Modernização, racionalização, responsabilização e revitalização da Administração Pública e do aparelho do Estado;*
- *Dinamização da sociedade civil, promovendo o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos”.*

O Plano de acção está estruturado em sete “pilares de actuação, desdobrados em eixos, prioridades, acções e projectos”:

Pilares	Descrição
Primeiro Pilar – Uma Sociedade da Informação para todos	Ligar tudo a todos ao menor custo, em banda larga segura, promover a coesão digital e a presença universal
Segundo Pilar – Novas capacidades	Promover a cultura digital, a habilitação dos portugueses em tecnologias de informação e comunicação e o conhecimento aplicado à vida dos cidadãos
Terceiro Pilar – Qualidade e eficiência dos serviços públicos	Garantir serviços públicos de qualidade, apoiar a modernização da administração pública, a racionalização de custos e a transparência
Quarto Pilar – Melhor cidadania	Melhorar a qualidade da democracia através de uma melhor participação dos cidadãos
Quinto Pilar – Saúde ao alcance de todos	Orientar o sistema de saúde para o cidadão, melhorando a eficiência do sistema
Sexto Pilar – Novas formas de criar valor económico	Aumentar a produtividade e a competitividade das empresas e do país através dos negócios electrónicos
Sétimo Pilar – Conteúdos atractivos	Promover conteúdos, aplicações e serviços com valor para a sociedade, incluindo o património cultural

Fonte: RCM n.º 107/2003.

1.11 –O Plano de Acção para o Governo Electrónico

O *Plano de Acção para o Governo Electrónico*¹⁵, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 26 de Junho de 2003¹⁶, corresponde ao detalhe do terceiro pilar, “*Qualidade e eficiência dos serviços públicos*”, do *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*.

O *Plano de Acção para o Governo Electrónico* tem por objectivos nucleares o aumento da conveniência e satisfação dos cidadãos, a eficiência com menores custos, a transparência do aparelho do Estado e a participação democrática por parte dos cidadãos. Este Plano define acções e projectos calendarizados, agrupados em sete eixos de actuação:

- 1) *Serviços públicos orientados para o cidadão;*
- 2) *Administração Pública moderna e eficiente;*
- 3) *Nova capacidade tecnológica;*
- 4) *Racionalização de custos de comunicações;*
- 5) *Gestão eficiente das compras;*
- 6) *Serviços próximos dos cidadãos;*
- 7) *Adesão aos serviços públicos interactivos”.*

¹⁵ A RCM n.º 135/2002, de 20 de Novembro, criou a UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento e definiu o novo enquadramento institucional da actividade do Governo em matéria de sociedade da informação, governo electrónico e inovação. Nos termos do n.º 13 do referido diploma, a UMIC foi incumbida de elaborar um “*plano estratégico e operacional para a inovação, a sociedade da informação e o governo electrónico*”, o que veio a ser concretizado com a elaboração do “*Plano de Acção para o Governo Electrónico*”.

¹⁶ Publicada no DR, I Série B, de 12 de Agosto de 2003.



1.12 –O Programa PIDDAC Sociedade da Informação e Governo Electrónico

O Programa *Sociedade da informação e governo electrónico* é um programa transversal a toda a Administração Pública, que abrange todos os ministérios e a maior parte dos organismos da Administração Pública, com uma visão estratégica integrada, que visa eliminar algumas disfunções da Administração tradicional, como sejam a pouca articulação transversal, com infra-estruturas tecnológicas redundantes e não integradas, procedimentos pesados e repetidos gerando uma carga burocrática excessiva e elevados custos de funcionamento, para transformar o sector público num prestador de serviços mais eficiente.

Este Programa compreende os investimentos em projectos que, suportados por tecnologias de informação e de comunicação, visam dar execução ao *Plano de Acção para a Sociedade da Informação* e ao *Plano de Acção para o Governo Electrónico* que o complementa.

Os pilares do *Plano de Acção para a Sociedade da Informação* têm directa correspondência nas medidas inseridas no Programa, estando o terceiro pilar desdobrado nas medidas M03 a M06 (os eixos de actuação 1 e 2 do *Plano de Acção para o Governo Electrónico* estão incluídos na Medida M03, os eixos 3 e 4 na Medida M04, o eixo 5 tem correspondência na Medida M05 e os eixos 6 e 7 estão incluídos na Medida M06) e tendo as restantes medidas as mesmas designações dos pilares.

1.13 –Objectivos do Programa

O P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico* integra os projectos e respectivos investimentos que, suportados por tecnologias da informação e da comunicação¹⁷:

- *Visem a melhoria da qualidade dos serviços públicos ao cidadão e empresas;*
- *Contribuam para uma maior eficácia e racionalização da Administração Pública, nomeadamente através da simplificação processual e da desmaterialização da informação;*
- *Promovam a cultura e a economia digitais, a Banda Larga em redes seguras e interoperáveis, a Democracia Electrónica, bem como a criação de conteúdos apelativos e dinâmicos”.*

Os objectivos gerais do Programa são, essencialmente, objectivos políticos próximos daqueles visados pelo *Plano de Acção para a Sociedade da Informação* e pelo *Plano de Acção para o Governo Electrónico*, de que o Programa é a expressão orçamental¹⁶:

- *Massificação do acesso e utilização da Internet em banda larga;*
- *Promoção de uma cultura digital;*
- *Promoção da satisfação dos cidadãos;*
- *Qualificação de R.H. em áreas fundamentais à inovação”.*

Os objectivos fixados para avaliação da execução material enunciados no SIPIDDAC e os indicadores associados para aferição da evolução do seu cumprimento tiveram origem, em grande parte, nos objectivos e metas estabelecidos no Programa *Ligar Portugal*¹⁸. Alguns destes objectivos têm carácter

¹⁷ Objectivos cfr. caracterização do Programa inscrita no SIPIDDAC.

¹⁸ O Programa *Ligar Portugal*, aprovado pela RCM n.º 190/2005, de 24 de Novembro (publicada no DR I Série B, de 16 de Dezembro de 2005), é um dos vectores estratégicos do Plano Tecnológico do XVII Governo.

genérico e não têm correspondência nos objectivos expressos em cada um dos projectos inseridos nas medidas que o compõem.

Estes objectivos, nalguns casos, estendem-se para além do universo das entidades públicas directa ou indirectamente financiadas através desses projectos (como é o caso, p. ex., dos objectivos “triplicar o número de agregados familiares com acesso à internet” e “assegurar o baixo preço de acesso permanente à internet”, com os indicadores “ligação à internet em BL nos agregados familiares” e “preço do serviço de acesso permanente à net BL”, respectivamente). Por outro lado, não está definido nenhum objectivo/indicador passível de identificação com o quinto pilar do *Plano de Acção para a Sociedade da Informação*, “Saúde ao alcance de todos – Orientar o sistema de saúde para o cidadão, melhorando a eficiência do sistema”.

Os objectivos e indicadores de execução material associados, expressos no SIPIDDAC, constam do quadro do anexo IV.

1.14 – Medidas e projectos inseridos no Programa

Segundo a ficha de identificação constante do SIPIDDAC, em 2007, o Programa P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico* abrangia 11 medidas, inicialmente com 247 projectos, tendo-se fixado no final do ano em 262 projectos, com uma execução total prevista de € 240.805.607:

Quadro 3 – Execução prevista para 2007 (PIDDAC Inicial)

Por Ministério Executor			Por Medida			
(em euros)			(em euros)			
Ministérios	N.º Projectos	PIDDAC Inicial	Medidas	Ano Início-Fim	N.º Projectos	PIDDAC Inicial
EGE	32	9.290.477	M001 – Uma sociedade de informação para todos	1995 - 2009	14	24.236.613
MADRP	7	2.879.684	M002 – Novas capacidades	2001 - 2007	13	14.602.768
MAI	9	24.389.637	M003 – Serviços públicos orientados para o cidadão Administração Pública moderna e eficiente	1998 - 2010	89	60.057.850
MAOTDR	24	6.194.835	M004 – Novas capacidades tecnológicas e racionalização de custos de comunicação	1985 - 2010	102	56.439.572
MCTES	21	129.356.916	M005 – Gestão eficiente de compras	2003 - 2008	14	5.875.457
MCUL	22	2.970.771	M006 – Serviços próximos do cidadão e adesão aos serviços públicos interactivos	2001 - 2006	2	40.890.000
MDN	10	1.450.125	M007 – Melhor cidadania	2003 - 2007	1	4.300.000
MEDU	10	1.278.485	M008 – Saúde ao alcance de todos	2000 - 2007	12	3.450.087
MEI	15	1.933.519	M009 – Novas formas de criar valor económico	2004 - 2006	3	11.307.500
MFAP	36	23.005.228	M010 – Conteúdos atractivos	1991 - 2008	10	15.973.664
MJ	13	9.807.083	M011 – Assistência técnica	2000 - 2007	2	3.672.096
MNE	10	3.663.197				
MOPTC	16	5.136.868				
MS	12	2.423.662				
MTSS	25	17.025.120				
Totais	262	240.805.607	Totais		262	240.805.607

Fonte: SIPIDDAC 2007.

No anexo III apresenta-se um quadro com a caracterização das medidas inseridas do Programa P01.



1.15 – Coordenação e acompanhamento da execução

O controlo da execução financeira dos programas orçamentais é assegurado pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da Direcção-Geral do Orçamento¹⁹. O acompanhamento e o controlo da execução física foi, até Junho de 2007, assegurado pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP)²⁰ e, a partir desta data, pelos Coordenadores dos Programas Orçamentais, nos termos dos decretos-lei de execução orçamental.

O Ministério coordenador do Programa é o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES), competindo-lhe, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, a avaliação da execução e a elaboração dos respectivos relatórios, em articulação com os ministérios envolvidos na sua execução. De acordo com o disposto no n.º 3 do mesmo artigo essa avaliação “(...) deve apoiar-se em indicadores que possibilitem a verificação do grau de realização dos objectivos previamente definidos”.

A entidade coordenadora é a UMIC, a quem está cometido pelo artigo 5.º, alínea n), do Decreto-Lei n.º 16/2005, de 17 de Janeiro, “Coordenar o processo de decisão de projectos de investimento público central no âmbito do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em matéria de sociedade da informação e governo electrónico, e acompanhar a sua execução”.

Para controlo da execução material, constam do SIPIDDAC, desde o ano de 2005, a par dos valores relativos à programação e execução financeiras, os indicadores materiais, a previsão de execução e a execução efectiva associados a cada um dos projectos²¹. Para potenciar a uniformidade na utilização de indicadores materiais, por parte das entidades executoras, o DPP apresentou, então, uma tabela de indicadores para apoiar a elaboração e execução do PIDDAC.

Em 2007, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 50-C/2007²², de 6 de Março, as alterações orçamentais que envolviam programas orçamentais careciam de parecer prévio das entidades coordenadoras dos respectivos programas. O artigo 9.º (*Competências dos coordenadores dos programas orçamentais*) do mesmo diploma, dispunha o seguinte:

“(...) A entidade coordenadora do programa orçamental, a designar pelo ministério coordenador, é o interlocutor no que se refere à respectiva gestão, acompanhamento e avaliação, cabendo-lhe:

- a) Propor as alterações orçamentais que considere indispensáveis ao cumprimento dos objectivos do programa orçamental;*
- b) Emitir parecer sobre as alterações à programação;*

¹⁹ Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro (lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública), e do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-lei n.º 80/2007, de 29 de Março (Orgânica da DGO).

²⁰ No que se refere às suas atribuições enquanto entidade responsável pela execução orçamental do PIDDAC, encontrava-se sob a tutela do Ministério das Finanças e da Administração Pública, nos termos do n.º 2 do artigo 13 do Decreto-Lei n.º 79/2005, de 15 de Abril. Na sequência do PRACE, o actual Departamento de Prospectiva e Planeamento e Relações Internacionais (ex - DPP) é um serviço central do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, sem atribuições no âmbito do PIDDAC (cfr. artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 51/2007, de 27 de Abril).

²¹ Os objectivos e indicadores associados ao Programa *Sociedade da Informação e Governo Electrónico* foram introduzidos no SIPIDDAC apenas com o PIDDAC 2006, considerando o ano de 2005 como situação de partida.

²² Estabelece as normas de execução do OE para 2007.

c) Elaborar os relatórios a que se refere o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, que devem ser apoiados em indicadores que possibilitem a verificação do grau de realização dos objectivos fixados;

d) Definir a caracterização dos projectos, medidas e respectivo programa orçamental, bem como os indicadores e metas, para uma adequada avaliação da execução física e material;

e) Garantir a actualização sistemática da informação, nos sistemas de informação para a gestão do PIDDAC, actualmente existentes, no âmbito das suas funções de acompanhamento e avaliação da execução dos programas orçamentais, no que se refere à execução física e material”.

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, por despacho de 3 de Maio de 2007, delegou no Presidente do Conselho Directivo da UMIC a competência para autorização das transferências de verbas provenientes de medidas, projectos ou actividades existentes para novas medidas, projectos ou actividades a criar no decurso da execução do OE²³.

1.16 –Quadro institucional e normativo

As entidades executoras dos projectos abrangidos pela presente auditoria têm natureza e regime jurídicos diversos.

A Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano²⁴, o Instituto Geográfico Português²⁵ e a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura²⁶, constituem serviços centrais da administração directa do Estado com autonomia administrativa, sob a tutela, respectivamente, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

As Secretarias-Gerais do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas²⁷, do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional²⁸, do Ministério da Economia e Inovação²⁹, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações³⁰, constituem serviços centrais da administração directa do Estado com autonomia administrativa, tendo por missão assegurar o apoio técnico e administrativo aos órgãos e serviços integrados nos respectivos ministérios. A Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros³¹ ³² é um serviço central no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, dotado de autonomia administrativa, que depende directamente do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar.

²³ Competência prevista na alínea *e*) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março.

²⁴ Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 54/2007, de 27 de Abril (Lei orgânica da DGOTDU).

²⁵ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 133/2007, de 27 de Abril (Lei orgânica do IGP).

²⁶ Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 9/2007, de 27 de Fevereiro (Lei orgânica da DGPA).

²⁷ Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 7/2007, de 27 de Fevereiro (Lei orgânica da SGMADRP).

²⁸ Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 52/2007, de 27 de Abril (Lei orgânica da SGMAODTR).

²⁹ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 138/2007, de 27 de Abril (Lei orgânica da SGMEI).

³⁰ Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 60-A/2007, de 30 de Abril (Lei orgânica da SGMOPC).

³¹ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 161/2007, de 3 de Maio (Lei orgânica da SGPCM).

³² A SGPCM procedeu ao pagamento no período de 2002 a 2004, da despesa relativa ao lançamento do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas pela Unidade de Missão e Inovação (UMIC). A cabimentação orçamental da despesa foi assegurada através do projecto aprovado pelo POSI – “Implementação do Programa Nacional de Compras Electrónicas”, tendo a respectiva contrapartida nacional sido inscrita no Orçamento PIDDAC afecto à SGPCM.



O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.³³, e o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.³⁴, integram a administração indirecta do Estado, sendo dotados de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

Na sequência do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o IFAP³⁵ sucedeu nas atribuições do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura (IFADAP) e do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA). As atribuições da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN)³⁶, anteriormente responsável pela execução do projecto 3238 –“ *Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre o património arquitectónico*”, foram integradas no IHRU³⁷.

À contratação da aquisição de bens e serviços pelas várias entidades executoras era aplicável o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Às aquisições de bens e serviços de informática era também aplicável o Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho.

Dada a extensão da legislação de enquadramento da *Sociedade de Informação e do Governo Electrónico*, procurou-se no Anexo II indicar os diplomas legais mais relevantes nesta área e ainda a legislação conexas com os procedimentos de contratação de aquisição de bens e serviços.

³³ Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de Março (Lei orgânica do IFAP).

³⁴ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio (Lei Orgânica do IHRU).

³⁵ No quadro das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) decidido pela RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto, e concretizando o esforço de racionalização estrutural consagrado no Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro, que aprovou a Lei Orgânica do MADRP, foi criado o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., pelo Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de Março, com extinção do IFADAP e do INGA.

³⁶ Serviço central do Ministério das Obras Públicas e Comunicações, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 284/93, de 18 de Agosto (Lei Orgânica da DGEMN). Na sequência do PRACE, as atribuições da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN) foram integradas, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 207/2006, de 27 de Outubro (Lei Orgânica do MAOTDR), no Instituto de Habitação e de Reabilitação Urbana, I.P.

³⁷ Tem por missão assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução.

2 – PARTE EXPOSITIVA

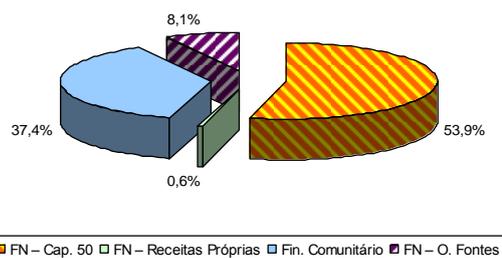
2.1 – Programação e execução material e financeira do Programa

2.1.1 – Programação e execução financeira global

A inscrição inicial do Programa P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico* no PIDDAC remonta ao ano de 2005, com uma dotação, para esse ano, de € 387,347 milhões, com conclusão prevista para 2015 e com um investimento previsional total de € 1.473,497 milhões.

No período de 2005 a 2007³⁸, foram aplicados no Programa financiamentos no montante total de € 531,552 milhões. Este montante teve origem em fundos nacionais provenientes do *Cap. 50 – Receitas Gerais*, no montante de € 286,383 milhões (53,9%), de *Outras Fontes*, no montante de € 42,877 milhões (8,1%) e no montante de € 3,279 milhões (0,6%) correspondente a *Receitas Próprias*, e em financiamentos comunitários, no montante de € 199,013 milhões (37,4%).

Gráfico 1 – Origem dos Fundos (2005-2007)



O quadro e gráfico seguintes representam a evolução, no período de 2005 a 2007, dos montantes relativos às dotações inicial, ajustada disponível e executada.

Quadro 4 – Programa P01 – Dotação inicial, ajustada disponível e executada (2005-2007)

(em euros)

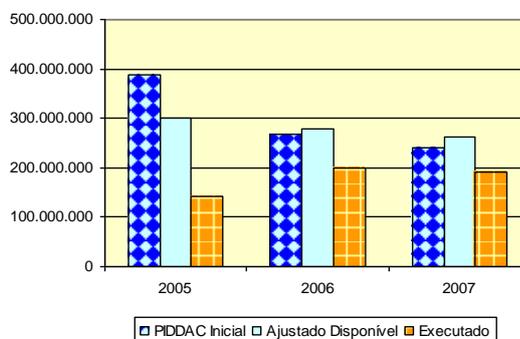
Anos	Dotação Inicial	Dotação Ajustada Disponível	Dotação Executada	Taxa de execução face a	
				Inicial (%)	Disponível (%)
2005	387.347.134	301.597.916	142.073.384	36,7	47,1
2006	269.076.233	279.262.309	198.861.545	73,9	71,2
2007	240.805.607	262.910.882	190.617.029	79,2	72,5
Total	897.228.974	843.771.107	531.551.958	59,2	63,0

Fonte: SIPIDDAC.

³⁸ Os valores indicados resultam dos dados carregados no SIPIDDAC em 30 de Junho de 2008.



Gráfico 2 – Programa P01 – Dotação inicial, ajustada disponível e executada (2005-2007)



Fonte: SIPIDDAC.

A taxa de execução global do Programa, no período 2005-2007, foi de 59,2% face ao inicial e de 63,0% face ao ajustado disponível, tendo atingido os valores mais elevados (79,2% e 72,5%, respectivamente) no ano de 2007 e os menores valores (36,7% e 47,1%, respectivamente), no ano de 2005.

Quadro 5 – Execução por fonte de financiamento e discriminada por anos (2005-2007)

Ano	Cap. 50		FN – Receitas Próprias	Outras Fontes		Total Ano
	Receitas Gerais	Fin. Comunitário		FN – Outras Fontes	OF – Fin. Comunitário	
2005	104.363.472	6.331.481	836.596	16.050.720	14.491.115	142.073.384
2006	96.297.106	5.883.315	1.136.952	12.498.518	83.045.654	198.861.545
2007	85.722.851	15.209.872	1.305.338	14.327.554	74.051.414	190.617.029
Totais	286.383.429	27.424.668	3.278.886	42.876.792	171.588.183	531.551.958

Em 2007 foram aplicados financiamentos de fundos nacionais provenientes do *Cap. 50 – Receitas Gerais*, no montante de € 85,722 milhões (45,0%), de *Outras Fontes*, no montante de € 14,327 milhões (7,5%), de *Receitas Próprias*, no montante de € 1,305 milhões (0,7%), e de fundos comunitários no montante de € 89,261 milhões (46,8%) (€ 80,567 milhões provenientes do FEDER e € 8,566 milhões do FSE, e € 0,127 milhões de outros fundos).

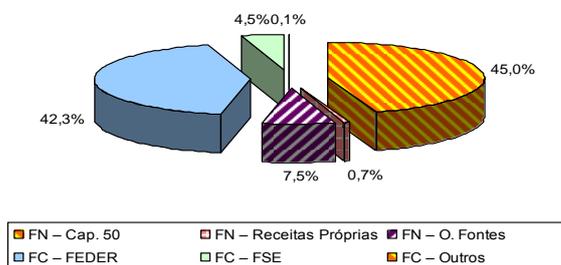
Quadro 6 – Execução financeira do Programa P01 por Fonte de Financiamento (2007)

(em euros)

Fontes de Financiamento	Dotação Inicial	Dotação Ajustada Disponível	Executado	Taxa de execução (%)	
				Inicial	Ajustada
FN – Cap. 50	93.113.543	94.795.017	85.722.851	92,1	90,4
FN – Receitas Próprias	512.500	1.542.755	1.305.338	254,7	84,6
Fin. Comunitário – Cap. 50	18.799.080	29.655.759	15.209.872	80,9	51,3
FN – O. Fontes	15.136.345	17.682.117	14.327.554	94,7	81,0
OF – Fin. Comunitário	113.244.139	119.235.234	74.051.414	65,4	62,1
Total	240.805.607	262.910.882	190.617.029	79,2	72,5

Fonte: SIPIDDAC 2007 P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico.

Gráfico 3 – Origem dos Fundos (2007)



Em 2007, os Programas Orçamentais do PIDDAC tiveram uma execução global de € 3.842,507 milhões, com uma taxa de execução de 77,2% face ao inicial e de 65,8% face ao ajustado disponível. O Programa Orçamental P01 representou 5,0% do total do PIDDAC executado.

A programação e execução financeira do Programa, por medida, no ano de 2007, foram as seguintes:

Quadro 7 – Execução financeira do Programa P01 por Medida (2007)

(em euros)

Medidas	Dotação Inicial	Dotação Ajustada	Executado	Taxa de execução (%)	
				Inicial	Ajustada
M001 – Uma sociedade de informação para todos	24.236.613	25.257.008	9.751.307	40,2	38,6
M002 – Novas capacidades	14.602.768	14.874.119	8.693.226	59,5	58,4
M003 – Serviços públicos orientados para o cidadão Administração Pública moderna e eficiente	60.057.850	65.974.447	48.175.080	80,2	73,0
M004 – Novas capacidades tecnológicas e racionalização de custos de comunicação	56.439.572	67.548.054	58.466.604	103,6	86,6
M005 – Gestão eficiente de compras	5.875.457	6.536.711	3.489.320	59,4	53,4
M006 – Serviços próximos do cidadão e adesão aos serviços públicos interactivos	40.890.000	40.933.201	35.642.609	87,2	87,1
M007 – Melhor cidadania	4.300.000	4.338.528	3.527.863	82,0	81,3
M008 – Saúde ao alcance de todos	3.450.087	6.155.737	2.440.235	70,7	39,6
M009 – Novas formas de criar valor económico	11.307.500	11.691.592	6.196.081	54,8	53,0
M010 – Conteúdos atractivos	15.973.664	15.690.146	11.983.336	75,0	76,4
M011 – Assistência técnica	3.672.096	3.911.339	2.251.368	61,3	57,6
Totais	240.805.607	262.910.882	190.617.029	79,2	72,5

Fonte: SIPIDDAC 2007 P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico.

2.1.2 – Programação e execução financeira dos projectos analisados

Os projectos seleccionados apresentaram no ano de 2007, de acordo com as indicações constantes do SIPIDDAC e informação recebida das entidades executoras, a programação e execução financeira constante do anexo VIII e sintetizada no quadro seguinte:



Quadro 8 – Programação e execução financeira dos projectos analisados

(em euros)

Designação	Orçamento do Estado			Outras Fontes		Financiamento Comunitário		Total	Taxa de execução (%)
	Receitas Gerais	Receitas Próprias	Fin. Comunitário	Fin. Nacional	Fin. Comunitário	FEDER	FSE		
PIDDAC Inicial	4.030.094	0	1.495.656	0	750.000	1.668.426	577.230	6.275.750	Inicial
Ajustado Disponível	3.237.352	81.950	974.919	0	1.265.837	1.663.526	577.230	5.560.058	77,8
Executado	3.150.829	81.950	525.178	0	1.124.542	1.357.034	292.686	4.882.499	87,8

Fonte: SIPIDDAC 2007.

2.1.3 – Acompanhamento e controlo da execução financeira

A DGO, a quem compete assegurar a legalidade da execução financeira, verificando o respeito pelas regras financeiras estabelecidas para a boa gestão dos dinheiros públicos, controla a execução financeira e elabora relatórios mensais relativamente à execução do Cap. 50 do OE.

No exercício das suas competências como entidade coordenadora do Programa P01, a UMIC emitiu pareceres sobre alterações orçamentais de todos os projectos auditados, com excepção do Projecto 5527 – *Informação digital do IFADAP / INGA*, relativamente ao qual não foram efectuados pedidos.

2.1.4 – Acompanhamento e controlo da execução material

No SIPIDDAC, relativamente aos indicadores de execução material, encontravam-se registadas apenas as metas estabelecidas para os anos de 2006 a 2008, sem qualquer referência aos valores atingidos.

A UMIC, no contraditório, veio informar que os valores relativos a estes indicadores embora “(...) obtidos e analisados em detalhe com grande regularidade, serem disponibilizados publicamente logo que conhecidos, nomeadamente nas páginas da UMIC na internet e, inclusivamente, serem publicitados em diversas ocasiões públicas com grande visibilidade, por lapso não tinham sido lançados em SIPIDDAC, o que se encontra agora resolvido”. Os valores atingidos em 2007 e agora lançados encontram-se transcritos no anexo III.

Não foi comprovada na auditoria a existência de quaisquer avaliações incidindo sobre a execução relativa ao ano de 2007, uma vez que a UMIC, que deveria efectuar essa avaliação com uma periodicidade semestral, no decurso dos trabalhos de campo, apenas forneceu o Relatório relativo à execução do ano de 2006³⁹. A UMIC veio a remeter, na sequência do contraditório, o relatório relativo a 2007⁴⁰.

Esta entidade, nas suas alegações apresentou a justificação seguinte:

“(...) Esse relatório [de 2007] encontrava-se avançado, mas não tinha sido finalizado para envio devido a dificuldades em obter os dados de execução necessários do SIPIDDAC, na altura (Maio de 2008) inclusivamente porque a DGO ainda não tinha

³⁹ Relatório de Execução Anual PIDDAC/2006 – P001 Sociedade da Informação e Governo Electrónico – UMIC, Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P. – Abril de 2007.

⁴⁰ Relatório de Execução Anual PIDDAC/2007 – P001 Sociedade da Informação e Governo Electrónico – UMIC, Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P. – Maio de 2008.

fechado o apuramento e verificado a execução de 2007, mas também devido a incongruências entre parcelas e totais e entre diferentes relatórios fornecidos pelo sistema (e.g., por ministérios e por medidas) que requeriam a interacção directa com a DGO e com o DPP para clarificações, e por na altura em que estava a ser realizado ter havido a necessidade de prestar atenção a outros assuntos mais prementes com os escassos recursos disponíveis, havendo a intenção de o retomar quando possível. Esta situação está agora resolvida.

(...)

Na sequência do Relatório do Tribunal de Contas n.º 01/2007-AE PIDDAC de Acompanhamento à Execução do PIDDAC – 1.º Semestre de 2007, de 6 de Dezembro de 2007, foi intensificada a atenção à actualização sistemática da informação em SIPIDDAC, nomeadamente no que respeita a dados orçamentais e de execução financeira, sendo que estes são lançados pelos organismos executores (...).”

Como foi atrás referido em 1.14, nos termos do disposto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 50-C/2007, é à UMIC que compete efectuar o acompanhamento e avaliação da execução material e, nesse âmbito, garantir também a actualização da informação nos sistemas de informação para a gestão do PIDDAC.

A UMIC assegura, através de uma equipa de projecto, o **Observatório da Sociedade da Informação e do Conhecimento**, a recolha, compilação, tratamento, produção e difusão de indicadores estatísticos e outras informações sobre a sociedade da informação e do conhecimento. Para o efeito realiza operações de inquérito, algumas em colaboração com o Instituto Nacional de Estatística, integrando com esta o **Grupo de Trabalho para Acompanhamento das Estatísticas da Sociedade da Informação**.

A informação recolhida permite à UMIC seguir os indicadores do Programa ao nível macro, mas não permite o acompanhamento a um nível mais detalhado. Estes indicadores, por outro lado, não permitem avaliar a economia, eficiência e eficácia na realização da despesa. Com efeito, não procedendo a UMIC a qualquer avaliação dos contratos celebrados no âmbito dos projectos executados por outras entidades e não dispondo de informação relativa à execução material, não lhe é possível concluir sobre a sua economia e eficiência. Por outro lado, não estando os indicadores definidos para o Programa, na sua maioria, relacionados com os objectivos estabelecidos para cada um dos projectos, não é possível concluir de que modo a sua execução contribuiu para a realização dos objectivos fixados para o Programa, diferenciando os resultados do investimento nesses projectos dos efeitos das acções e factores externos.

Sobre as dificuldades sentidas para efectuar a avaliação da execução do Programa que lhe está cometida, a própria UMIC refere no relatório relativo à execução de 2007 o seguinte:

“Quanto à execução material, a experiência na gestão do programa revela que não existem instrumentos adequados a um acompanhamento por projecto concreto abrangido pelo programa, dada a sua dimensão e natureza. O Programa tem 18 indicadores definidos a partir dos objectivos e metas estabelecidas no Programa Ligar Portugal que “define a política nacional para a sociedade da informação (RCM n.º 190/2005, de 24 de Novembro), sendo 264 os projectos em apreço em 2007. O acompanhamento de indicadores de execução material por projecto é impraticável para a entidade de coordenação do Programa. Não tem deixado a UMIC, no entanto, de solicitar informação aos vários ministérios.

Acresce, ainda, que a avaliação da economia e eficiência de programas de políticas públicas para a Sociedade da Informação é uma tarefa reconhecida internacionalmente como sendo muito difícil não havendo metodologias aceites de avaliação.

A UMIC procede, no entanto, à avaliação regular do Programa de forma extensa e detalhada, observação demonstrada pelos dados extensos e diversificados disponíveis nas páginas mantidas pela UMIC na Internet em Relatórios – Observação e Benchmarking na



área de acção Observação e Benchmarking a partir da home page da UMIC (<http://www.unic.pt>). Da sua apreciação se pode concluir que o Programa PIDDAC P001 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico tem contribuído de forma decisiva para o desenvolvimento do país no âmbito da Sociedade da Informação.

Os dados de acompanhamento (...) são na sua grande maioria retirados dos relatórios acima mencionados”.

Na avaliação do Programa Operacional e elaboração do respectivo relatório não foi respeitada a periodicidade semestral, prevista no n.º 6 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho.

A UMIC, no contraditório, veio informar o seguinte:

“(...) A sugestão contida no relatório de auditoria de consideração de indicadores de execução material de cada um dos projectos é, a nosso ver, impraticável para uma entidade de coordenação do Programa, pois a consideração de, por exemplo, uma média de apenas quatro indicadores por projecto PIDDAC levaria a mais de mil indicadores, cuja actualização e análise requereriam organização e meios de elevada dimensão que não estão disponíveis e dificilmente seriam justificáveis de um ponto de vista de economia e de eficiência (...). Em qualquer dos casos cometer-se-ia um erro, infelizmente também frequente, de uma excessiva atenção a procedimentos, controlo e micro-acompanhamento, desadequados a um programa geral, e de uma reduzida atenção aos objectivos do programa como um todo, uma desproporcionada concentração na execução e no empolamento dos meios de controlo, e uma desatenção relativamente aos resultados que se pretendem atingir com o programa. É, portanto, claro que os indicadores de execução material de cada projecto deverão ser considerados ao nível do respectivo projecto e da sua gestão e que os indicadores ao nível da coordenação deste programa não podem ser definidos para cada projecto, mas devem ser estabelecidos relativamente aos objectivos principais da política nacional para a sociedade da informação, como foi efectivamente feito.

(...)

A avaliação da economia e eficiência de programas de políticas públicas para a Sociedade da Informação é uma tarefa reconhecida internacionalmente como sendo muito difícil e sobre a qual o conhecimento e as metodologias são ainda incipientes, como é fácil constatar pela inexistência de benchmarkings credíveis para o efeito (...). Até mesmo relativamente a subáreas muito particulares e específicas da Sociedade da Informação, como é o caso das compras públicas electrónicas e dos serviços públicos electrónicos, não há metodologias geralmente aceites para avaliação de economia e eficiência, e este assunto continua a ser objecto de investigação científica e de controversos debates.

Não havendo metodologias aceites de avaliação da economia e eficiência de programas de políticas públicas para a Sociedade da Informação, e sendo nestas circunstâncias infundamentável e prejudicial considerar métricas especulativas de avaliação, resta-nos considerar a razoabilidade dos investimentos face aos objectivos do Programa e às necessidades sentidas por cada sector da administração pública, o seguimento das regras e boas práticas da contratação pública, e o benchmarking com outros países nomeadamente no âmbito da União Europeia. O seguimento das regras da contratação pública tem sedes próprias que não devem ser replicadas nas entidades coordenadoras de programas PIDDAC, e os outros aspectos são tidos em conta nas relações com os organismos executores da administração central ao longo do ano, em particular no âmbito dos processos de análise e autorização de alterações orçamentais (...).

A UMIC procede à avaliação regular do Programa, o qual é inclusivamente seguido com um detalhe de observação maior do que é habitual para a generalidade dos programas dado que mantém no seu seio uma equipa de projecto na área de Observação e benchmarking da Sociedade da Informação e das Tecnologias de Informação e Comunicação, em articulação próxima com o INE (...)

Acresce que a execução financeira e material do programa é maioritariamente assegurada através do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, devido ao peso das transferências para fora da administração central do POSC/POSI (o relatório de auditoria refere que 54% das dotações orçamentais do Programa em 2007 se inscrevem no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, onde estão inscritas, através da UMIC, as dotações do POSC). Assim, o controlo da execução financeira e material de mais de metade do Programa é feito com grande rigor através dos mecanismos de acompanhamento e controlo associados ao QCA III e ao POSC, cuja unidade de gestão está inserida na UMIC para efeitos de gestão financeira e de recursos humanos e materiais, pelo que por esta razão há no Programa P01 do PIDDAC um acompanhamento e controlo de execução associado à entidade coordenadora muito detalhado, dado que também envolve o que ocorre através do acompanhamento e controlo do Programa Operacional”.

Ao contrário do alegado, não se sugere a consideração, ao nível da coordenação do programa, dos indicadores de execução material de cada um dos projectos. Apenas se considera, implicitamente, que os indicadores definidos para a avaliação do Programa devem ser consistentes com aqueles definidos para os projectos, para ser possível avaliar de que modo a sua execução contribuiu para a realização dos objectivos fixados para aquele. Note-se, p. ex., como resulta do atrás referido em 1.12, que a UMIC não definiu nenhum objectivo/indicador identificável com os objectivos visados pelos programas da Medida 08 – *Saúde ao alcance de todos*.

A UMIC, ao identificar o acompanhamento e avaliação da execução material do Programa Orçamental P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico*, legalmente atribuídos a esta entidade, com o acompanhamento e controlo efectuado pelo Gestor do Programa Operacional da Sociedade do Conhecimento, no âmbito deste, assume o acompanhamento da execução material, como refere, apenas relativamente a 54% da dotação prevista para o P01. É um entendimento com que não se concorda, tanto mais que estão fora do controlo efectuado pelos Gestores dos Programas Operacionais 155 (59,2%) dos 262 projectos incluídos no P01, que não são co-financiados, nenhum dos quais tem o MCTES como Ministério executor, e para os quais o PIDDAC inicial previa uma dotação de € 62,7 milhões, representando 26,0% do Programa.

2.2 – Projectos seleccionados e medidas onde se inserem

Os projectos seleccionados e as medidas onde se inserem são referidos nos pontos seguintes. Os indicadores definidos para aferição do grau de cumprimento dos objectivos constam do anexo IV.

2.2.1 – Medida M03 – Serviços públicos orientados para o cidadão e afirmação de uma Administração Pública moderna e eficiente

Em 2007 os dois projectos financeiramente mais relevantes da medida M03 foram:

- ◆ **Projecto 2690 – GETCID/SNIT e portal do ordenamento do território e urbanismo**, com uma execução prevista de € 974.782, visa a realização do *Sistema Nacional de Informação Territorial* (SNIT) e do *Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo* (Portal OT/U), que constituíam objectivos do Programa Simplex. O SNIT disponibiliza o acesso *online* a todos os Planos Directores Municipais do continente e a diversa outra informação relacionada com o ordenamento do território e o desenvolvimento urbano, e o Portal OT/U é o interface para acesso ao SNIT e a outra informação que a DGOTDU disponibiliza na *web*. A programação



material anual de 2007 incluía a aquisição de *hardware* e *software* necessários ao funcionamento do portal e prestações de serviços relativas aos conteúdos.

- ◆ **Projecto 5527 – Informação digital do IFADAP/INGA**, com uma execução prevista de € 1.000.000 (Projecto iDigital), “pretende dar sequência aos princípios orientadores da nova sociedade de informação aplicados à Administração Pública”, e tem como objectivo o “suporte ao processo de candidaturas via internet”.

2.2.2 – Medida M04 – Novas capacidades tecnológicas e racionalização de custos de comunicação

Em 2007 os dois projectos financeiramente mais relevantes da medida M04, foram:

- ◆ **Projecto 983 – Racionalização dos serviços de administração das pescas** da DGPA, com uma execução prevista de € 950.000, visa a “expansão do Sistema Integrado de Informação das Pescas – desenvolvimento de novas áreas operacionais e adaptação das desenvolvidas no âmbito do SI2P às novas competências da DGPA decorrentes da reestruturação dos serviços”.
- ◆ **Projecto 2793 – Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sistemas de informação** da SGMEI, com uma execução prevista de € 728.229, inclui aquisições de bens e serviços para renovação da rede informática e de comunicações da SGMEI e, também, a implementação de uma plataforma electrónica de compras.

2.2.3 – Medida M05 – Gestão eficiente de compras

Os Projectos incluídos na medida M05 – *Gestão eficiente de compras* inserem-se no *Programa Nacional de Compras Electrónicas* (PNCE)⁴¹, elaborado pela UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento⁴².

O PNCE corresponde ao eixo «*Gestão eficiente de compras*» do *Plano de Acção para o Governo Electrónico*⁴³ e tem como objectivo a introdução de ferramentas electrónicas como instrumentos correntes dos processos de compras públicas, que promovam a eficiência e eficácia do processo aquisitivo, facilitem o acesso das empresas à contratação, gerando poupanças e aumentando a transparência.

Os projectos financeiramente mais relevantes da medida M05⁴⁴, em 2007, foram:

⁴¹ Instrumento de coordenação das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento das compras electrónicas, em articulação com o Plano de Acção para o Governo Electrónico, aprovado pela RCM n.º 111/2003, de 26 de Junho, publicada no DR, I Série B, de 12 de Agosto de 2003.

⁴² A Unidade de Missão Inovação e Conhecimento foi criada pela RCM n.º 135/2002, de 20 de Novembro, e deu origem à UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.

⁴³ Aprovado pela RCM n.º 108/2003, de 26 de Junho, publicada no DR, I Série B, de 12 de Agosto de 2003. A UMIC fora incumbida de elaborar um *Plano de Acção Nacional para as Compras Electrónicas* pela RCM n.º 36/2003, de 20 de Fevereiro de 2003, publicada no DR, I Série B, de 12 de Março de 2003.

⁴⁴ Insere-se no mesmo âmbito da Medida M05 o contrato celebrado pela SGMEI com o Tradeforum ACE para *Implementação e operacionalização do projecto-piloto de compras electrónicas no Ministério da Economia e da Inovação*, com financiamento incluído no Projecto 2793, da Medida M04 – *Novas capacidades tecnológicas e racionalização de custos de comunicação*.

- ◆ **Projecto 4249** – *Dinamização das compras electrónicas do MOPTC*, com uma execução prevista de € 240.000;
- ◆ **Projecto 4424** – *Compras electrónicas do MADRP*, com uma execução prevista de € 100.000;
- ◆ **Projecto 4635** – *Compras electrónicas do MAOTDR*, com uma execução prevista € 150.252.

2.2.4 – Medida M10 – Conteúdos atractivos

Em 2007 os dois projectos financeiramente mais relevantes foram:

- ◆ **Projecto 3238** – *Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre património arquitectónico* com uma execução prevista de € 1.432.487, é descrito no SIPIDDAC como o “*Desenvolvimento do Sistema de Informação sobre o Património Arquitectónico, para salvaguarda e divulgação de informação relativa ao Património Arquitectónico do país, envolvendo a aplicação de metodologias com base em tecnologia informática e consistindo em acções de: inventariação do património; registo normalizado dos dados sobre o seu estado de conservação; preservação e divulgação da informação escrita e gráfica sobre o património; divulgação da informação via Internet*”.
- ◆ **Projecto 5611** – *Infra-estrutura nacional de informação geográfica (IENIG)* com uma execução prevista de € 700.000, visa a realização de “*infra-estrutura de dimensão europeia de dados espaciais para utilização integrada de informação geográfica*”.

2.3 – Antecedentes da Medida M05

2.3.1 – O Programa Nacional de Compras Electrónicas

Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003⁴⁵, de 12 de Março, que definiu as prioridades de intervenção no domínio das compras electrónicas, a UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento procedeu ao lançamento do *Programa Nacional de Compras Electrónicas* (PNCE), com a contratação da prestação de serviços de *Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas* de sete projectos piloto: Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da Defesa Nacional, da Justiça, da Educação, da Saúde, da Segurança Social e do Trabalho, das Obras, Públicas, Transportes e Habitação. Para esse efeito, realizou sete procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio, onde foram consultadas quatro empresas: Tradecom.pt⁴⁶, ForumB2B⁴⁷, Bizdirect⁴⁸ e Iwaytrade – Consultoria e Sistemas de Informação e Gestão, S.A. As empresas Tradecom e ForumB2B agruparam-se depois no Tradeforum – Soluções de Comércio Electrónico, A.C.E.

⁴⁵ A RCM n.º 36/2003, que incumbiu a UMIC de elaborar o *Plano de Acção Nacional para as Compras Electrónicas*, incumbiu-a igualmente de “*conceber e implementar um portal nacional de compras electrónicas, que deverá funcionar não como uma central única de compras mas como um instrumento facilitador do acesso ao mercado das compras públicas*”.

⁴⁶ Designação comercial utilizada pela PT Prime Tradecom – Soluções Empresariais de Comércio Electrónico, S.A.

⁴⁷ Designação comercial utilizada pela Central-e – Informação e Comércio Electrónico, S.A.

⁴⁸ Designação comercial utilizada pela Digitmarket – Sistemas de Informação, S.A.



Estes contratos foram objecto de aditamentos, em 2004, com fundamento na alínea e)⁴⁹ do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Para a generalização dos projectos-piloto foram celebrados, em Novembro e Dezembro de 2004, novos adicionais aos contratos, por ajuste directo, sendo invocada a alínea f)⁵⁰ do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99. A fundamentação *de jure* invocada não é aplicável às situações em causa – contratos de prestação de serviços – mas sim ao fornecimento de bens. Note-se que os valores dos adicionais em causa excedem os valores dos contratos iniciais, e o valor acumulado dos ajustes directos com fundamento na alínea e) do n.º 1 do referido artigo 86.º está limitado, pelo n.º 2, a 50% do montante do contrato inicial.

A despesa relativa ao Projecto de Implementação e Operacionalização do Projecto-piloto de Compras Electrónicas e respectiva generalização encontrava-se enquadrada no orçamento do PIDDAC, Programa P02 – Medida 198 – *Criação e Implementação de infra-estruturas físicas no processo de suporte e generalização das compras electrónicas*, no âmbito do projecto 3616 – *Projectos-piloto e desenvolvimento de Portais*, tendo a contrapartida comunitária sido assegurada pelo projecto *Implementação do Programa Nacional de Compras*, co-financiado pelo POSI.

Os valores dos contratos e adicionais celebrados pela UMIC no âmbito da primeira fase do *Programa Nacional de Compras Electrónicas* encontram-se sintetizados no quadro seguinte:

Quadro 9 – 1.ª Fase do Programa Nacional de Compras Electrónicas

(em euros, com exclusão do IVA)

Ministério	Adjudicatário	Contrato		Adicionais	
		Data	Valor	e) n.º1 art.º86.º	f) n.º1 art.º86.º
Presidência do Conselho de Ministros	ForumB2B	02-09-2003	72.300,00	28.920,00	120.000,00
Ministério Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (*)	Bizdirect	02-09-2003	69.500,00		
Ministério da Justiça	Tradecom	02-09-2003	72.300,00	28.920,00	120.000,00
Ministério da Educação	lwaytrade	02-09-2003	71.000,00	28.400,00	130.000,00
Ministério da Saúde	Bizdirect	02-09-2003	69.500,00	27.800,00	140.000,00
Ministério da Segurança Social e do Trabalho	lwaytrade	02-09-2003	71.000,00	28.400,00	120.000,00
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação	ForumB2B	02-09-2003	74.800,00	29.920,00	120.000,00
Ministério das Finanças e Administração Pública (**)	Tradecom	13-12 -2004	74.819,68		

(*) Em substituição do Ministério da Defesa Nacional. (**) O MFAP foi incluído em 2004.

Fonte: UMIC / SGPCM.

⁴⁹“(…) Serviços complementares não incluídos no projecto inicial ou no primeiro contrato celebrado, mas que, na sequência de circunstâncias imprevistas, se tenham tornado necessários para a execução dos serviços descritos nesses documentos, na condição de a sua adjudicação ser feita ao prestador inicial e se verificar que:

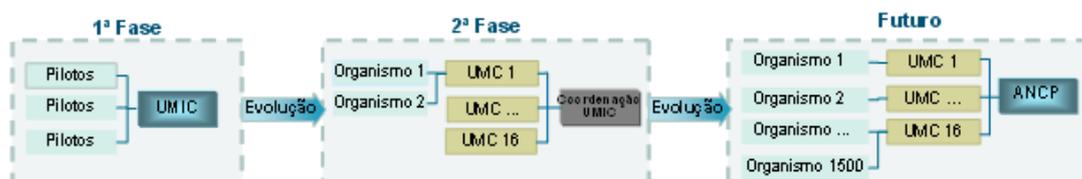
- i) Esses serviços complementares não podem ser técnica ou economicamente separados do contrato inicial sem graves inconvenientes para as entidades adjudicantes;
- ii) Os serviços em questão, embora possam ser separados da execução do contrato inicial, sejam estritamente necessários ao seu aperfeiçoamento”.

⁵⁰“(…) Entregas complementares destinadas à substituição parcial de bens fornecidos ou de instalações de uso corrente ou a ampliação de fornecimentos ou de instalações existentes, desde que, cumulativamente:

- i) A mudança de fornecedor obrigue a entidade adjudicante a adquirir material de técnica diferente que origine uma incompatibilidade ou dificuldades técnicas desproporcionadas de utilização e manutenção;
- ii) A adjudicação seja feita ao fornecedor inicial;
- iii) A duração do novo contrato não exceda, em regra, três anos”.

Estava previsto que com a criação da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), esta viria a assumir a coordenação das compras públicas, em ligação directa com as Unidades Ministeriais de Compras (UMC), criadas no âmbito de cada ministério.

Figura 1 – Fases do Programa Nacional de Compras Electrónicas



Fonte: UMIC.

Foram os três prestadores de serviços atrás referidos – Bizdirect, Tradeforum e Iwaytrade – que vieram a implementar e operacionalizar as plataformas de compras electrónicas nos restantes ministérios, incluídas na segunda fase do *Programa Nacional de Compras Electrónicas*, que teve início no princípio de 2006, passando o programa a abranger todos os 14 ministérios.

Dadas as características da prestação de serviços e a dependência da mesma relativamente à infra-estrutura informática da empresa prestadora de serviços, destes contratos resultou para as UMC alguma dependência da continuidade do prestador de serviços, na medida em que um novo prestador necessita sempre de parametrizar as ferramentas inerentes à sua própria plataforma para as adaptar a um novo cliente. Foi esta dependência que se observou na auditoria – nos casos das Secretarias-Gerais do MOPTC e do MADRP, quando cessaram os contratos celebrados pela UMIC no âmbito da experiência piloto, tendo sido realizados procedimentos por negociação sem publicação de anúncio, que conduziram à contratação dos mesmos fornecedores anteriores, o ForumB2B e a Bizdirect, respectivamente.

O facto de as entidades contratantes adoptarem o procedimento de negociação sem publicação de anúncio, consultando as quatro empresas iniciais, não contribuiu para estabelecer um clima competitivo.

No caso do contrato para “*Fornecimento de serviços de consultoria no âmbito da generalização e operacionalização das compras electrónicas do MOPTC*”, a SGMOPTC, como razão justificativa para o facto de ter convidado a apresentar proposta no procedimento de negociação sem publicação de anúncio, para além do prestador anteriormente contratado – ForumB2B – e da Tradecom⁵¹, apenas a Iwaytrade⁴⁹, não tendo convidado a Bizdirect, que nesse mesmo procedimento propusera o preço mais baixo (tendo o ForumB2B reduzido o valor proposto na sessão de negociação), apresentou a justificação seguinte:

“O serviço da Secretaria-Geral que desenvolveu o processo, teve como objectivo a manutenção de serviços de qualidade, através da previsão, no caderno de encargos do procedimento, de características técnicas e de execução do projecto que assegurassem tal desiderato. Deste modo, foi entendido não fazer sentido iniciar a implementação de uma solução num ano e, por via de nova aquisição de serviços (de desenvolvimento), alterar

⁵¹A Tradecom e o ForumB2B, em agrupamento complementar de empresas (Tradeforum, A.C.E.), vinham desenvolvendo a prestação destes serviços no MOPTC desde o projecto-piloto de 2003. A Tradecom e a Iwaytrade, convidadas no procedimento pré-contratual do contrato anteriormente celebrado pelo MOPTC, em 2006, não tinham apresentado proposta.



todo o sistema já construído. Assim, procurou-se consultar empresas que tivessem condições/soluções adequadas para o desenvolvimento do projecto mantendo/aproveitando e salvaguardando o trabalho desenvolvido anteriormente”.

2.3.2 – O Sistema Nacional de Compras Públicas

Com a criação da Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, foi-lhe determinado como objecto a concepção, definição, implementação e avaliação do *Sistema Nacional de Compras Públicas* (SNCP), estabelecido no mesmo diploma. O SNCP assenta na integração das entidades compradoras por imposição legal, na adopção de procedimentos centralizados e de acordos quadro, actuando a ANCP como entidade gestora central, articulada com as UMC e as entidades compradoras, funcionando em rede. A ANCP contratou uma nova plataforma de compras electrónicas⁵², que suporta os concursos públicos que promove para realização de acordos quadro.

A ANCP prevê acautelar a integração das ferramentas electrónicas disponibilizadas pelas plataformas transaccionais contratadas pelas UMC com a sua própria plataforma, o que está pendente do desenvolvimento futuro do enquadramento legal e técnico, designadamente:

- ◆ Dos requisitos e condições para a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes, definidos pela Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho⁵³, com entrada em vigor prevista para 1 de Janeiro de 2009;
- ◆ Das especificações que a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública (GERAP) venha a definir para interface das plataformas com a *Rede Integrada de Gestão dos Recursos do Estado* (RIGORE);
- ◆ Da viabilidade e interesse das UMC na adopção de um modelo único.

A ANCP, no contraditório, veio esclarecer que “(...) *tem em curso a implementação do modelo tecnológico de suporte ao Sistema Nacional de Compras Públicas, onde está previsto garantir, na medida do possível, a interligação entre as plataformas de contratação e as plataformas transaccionais, estando mesmo, em conjunto com a GeRAP, a verificar as possibilidades de interligação adicional ao futuro Sistema de Contabilidade do Estado*”.

Regista-se o esclarecimento prestado.

2.4 – Análise da contratação para aquisição de bens e serviços nos projectos seleccionados

Até 31 de Dezembro de 2007, para os 9 projectos seleccionados na amostra, foram realizadas 303 aquisições de bens e serviços, na sua totalidade com procedimentos abertos na vigência do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Foram ainda celebrados três protocolos, envolvendo despesa.

Para analisar e aferir do cumprimento das disposições legais nacionais e comunitárias em matéria de contratação pública, no âmbito da aquisição de bens e serviços, em especial relativamente ao

⁵²Contratou para o efeito a empresa Construlink, S.A.

⁵³Portaria prevista nos n.ºs 2 e 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

cumprimento das disposições do Decreto-Lei n.º 197/99, e, também, para analisar a execução material e financeira de contratos, foi seleccionada uma amostra de 59 aquisições⁵⁴.

2.4.1 – Distribuição das aquisições de bens e serviços por procedimento pré-contratual

Como se evidencia no quadro seguinte, o procedimento pré-contratual mais frequentemente adoptado foi o ajuste directo, utilizado em 72,0% das aquisições (considerando os três protocolos referidos, também ajustes directos). Foram contratadas por ajuste directo aquisições de bens e serviços no valor de € 5.106.417,66, com exclusão do IVA, 46,1% do valor total. Na maior parte das situações (132, ou seja, 43,6% do número total de aquisições) o ajuste directo foi adoptado independentemente do valor, com fundamento no disposto no n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, quase sempre enquadrando a aquisição na respectiva alínea a), ou seja, por estarem em causa aquisições efectuadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela DGP, o que justificou que na auditoria fosse analisado em detalhe esse enquadramento.

Quadro 10 – Distribuição das aquisições de bens e serviços por procedimento pré-contratual

(em euros, com exclusão do IVA)

Procedimento Pré-contratual	Aquisições de Bens e Serviços (*)			
	Número	%	Valor	%
Concurso público internacional	6	2,0	2.939.622,20	26,5
Concurso público	4	1,3	532.402,32	4,8
Negociação sem publicação de anúncio	12	4,0	1.129.518,12	10,2
Concurso limitado	1	0,3	64.306,19	0,6
Consulta prévia	62	20,5	1.313.214,08	11,8
Ajuste directo (art.º 86.º DL 197/99))	132	43,6	4.021.622,86	36,3
Ajuste directo (em função do valor)	83	27,4	159.042,80	1,4
Protocolo	3	1,0	925.752,00	8,4
Total	303		11.085.480,57	

(*) Não inclui imputação de custos aos projectos.

2.4.2 – Organização documental dos processos de aquisição de bens e serviços

De uma forma geral, os processos individuais de aquisição de bens e serviços encontram-se organizados e arquivados em pastas autónomas, sendo a respectiva documentação arquivada por ordem cronológica.

É de referir, no entanto, que relativamente aos processos de contratação da DGEMN, seleccionados no âmbito do Projecto 3238 – *Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre o património arquitectónico*, a sua consulta e verificação evidenciou a dispersão por pastas de diversas origens, para além de inúmeras falhas na sequência da documentação e da existência de duplicação ou mesmo multiplicação de documentos. A título exemplificativo referem-se, entre outros, informações de abertura do procedimento, anúncios de abertura do procedimento, contratos de prestação de serviços, facturas e recibos de pagamento. No processo de contratação “*Fontes Documentais II – Aquisição de um serviço de tratamento e descrição arquivísticos preliminares de unidades documentais a submeter a*

⁵⁴Cfr. 1.4. Foi acrescida uma outra aquisição de serviços omissa nas listas recebidas, pelo que da lista de aquisições de bens e serviços verificadas constam 60 procedimentos.



digitalização – 3.ª fase – Concurso público n.º 3/DSID/2003”, a documentação não se encontrava devidamente organizada e arquivada em pastas autónomas, existindo documentação relativa a outros dois processos de aquisição de serviços (concurso público n.º 2/DSID/2002 – “*Fontes Documentais I – Aquisição de um serviço de tratamento e descrição arquivísticos preliminares*” e a um procedimento por consulta prévia – “*Aquisição de um serviço de tratamento e descrição arquivísticos do espólio do atelier Daciano da Costa*”).

2.4.3 – Incumprimento das formalidades constitutivas dos procedimentos pré-contratuais adoptados e sua sequência

Nalguns dos procedimentos de contratação da DGOTDU, da DGEMN e da SGMEI, verificou-se a ausência de identificação nominal e funcional da entidade que autorizou o procedimento, a despesa e a adjudicação, violando-se deste modo o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.

A DGOTDU, sobre esta matéria, referiu que “*a carência de identificação nominal e funcional (...), foi oportunamente suprida, no decurso da auditoria (...)*”, o que se confirma.

Nos processos de contratação da SGMEI, da DGOTDU e da DGPA, realizados ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, observou-se a inversão da sequência das formalidades legalmente prescritas para os procedimentos pré-contratuais, violando-se o princípio da legalidade consignado no artigo 3.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo. Constitui situação comum a existência de propostas anteriores ao início do procedimento e à autorização para a sua abertura.

As propostas de informação e autorização do início do procedimento não se encontravam formalizadas e autonomizadas dos restantes actos procedimentais, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 197/99, nomeadamente da análise técnica das propostas e do acto de adjudicação propriamente dito. Constatou-se, na maioria dos processos da SGMEI, a existência de um único documento que reunia todos os actos processuais conducentes à formação da vontade de contratar.

Da análise levada a cabo, resultaram igualmente evidenciadas outras situações: A inexistência de registo de entrada das propostas por parte dos serviços, violando o disposto no artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 197/99, a falta de assinatura pelos concorrentes ou seus representantes, nos termos do n.º 2 do artigo 44.º do mesmo diploma legal, a ausência de consulta e pedido formal de apresentação de propostas aos fornecedores, com a especificação do custo estimado e das características técnicas dos equipamentos e *software* a adquirir, e a não verificação da inclusão dos bens e serviços a contratar e da conformidade dos preços unitários propostos com os preços incluídos no Catálogo Telemático de Aprovisionamento (CTAP).

Refere-se ainda, neste âmbito, a ausência de documentos instrutórios do processo, nomeadamente nos processos da SGMEI, da DGPA e da DGOTDU, de cópia ou transcrição dos contratos de aprovisionamento invocados, de relatórios de análise ou de pareceres sobre a formação do preço proposto e, em particular na SGMEI, da falta de notificação do adjudicatário, nos termos do n.º 2 do artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e do artigo 68.º do Código do Procedimento Administrativo.

Neste âmbito, em sede de alegações, o Secretário-Geral do MEI informou das diligências feitas no cumprimento das formalidades administrativo-financeiras constitutivas dos procedimentos contratuais promovidos, em obediência ao princípio da legalidade, e referiu que “*(...) a SGMEI está a reforçar os*

seus quadros na área da contratação pública, tendo promovido ao longo do corrente ano de 2008 várias acções de formação com vista à entrada em vigor do novo Código dos Contratos Públicos”.

Relativamente a esta matéria, a DGOTDU alegou, que “*Nos processos de contratação, realizados ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, foi sempre respeitada a sequência das formalidades legalmente prescritas para os procedimentos pré-contratuais*”, referindo que “*a existência de documentos com informação sobre características e preços, anteriores ao início do procedimento e à autorização para a sua abertura resulta de, em fase prévia e no pressuposto de que haveria lugar a aquisição por ajuste directo ao abrigo dos Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPA), a DGOTDU procurou reunir informação a respeito das melhores condições que cada um dos consultados informalmente, ofereciam, visando assim avaliar os produtos existentes e possibilitar aos serviços alguma capacitação na escolha da melhor solução (...)*”.

Contrariamente ao alegado, é de referir que, em dois procedimentos de contratação ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, “*Aquisição de serviços e instalação e personalização de GeoMedia Webmap Professional e de fornecimento de upgrades*”, a apresentação das respectivas propostas — proposta ref.^a SGI 107069FAMI, de 10 de Junho de 2007, da Integraph, e proposta PP0303A-07Portal SIG DI SNIT, de 8 de Agosto de 2007, da ESRI Portugal — foi anterior à abertura do procedimento, que ocorreu nos termos da informação n.º 57/DSI/200 (Proc. DSI/PROJ-SNI-08), datada de 5 de Setembro de 2007.

Em diversos processos da SGMEI e da DGOTDU, o acto de adjudicação encontrava-se insuficientemente fundamentado, revelando o deficiente cumprimento do estabelecido no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 197/99, bem como no n.º 1 do artigo 124.º e no artigo 125.º do Código do Procedimento Administrativo.

Nos procedimentos de contratação da SGMEI, da DGPA, da DGOTDU e do IFAP, celebrados ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, não foram cumpridos os requisitos formais previstos nas alíneas a) a c) do artigo 6.º da Portaria n.º 191/96. Na SGMEI, apenas no processo de aquisição *Sistema Integrado de Gestão de Atendimento e Gestão de Documentos* constam da factura os referidos requisitos formais.

Sobre esta matéria, reitera-se o referido anteriormente, salientando-se que os “*documentos com informação sobre características e preço*”, a que se refere a DGOTU, constituem as propostas que integraram o procedimento pré-contratual e que determinaram a decisão de abertura e escolha do procedimento e, posteriormente, a adjudicação.

Não obstante a simplificação dos actos processuais inerentes aos procedimentos de contratação por ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, devem ser respeitados os actos processuais previstos no n.º 1 do artigo 79.º do mesmo diploma, e os actos processuais de realização da despesa, nomeadamente a operação de conferência prevista no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, com vista à verificação, em concreto, da existência dos fornecedores e subcontratados, da inclusão dos bens e serviços a contratar e da conformidade dos preços unitários propostos com os preços incluídos no CTAP.

2.4.4 – Falta de parecer prévio nos processos de aquisição de bens ou serviços de informática

Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho, a autorização para a realização da despesa relativamente à aquisição de bens ou serviços de informática de valor superior a



três quartos⁵⁵ do limiar comunitário, está condicionada à existência de um parecer prévio obrigatório⁵⁶ da entidade de coordenação sectorial do respectivo ministério ou região autónoma.

Nos procedimentos de aquisição de bens e serviços de informática lançados pelas Secretarias-Gerais do MEI e do MADRP, no âmbito da instrução dos respectivos processos, estas entidades não solicitaram ao Instituto de Informática o respectivo parecer prévio. Não obstante o facto destas entidades terem sido legalmente designadas como entidades de coordenação sectorial dos respectivos ministérios, os respectivos processos deviam ser objecto de parecer prévio por parte daquele Instituto, nos termos do n.º 1 do artigo 12.º e do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho⁵⁷.

Em alegações, a SGMEI e os responsáveis individuais da SGMADRP vieram invocar a não obrigatoriedade de pedido de parecer prévio ao Instituto de Informática para as entidades de coordenação sectorial, referindo que “(...) não se compreende a necessidade e a conveniência da SGMEI, enquanto entidade de coordenação sectorial ter de obrigatoriamente de emitir um parecer para si própria (...) não só dispensável como, no caso, até desnecessária (...)”.

Sobre esta matéria mantém-se o entendimento atrás exposto, considerando-se que, não obstante, o facto de as Secretarias-Gerais terem sido legalmente designadas como entidades de coordenação sectorial dos respectivos ministérios, os processos em que sejam adquirentes devem ser obrigatoriamente objecto de parecer prévio por parte do Instituto de Informática, nos termos do n.º 1 do artigo 12.º e do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho, a fim de se salvaguardar a isenção e a transparência nos respectivos processos de aquisição.

2.4.5 – Falta de publicação de anúncios periódicos indicativos e de resultados, nos termos dos artigos 195.º e 196.º do Decreto-Lei n.º 197/99

Nenhuma das entidades executoras procedeu, nos anos de 2005, 2006 e 2007, nos termos do n.º 1 do artigo 195.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, à publicação do anúncio indicativo onde constassem as informações relativas aos contratos de prestação de serviços e aquisição de bens cuja celebração se previa nos 12 meses subsequentes, quando o valor estimado para a sua totalidade era igual ou superior a € 750.000.

A DGPA, na sequência do concurso público internacional n.º 1/DGPA/2004, aberto em 2004, para prestação de serviços de informática, não procedeu, nos termos do artigo 196.º do Decreto-Lei n.º 197/99, à publicação de anúncio de resultados no prazo de 48 dias após a respectiva adjudicação.

Considerando o valor da despesa no procedimentos relativo ao contrato “*Fontes Documentais II – Aquisição de um serviço de tratamento e descrição arquivísticos preliminares de unidades documentais a submeter a digitalização – 3.ª fase – Concurso público n.º 3/DSID/2003*”, a DGEMN estava igualmente obrigada à publicação de anúncio de resultados no prazo de 48 dias após a adjudicação.

⁵⁵ Este valor correspondeu a € 115.510,50, nos anos de 2004/2005, e a € 102.925,50 nos anos de 2006/2007 (cfr. Despachos n.ºs 3480/2004 (2.ª série), da Ministra de Estado e das Finanças, de 18 de Fevereiro, e 19545/2006, do Ministro de Estado e das Finanças, de 25 de Setembro, respectivamente).

⁵⁶ O processo deve ser submetido ao parecer da entidade de coordenação sectorial, após a elaboração do relatório de avaliação das propostas e antes da realização da audiência prévia dos interessados, nos termos do n.º 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho.

⁵⁷ Este diploma foi revogado pelo artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos.

2.5 – Aquisição de bens e serviços através dos Contratos Públicos de Aprovisionamento

2.5.1 – Contratos Públicos de Aprovisionamento de produtos de informática

Os contratos públicos de aprovisionamento (CPA) relativos a produtos de informática tiveram origem num concurso público internacional aberto pela Direcção-Geral do Património (DGP), em 1 de Abril de 1998, à partida estruturado de forma pouco competitiva, e foram concebidos como uma forma, apenas, de qualificação de fornecedores para uma gama delimitada de produtos e com um âmbito temporal definido. Com efeito, estes CPA definiam preços máximos, “*devendo os organismos adquirentes, no momento da transacção, certificarem-se da competitividade dos preços acordados, uma vez que eles constituem apenas indicadores — máximos — de referência*”⁵⁸.

O Caderno de Encargos do concurso previa a possibilidade de actualização de preços, bem como a possibilidade de inclusão de novos produtos, desde que estes cumprissem, cumulativamente, os seguintes requisitos⁵⁹:

- “a) Que os novos produtos respeitem as tipologias e/ou melhorias das características de construção e uso-rendimento exigidas no Anexo I deste caderno de encargos, devendo ter em conta as ultimas inovações tecnológicas;*
- b) Que apresentem preços e condições competitivas”.*

Com o decorrer do tempo e excedidos os três anos de vigência máxima inicialmente prevista — passaram 10 anos sobre a realização do concurso —, os objectivos iniciais foram distorcidos pela rápida e profunda evolução tecnológica dos produtos e serviços abrangidos pelos contratos celebrados, enquanto, por outro lado, o mercado público continuou restrito aos fornecedores contratados, convertendo os contratos numa espécie de “*alvarás*”⁶⁰, que conferiam aos seus titulares uma situação de privilégio, potenciando um oligopólio e criando restrições de concorrência significativas em matéria de fornecimento do Estado.

Esta situação, que a UMIC considera ter contrariado o desenvolvimento do *Programa Nacional de Compras Electrónicas*, motivou por parte da mesma o seguinte diagnóstico:

“É de notar que os CPA em vigor – desactualizados e montados numa estratégia de montra – não permitem a realização de poupanças significativas e na maioria dos casos promovem o facilitismo no processo de aquisição pública. Na verdade, os correspondentes processos foram essencialmente concebidos para facilitar os procedimentos de compra

⁵⁸Cfr. preâmbulo da Portaria n.º 161/99 (2.ª Série), de 3 de Fevereiro de 1999, publicada no DR II Série, de 23 de Fevereiro de 1999.

⁵⁹Cfr. artigo 38.º (Actualização do Contrato – Admissão e Exclusão de Produtos) do Caderno de Encargos.

⁶⁰Como exemplo ilustrativo reproduz-se o justificativo de proposta da ESRI Portugal, de 5 de Maio de 2006, contratada pela DGOTDU:

“A ESRI Portugal está aprovada como fornecedor oficial do Estado (CCE), com o Contrato Público de Aprovisionamento n.º 911962, para a categoria do Grupo 3 - Suportes Lógicos Operativos e de Utilização Geral, conforme Portaria n.º 161/99 - II.ª Série do Diário da República n.º 45/99 de 23 de Fevereiro de 1999. Os organismos do Estado podem adquirir por ajuste directo, Software, Serviços ou Formação sem necessidade de realização de Concursos Públicos, sendo apenas necessário o envio da Requisição Oficial, para a ESRI Portugal, sendo neste caso, este o responsável pelo fornecimento ao cliente e emissão de factura”.

Nesta proposta não é referido o n.º de ordem de qualquer dos produtos e serviços incluídos na mesma.



*pelos organismos públicos, sem preocupações de racionalização dos processos de compra e da realização de poupanças estimulando a concorrência. As portarias que homologaram os CPA celebrados pela Direcção Geral de Património ultrapassaram, na sua maioria, o prazo de vigência de três anos nelas previsto, mantendo-se em vigor até à data de homologação de novos Contratos Públicos de Aprovisionamento. Esta desactualização tem distorcido o funcionamento do mercado, uma vez que muitos dos principais fornecedores actuais do mercado não estão considerados e, além disso, não aproveita a concorrência que, para ser estimulada, requer uma muito maior dinâmica, selectividade e períodos de validade mais curtos dos CPA – dir-se-ia quase a filosofia oposta da que tem vigorado tradicionalmente”.*⁶¹

O Caderno de Encargos do concurso previa também a apresentação de preços para apoio técnico à instalação de *software*⁶²:

“No caso dos suportes lógicos cuja instalação, actualização ou personalização necessite de apoio técnico, o fornecedor apresenta um preço por cada posto de trabalho e/ou homem/hora”.

Esta previsão, que pretendia simplificar a inclusão na mesma aquisição do *software* da prestação de serviços de *apoio técnico* à sua instalação, pouco significativos em termos de valor, veio a dar lugar, com o tempo decorrido e a evolução da complexidade do *software*, a um aproveitamento abusivo que dava abertura para a aquisição de serviços que excediam largamente a “*instalação, actualização ou personalização*” de *software* que o Caderno de Encargos tinha em vista.

Acresce que os preços unitários homem/hora, incluídos nos CPA, eram elevados⁶³, dando lugar a alguma permissividade para a contratação da prestação de serviços por valores que se afiguram acima dos valores correntes de mercado.

A DGP e, depois, a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., (ANCP), vêm mantendo uma versão *online* dos CPA, o Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público (CTAP)⁶⁴. O CTAP tem por objectivo “*facilitar todo o processo de compras, simplificando os procedimentos de aquisição de bens e serviços, na medida em que permite que os mesmos se desenvolvam ao abrigo dos Contratos Públicos de Aprovisionamento*”. É um catálogo orientado para os fornecedores – contém um “*Manual de Fornecedores*”, com a “*descrição das etapas necessárias para a manutenção do catálogo telemático (CTAP), por parte das entidades detentoras de contratos públicos de aprovisionamento*” –, e não para as entidades adquirentes, que não encontram ali evidenciadas quaisquer instruções para utilização ou indicações relativas ao enquadramento dos CPA e às limitações para a sua utilização.

A descrição técnica dos produtos e serviços incluída nas fichas dos CPA e do CTAP é mínima e insuficiente, impossibilitando na prática, em muitas situações, a verificação da correspondência do produto adquirido ou que se pretende adquirir com o produto efectivamente listado no CPA pelo fornecedor.

⁶¹ Em http://www.umic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=33&Itemid=112.

⁶² Cfr. n.º 6 do artigo 38.º (*Características dos preços*) do Caderno de Encargos.

⁶³ Os preços previstos nos CPA para a instalação de *software*, consultados na auditoria, variavam entre € 74,82/hora (€ 92,03/hora com 20% de desconto, da Fujitsu/SmartDOCS) e € 90,00/hora (preço da Intergraph e da ESRI, reduzido para € 60,12 (Intergraph) e € 61,65 (ESRI) nos casos analisados onde as propostas apresentavam o número de horas previsto para a prestação de serviços). Estes preços comparam os de outros contratos analisados, obtidos em concurso, como sejam, p. ex., de € 27,43/h para analista programador e chefe de projecto (New Link Solutions, 2003) e 47,00 – 57,50 €/hora para consultor sénior (Case/Edinfor, 2004).

⁶⁴ Em <http://ctap.compras.gov.pt/ctap/>.

Essa insuficiência e a reduzida capacidade técnica e operacional da ex-DGP e da actual ANCP para a verificação dos produtos e serviços cuja actualização ou introdução era proposta e objecto de aditamentos aos contratos, permitiram a introdução dos produtos nos CPA e no CTAP sem que, em geral, as características e os preços fossem objecto de qualquer análise.

A ANCP, no contraditório, veio informar que se encontra a executar um plano de lançamento de 15 concursos públicos internacionais para a celebração de acordos-quadro, cuja conclusão irá permitir “(...) não só a cessação total dos CPA, bem como a respectiva desactivação do Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público (CTAP) (...)”. Esses acordos-quadro “(...) irão abranger o dobro das categorias de Bens e Serviços anteriormente cobertas pelos Contratos Públicos de Aprovisionamento”, encontrando-se em finalização os concursos relativos a “Equipamento Informático e Licenciamento de Software” e em preparação, para lançamento até ao final de Novembro, o concurso relativo a “Plataformas Electrónicas de Contratação Pública”.

Aduziu ainda esta entidade que algumas das características dos acordos-quadro futuros, de que relevam a “definição exaustiva dos requisitos técnicos, funcionais e de qualidade dos bens e serviços constantes em cada AQ”, a disponibilização de um “Manual de Utilização dos Acordos Quadro”, que permita a todas as entidades adquirentes a “correcta tramitação dos procedimentos aquisitivos ao seu abrigo” e a “obrigatoriedade de consulta a todas as entidades co-contratantes nos AQ”, visam assegurar a competitividade e potenciar a realização de poupanças.

Realça-se os esclarecimentos dados.

Verificou-se a ausência generalizada da indicação, nas propostas dos fornecedores, do número de ordem dos produtos inseridos nos CPA e, nalguns casos, de preços discriminados por artigo, ou inclusão na mesma proposta de produtos abrangidos pelos contratos conjuntamente com produtos aí não incluídos, dificultando ou impedindo a verificação da efectiva inclusão dos bens e serviços nos CPA e a correspondência dos preços (caso, p. ex., da proposta da Informática El Corte Inglés, no contrato para *Aquisição de infra-estrutura tecnológica de suporte ao SNIT e ao Portal do Ordenamento do Território e Urbanismo (OT/U)*, no valor de € 97.620,70, com exclusão do IVA, celebrado com a DGOTDU).

Nos procedimentos para aquisição de bens e serviços informáticos analisados, os processos foram, em boa parte, conduzidos pelos fornecedores. Foram estes, em geral, que estudaram e propuseram as soluções adquiridas, obviamente construídas por produtos da sua oferta comercial. Por outro lado, observou-se o desconhecimento do enquadramento dos CPA por parte das entidades adquirentes.

De uma forma mais ou menos generalizada, os serviços de informática das várias entidades solicitavam aos fornecedores, de forma informal, propostas de preço ou mesmo o estudo detalhado de soluções. Com base nas propostas de solução recebidas (de um ou vários fornecedores), escolhiam uma e, invocando a existência de um CPA e a possibilidade de ajuste directo independentemente do valor prevista na alínea a) do n.º 1, do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, propunham, num mesmo tempo, a aprovação do procedimento, da adjudicação e da despesa.

Em muitas aquisições verificou-se o pedido de proposta a um fornecedor apenas e, nestes casos, em geral, a apresentação do preço incluído no CPA.

Realça-se que, em regra, quando eram realizados procedimentos concorrenciais, ainda que informais, eram obtidos preços mais baixos, comparativamente com os registados nos CPA. Evidenciaram-se, nestes casos, o contrato do IFAP para aquisição de “servidores aplicativos para iDigital”, onde o



adjudicatário, num procedimento por negociação, embora tendo como referência um CPA, reduziu a proposta apresentada de € 501.747,83 para € 219.618,12, e da “*aquisição de um sistema de firewall para a Secretaria Geral*”, efectuada pela SGMEI, onde as *firewall* Cisco ASA 5520, listadas pelo fornecedor no CPA pelo preço unitário de € 11.996,25, foram adquiridas por € 7.328,25.

Noutros casos, onde estavam em causa aplicações informáticas, não se encontraram registos que permitissem identificar as soluções objecto de estudo e comparação, apenas sendo invocada a conclusão de que a solução proposta – constituída ou construída sobre *software* comercial sobre o qual, naturalmente, incidem direitos de propriedade intelectual – era a que melhor satisfazia os objectivos visados, sendo proposto o ajuste directo, invocando-se a alínea d) do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99⁶⁵.

2.5.2 – Utilização indevida dos Contratos Públicos de Aprovisionamento

A análise efectuada no âmbito da auditoria permitiu identificar situações em que foi indevidamente utilizado o recurso ao ajuste directo com fundamento na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99:

- ◆ Aquisição de bens, pela SGMEI, à empresa Regra – Gabinete de Processamento Electrónico de Dados, S.A., pelo valor de € 20.255,42, com exclusão do IVA, sem que os produtos de maior expressão financeira adquiridos – servidores HP DL 360 G5 5140 1G EU Svr e HP DL 360 G5 5160 1G EU Svr – estejam efectivamente incluídos em qualquer CPA.
- ◆ Contratação, pela DGPA, com a empresa Regra, S.A., do “*upgrade da infra-estrutura de Servidores & SAN*”, no montante de € 67.349,44, com exclusão do IVA, sem que este fornecedor seja efectivamente titular ou subcontratado do CPA onde os artigos de maior expressão financeira se inserem.
- ◆ Aquisição de produto introduzido num CPA de forma contrária ao enquadramento resultante do concurso – *software* que não se inclui nos “*tipos de suportes lógicos “software” abrangidos pelo concurso*” –, por utilização abusiva da “*actualização do contrato*”, sem que se verificassem os requisitos exigidos pelo Caderno de Encargos, caso do *software* Outsystems Hub Edition, adquirido pela SGMEI à Tecnidata SI – Serviços de Informática e Equipamentos, S.A., pelo valor de € 103.688,00, com exclusão do IVA, que foi inserido no CTAP na categoria “*redes de comunicação*”⁶⁶.
- ◆ Aquisição de serviços que excedem largamente o apoio técnico para “*instalação, actualização ou personalização*” de *software* previstos no Caderno de Encargos ou, inclusivamente, ainda que em resultado de fraccionamento, de forma independente da aquisição das licenças de *software*, caso da contratação, pela DGPA, da “*implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de*

⁶⁵ “[Quando] *Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado*”.

⁶⁶ Foi também introduzido no CTAP pela Unisys (Portugal) Sistemas de Informação, S.A., em “*periféricos*” da categoria de “*microcomputadores*”, da mesma forma indevida, o *software* eGOV, da Fabasoft Áustria GmbH. A proposta de aquisição do mesmo pela SGMEI, pelo valor de € 247.530,00, acrescido do IVA, por ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, foi depois alterada para ajuste directo ao abrigo da alínea d) da mesma disposição, sendo referido que o *software* em causa apenas podia ser comercializado em Portugal pela Unisys, por força dos direitos exclusivos concedidos pela Fabasoft Áustria GmbH, acrescentando que a tradução para a versão em português tinha sido feita pela Unisys e que, nesta parte, esta detinha direitos de propriedade.

*Documentos na DGPA (1.ª fase) e implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA, 2.ª fase+3.ª fase*⁶⁷ com a Fujitsu Services – Tecnologias Informação, Ld.ª, pelos valores de € 66.686,98 e € 72.244,42, sendo de € 34.638,46 o preço do *software* adquirido e instalado, igualmente adquirido por ajuste directo (valores com exclusão do IVA).

- ◆ Contratação de fornecimentos, pela SGMEI, sem que exista a correspondente proposta do fornecedor – caso da aquisição do *software* Outsystems, à Tecnidata, pelo valor de € 103.688,00, com exclusão do IVA –, ou cujo valor da adjudicação foi obtido por composição de partes das propostas desse fornecedor – caso da já referida aquisição, à Regra, S.A., de *Servidores DL 360 G5*.

No contraditório, a SGMEI veio comunicar que “(...) a empresa Regra – Gabinete de Processamento Electrónico de Dados, S.A., no âmbito do referido procedimento [servidores HP DL 360 G5 5140 1G EU Svr e HP DL 360 G5 5160 1G EU Svr] apresentou a sua proposta demonstrando ser titular dos CPA que os habilitavam a fornecer a solução pretendida”.

Sucedem que os equipamentos em causa não estavam incluídos em qualquer CPA e a Regra nem sequer era subcontratante do fornecedor da marca dos mesmos (HP Portugal), como era facilmente verificável por consulta do CTAP. Na auditoria, solicitado à SGMEI a comprovação da verificação da inclusão dos equipamentos em CPA, a SG respondeu que “a empresa Regra apresentou a sua proposta referindo que “Em anexo, são apresentadas as Condições Gerais de Fornecimento como parte integrante da proposta.” Este facto é considerado pela Secretaria-Geral como prestação de falsas declarações, induzindo-nos em erro, pelo que vai proceder à notificação deste facto à ANCP”.

No contraditório, a DGPA veio apresentar a justificação seguinte:

“(...) No que concerne à aquisição à Fujitsu, analisando o CPA (Acordo n.º 911952) verifica-se que no item “Condições de instalação, actualização ou personalização”, consta “Preço por homem/hora (euros)” € 74,82, “misturando-se sob tal item realidades bem diversas e muitíssimo abrangentes, cujo sentido e alcance deixa margem para alguma discricionariedade. Ora, foi neste contexto e enquadramento que se entendeu na DGPA que, quando sob o citado item se refere “personalização” tal implicaria, obviamente, a realização do levantamento, análise e reorganização de processos, com vista à implementação de...”: de facto, “personalizar” implica conhecer a realidade para depois implementar as soluções”.

Relativamente ao procedimento em causa, realça-se que a proposta da Fujitsu Services não referia o preço unitário homem/hora constante do CPA, nem quantitativamente em dias ou horas as cargas de

⁶⁷Estas duas aquisições de serviços, resultantes da mesma proposta da Fujitsu Services (intitulada “*Projecto de Modernização Administrativa*”) para fornecimento do *software* smartDOCS, tiveram por objecto a “(...) realização do levantamento, análise e reorganização dos processos de negócio da DGPA, com vista à implementação de um sistema de gestão electrónica de documentos, implementação do sistema de gestão electrónica de documentos smartDOCS, avaliação da performance conseguida com a reorganização de processos e implementação do sistema de gestão electrónica de documentos, que têm como principal objecto o desenvolvimento das bases para uma melhor e mais eficaz gestão e partilha do conhecimento na e da organização”.

O valor da proposta era de € 179.720,37, com exclusão do IVA, com a seguinte composição:

Fase 1	€ 66.687,31
Fase 2	€ 62.519,36
Fase 3	€ 9.725,23
Licenças smartDOCS V3.00 Cliente 100-249 Lic	€ 34.100,00
smartDOCS OCR	€ 538,46
Manutenção smartDOCS (1 ano)	€ 6.150,00



tempo nem definia a equipa executora. Os referidos serviços, no valor total de € 138.931,90, incluídos na proposta excediam manifestamente o apoio técnico à “instalação, actualização ou personalização” do *software* adquirido, e não estavam incluídos no CPA, não se enquadrando assim, na previsão da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Sobre a aquisição por ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, à Regra, S.A., do “*upgrade da infra-estrutura de Servidores & SAN*”, sem que este fornecedor seja efectivamente titular ou subcontratado do CPA onde os artigos de maior expressão financeira se inseriam, a DGPA referiu o seguinte:

“(…) Devo salientar que os preços obtidos junto daquela empresa se situam, relativamente a vários bens, abaixo dos praticados pelos fornecedores que têm CPA, como é o caso da HP, pelo que não derivou do procedimento escolhido qualquer prejuízo financeiro para o Estado”.

O alegado não justifica o não cumprimento das normas legais da contratação pública.

2.5.3 – Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários

Os contratos públicos de aprovisionamento relativos a produtos de informática⁶⁸, celebrados na sequência de concurso público internacional, aberto em 1998, foram homologados pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro. O artigo 6.º do Caderno de Encargos e o artigo 14.º da referida Portaria estabeleciam para os CPA o prazo de vigência de um ano, prorrogável por períodos sucessivos de igual duração, até ao máximo de três.

As Portarias n.ºs 640/2000, de 7 de Abril e 596/2001, de 2 de Março, vieram prorrogar o prazo de vigência por mais um ano, tendo este último diploma determinado a manutenção dos CPA⁶⁹ até à data de publicação de nova portaria de homologação dos contratos seguintes, o que até à data de elaboração do presente relatório não se verificou⁷⁰. Por força do referido diploma, estes CPA mantêm-se em vigor no direito interno português.

A amostra de contratos seleccionada para análise na auditoria incluía as 18 aquisições efectuadas pelas SGMEI, DGPA, DGOTDU e IFAP, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, constantes do quadro seguinte.

⁶⁸Microcomputadores, redes de comunicação de dados, serviços e suportes lógicos.

⁶⁹Cfr. artigo 1.º: “Esgotado o prazo de validade dos contratos públicos de aprovisionamento de microcomputadores, redes de comunicação de dados, serviços e suportes lógicos, prorroga-se novamente o seu prazo de vigência pelo período de um ano, mantendo-se em vigor até à data de publicação de nova portaria que homologará os contratos seguintes, nos termos do artigo 14.º da Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro”.

⁷⁰Os CPA continuam a ser objecto de actualizações, com introdução de novos produtos, as últimas das quais tiveram lugar em Agosto do corrente ano.

Quadro 11 – Contratos celebrados ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99

(em euros, com exclusão do IVA)

Entidade	Ano	Designação	Valor do Contrato	Financiamento Comunitário
SGMEI	2004	Licenciamento dos produtos ORACLE no MAET	129.513,09	
	2005	Sistema Integrado de Gestão de Atendimento e Gestão de Documentos	103.688,00	
	2005	Contrato de <i>site licensing</i> Oracle- 2005	46.237,50	
	2006	Serviços técnicos de informática	19.600,00	
	2006	Aquisição de solução de <i>storage</i> e solução de <i>backups</i>	186.612,16	
	2006	Contrato de <i>site licensing</i> Oracle - 2006	31.725,00	
	2006	Aquisição de servidores para o domínio da Secretaria-Geral	18.545,00	
	2007	Aquisição de sistema de <i>firewall</i> para a Secretaria-Geral	28.858,97	
	2007	Aquisição de servidores DL 360 G5	20.255,42	
DGOTDU	2006	Implemento projecto SIG na WEB da DGOTDU (GETCID/SIOT) autonomização tarefas /Desertwatch	106.514,00	POAP/FSE
	2006	Família GeoMedia	31.236,48	POAP/FSE
	2007	Aquisição infra-estrutura tecnológica de suporte ao SNIT e ao Portal do Ordenamento do Território e Urbanismo (OT/U)	97.620,70	POAP/FSE
	2007	Fornecimento de <i>upgrades</i> para produtos licenciados pela Intergraph à DGOTDU e respectivo suporte técnico informático	31.236,48	POAP/FSE
	2007	Aquisição de serviços instalação e de personalização de GeoMedia WebMap (*)	72.592,00	POAP/FSE
DGPA	2005	Nova plataforma de <i>storage</i> e de dispositivo de <i>backup</i>	59.101,60	
	2005	Licenciamento SmartDOCS e Implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA (1.ª, 2.ª e 3.ª fases)	173.031,90	
	2007	<i>Upgrade</i> da infra-estrutura de Servidores & SAN	67.349,44	
IFAP	2006	iDigital - Aquisição de seis servidores de aplicações	219.618,12	POSC/FEDER
Total			1.443.335,86	

(*) Ajuste directo fundamentado nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Destes contratos, seis foram objecto de financiamento comunitário, um pelo FEDER (IFAP), no âmbito do POSC, e cinco pelo FSE (DGOTDU), no âmbito do POAP.

A Directiva 93/36/CEE, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento, não continha qualquer referência a acordos quadro. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias tem vindo a pronunciar-se sobre a figura dos acordos quadro, considerando-os válidos desde que cumpram todas as características dos contratos públicos tradicionais e que sejam adjudicados em conformidade com as directivas comunitárias. A este respeito, importa referir o Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de Maio de 1995, processo C-79/94, *Comissão vs. Grécia*, e o Acórdão do Tribunal de Justiça, de 29 de Abril de 2004, processo 496/99, *Succhi di Frutta Spa*, no âmbito dos quais o TJCE considerou que a falta de abertura de concurso público para a celebração de contratos de fornecimento exclusivo entre o Estado e um conjunto de fornecedores e a modificação dos termos originais da adjudicação consubstanciavam uma violação dos princípios da igualdade de tratamento⁷¹, da transparência e da concorrência.

De referir ainda que a Comissão Europeia veio, nos termos da Comunicação Interpretativa n.º 2006/C/179/02, defender a aplicação dos princípios comunitários de contratação pública, definidos pelo TJCE, também aos contratos de prestação de serviços de valor abaixo dos limiares comunitários.

A questão da conformidade dos contratos públicos de aprovisionamento homologados pela Portaria n.º 161/99 com o direito comunitário foi objecto de apreciação no âmbito da auditoria da Direcção-Geral

⁷¹ O princípio da igualdade de tratamento entre os proponentes tem por objectivo favorecer o desenvolvimento de uma concorrência sã e efectiva entre as empresas que participam num concurso público e impõe que todos os proponentes tenham as mesmas oportunidades na formulação dos termos das suas propostas.



de Política Regional da Comissão Europeia ao POSC (n.º 2006/PT/REGIO/12/474/1), realizada entre 26 e 30 de Março de 2007⁷².

A Direcção-Geral de Política Regional considerou irregular⁷³ a despesa declarada para co-financiamento por todos os Fundos Estruturais e pelo Fundo de Coesão, suportada por contratos homologados pela Portaria n.º 161/99 e adjudicados após 3 de Fevereiro de 2002, “(...) à luz dos n.ºs 1 e 7 do Artigo 5, n.ºs 1 e 2 do Artigo 6, n.º 1 do Artigo 15 e Artigo 26 da Directiva 93/36/EEC (para os contratos adjudicados até 31 de Janeiro de 2006) e Artigos 2, 7, 28, n.º1 do Artigo 31 e Artigo 35 da Directiva 2004/18/CE (para contratos adjudicados a partir de 1 de Fevereiro de 2006)”. Defendeu ainda que “(...) a partir de 1 de Fevereiro de 2006, as entidades adjudicantes que tenham como objectivo a adjudicação de um acordo-quadro devem seguir os procedimentos de adjudicação referidos na Directiva 2004/18/CE para todas as fases até à adjudicação dos contratos baseados nesse acordo-quadro”.

À luz do exposto, a violação dos princípios comunitários de contratação pública poderá implicar nos termos dos artigos 12.º e 30.º, n.º 3, ambos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, relativamente aos seis contratos públicos de aprovisionamento objecto de co-financiamento, a perda da comparticipação comunitária do FSE e do FEDER.

2.5.4 – Infracções geradoras de eventual responsabilidade financeira

Da análise efectuada aos procedimentos contratuais seleccionados na amostra resultou evidenciado um conjunto de infracções financeiras que se enumeram seguidamente:

2.5.4.1 – DGOTDU

Nos cinco procedimentos de aquisição de serviços que abaixo se enunciam procedeu-se à fixação de sub-factores, com ponderações, não previstos no programa do procedimento:

a) Aquisição de serviços de consultadoria para reengenharia dos processos e procedimentos da DGOTDU

Para a contratação da prestação de serviços foi adoptado o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio (n.º 2/2007), nos termos do n.º 4 do artigo 80.º e dos artigos 146.º a 150.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, na sequência de despacho do Subdirector-Geral, de 23 de Maio de 2007, sobre a informação n.º DSI/7/2007 (Proc.º DSI/Proj-RPI-08), de 21 de Maio de 2007.

Foi especificado no programa do procedimento e no convite para apresentação das propostas como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, com explicitação dos seguintes

⁷²Nos termos da Carta de 3 de Abril de 2008, a Direcção-Geral de Política Regional transmitiu às Autoridades Nacionais a sua posição quanto à conformidade dos CPA homologados pela Portaria n.º 161/99.

⁷³Neste âmbito, a Comissão Europeia recomendou que deveriam ser tidos em consideração as recomendações do Relatório da IGF de Maio de 2005 (o qual foi solicitado à referida Inspeção, tendo sido obtida a resposta de que “(...) não foi efectuada qualquer auditoria com o objecto referido naquela mensagem de fax” [“auditoria ao Catálogo Telemático de Aprovisionamento (CPTA), no âmbito da qual foram detectadas irregularidades nos concursos realizados pela Direcção-Geral do Património, abrangendo os contratos homologados pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro”], cf. ofício IGF n.º 2114, datado de 8 de Julho de 2008), e as directivas sobre contratação pública e o princípio da concorrência previsto no Tratado.

factores e ponderações (Anexo A – Especificações): *Qualidade* [técnica] *da proposta* – 45%, *Preço* – 30% e *Prazo* – 25%.

A Comissão que conduziu o procedimento fixou na Acta n.º 1, de 28 de Maio de 2007, para o factor “*Qualidade da proposta*” do critério de adjudicação os sub-factores “*metodologia*” e “*recursos humanos afectos*” (aí designados “*sub-critérios*”), com igual peso, por sua vez com sub-factores com ponderações, não previstos no programa do procedimento:

- ◆ **Metodologia** (com peso de 50%): *Coerência* – 0,35; *Detalhe* – 0,25; *Adequação* – 0,40;
- ◆ **Recursos humanos afectos** (com peso de 50%): *Valência da equipa* – 0,25; *Esforço - trabalho (homem/dia)* – 0,35; *Adequação* – 0,40.

A prestação de serviços foi adjudicada à Edinfor – Sistemas Informáticos, S.A., por despacho do Director-Geral de 6 de Julho de 2007, sobre a informação n.º DSI-32/2007, de 5 de Julho de 2007 (Proc.º DSI/Proj-RPI-08), pelo valor de € 72.500,00, acrescido do IVA, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 20 de Julho de 2007.

b) Inventariação, selecção e normalização da informação territorial fundamental no SNIT

Por despacho do Subdirector-Geral, de 19 de Março de 2007, sobre a informação n.º IT-GI-06/2007, de 16 de Março de 2007, foi autorizada a abertura do procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio, nos termos do n.º 4 do e dos artigos 80.º e artigos 146.º a 150.º do Decreto - Lei n.º 197/99, para a contratação da prestação de serviços.

No programa do procedimento e no convite para apresentação das propostas foi especificado como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, com explicitação dos seguintes factores e ponderações (Anexo A – Especificações): *Qualidade* [técnica] *da proposta* – 45%; *Preço* – 30%; *Prazo* – 25%.

Na Acta n.º 1, de 22 de Março de 2007, a Comissão fixou para o factor “*Qualidade da proposta*” do critério de adjudicação os sub-factores “*metodologia*” e “*recursos humanos afectos*” (aí designados “*sub-critérios*”), com igual peso, por sua vez com sub-factores com ponderações, não previstos no programa do procedimento:

- ◆ **Metodologia** (com peso de 50%): *Coerência* – 0,35, *Detalhe* – 0,25, *Adequação* – 0,40;
- ◆ **Recursos humanos afectos** (com peso de 50%): *Valência da equipa* – 0,25; *Esforço - trabalho (homem/dia)* – 0,35; *Adequação* – 0,40.

A prestação de serviços foi adjudicada à Edinfor – Sistemas Informáticos, S.A., por despacho do Director-Geral, de 30 de Abril de 2007, sobre a informação n.º 92/DI, de 30 de Abril de 2007, pelo valor de € 74.700,00, acrescido do IVA, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 22 de Maio de 2007.

c) Aquisição de serviços de consultadoria para concepção e implementação de Plano para a Garantia de Qualidade da Informação Territorial a integrar no SNIT / PORTAL OT/U

Para a contratação da prestação de serviços de consultadoria foi adoptado o procedimento de consulta prévia (n.º 1/2007), nos termos do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, na sequência de



despacho do Subdirector Geral, datado de 19 de Março de 2007, exarado na informação n.º IT-GI-05/2007, de 16 de Março de 2007.

No programa do procedimento e no convite para apresentação das propostas foi especificado como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, com explicitação dos seguintes factores e ponderações (Anexo A – Especificações): **Qualidade da proposta** – 45%; Preço – 30%; Prazo – 25%.

Na Acta n.º 1, de 23 de Março de 2007, a Comissão que conduziu o procedimento fixou para o factor “**Qualidade da proposta**” do critério de adjudicação os seguintes sub-factores, com ponderações, não previstos no programa do procedimento: *Metodologia proposta* – 25%; *Gestão da meta informação* – 10%; *Interoperabilidade* – 10%.

A prestação de serviços foi adjudicada à SLG – Sociedade Lusa de Geoengenharia, Ld.^a, por despacho do Director-Geral, de 5 de Abril de 2007, sobre a informação n.º IT-GI-11/2007, de 4 de Abril de 2007, pelo valor de € 49.500,00, acrescido do IVA, tendo a adjudicação sido notificada à SLG pelo ofício n.º 1396, de 9 de Abril de 2007.

d) Desenho do fluxo da informação processual dos instrumentos de gestão territorial

Para a contratação da prestação de serviços foi autorizada por despacho do Subdirector-Geral, de 23 de Maio de 2007, exarado na informação n.º DSI/8/2007, de 21 de Maio de 2007, a abertura do procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio (n.º 3/2007), nos termos do n.º 4 do artigo 80.º e dos artigos 146.º a 150.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Foi especificado no programa do procedimento e no convite para apresentação das propostas como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, com explicitação dos seguintes factores e ponderações (Anexo A – Especificações): *Qualidade [técnica] da proposta* – 45%; *Preço* – 30%; *Prazo de entrega* – 25%. Conforme consta da Acta n.º 1, de 28 de Maio de 2007, a Comissão que conduziu o procedimento fixou para o factor “*Qualidade técnica da proposta*” os sub-factores “*metodologia*” e “*recursos humanos afectos*” (aí designados “*sub-critérios*”), com igual peso, por sua vez com sub-factores com ponderações, não previstos no programa do procedimento:

- ◆ *Metodologia* (com peso de 50%): *Coerência* – 0,35; *Detalhe* – 0,25; *Adequação* – 0,40;
- ◆ *Recursos humanos afectos* (com peso de 50%): *Valência da equipa* – 0,25; *Esforço - trabalho (homem/dia)* – 0,35; *Adequação* – 0,40.

A prestação de serviços foi adjudicada à empresa Edinfor – Sistemas Informáticos, S.A., por despacho do Director-Geral, de 6 de Julho de 2007, exarado sobre a informação n.º 33-DSI/2007 (Proc.º n.º DSI/RPE – 08), de 5 de Julho de 2007, pelo valor de € 74.750,00, acrescido do IVA, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 20 de Julho de 2007.

e) Aquisição de serviços de consultadoria para concepção e implementação da 1.ª fase do PORTAL OT/U

Para a aquisição de serviços de consultadoria para concepção e implementação da primeira fase do Portal do Ordenamento do Território e do Portal do Urbanismo (Portal OT/U) foi autorizada, por despacho do Subdirector-Geral, de 14 de Novembro de 2007, exarado na informação n.º 100/DSI/2007 (Proc.º DSI/Proj-Portal-08), de 13 de Novembro de 2007, a adopção do procedimento de negociação

sem publicação prévia de anúncio, nos termos do n.º 4 do artigo 80.º e dos artigos 146.º a 150.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

No programa do procedimento e no convite para apresentação das propostas foi especificado como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, com explicitação dos seguintes factores e ponderações (Anexo A – Especificações): Prazo – 40%; Qualidade da proposta – 30%; Preço – 30%. Conforme consta da Acta n.º 1, de 20 de Novembro de 2007, a Comissão que conduziu o procedimento fixou, para o factor “*Qualidade técnica da proposta*” os sub-factores “*metodologia*” e “*recursos humanos afectos*” (aí designados “*sub-critérios*”), com igual peso, por sua vez com sub-factores com ponderações, não previstos no programa do procedimento:

- ◆ **Metodologia** (com peso de 50%): *Detalhe* – 0,25; *Coerência* – 0,35; *Adequação* – 0,40;
- ◆ **Recursos humanos afectos** (com peso de 50%): *Valência da equipa* – 0,25; *Esforço – trabalho (homem/dia)* – 0,35; *Adequação* – 0,40.

A prestação de serviços foi adjudicada à empresa Viatecla – Soluções Informáticas e Comunicações, S.A., por despacho do Director-Geral, de 6 de Dezembro de 2007, sobre a informação n.º 115/DSI/2007 (Proc.º DSI/Proj-Portal-08), de 5 de Dezembro de 2007, pelo valor de € 68.800,00, acrescido do IVA, tendo o respectivo contrato sido celebrado em 7 de Dezembro de 2007.

A situações referidas nas alíneas a) a e) do presente ponto consubstanciam a fixação de sub-factores do critério de adjudicação, com ponderações, não previstos no programa do procedimento, que violam o disposto nos artigos 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 197/99, e os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do mesmo diploma legal, constituindo infracções susceptíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede do contraditório, os responsáveis individuais apresentaram as seguintes alegações.

O Director-Geral referiu: “*As Comissões procederam a uma sistematização e objectivação do método de abordagem e ponderação dos elementos de análise das propostas. Não houve pois lugar à introdução de novos “sub-factores” ou alteração dos critérios como se alega no Anexo IA do Relato, mas apenas a uma sistematização dos elementos previamente definidos nas Condições Gerais e Técnicas (...)*”.

Os membros da Comissão que conduziram os procedimentos referidos nas alíneas a) a d) apresentaram alegações nos mesmos termos, explicitando o âmbito e a metodologia que esteve subjacente à definição dos critérios e sub-critérios do critério de adjudicação, em concreto, em cada um dos procedimentos.

Neste âmbito, referiram: “*Com essa metodologia – de uniformização da análise das propostas nomeadamente da qualidade técnica, a Comissão pretendeu restringir ao máximo a margem de discricionariedade na análise técnica que factores subjectivos, como a qualidade das propostas, pode permitir*” e ainda que nos procedimentos Aquisição de serviços de consultadoria para reengenharia dos processos e procedimentos da DGOTDU e Desenho do fluxo da informação processual dos instrumentos de gestão territorial, “*(...) a ponderação do factor Qualidade Técnica teve em conta os pontos 5 e 6 das Especificações Técnicas, nas quais a entidade adjudicante valorizava, respectivamente, a Abordagem Metodológica e a Organização das Equipas de Projecto*”.



Relativamente ao procedimento referido na alínea e), o Subdirector-Geral e o Director de Serviços de Administração e Gestão apresentaram, enquanto elementos da Comissão, alegações em termos idênticos. Na sua resposta referiram que a sua actuação não é susceptível de responsabilidade financeira sancionatória, com fundamento na ausência de qualquer comportamento doloso, por terem actuado de boa fé e no cumprimento dos procedimentos de contratação, com a plena convicção de que cumpriram rigorosamente as normas em vigor.

No que respeita à infracção que lhes foi imputada, alegaram: *“A comissão procurou densificar os vários elementos de análise das propostas, tendo em vista uma maior objectivação dos aspectos em função dos quais se aferira o mérito relativo e absoluto de cada uma das propostas, de modo a que a avaliação fosse o mais rigorosa, transparente e objectiva passível”*. Neste âmbito trouxeram também à colação vários acórdãos jurisprudenciais do Supremo Tribunal Administrativo relacionados com a admissibilidade da criação de sub-factores do critério de adjudicação e respectivos limites temporais e materiais na sua fixação.

Cumprir ainda referir que, genericamente, os responsáveis invocaram a inexistência de responsabilidade sancionatória, alegando que não foram violados os princípios da contratação pública.

Quer os arestos invocados quer as alegações aduzidas nesta sede pelos responsáveis individuais não contrariam o entendimento atrás enunciado quanto aos factos em causa. Na verdade, a *“metodologia de trabalho”* adoptada pelas comissões de análise traduziu-se na fixação de sub-factores (*“metodologia”* e *“recursos humanos afectos”* – designados *“sub-critérios”*) do factor *“Qualidade [técnica] da proposta”* com ponderações, não previstos no programa do procedimento e, contrariamente ao alegado, não constituiriam uma densificação dos pontos 5 e 6 das Especificações Técnicas dos referidos procedimentos.

Constitui jurisprudência uniforme deste Tribunal o entendimento de que a fixação de sub-factores pela comissão com ponderações não previstos no programa do procedimento equivale a alteração do critério de adjudicação, em violação dos princípios da legalidade, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade e estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Tal factualidade configura um vício de violação de lei, que implica a anulabilidade do acto de adjudicação e do contrato que se lhe seguiu, nos termos do artigo 135.º e do n.º 1 do artigo 185.º do CPA.

Pese embora o referido, salienta-se que não se encontra suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas da contratação pública constantes do Decreto-Lei n.º 197/99, que não foram encontrados registos de recomendações anteriores do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção destas irregularidades.

Pelo exposto, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência.

Para além dos cinco procedimentos anteriormente analisados, na DGOTDU foi ainda verificado:

- f) **Implementação do projecto SIG na web da DGOTDU (GETCID / SIOT) autonomização tarefas / Desertwatch**

A prestação de serviços foi adjudicada por ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, à ESRI Portugal – Sistemas de Informação Geográfica, S.A.⁷⁴, pelo valor de € 125.836,94⁷⁵, na sequência de despacho do Subdirector-Geral, datado 12 de Maio de 2006, nos termos da informação n.º DI-94/2006 (Proc.º n.º DI-Informática), de 8 de Maio de 2006.

A proposta da ESRI, datada de 5 de Maio de 2006, apresentava para os “serviços de apoio técnico e desenvolvimento”, aí incluídos, apenas um valor global de € 28.670,00 (correspondente, líquido de desconto, a € 20.752,00), com exclusão do IVA, sem o acompanhar de qualquer justificação (número de horas e preço/hora incluído no CPA), apenas referindo o prazo de execução de 43 dias úteis.

Estes serviços, no valor de € 20.752,00, não estavam incluídos no CPA, pelo que não se enquadravam na previsão da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Atento o valor desta despesa, o procedimento exigível era, nesta parte, a consulta prévia a três fornecedores, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

A preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, por violação da alínea b) do 1.º do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Os responsáveis individuais – ex-Subdirector-Geral e a Chefe de Divisão de Informação – apresentaram alegações nos mesmos termos, invocando a boa fé na sua actuação, a inexistência de sanção face ao regime jurídico aplicável ao procedimento de ajuste directo pelo Código dos Contratos Públicos e requereram a relevação da respectiva responsabilidade.

No que respeita aos factos imputados mencionaram: “(...) Para além do software era necessário adquirir os serviços de instalação, formação e apoio técnico, tendo a empresa apresentado a proposta (...) bem como a indicação de que se encontravam abrangidos pelo contrato de aprovisionamento público n.º 91162 (...)”. Neste âmbito, a Chefe de Divisão de Informação referiu ainda: “Na sequência da recepção da proposta supra referida, a signatária consultou a página da então Direcção-Geral do Património, onde se disponibiliza o Catálogo Telemático, tendo verificado que a ESRI Portugal era, efectivamente, fornecedora oficial do Estado, estando incluído naquele site a identificação do software, cuja aquisição se pretendia e bem assim a menção «custo instalação/personalização/actualização ou meia hora - € 90»”, concluindo: “Frase cuja clareza deixa muito a desejar, induzindo qualquer leitor normal numa conclusão rápida afirmativa do aprovisionamento da totalidade dos serviços pretendidos”.

Os argumentos apresentados não contrariam a posição atrás expressa. Todavia, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal⁷⁶, esta infracção deixou de ser sancionada⁷⁷ face ao regime consagrado no Código de Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro. A alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP permite o recurso ao ajuste directo⁷⁸ para a

⁷⁴Nos termos do CPA n.º 911962.

⁷⁵Feito na sequência de rectificação, devido à correcção de lapso, nos termos de um aditamento à informação n.º DI-94/2006, aprovada pelo mesmo dirigente, por despacho datado de 23 de Maio de 2006.

⁷⁶“O facto punível segundo a lei vigente no momento da sua prática deixa de o ser se uma lei nova o eliminar do número das infracções (...)”.

⁷⁷O facto ilícito em causa deixou de ser punível após a revogação do Decreto-Lei n.º 197/99, com excepção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º, feita pelo artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que alterou o regime da realização das despesas públicas constante daquele diploma.

⁷⁸“O ajuste directo é o procedimento em que a entidade adjudicante convida directamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspectos de execução do contrato a celebrar”.



celebração de contratos de valor inferior a € 75.000. Este contrato é de valor inferior àquele montante e os procedimentos adoptados na celebração do mesmo são compatíveis com a tramitação procedimental⁷⁹ do ajuste directo regulado nos artigos 112.º a 129.º do citado Código.

2.5.4.2 – Ex-IFADAP e ex-INGA

a) iDigital – Licenciamento de *software* Adobe LiveCycle

Para a aquisição de software Adobe LiveCycle, foi adoptado o procedimento de concurso público (n.º 21/IFADAP-INGA/DSI/2006), autorizado por deliberação do CA do IFADAP/INGA n.º 4821/2006, de 30 de Novembro.

A cláusula do caderno de encargos continha na Parte II – Condições Técnicas, no n.º 1, Especificações Técnicas, as referências a várias aplicações do produto Adobe LiveCycle, sem a menção da expressão “*ou equivalente*”, existindo outros produtos capazes de responder às exigências do adjudicatário e sendo possível a descrição das especificações pretendidas para o software a adquirir.

A adjudicação foi feita ao único concorrente Promosoft SIS Software Sistemas, S.A., pelo valor de € 153.000,00 e € 30.600,00 de manutenção anual, com exclusão do IVA, por deliberação do CA do IFADAP/INGA n.º 807/2007, de 22 de Fevereiro de 2007, nos termos da informação n.º 103/DFA-SPA/07, de 13 de Fevereiro de 2007.

Tal situação violou o disposto no n.º 4 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 197/99, que estabelece que “*não é permitido fixar especificações técnicas que mencionem produtos de uma dada fabricação ou proveniência ou mencionar processos de fabrico particulares (...)*”, sendo igualmente proibido utilizar marcas, patentes ou tipos de marcas ou indicar uma origem ou produção determinada, salvo quando haja impossibilidade na descrição das especificações, caso em que é permitido o uso daqueles, acompanhados da expressão «*ou equivalente*», constituindo infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório os responsáveis individuais referiram como justificação para a especificação, no caderno de encargos do concurso, do produto LiveCycle, sem a menção da expressão “*ou equivalente*”, “*(...)apurou-se que os únicos produtos que, potencialmente, podiam satisfazer os requisitos exigidos pelo IFAP seriam, o Adobe LiveCycle e o Microsoft InfoPath 2007 (...)*” e que “*Sob pena de não satisfazer a totalidade das suas exigências, o IFAP considerou que só era possível confirmá-las através do contacto telefónico directo com os fornecedores, com demonstrações e com a realização de provas de conceito*”, concluindo pela “*(...)não violação do disposto no n.º 3 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 197/99*”. Acrescentaram ainda: “*(...) após terem sido realizados os procedimentos por consulta prévia para a respectiva aquisição, se ter verificado a inexistência no mercado de outros produtos capazes de responder às exigências e necessidades (...)*”.

Os responsáveis individuais referiram também que agiram com a convicção da não violação de qualquer dos preceitos e dos procedimentos legais que lhes foram imputados, tendo contudo solicitado a relevação da respectiva responsabilidade financeira por se encontrarem preenchidos os requisitos previstos no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97.

⁷⁹Basta o convite a uma única entidade.

A argumentação aduzida não contraria o atrás referido quanto aos respectivos factos e correspondentes qualificações jurídicas. Na verdade, à data em que foi proposta a abertura de procedimento para a aquisição das licenças Adobe LiveCycle (Julho de 2006), para além do produto adquirido e do Microsoft Infopath referido nas alegações, existiam no mercado pelo menos outras três soluções – IBM Workplace Forms, Cardiff’s Liquid Office, FileNet P8 eForms –, conforme constava de estudo comparativo inserido no portal da própria Adobe.

Tal factualidade consubstancia uma ilegalidade para a qual a lei não comina, de forma expressa, a sanção da nulidade, pelo, que o acto administrativo e o contrato celebrado, serão meramente anuláveis por vício de violação de lei, nos termos do artigo 135.º e n.º 1 do 185.º do CPA.

Apesar do exposto, não está suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas da contratação pública em causa, constantes do Decreto-Lei n.º 197/99, não foram encontrados registos de recomendações anteriores do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno no sentido da correcção destas irregularidades.

Nestes termos, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com o disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência.

b) iDigital – Aquisição de licenças de *software* PowerCenter

Para a aquisição de licenças de *software* PowerCenter foi adoptado o procedimento por ajuste directo ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, nos termos da deliberação do CA do IFADAP/INGA n.º 3205/2006, de 27 de Julho de 2006, e da proposta de informação n.º 36/DSI/SPS/2006, de 19 de Julho.

A aquisição foi adjudicada por despacho do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em 13 de Fevereiro de 2007, na sequência da informação n.º 2/CA/2007, de 2 de Janeiro de 2007, subscrita pelo Presidente do CA e por um dos vogais, à empresa PWD – Soluções de Integração e Qualidade de Dados, Ld.ª, pelo valor de € 292.043,10, com encargos de manutenção anual de € 25.256,00, acrescidos do IVA.

A alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º permite a aquisição por ajuste directo quando “*por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado*”. Da análise da fundamentação da situação de facto e de direito não ficou demonstrado que o *software* PowerCenter fosse o único produto capaz de satisfazer a finalidade pretendida. Existindo vários produtos capazes de responder às exigências do adjudicatário, o procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa era, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99, o concurso público internacional.

A preterição do procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa, por violação das citadas normas legais, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório os responsáveis individuais alegaram conjuntamente que “*(...) foram analisadas as ofertas do mercado tendo-se constatado, que, nessa data, a única ferramenta ETL com*



capacidade de efectuar o sincronismo de dados em tempo real e capaz de satisfazer as restantes exigências do IFAP era o PowerCenter”. Após esta análise foi solicitado ao fornecedor a construção de uma prova de conceito, que demonstrasse a satisfação das exigências técnicas do IFAP. Este protótipo foi construído e permitiu comprovar que a ferramenta PowerCenter respondia às exigências pretendidas”, tendo concluído que “(...) ficou demonstrado que o software PowerCenter era o único produto capaz de satisfazer a finalidade pretendida, não correspondendo à realidade a referência à existência no mercado de vários produtos capazes de responder às exigências do adjudicatário (...).”

O alegado não esclarece quais as aplicações que foram objecto de análise e não demonstra que a empresa adjudicatária era a única com aptidão técnica para prestar os serviços em causa, conforme o exigido pela citada alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99. No mercado nacional existem outras ferramentas ETL⁸⁰, de que releva o Business Objects Data Integrator, do SAP.

A alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99 só permite a contratação por ajuste directo quando por razões de aptidão técnica, o co-contratante seja o único no mercado apto a prestar os serviços pretendidos. Há, pois, que concluir que não se encontra justificado o recurso ao ajuste directo ao abrigo da citada alínea d).

Atento o valor da despesa em causa era exigível, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99, a realização de concurso público internacional. É, jurisprudência unânime deste Tribunal o entendimento de que o concurso público, quando obrigatório, é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da adjudicação, nulidade que se transmite ao contrato (cf. artigos 133 n.º 1 e 185.º n.º 1 do CPA).

Nestes termos, mantém-se a imputação da responsabilidade financeira aos responsáveis individuais identificados no **Anexo IA**.

c) iDigital – Recursos de *outsourcing* de hardware e de software - Renovação do contrato n.º 03/DFA2/SPA/2004, relativa ao período de 01/02/2007 a 31/03/2007 e de 01/04/2007 e 31/05/2007

No ano de 2003, o INGA realizou um concurso público internacional (n.º 02/DI/DFP/2002) para a aquisição de serviços de manutenção das aplicações informáticas do ISINGA (Sistema Informático do Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola) em ambiente Oracle e sistemas operativos AIX, NT e Windows em ambiente WebDesigner e Java. A aquisição de serviços foi adjudicada, por deliberação do CA do INGA, de 27 de Junho de 2003, à empresa NLS – New Link Solutions – Consultoria e Engenharia S.A., pelo valor de € 1.053.312,00, acrescido do IVA, com data de conclusão prevista para 30 de Junho de 2004. O contrato de prestação de serviços foi celebrado em 16 de Julho de 2003.

A cláusula terceira do caderno de encargos estabelecia a validade do contrato por um ano, podendo ser renovado por períodos idênticos, até ao máximo de duas renovações, até três anos, com vigência até Julho de 2006.

No ano de 2007, este contrato foi objecto de duas renovações, traduzidas na afectação de sete recursos humanos para o IFADAP e vinte e um recursos humanos para o INGA. Neste ano, a primeira renovação, relativa ao período de 1 de Fevereiro a 31 de Março de 2007, foi autorizada por deliberação do CA do IFAP n.º 525/2007, de 31 de Janeiro, por ajuste directo ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do

⁸⁰ *Extract, transformation, and load.*

artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, nos termos da informação n.º 63/DF/SPA/2007, de 24 de Janeiro de 2007, pelo valor de € 245.772,80, com exclusão do IVA.

A segunda renovação, relativa ao período de 1 de Abril a 31 de Maio de 2007, foi autorizada por deliberação do CA do IFAP n.º 1319/2007, de 30 de Março de 2007, nos termos da informação n.º 165/DF/SPA/2007, de 12 de Março, por ajuste directo nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, igualmente pelo valor de € 245.772,80, com exclusão do IVA.

As duas renovações foram realizadas para além do período de validade do contrato, que era conforme referido, de três anos. Assim, deveria ter sido efectuado um novo procedimento prévio à formação do contrato, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

A preterição do procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa, por violação das referidas normas legais, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, os responsáveis individuais confirmaram que o contrato tinha “(...) a duração de 1 ano, renovável até 3 anos, e tendo início em 01.07.2003, terminou em 30.06.2006” e esclareceram os motivos que estiveram na base das referidas renovações, nomeadamente os sucessivos adiamentos verificados na tramitação do concurso público para outsourcing informático iniciado em Março de 2006 e a imprescindibilidade da continuidade e manutenção do desenvolvimento do sistema iDigital.

Nesta sede, alegaram ainda: “(...) o recurso às sucessivas renovações dos contratos com a NLS embora constantes de documentos formulados, visados, despachados e autorizados pelos ora responsabilizados não lhes pode ser objectivamente imputado, pois a respectiva adopção resultou de uma inevitabilidade circunstancial que parece justificar, quer sob uma perspectiva meramente financeira (critério custo/benefício), quer sob uma perspectiva jurídica – a título de causa de exclusão da ilicitude, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 31.º do Código Penal, a manutenção dos serviços em causa, com fundamento nas renovações sucessivas baseadas em ajustes directos, não se verificando, por consequência a preterição do procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa, por violação do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99”.

Os argumentos apresentados não contrariam a factualidade atrás expressa e a respectiva qualificação jurídica. As renovações realizadas por ajuste directo ao abrigo das alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, são ilegais. Atento o valor da despesa, deveria ter sido efectuado um novo procedimento prévio à formação do contrato, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99. A omissão de concurso público, quando obrigatório, consubstancia a falta de um elemento essencial que implica a nulidade do contrato, nos termos do n.º 1 do artigo 133.º e do n.º 1 do artigo 185.º, ambos do CPA.

As referidas renovações também não foram objecto de formalização através da celebração de contrato escrito, exigível atento o valor da despesa realizada, nos termos do artigo 59.º, n.º 1, alínea a), e do n.º 1 do artigo 67.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Termos em que se mantém a imputação da responsabilidade financeira aos responsáveis individuais identificados no **Anexo IA**.



2.5.4.3 – DGPA

a) Comunicação de dados – circuitos e banda larga – *Frame Relay*

Para a aquisição de serviços de comunicação de dados – circuitos de banda larga, foi adoptado o procedimento de ajuste directo ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, na sequência de despacho do Director-Geral das Pescas e Aquicultura, de 24 de Março de 2004, exarado na Informação n.º 11, de 21 de Março de 2004.

A prestação de serviços foi adjudicada à empresa PT Corporate – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A., pelo valor anual de € 53.701,20, acrescido de IVA e o contrato foi celebrado em 1 de Abril de 2004, com a duração de três anos.

Da análise da fundamentação da situação de facto e de direito não ficou demonstrado que a empresa adjudicatária fosse a única que à data prestava o serviço pretendido. De acordo com a informação recolhida junto do ICP – Autoridade Nacional de Comunicações – (entidade reguladora do sector de telecomunicações), à data da contratação da aquisição de serviços existiam 14 empresas com actividade de “*outros serviços de transmissão de dados*”. Solicitada informação a duas dessas empresas, a Onitelecom – Infocomunicações, S.A., e a Novis Telecom, S.A., ambas comunicaram que a respectiva oferta comercial, em Março de 2004, permitia prestar os serviços de comunicações em *frame relay*, com a configuração contratada.

Atento o valor global da despesa de € 161.103,60, o procedimento legalmente exigido era, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99, o concurso público internacional.

A preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, os responsáveis individuais apresentaram as seguintes alegações:

O Director-Geral, referiu: “(...) havendo sido a PT o fornecedor dos serviços relativos à rede Multinet, estando em causa um alargamento desses serviços aos locais indicados e pretendendo manter-se todas as funcionalidades objecto do contrato já existente entre a PT e a SGMADRP, não faria sentido a adjudicação a outro operador que não a PT”.

A Directora de Serviços de Administração e a Chefe de Divisão de Organização e Informática aduziram, nos mesmos termos: “*(...) a aquisição de serviços à PT, para implementação da rede de Comunicação de Dados, circuito e Banda Larga, entre a DGPA – Sede e as Direcções Regionais constituiria uma extensão da rede Multinet. A DGPA teve, assim como objectivo manter todas as funcionalidades da Multinet para voz e dados para interligação de todo o Organismo (Sede, Direcções Regionais e Postos de Atendimento) ao MADRP. Dado que a rede Multinet é um serviço integrado (...) considerou-se, àquela data, que a PT era o único fornecedor capacitado para fazer o alargamento da rede Multinet (...)*”.

Os argumentos aduzidos não demonstram que a PT Corporate – Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A., fosse a única com *aptidão técnica* para prestar os serviços em causa, conforme o exigido pela citada alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99. A fundamentação do ajuste directo baseou-se em valorações feitas pela entidade adjudicante que

confundiram condições singulares e únicas, exigidas pela citada alínea d)⁸¹ com condições preferenciais e de continuidade⁸². Cumpre referir ainda que, conforme informação recolhida junto do ICP – Autoridade Nacional de Comunicações, à data da contratação da aquisição de serviços existiam 14 empresas com actividade de “*outros serviços de transmissão de dados*” e solicitada informação a duas dessas empresas, a Onitelecom – Infocomunicações, S.A., e a Novis Telecom, S.A., estas comunicaram que a respectiva oferta comercial, em Março de 2004, permitia prestar os serviços de comunicações em *frame relay*, com a configuração contratada.

Atento o valor global da despesa, o procedimento legalmente exigido era, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99, o concurso público internacional. A não realização de concurso público implica, pela ausência de um elemento essencial do acto, a nulidade do acto de adjudicação e, por essa via, do contrato dele decorrente, nos termos do n.º 1 do artigo 133.º e do n.º 1 do artigo 185.º, ambos do CPA.

Mantém-se assim a imputação da responsabilidade financeira aos responsáveis individuais identificados no **Anexo IB**.

b) Licenciamento SmartDOCS e Implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA (2.ª e 3.ª fases)

A aquisição de serviços informáticos para a implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA, bem como o licenciamento smartDOCS V3.00 cliente foi precedida do procedimento de ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Os “*serviços de implementação*”, fases 1, 2 e 3, constantes da proposta da Fujitsu Services no valor de € 138.931,90, com exclusão do IVA, não referiam o preço unitário homem/hora constante do CPA, nem quantificava em dias ou horas as cargas de tempo nem definia a equipa executora e excediam manifestamente o apoio técnico à “*instalação, actualização ou personalização*” do software adquirido, como previsto no CPA, incluindo a “*(...) realização do levantamento, análise e reorganização dos processos de negócio da DGPA, com vista à implementação de um sistema de gestão electrónica de documentos (...)*” e a “*avaliação da performance*” conseguida com a reorganização de processos e implementação do sistema de gestão electrónica de documentos (...).”

Estes serviços não estavam incluídos no CPA, pelo que não se enquadram na previsão da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Atento o valor da despesa, o procedimento exigível era o concurso público, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

A preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, os responsáveis individuais – o Director-Geral, o ex-Subdirector-Geral, a Directora de Serviços de Administração e a Chefe de Divisão de Organização e Informática – sustentaram: “*(...) no que concerne, à aquisição à Fujitsu, analisando o CPA (Acordo n.º 911952) verifica-se*

⁸¹ Exige que o serviço apenas possa ser executado por um prestador determinado, o que não foi demonstrado no caso.

⁸² Razões de continuidade na prestação do serviço não comprovam que só o adjudicatário possa prestar os serviços em questão.



no item “Condições de instalação, actualização ou personalização”, consta “Preço por homem/hora (euros)” € 74,82 (...).”

Apesar do referido no âmbito do contraditório, reafirma-se que a proposta da Fujitsu Services não referia o preço unitário homem/hora constante do CPA, nem quantitativamente em dias ou horas as cargas de tempo.

Considerando que os referidos serviços não estavam incluídos no CPA e que não se enquadravam na previsão da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, o procedimento legalmente exigível, era o concurso público, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99. A não realização de concurso público implica, pela ausência de um elemento essencial, a nulidade do acto de adjudicação e, por essa via, do contrato dele decorrente, nos termos do n.º 1 do artigo 133.º e do n.º 1 do artigo 185.º, ambos do CPA.

Nestes termos, mantém-se a imputação da responsabilidade financeira aos responsáveis individuais identificados no **Anexo IB**.

c) *Upgrade da infra-estrutura de Servidores & SAN*

Para a aquisição do upgrade da infra-estrutura de servidores & SAN foi adoptado, nos termos da informação n.º 2058/2007/DOI, de 23 de Abril de 2007, o procedimento por ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, à empresa Regra – Gabinete de Processamento Electrónico de Dados, S.A., pelo valor de € 67.349,44, com exclusão do IVA.

A adjudicação à empresa Regra – Gabinete de Processamento Electrónico de Dados, S.A., foi autorizada por despacho, datado de 14 de Maio, da Subdirectora-Geral, sobre a proposta de autorização de despesa n.º 230, com a mesma data, e a proposta de aquisição n.º 9, de 26 de Abril de 2007, pelo valor referido.

A Regra – Gabinete de Processamento Electrónico de Dados, S.A., na proposta datada de 19 de Abril de 2007, invocou a homologação pela DGPA, através dos “protocolos” n.ºs 911882, 911903 e 01118. Através de consulta efectuada ao CTAP, verificou-se que nenhum dos CPA de que a Regra é titular respeita ao material proposto, que é maioritariamente da HP – Hewlett Packard Portugal, Ld.^a (CPA n.º 911866) e que a Regra não consta dos subcontratantes, aprovados pela Direcção-Geral do Património, listados no CPA da HP que seria aplicável (CPA n.º 911866).

Nestes termos, não se encontravam reunidos os pressupostos para o recurso ao ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

O procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa era, nos termos do n.º 4 do artigo 80.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio. A preterição do procedimento legalmente exigível, nos termos do n.º 4 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório os responsáveis individuais apresentaram as seguintes alegações:

A Subdirectora-Geral: “(...) ao analisar o processo formou um juízo de valor, assente na convicção de que todos os requisitos legais estavam cumpridos (...)”.

A Directora de Serviços de Administração: “A REGRA é uma das empresas que tem Protocolo com a Direcção-Geral de Património e a que a DGPA recorre para a aquisição de equipamento da rede Cisco (...), Tendo sido detectada a necessidade urgente da aquisição de novos servidores (...). Em resposta, na sua proposta, a REGRA referiu estar homologada pela Direcção-Geral do Património (...) através dos protocolos n.º 911882, 911903 e 011118”.

A Chefe de Divisão de Organização e Informática: “Em resposta, na sua proposta, a REGRA referiu estar homologada pela Direcção-Geral do Património (...) através dos protocolos n.º 911882, 911903 e 011118. A signatária, não detectou, por lapso, que aquele equipamento não estava abrangido pelos referidos protocolos”.

Ainda nas suas respostas os responsáveis individuais vieram, genericamente, alegar que agiram com boa fé e que deram cumprimento rigoroso aos procedimentos de contratação, solicitando ao Tribunal que fosse levada em conta a avaliação da culpa nos termos do artigo 64.º da Lei n.º 98/97.

Os argumentos apresentados não contrariam o atrás expresso quanto aos factos imputados e respectiva qualificação jurídica. No entanto, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal, esta infracção deixou de ser sancionada face ao regime consagrado no CCP. A alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º deste Código permite o recurso ao ajuste directo para a celebração de contratos de valor inferior a € 75.000. Este contrato é de valor inferior àquele montante e os procedimentos adoptados na celebração do mesmo são compatíveis com a tramitação procedimental do ajuste directo regulado nos artigos 112.º a 129.º.

2.5.4.4 – SGMEI

a) Sistema Integrado de Gestão de Atendimento e Gestão de Documentos

Para a aquisição do *software aplicativo* Outsystems Hub Edition foi adoptado o procedimento por ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, nos termos da informação n.º 34/DSSI/2005, de 4 de Maio de 2005. De acordo com a referida informação, o *software* era “(...) fornecido pela firma Tecnidata SI, Serviços e Equipamentos de Informática S.A., registado no Contrato Público de Aprovisionamento n.º 911 905 da DGP, aditamento 6, n.º Ordem 6968”.

Por despacho da Secretária-Geral, de 6 de Maio de 2005, exarado sob a informação n.º 547/APROV/2005, da mesma data, foi autorizada a adjudicação à Tecnidata SI – Serviços de Informática e Equipamentos, S.A, pelo valor de € 103.688,00, com exclusão do IVA.

Não existia no processo a proposta da Tecnidata a suportar a adjudicação, nos termos definidos pelo n.º 1 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 197/99, existindo apenas uma proposta da Outsystems, onde não é feita qualquer referência à Tecnidata. A escolha pelo adjudicatário da Tecnidata como fornecedor da aplicação Outsystems Hub Edition teve lugar na medida em que inclui no respectivo contrato (CPA n.º 911905, relativo a “redes de comunicação”) os produtos da Outsystems. A empresa Outsystems foi criada em 2001, não podendo ser titular de CPA, cuja abertura de concurso teve lugar no ano de 1998.

A contratação com a Outsystems obrigava à adopção do procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio, procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa, nos termos do n.º 3 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

A preterição do procedimento legalmente exigível constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



Em sede de contraditório os responsáveis individuais apresentaram as correspondentes alegações:

A Secretária-Geral e o Secretário-Geral sustentaram: *“É perfeitamente natural que no processo possa constar uma proposta apenas da empresa Outsystems, porquanto os contactos iniciais e preparatórios de um processo de aquisição foram desenvolvidos com aquela empresa. E, salvo o devido respeito, já aí era referido da possibilidade de aquisição com recurso aos Contratos Públicos de Aprovisionamento da DGP, isto porque foi a empresa Outsystems, que, então, indicou da possibilidade da aquisição do software aplicacional Hub Edition, através da Tecnidata”, acrescentando ainda que“(…) o processo administrativo em apreço possa ter sido desmembrado e diluído em vários serviços da SGMEI (…). E por estas circunstâncias, não tenha sido encontrado a proposta então apresentada pela Tecnidata (…)”*.

O Director de Serviços esclareceu: *“(…) a adjudicação à Tecnidata, S.A, foi efectuada uma vez comprovado que a empresa se encontrava registada nos Contratos Públicos de Aprovisionamento com o n.º 911905, conforme o Aviso n.º 56, publicado no DR III Série, de 7 de Março de 2002, e a correspondente aquisição do software teve lugar ao abrigo do aditamento n.º 6 (n.º de ordem 6968) ao referido CPA”. Referiu também que“(…) agiu de boa fé no pressuposto de estar ao abrigo de um Contrato Público de Aprovisionamento, podendo assim desenvolver o procedimento nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99”*.

Os responsáveis individuais invocaram ainda o seu percurso profissional, alegaram a boa fé no cumprimento dos procedimentos de contratação, requereram a relevação da respectiva responsabilidade pelas infracções financeiras, com fundamento na negligência simples e nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97 e em caso de improcedência, solicitaram a emissão das respectivas guias para pagamento voluntário das respectivas multas.

Apesar dos argumentos aduzidos o recurso ao ajuste directo com fundamento na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, foi indevidamente utilizado, situação esta que teve por base uma utilização incorrecta do CPA através da aquisição de um produto *software* Outsystems Hub Edition (que não se inclui nos *“tipos de suportes lógicos “software” abrangidos pelo concurso”*) introduzido num CPA de forma contrária ao enquadramento resultante do concurso e uma utilização abusiva da *“actualização do contrato”*, sem que se verificassem os requisitos exigidos pelo Caderno de Encargos, que foi inserido no CTAP na categoria *“redes de comunicação”*.

A falta de procedimento legalmente exigido, nos termos atrás referidos, torna nulo o procedimento e o contrato subsequente por preterição de um elemento essencial nos termos do n.º 1 do artigo 133.º e n.º 1 do artigo 185.º, ambos do CPA.

Assim, mantém-se a imputação da responsabilidade financeira aos responsáveis individuais identificados no **Anexo IC**.

b) Aquisição de solução de *storage* e solução de *backups*

Por despacho do Secretário-Geral, de 16 de Maio de 2006, exarado sobre a informação n.º I-INF/000828/2006/SG, de 5 de Maio de 2006, foi adjudicado por ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, a aquisição dos produtos de solução de *storage* e solução de *backups*, à empresa Datinfor – Informática, Serviços e Estudos, S.A., pelo valor de € 186.612,16, com exclusão do IVA.

Para a realização da despesa desta aquisição de bens, cujo valor é superior a três quartos do limiar comunitário⁸³, a SGMEI estava obrigada a solicitar parecer prévio ao Instituto de Informática, nos termos definidos no artigo 13.º e no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 196/99.

A falta de pedido de emissão de parecer prévio obrigatório, exigível nos termos do n.º 1 do artigo 12.º e do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 196/99, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, os responsáveis (o ex-Secretário-Geral, o ex-Secretário-Geral Adjunto e uma Técnica Profissional Especialista), defenderam a não obrigatoriedade de pedido de parecer prévio ao Instituto de Informática: (...) *o legislador determinou a faculdade das entidades de coordenação sectorial poderem solicitar tal parecer (...) é uma faculdade, não é uma obrigação*”.

Dois dos responsáveis (o ex-Secretário-Geral e uma Técnica Profissional Especialista) requereram a relevação da respectiva responsabilidade com fundamento na negligência simples e nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97.

Relativamente a esta matéria, salienta-se o facto de à luz do n.º 1 do artigo 12.º e do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho, as entidades de coordenação sectorial dos respectivos ministérios nos processos em que fossem adquirentes deverem solicitar obrigatoriamente parecer prévio ao Instituto de Informática, a fim de se salvaguardar a isenção e a transparência nos respectivos processos de aquisição.

No entanto, por força da alínea e) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, o Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho foi revogado, pelo que nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal, esta infracção deixou de ser sancionada.

c) Aquisição de Servidores DL 360 G5

Por despacho do Secretário-Geral Adjunto, de 1 de Junho de 2007, exarado sobre a informação n.º SSI-INF/001411/2007/SG, de 30 de Maio de 2007, foi adjudicado à empresa Regra – Gabinete de Processamento Electrónico de Dados, S.A., ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, o fornecimento de servidores HP DL 360 G5, pelo valor de € 20.255,42, acrescido do IVA.

Da consulta efectuada ao CTAP verificou-se que o CPA n.º 911903, de que a Regra é titular, não inclui equipamentos do fabricante Hewlett Packard. Os equipamentos Hewlett Packard constam do CPA n.º 911866, cujo titular é a HP – Hewlett Packard Portugal, S.A., não constando a Regra dos subcontratantes, aprovados pela Direcção-Geral do Património, listados nesse CPA.

Nestes termos, não se encontravam reunidos os pressupostos para o recurso ao ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

O procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa era, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º do Decreto-Lei n.º 197/99, a consulta prévia a três fornecedores.

⁸³ Este valor correspondeu a € 102.925,50 nos anos de 2006/2007 (cfr. Despacho n.º 19545/2006, do Ministro de Estado e das Finanças, de 25 de Setembro).



A preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Na resposta ao contraditório, os responsáveis – o Secretário-Geral Adjunto, o Director de Serviços da Direcção de Serviços de Sistemas e de Tecnologias de Informação e a Chefe de Divisão de Desenvolvimento – apresentaram alegações nos mesmos termos:

“(…) a empresa Regra – Gabinete de Processamento Electrónico de Dados S.A., no âmbito do referido procedimento apresentou a proposta demonstrando ser titular dos CPA que os habilitavam a fornecer a solução pretendida. A SGMEI agiu de boa fé, acreditou no fornecedor, apenas podendo eventualmente considerar-se que possa ter agido com negligência simples, uma vez que não se confirmou junto da Direcção Geral do Património a veracidade do invocado pela empresa no que concerne ao conteúdo dos CPAs de que era titular”

A Chefe de Divisão de Estruturas e Comunicações confirmou: *“De facto, verifica-se que no Acordo n.º 911866 dos CPA, onde figuravam os servidores HP não se encontrava incluído o modelo DL 360 G5 dos servidores HP adquiridos, ou seja, na listagem do Acordo dos CPA n.º 911866 com o fabricante HP, na pesquisa do modelo DL 360 surgem só os modelos HP DL360G4, HP Proliant DL 360 G3 e Proliant DL 360R03”*.

Três dos responsáveis (o Secretário-Geral Adjunto, o Director de Serviços da Direcção de Serviços de Sistemas e de Tecnologias de Informação e a Chefe de Divisão de Desenvolvimento) requereram a relevação da respectiva responsabilidade com fundamento na negligência simples e nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97.

As alegações apresentadas confirmaram o entendimento quanto aos factos imputados aos responsáveis.

No entanto, por força do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal, esta infracção deixou de ser sancionada face ao regime consagrado no Código de Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro. A alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP permite o recurso ao ajuste directo para a celebração de contratos de valor inferior a € 75.000. Este contrato é de valor inferior àquele montante e os procedimentos adoptados na celebração do mesmo são compatíveis com a tramitação procedimental do ajuste directo regulado nos artigos 112.º a 129.º deste Código.

2.5.4.5 – SGMOPTC

Aquisição de serviços (componente tecnológica) no âmbito da generalização das Compras Electrónicas do MOPTC

Nos termos de um parecer de 16 de Junho de 2005, do Secretário-Geral, exarado na informação n.º 3/SGA-RL/05, de 1 de Junho de 2005, foi submetido à aprovação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, a abertura de procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio, nos termos do n.º 4 do artigo 80.º e dos artigos 146.º a 150.º do Decreto-Lei n.º 197/99, para a aquisição de serviços (componente tecnológica), no âmbito da generalização das Compras Electrónicas do MOPTC.

Por despacho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 20 de Julho de 2005, anexo à informação n.º 3/SGA-RL/05, de 1 de Junho de 2005, foi aprovada a abertura do respectivo procedimento.

Os factores do critério de adjudicação constantes do programa do procedimento incluíam elementos subjectivos: “*capacidade financeira*”, “*capacidade técnica*” e “*experiência de implementação de soluções de compras electrónicas*”, o que violou o disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99. Estes três factores foram alterados nos ofícios-convite, tendo sido fixado em sua substituição um outro factor, com ponderações: “*adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores – 10%*”, o qual se refere também a elementos subjectivos dos concorrentes.

Da análise do programa do procedimento verificou-se ainda a existência de uma divergência no valor da ponderação (30%) atribuída ao sub-factor “*grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais*” (cfr. artigo 4.º) e o valor da ponderação atribuído ao mesmo sub-factor na carta-convite (35%).

Na Acta de Ponderação de critérios de adjudicação, datada de 5 de Agosto de 2005, a Comissão que conduziu o procedimento fixou ainda para o factor “*grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais*” o sub-factor “*requisitos técnicos e funcionais*” (aí designado “*critérios*”), com ponderações e critérios de classificação das propostas não previstos no programa do procedimento:

Requisitos técnicos e funcionais (com peso de 35%):

- ◆ Especificações técnicas da solução – 6%
- ◆ Interoperacionalidade – 6%
- ◆ Segurança – 14%
- ◆ Adequação à legislação em vigor – 2%
- ◆ Grau de autonomia na Gestão e Administração da aplicação – 7%.

A utilização de factores e sub-factores na avaliação das propostas que respeitam à avaliação dos concorrentes, em violação do disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99, e a fixação de sub-factores do critério de adjudicação com ponderações não previstos no programa do procedimento, em violação do disposto no artigo 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3 do citado Decreto-Lei, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do mesmo diploma legal, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório os responsáveis individuais apresentaram as seguintes alegações:

O ex-Secretário-Geral e a ex-Secretária-Geral Adjunta esclareceram: “(...) a Secretaria-Geral apercebeu-se de que o critério de adjudicação se encontrava incorrectamente expresso, por incluir aspectos subjectivos de análise das propostas. Desse modo procedeu-se à sua correcção em sede de proposta de ofício convite, o qual foi de novo submetido à consideração e aprovação de S. Exa. o MOPTC, que veio a ratificar as alterações introduzidas no critério de adjudicação (...) tendo sido retirados os factores e ponderações com elementos subjectivos (...), os quais foram substituídos por um factor sem aquele vício “adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado



de compras públicas e fornecedores”. Expressiram o entendimento de que o novo factor “(...) poderá, ser susceptível de maior pendor subjectivo (...)”, no entanto, “(...) este factor apenas teve um peso relativo de 10% na decisão final, (...) todos os concorrentes tiveram idêntico acesso a essa informação não tendo a questão da sua eventual subjectividade sido levantada por nenhum deles (...), a alegada violação da lei não teve a mínima incidência no resultado financeiro do procedimento em causa (...).”

No que respeita à fixação de sub-factores do critério de adjudicação com ponderações não previstos no programa do procedimento, os responsáveis individuais invocaram o cumprimento dos princípios da contratação pública.

O actual Secretário-Geral do MOPTC referiu: “(...) não houve violação do princípio da legalidade, designadamente do n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 177/99, uma vez que a Comissão se limitou a utilizar na metodologia de análise expressões que durante anos foram geralmente utilizadas em procedimentos”, acrescentando que “(...) não vislumbra qualquer violação ao cumprimentos dos princípios da legalidade, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade e estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99”.

Os membros da Comissão que conduziu o procedimento alegaram conjuntamente, referindo que o procedimento foi realizado com respeito pelos princípios gerais de direito em matéria de contratação pública e defenderam que “(...) o que fizeram não foi alterar nenhum dos factores de avaliação, mas sim especificar o mais exaustivamente possível a sua aplicação, vinculando dessa forma o modo de proceder da Comissão (...)”.

Um dos membros da comissão apresentou igualmente resposta em nome individual, afirmando que não teve qualquer intervenção na fase preparatória do procedimento, nem na sua fase final, referindo: “Uma vez tudo decidido, e faltando um elemento para o júri, foi-lhe pedido pela Secretaria de Estado onde trabalhava para fazer parte de um júri no dia y”.

Os argumentos aduzidos limitaram-se à invocação do cumprimento dos princípios da legalidade, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade e estabilidade, sem estabelecerem qualquer nexos com a questão que lhe está subjacente – a fixação de sub-factores do critério de adjudicação com ponderações não previstos no programa do procedimento.

Sobre o alegado pelo membro da comissão que refere que não teve qualquer intervenção na fase preparatória do procedimento, nem na sua fase final, releva-se que esta responsável foi designada como vogal para integrar a Comissão de Análise das Propostas, nos termos do n.º 1 do artigo 147.º do Decreto-Lei n.º 197/99, por despacho do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, datado de 20 de Julho de 2005, anexo à informação n.º 3/SGA-RL/05, de 1 de Junho de 2005.

A fixação de sub-factores pela comissão com ponderações não previstos no programa do procedimento equivale a alteração do critério de adjudicação, pelo que houve violação dos princípios da legalidade, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade e estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Tal factualidade configura um vício de violação de lei, que implica a anulabilidade do acto de adjudicação e do contrato que se lhe seguiu, nos termos do artigo 135.º e do n.º 1 do 185.º do CPA.

Contudo, realça-se que não se encontra suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas da contratação pública constantes do Decreto-Lei n.º 197/99, que não foram encontrados registos de recomendações anteriores do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção destas irregularidades.

Pelo exposto, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência.

2.5.4.6 – SGMADRP

a) Operacionalização e generalização das Compras Electrónicas no MADRP – anos 2005 e 2006

Para a prestação de serviços de operacionalização e generalização das Compras Electrónicas no MADRP (ano de 2005/2006) foi autorizada por despacho do Secretário-Geral, de 31 de Maio de 2005, sobre a informação n.º 7/eCompras/2005, de 18 de Maio de 2005, a abertura do procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio, permitido nos termos do n.º 4 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março (Decreto-Lei de Execução Orçamental para o ano de 2005).

No programa do procedimento e no convite para apresentação das propostas foi especificado como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, com explicitação dos seguintes factores e ponderações:

- ◆ Adequação da proposta aos requisitos funcionais identificados – 25%
- ◆ Grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos – 20%
- ◆ Organização do Projecto – 20%
- ◆ Conhecimento e experiência da empresa e da equipa proposta – 15%
- ◆ Preço e condições financeiras – 20%.

Os factores do critério de adjudicação constantes do programa do procedimento incluíam o factor “*conhecimento e experiência da empresa e da equipa proposta*”, o que violou o disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

A Comissão que conduziu o procedimento fixou na Acta n.º 1, de 31 de Maio de 2005, para o factor “*conhecimento e experiência da empresa e da equipa proposta*” sub-factores, com ponderações, não previstos no programa do procedimento:

Conhecimento e experiência da empresa e da equipa proposta:

- ◆ Experiência relevante da empresa na área do projecto – 0 a 3 pontos
- ◆ Indicação do número de elementos afectos à implementação do projecto – 0 a 3 pontos
- ◆ Senioridade da equipa proposta – 0 a 3 pontos
- ◆ Experiência relevante dos elementos da equipa afectos à implementação do projecto – 0 a 6 pontos.



Para a realização da despesa desta aquisição de bens, cujo valor é superior a três quartos do limiar comunitário⁸⁴, a SGMADRP estava obrigada a solicitar parecer prévio ao Instituto de Informática, nos termos definidos no artigo 13.º e no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 196/99.

A utilização de factores e sub-factores na avaliação das propostas que respeitam à avaliação dos concorrentes, em violação do disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99, e a fixação de sub-factores do critério de adjudicação com ponderações não previstos no programa do procedimento, em violação do disposto no artigo 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 197/99, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do mesmo diploma legal, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A falta de pedido de emissão de parecer prévio obrigatório, exigível nos termos do n.º 1 do artigo 12.º e do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 196/99, constitui igualmente, infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, os responsáveis individuais apresentaram as correspondentes alegações:

O ex-Secretário-Geral do MADRP referiu a inexistência de qualquer vício e o cumprimento dos princípios da actividade administrativa e de contratação, com fundamento na “(...) *inexistência de quaisquer indícios de que tivessem ocorrido as infracções que são imputadas aos membros da comissão*”, mencionando ainda que “(...) *os despachos em causa não foram exarados de forma negligente ou, sequer, ligeira, pelo que nenhuma culpa lhe pode ser imputada*”.

Os membros da Comissão que conduziu o procedimento, nas alegações apresentadas conjuntamente, invocaram a sua formação académica em áreas diversas da área jurídica e a boa fé no cumprimento dos procedimentos de contratação.

Relativamente à fixação de sub-factores do critério de adjudicação com ponderações não previstos no programa do procedimento, aduziram: “(...) *o que (...) fizeram, foi apenas densificar o critério que tinham definido sem de modo algum modificarem o seu peso relativo no conjunto dos factores de adjudicação*” e defenderam: “(...) *a dita ponderação (...) não criou nenhuma condicionante negativa ao acesso dos concorrentes, nem impôs qualquer critério discriminatório, positivo ou negativo para a sua participação*”.

Invocaram também a não obrigatoriedade de pedido de parecer prévio ao Instituto de Informática para as entidades de coordenação sectorial, referindo: “(...) *pareceu aos membros da comissão (...) que não fazia sentido estar a pedir, em nome da Secretaria Geral, ao serviço de informática da mesma Secretaria, um parecer prévio*”.

No que respeita à utilização de factores e sub-factores na avaliação das propostas que respeitam à avaliação dos concorrentes, reconheceram: “*No que diz respeito às alíneas a) a d) (...), podem, até, ser tomadas como fazendo apelo a elementos subjectivos dos concorrentes, em violação (...) do disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99*”, referindo no entanto que “(...) *a ordenação final não se altera, porquanto a empresa Bizdirect fica com 82 e a Iwaytrade com 77. (...) no que concerne aos sub-factores em causa, ela não teve quaisquer consequências no posicionamento relativo aos concorrentes*”.

⁸⁴ Este valor correspondeu a € 115.510,50, nos anos de 2004/2005 (cfr. Despacho n.º 3480/2004 (2.ª série), da Ministra de Estado e das Finanças, de 18 de Fevereiro).

Os argumentos apresentados não alteram o entendimento quanto aos factos em causa e respectivas qualificações. Com efeito, a fixação de sub-factores pela comissão com ponderações não previstos no programa do procedimento equivale a alteração do critério de adjudicação, pelo que houve violação dos princípios da legalidade, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade e estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Tal situação configura um vício de violação de lei, que implica a anulabilidade do acto de adjudicação e do contrato que se lhe seguiu, nos termos do artigo 135.º e do n.º 1 do 185.º do CPA. Salienta-se, no entanto, que tal circunstância não veio a ter reflexos na classificação final dos concorrentes.

Atenta as alegações apresentadas relativamente à fixação de sub-factores do critério de adjudicação com ponderações não previstos no programa do procedimento e à utilização de factores e sub-factores na avaliação das propostas que respeitam à avaliação dos concorrentes, entende-se não estar suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas da contratação pública em causa, constantes do Decreto-Lei n.º 197/99. Não foram encontrados registos de recomendações anteriores do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção destas irregularidades.

Nesta conformidade, encontram-se preenchidos os pressupostos para a relevação pelo Tribunal da eventual responsabilidade financeira sancionatória, constantes das alíneas a) a c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

No que respeita à falta de pedido de parecer prévio obrigatório ao Instituto de Informática, salienta-se o facto de à luz do n.º 1 do artigo 12.º e do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho, as entidades de coordenação sectorial dos respectivos ministérios nos processos em que foram adquirentes deveriam ter solicitado obrigatoriamente parecer prévio ao Instituto de Informática, a fim de se salvaguardar a isenção e a transparência nos respectivos processos de aquisição.

Todavia, por força da alínea e) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, o Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho foi revogado, pelo que nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do Código Penal, esta infracção deixou de ser sancionada.

b) Operacionalização e generalização das Compras Electrónicas no MADRP – anos 2007 e 2008

Para a prestação de serviços de Operacionalização e generalização das Compras Electrónicas no MADRP – anos 2007 e 2008, foi autorizada a abertura do procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio, nos termos do n.º 4 do artigo 80.º e dos artigos 146.º a 150.º do Decreto-Lei n.º 197/99, por despacho da Secretária-Geral Adjunta, de 29 de Janeiro de 2007, exarado na informação n.º 2/eCompras, de 16 de Janeiro de 2007.

No programa do procedimento e no convite para apresentação das propostas foi especificado como critério de adjudicação⁸⁵ o da proposta economicamente mais vantajosa, com explicitação dos seguintes factores e ponderações:

⁸⁵Cfr. artigos 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3, 121.º, n.º 3, alínea h), por remissão do artigo 148.º, n.º 3, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99.



- ◆ **Preço e condições financeiras – 35%**
 - ◇ Grau de adequação da proposta aos requisitos da Componente II – 30%
 - ◇ Grau de adequação da proposta aos requisitos da Componente III – 20%
 - ◇ Grau de adequação da proposta aos requisitos da Componente I – 15%.

Na Acta n.º 1, de 29 de Janeiro de 2007, a Comissão que conduziu o procedimento fixou para o factor “grau de adequação da proposta aos requisitos da componente” sub-factores, com ponderações, não previstos no programa do procedimento:

- ◆ **Grau de adequação da proposta aos requisitos da componente:**
 - ◇ Grau de adequação da proposta aos requisitos da Componente I (Acompanhamento da Solução) – 0 a 15 pontos
 - ◇ Grau de adequação da proposta aos requisitos da Componente II (Implementação, Disponibilização e Operação da Solução) – 0 a 30 pontos
 - ◇ Grau de adequação da proposta aos requisitos da Componente III (Sistemas de Suporte) – 0 a 20 pontos.

Na referida acta, a Comissão criou para o sub-factor “*grau de adequação da proposta aos requisitos da componente I*”, um sub-critério (“*3.1 – de 0 a 4 pontos, para a experiência relevante da empresa na área do projecto*”), relativo a elementos subjectivos dos concorrentes, o que violou o disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

A utilização de factores e sub-factores na avaliação das propostas que respeitam à avaliação dos concorrentes, em violação do disposto no n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e a fixação de sub-factores do critério de adjudicação com ponderações não previstos no programa do procedimento, em violação do disposto no artigo 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 197/99, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do mesmo diploma legal, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Na resposta, em sede de contraditório, os responsáveis referiram:

A Secretária-Geral do MADRP, alegou a inexistência de qualquer vício e o cumprimento dos princípios da actividade administrativa e de contratação, com fundamento na “(...) *inexistência de quaisquer indícios de que tivessem ocorrido as infracções que são imputadas aos membros da comissão*”, e que “(...) *os despachos em causa não foram exarados de forma negligente ou, sequer, ligeira, pelo que nenhuma culpa lhe pode ser imputada*”.

Os membros da Comissão que conduziu o procedimento, nas respostas apresentadas conjuntamente, referiram: “*Os citados procedimentos, 2005 e 2007, são similares, pelo que as ora respondentes dão aqui por reproduzida para todos os efeitos, a resposta que se anexa e que subscreveram, como outros funcionários, às imputações que lhe são feitas a propósito do processo de 2005*”, esclarecendo que neste processo “(...) *apenas foi apreciada uma proposta*”.

As respostas apresentadas não alteram a factualidade e o respectivo enquadramento legal atrás exposto. Com efeito, a fixação de sub-factores pela comissão com ponderações não previstos no programa do procedimento equivale a alteração do critério de adjudicação, pelo que houve violação dos princípios da legalidade, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade e estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Atentas as alegações produzidas entende-se não estar suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas da contratação pública em causa, constantes do Decreto-Lei n.º 197/99. Salienta-se também que não foram encontrados registos de recomendações anteriores do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção destas irregularidades.

Nesta conformidade, encontram-se preenchidos os pressupostos para a relevação pelo Tribunal da eventual responsabilidade financeira sancionatória, constantes das alíneas a) a c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto.

2.5.4.7 – SGMAODTR

Operacionalização e generalização das Compras Electrónicas no MAODTR

A aquisição de serviços de operacionalização e generalização das compras electrónicas para os anos de 2006 e de 2007, foi autorizada por despacho da Secretária-Geral, exarado na informação n.º 105/DPG, de 26 de Junho de 2006, tendo-se realizado o procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio, permitido nos termos do n.º 4 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março (Decreto-Lei de Execução Orçamental para o ano de 2006), pelo valor de € 113.000,00, com exclusão do IVA.

No programa do procedimento e no convite para apresentação das propostas foi especificado como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa, com explicitação dos seguintes factores e ponderações:

- ◆ Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores – 30%
- ◆ Preço – 20%
- ◆ Consistência da metodologia proposta – 18%
- ◆ Grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais das plataformas tecnológicas utilizadas – 18%
- ◆ Composição da equipa proposta – 12%

A Comissão que conduziu o procedimento fixou na Acta n.º 1, datada de 7 de Julho de 2006, para o factor “*adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores*”, sub-factores, com ponderações, não previstos no programa do procedimento:



- ◆ Requisitos organizacionais identificados – 15,00%
- ◆ Calendário de execução – 5,00%
- ◆ Enquadramento metodológico da calendarização – 8,00%
- ◆ Helpdesk Telefónico (9 -18h) – 2,00%
- ◆ Histórico das transacções, por produto e por organismo, mesmo de utilizadores que já se encontram inactivos – 2,00%.

A fixação de sub-factores do critério de adjudicação, com ponderações, não previstos no programa do procedimento, violou o disposto no artigo 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 197/99, e os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do mesmo diploma legal, e constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, os responsáveis individuais – a Secretária-Geral e os membros da Comissão que conduziu o procedimento – referiram: *“Na verdade, inexistiu qualquer ilegalidade (quer de conteúdo, quer de prazo) na previsão dos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação: estes foram integral e exhaustivamente previstos e densificados ab initio no Anexo D do Caderno de Encargos (...)”*. Com as alegações juntaram cópia do programa de procedimento, do caderno de encargos e 4 anexos, onde consta um documento denominado Anexo D – Grelha de Avaliação.

Acrescentaram ainda: *“(...) a sua actuação em sede do procedimento concursal supra identificado não pode merecer qualquer censura (...)”*.

O documento denominado Anexo D - *Grelha de Avaliação*, a que os responsáveis individuais se referem no respectivo contraditório e cuja cópia dois elementos da comissão que conduziu o respectivo procedimento anexaram, faz parte integrante do caderno de encargos e não do programa do procedimento. Ora, é jurisprudência uniforme deste Tribunal o entendimento de que o programa é um regulamento *“ad hoc”* onde se inscrevem, de forma imperativa, os trâmites e formalidades a que deve obedecer o procedimento adjudicatório, isto é, o seu regime fundamental⁸⁶. Nos termos da alínea l) do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, é no programa do procedimento⁸⁷ que se, especifica o critério de adjudicação, com explicitação, no caso de o mesmo ser o da proposta economicamente mais vantajosa, dos factores que nela intervêm, por ordem decrescente de importância e não no caderno de encargos que, nos termos do artigo 42.º do respectivo diploma legal, é o documento que contém as cláusulas jurídicas e técnicas, gerais e especiais, a incluir no contrato a celebrar.

Assim, os argumentos apresentados não alteram o entendimento quanto aos factos imputados aos responsáveis. A adjudicação feita em violação das cláusulas contidas no programa de procedimento segue o regime da invalidade jurídico-administrativa, sendo geradora de mera anulabilidade, nos termos dos artigos 135.º e 185.º, n.º 1 do CPA.

⁸⁶ O programa do concurso é definido no artigo 89.º do DL n.º 197/99 de 8 de Junho, como sendo o documento destinado a definir os termos a que obedece o respectivo processo.

⁸⁷ Por força da remissão feita pelo n.º 3 do artigo 146.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, relativamente às formalidades a observar pelo programa de procedimento.

Releva-se, no entanto, que não se encontra suficientemente indiciado que os responsáveis tenham agido com a intenção de não cumprir as normas da contratação pública constantes do Decreto-Lei n.º 197/99, que não foram encontrados registos de recomendações anteriores do Tribunal, bem como não é conhecida recomendação constante de relatório final de qualquer órgão de controlo interno, no sentido da correcção destas irregularidades.

Pelo exposto, o Tribunal releva a eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, por se considerarem preenchidos os pressupostos das alíneas a) a c), estando suficientemente indiciado que a infracção só pode ser imputada aos seus autores a título de negligência.

2.5.4.8 – Ex-DGEMN

Fontes Documentais II – Serviço de tratamento e descrição arquivísticos preliminares de unidades documentais a submeter a digitalização (3.ª fase)

Na sequência de despacho do Director-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, de 4 de Agosto de 2003, exarado sobre a informação n.º 284/DSID/03-DA, da mesma data, foi aberto concurso público, por anúncio publicado no DR, II Série, n.º 193, de 22 de Agosto de 2003.

Foi apresentada uma única proposta pela empresa Promontório do Património – Consultadoria e Estudos do Património Ld.ª, no valor de € 176.381,61, com exclusão do IVA. A adjudicação foi feita a esta empresa por despacho do Subdirector-Geral, datado de 26 de Setembro de 2003 (exarado sob a informação n.º 312/DSID/03-DA, de 16 de Setembro de 2003), tendo o contrato n.º 0670303, sido celebrado em 6 de Outubro de 2003.

A DGEMN considerou que a aquisição de serviços se incluía no Anexo V (26 – Serviços de carácter recreativo, cultural e desportivo e 27 – Outros serviços), sendo o procedimento legalmente aplicável o concurso público. Por força do errado enquadramento da DGEMN na alínea b) do artigo 2.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, verificou-se a preterição do procedimento legalmente exigido, que era o concurso público internacional, considerando o valor do limiar comunitário aplicável no ano de 2003, de € 162.293,00 (130.000 DSE). A DGEMN constituía um serviço central do Ministério das Obras Públicas e Comunicações, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 284/93, de 18 de Agosto, que se enquadrava na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

O artigo 4.º, n.º 2, do programa do concurso exigia que os concorrentes possuíssem “ (...) *experiência na área do tratamento técnico-arquivístico (incluindo descrição documental multi-nível) de arquivos de arquitectura e engenharia de duração não inferior a 18 meses*”.

A empresa Promontório do Património – Consultadoria e Estudos do Património, Ld.ª, único concorrente, não reunia, à data da apresentação da proposta, o requisito de 18 meses de experiência exigido no n.º 2 do artigo 4.º do programa do concurso. Foi constituída em 20 de Maio de 2002, possuindo à data da apresentação da proposta – 27 de Agosto de 2003 – quinze meses.

A preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, por violação do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e a admissão ilegal do único concorrente, que não reunia, à data da apresentação da proposta, os requisitos exigidos, que viola o disposto no n.º 1 do artigo 105.º do Decreto-Lei n.º 197/99, constituem



infracções susceptíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, os responsáveis individuais apresentaram as seguintes alegações:

O Director-Geral defendeu que “ (...) na fase de lançamento do concurso não era necessário, inevitável que iria o mesmo ter de ser sujeito a concurso internacional”, invocando o Despacho n.º 8460/2002 (2ª Série), de 26 de Abril de 2002, para fundamentar a aplicação do limiar comunitário de € 249 681,00 (200 000 direitos saque especiais) a este procedimento: “(...) o valor indicado (abaixo de 200 000 € não tinha à partida que impor concurso internacional”.

Alegou ainda: “(...) as várias entidades que verificaram o concurso, Tribunal de Contas incluído, pelo Visto dado, não optaram por impedir a concretização contratual, o que cimenta a convicção da relativamente pouca gravidade do verificado no procedimento concursal”.

Invocou também a “(...) a prescrição, tendo em conta que ao sermos agora notificados pela primeira vez no processo do TC, já decorreram mais de 5 anos não só da abertura do concurso, mas da própria adjudicação final”.

O Subdirector-Geral alegou: “(...) no âmbito das funções de direcção que exercia, não dominar de forma aprofundada todas as matérias em geral e, em especial, neste caso concreto, os conhecimentos que permitissem reconhecer a existência de uma irregularidade num procedimento concursal, tanto mais que é determinada por um lapso de enquadramento que se evidencia não ser flagrante (...)”.

A Directora de Serviços invocou igualmente a prescrição da responsabilidade financeira e referiu: “(...) Do facto de se ter obnubilado o prazo da constituição da empresa (15 que não 18 meses) foi visto, mas não considerado relevante, considerando que (...) tal facto não representou qualquer preterição de nenhum concorrente, porque só havia um”.

O Chefe de Divisão salientou: “(...) sublinha-se que foi escolhido o que se considerou ser o procedimento concursal adequado para o respectivo valor - o concurso público. Relativamente à segunda infracção reconheceu: “(...) por lapso, foi considerado o tempo de experiência de um dos elementos da equipa apresentada para a execução dos serviços”.

Os membros do júri do concurso apresentaram alegações semelhantes, reconhecendo: “(...) por lapso, foi considerado o tempo de experiência de um dos elementos da equipa apresentada para a execução dos serviços, e salientando: “(...) nunca da sua parte terá havido qualquer intenção de preterir requisitos legais aplicáveis a procedimentos (...)”.

De referir ainda que nas alegações apresentadas os responsáveis individuais invocaram genericamente, o respectivo percurso profissional, alegando a boa fé e o cumprimento dos procedimentos de contratação e requereram a relevação da respectiva responsabilidade com fundamento na negligência simples.

As alegações apresentadas suscitam as seguintes observações:

1. A DGEMN constituía um serviço central do Ministério das Obras Públicas e Comunicações, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 284/93, de 18 de Agosto, que se enquadrava na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/99. Atento o valor do procedimento concursal (€ 200.000), face à sua natureza jurídica, e considerando o valor do

limiar comunitário aplicável no ano de 2003⁸⁸, no valor de € 162.293,00 (130.000 DSE), o procedimento legalmente exigido era o concurso público internacional, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 191.º, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99.

2. A invocação da prescrição como facto extintivo da responsabilidade sancionatória não é precedente. Nos termos no n.º 3 do artigo 70.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o prazo de prescrição do procedimento suspende-se com o início da auditoria (sublinhe-se que a reunião de abertura da auditoria ocorreu, na UMIC, no dia 20 de Fevereiro de 2008) até à audição dos responsáveis, não tendo assim decorrido o prazo de 5 anos fixado no n.º 1 do artigo 70.º do referido diploma legal.
3. Relativamente à alegada sujeição a fiscalização prévia do contrato, não se pode deixar de realçar a incorrecção da mesma, na medida em que o respectivo contrato, no valor de € 176.381,61, estava dispensado deste tipo de fiscalização, nos termos do artigo 74.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Orçamento de Estado para 2003), rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 2/2003, de 15 de Março, por força da remissão feita pelo artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e não foi remetido a este Tribunal pela DGEMN.
4. Conclui-se, refutando a alegação da Directora de Serviços no tocante à irrelevância do requisito de 18 meses de experiência exigido no n.º 2 do artigo 4.º do programa do concurso, que não se verificando as habilitações profissionais exigidas no programa de concurso, o júri, no relatório, deveria ter proposto a exclusão do concorrente, nos termos do n.º 1 do artigo 105.º do Decreto-Lei n.º 197/99. Estando em causa um requisito substancial de admissibilidade ao concurso, a sua falta obrigava à exclusão do concorrente.

A não realização de concurso público internacional implica, pela ausência de um elemento essencial do acto, a nulidade do acto de adjudicação e, por essa via, do contrato dele decorrente, nos termos do n.º 1 do artigo 133.º e do n.º 1 do artigo 185.º, ambos do CPA.

Termos em que se mantém a imputação da responsabilidade financeira aos responsáveis individuais identificados no **Anexo ID**.

2.5.4.9 – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC)

a) Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas da Presidência do Conselho de Ministros (PCM) e dos Ministérios da Defesa Nacional, da Justiça, da Educação, da Saúde, da Segurança Social e do Trabalho, da Obras, Públicas, Transportes e Habitação

Para a prestação de serviços de “*Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas*”, da PCM e dos Ministérios da Defesa Nacional, da Justiça, da Educação, da Saúde, da Segurança Social e do Trabalho, das Obras, Públicas, Transportes e Habitação, foram autorizados por despacho do Gestor da Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento, de 26 de Junho de 2003, na sequência da informação n.º 121/UMIC/03, da mesma data, a abertura de 7 procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio, nos termos do n.º 4 do artigo 80.º e dos artigos 146.º a 150.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

⁸⁸ Cfr. Despacho n.º 8460/2002 (2.ª Série), de 26 de Abril de 2002, do Ministro das Finanças, de 26 de Abril de 2002.



Nestes procedimentos foram consultadas quatro empresas: Tradecom.pt, ForumB2B (Central-e), Bizdirect (Digitmarket) e Iwaytrade.

Por despachos do gestor da UMIC, datados de 1 de Setembro de 2003, as prestações de serviços foram adjudicadas nos termos das informações internas n.ºs 148/UMIC/03, 149/UMIC/03, 150/UMIC/03, 151/UMIC/03, 152/UMIC/03, 153/UMIC/03 e 154/UMIC/03, todas datadas de 28 de Agosto de 2003, tendo os respectivos contratos sido celebrados em 2 de Setembro de 2003, com data de início em 21 de Julho de 2003 e conclusão em 31 de Dezembro de 2003.

A prestação de serviços com vista à implementação do projecto-piloto de compras electrónicas, nos sete ministérios acima referidos, tinha nos termos do artigo 1.º da II Parte – Cláusulas Técnicas dos Cadernos de Encargos, por força da remissão feita pelo artigo 1.º⁸⁹ dos Programas do procedimento, como objecto (aí designado por “*Conteúdo funcional da aquisição de serviços*”): “*Implementação e Operacionalização de Projecto-Piloto de Compras Electrónicas (Catálogo Electrónico, Consulta Simples e Negociação Dinâmica)*”. Este objecto contratual é comum às sete prestações de serviços realizadas com recurso a procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio, correspondendo a um montante global de despesa, no valor de € 500.400,00, com exclusão do IVA.

Nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o valor a considerar para efeitos da escolha do procedimento concursal é o do custo total da aquisição de serviços. Assim sendo, a realização de vários procedimentos pré-contratuais, consubstancia uma situação de fraccionamento da despesa, por violação do princípio da unidade de despesa nos termos do n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e a preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa (concurso público internacional), por violação do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99. Atento o valor, o procedimento encontrava-se igualmente sujeito a fiscalização prévia, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97.

As referidas situações constituem infracções susceptíveis de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, os responsáveis individuais apresentaram as seguintes alegações:

O ex-Gestor da UMIC referiu:

“(…) as aquisições efectuadas no âmbito da primeira fase do PNCE não poderiam ter sido objecto de um procedimento pré - contratual da natureza e estrutura do concurso público. Na verdade, tal procedimento á consabidamente aplicável a aquisições em que exista um verdadeiro mercado de operadores económicos, susceptíveis de prestar o serviço pretendido, e que, por outro lado, da atribuição do serviço a um único operador não decorram prejuízos ou desvantagens para a prossecução do interesse público.

Sucedê, porém, que o objecto da contratação exigia que os putativos prestadores possuíssem já plataformas electrónicas que sustentassem a realização dos projectos-piloto e apenas existiam as empresas então convidadas a apresentar proposta.

(…) estando em causa a prestação de serviços que tomavam por base realidades totalmente distintas e sem conexão entre si, mas que, em simultâneo, constituíam o pressuposto do trabalho a desenvolver, como era a realidade organizativa, informática e procedimental de cada um dos sete Ministérios envolvidos e das entidades, escolhidas para

⁸⁹ “**Artigo 1.º - Objecto do Procedimento**

O presente procedimento tem por objecto a aquisição da prestação de serviços definida no Artigo 1.º da II Parte – Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos deste procedimento”.

o efeito, deles dependentes -, seria, sob o ponto de vista da decisão de gestão dos recursos públicos, seguramente um risco não sustentado o de entregar todos os projectos-piloto a um único prestador de serviços (...).

Cada um dos projectos-piloto incidiu sobre realidades específicas e tiveram âmbitos específicos, em cada um dos Ministérios aderentes (...).

(...) através desta abordagem incremental, não se adquiriu nenhum sistema informático, adquiriu-se, isso sim, um serviço de consultadoria, que incluía a caracterização da despesa e reformulação de processos em cada um dos ministérios piloto, adoptando-se novos conceitos, como o sourcing, a agregação, a negociação, a utilização de plataformas electrónicas, serviço esse que envolveu a utilização/disponibilização das varias plataformas disponíveis no mercado.

(...) não era tecnicamente admissível à data que todo o Programa, com dimensão envolvida nos projectos-piloto, ficasse na dependência de uma única plataforma (...).

A boa gestão dos recursos públicos norteou toda a minha actuação enquanto Gestor da UMIC, pelo que não posso aceitar (...) a imputação de violação do princípio da unidade da despesa. Até porque (...) a tal imputação se encontra adstrita a intenção de subtrair a aquisição de serviços à livre concorrência e aos princípios do mercado interno.

Se um procedimento concursal poderia ter obstado à intervenção que hoje efectuo, com a subsequente escolha de um único prestador de serviços e, com ele, da utilização exclusiva de uma única plataforma à qual ainda hoje poderíamos estar adstritos por força de mecanismos legalmente previstos, creio, porém, que o procedimento por negociação, além de não visar – pelo contrário (...) – qualquer intenção de fraccionamento de despesa, e de corresponder ao procedimento pré-contratual legalmente previsto para os valores de adjudicação em causa, foi aquele que permitiu prosseguir da melhor forma os objectivos visados (...).”

No que respeita à imputação da responsabilidade financeira defendeu: “(...) entendo não estar em causa qualquer acto gerador de responsabilidade financeira sancionatória, não se verificando os respectivos pressupostos, quer de facto, quer de Direito”, tendo requerido o arquivamento do processo.

O ex-Coordenador da UMIC invocou a legalidade do procedimento, referindo: “O Programa Nacional de Compras Electrónicas, aprovado em Conselho de Ministros estipula a realização de projectos - piloto em vários ministérios. Refira-se que cada projecto-piloto tinha conteúdos diferentes, nomeadamente nas categorias de bens e serviços que vieram a ser definidos por cada ministério, bem como dinâmicas de decisão totalmente independentes, dinâmicas de execução próprias e totalmente independentes, tendo ainda cada ministério os seus diferentes sistemas de compras e de informação diferentes e as tecnologias de cada uma das quatro plataformas eram também diferentes.

Nesta conformidade, apesar do mesmo ponto de partida, estavam em causa projectos - piloto distintos.

(...) para efeitos de escolha do procedimento concursal, foi definido o montante limite por cada projecto-piloto, tendo em consideração a nossa estimativa do valor dos serviços a serem prestados pelas entidades a contratar em cada um dos projectos”.

Relativamente ao eventual fraccionamento da despesa defendeu: “Nunca houve qualquer intenção de fraccionamento de despesa. (...) os vários projectos-piloto foram adjudicados a prestadores de serviço totalmente concorrentes entre si, não tendo assim nenhum dos prestadores de serviço (repito, concorrentes entre si) beneficiado do suposto “fraccionamento”.

Alegou em conclusão que actuou no estrito cumprimento das “(...) regas de boa governação e de boa gestão” e referiu a possibilidade da relevação da respectiva responsabilidade financeira.

As alegações apresentadas suscitam as seguintes observações:



1. As peças do procedimento da prestação de serviços de *“Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas”* eram iguais para os sete ministérios (Presidência do Conselho de Ministros, Ministérios da Defesa Nacional, da Justiça, da Educação, da Saúde, da Segurança Social e do Trabalho, das Obras, Públicas, Transportes e Habitação), sendo que o objecto contratual nos termos do artigo 1.º⁹⁰ da II Parte – Cláusulas Técnicas do Caderno de Encargos, por força da remissão feita pelo artigo 1.º do programa dos procedimentos era comum às várias entidades/ministérios. As componentes de desenvolvimento dos projectos-piloto de compras electrónicas (Componente I – Levantamento da situação actual⁹¹, Componente II – Implementação da Solução⁹², Componente III – Alojamento, Operação e Generalização⁹³ e Componente IV - Transversal⁹⁴) referidas no Anexo A do Caderno de Encargos, eram iguais para todos os ministérios.
2. As diferenças de âmbito organizacional de cada entidade/ministério invocadas, nomeadamente no que se refere às especificidades dos bens e serviços a adquirir, não invalida que considerando a singularidade do objecto contratual e as componentes de desenvolvimento do respectivo projecto, se atendesse ao custo total da aquisição de serviços para efeitos da escolha do procedimento concursal, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99.
3. Contrariamente ao invocado pelo ex-Gestor da UMIC, a realização de um concurso não exclui a possibilidade de contratação de mais do que um prestador de serviços, basta recorrer, por exemplo, à adjudicação por lotes.
4. A alegação de que a utilização exclusiva de uma única plataforma daria lugar à dependência, para futuro, de um único prestador de serviços não é correcta. Tanto assim é que quando o processo de contratação das plataformas foram transferidas para as Secretarias-Gerais dos ministérios utilizadores - caso da MADRP, MAODTR e MOPTC, analisados na auditoria, estes realizaram procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio, a que responderam várias das empresas convidadas, de onde poderia ter resultado a mudança dos prestadores de serviços.

Os argumentos apresentados não alteram pois o entendimento atrás expresso quanto aos factos imputados aos responsáveis. A falta de procedimento legalmente exigido, torna nulo o procedimento e o contrato subsequente por preterição de um elemento essencial, nos termos dos artigos 133.º, n.º 1 e 185.º, n.º 1, ambos do CPA.

Nestes termos, mantêm-se a imputação da responsabilidade financeira aos responsáveis individuais identificados no **Anexo IE**.

⁹⁰O presente concurso tem por objecto a aquisição de serviços de *“Implementação, e Operacionalização de Projectos-Piloto de Compras Electrónicas (Catálogo, Electrónico, Consulta Simples e Negociação Dinâmica)”*.

⁹¹*“Esta componente visa aprofundar o conhecimento da estrutura de custos actual e dos processos aquisitivos existentes (neste sentido, durante a implementação da solução deverão ser contempladas acções de levantamento dos actuais processos de compras para cada uma das entidades envolvidas no projecto-piloto)”*.

⁹²*“Esta fase do projecto-piloto consiste na implementação e disponibilização de uma solução de compras electrónicas, acessível pela Internet, para bens e serviços, de acordo com os requisitos locais de cada entidade pública”*.

⁹³*“Inclui serviços de alojamento da infra-estrutura tecnológica, assim como os serviços inerentes ao suporte e manutenção”*.

⁹⁴*“Visa a análise e elaboração da estratégia/ferramentas a serem implementadas na implementação do projecto-piloto de compras públicas electrónicas”*.

b) Generalização do Projecto – Piloto de Compras Electrónicas dos Ministérios da Saúde, das Obras Públicas, Transporte e Habitação, da Educação, da Segurança Social da Família e da Criança, da Justiça e da Presidência do Conselho de Ministros

No seguimento do procedimento de implementação e operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas, a UMIC procedeu, no ano de 2004, à contratação da “*Generalização do Projecto-Piloto das Compras Electrónicas*” por ajuste directo ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de seis ministérios: Ministério da Saúde, no valor de € 140.000,00, Ministério das Obras Públicas, Transporte e Habitação, no valor de € 120.000,00, Ministério da Educação, no valor de € 130.000,00, Ministério da Segurança Social da Família e da Criança, no valor de € 120.000,00, Ministério da Justiça, no valor de € 120.000,00 e da Presidência do Conselho de Ministros, no valor de € 120.000,00.

Por despacho do Gestor da UMIC exarado sob as informações n.º 335/UMIC/04, de 28 de Outubro de 2004, n.º 353/UMIC/04, de 18 de Novembro, n.ºs 369/UMIC/04, 370/UMIC/04, ambas datadas de 5 de Dezembro de 2004 e n.º 378/UMIC/04, 379/UMIC/04, ambas datadas de 10 de Dezembro de 2004, foram adjudicados os respectivos procedimentos ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

A fundamentação de jure invocada não é aplicável às situações em causa – contratos de prestação de serviços – mas sim ao fornecimento de bens.

Atento o valor da despesa nos procedimentos de contratação relativos ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação, Ministério da Segurança Social da Família e da Criança, Ministério da Justiça, da Presidência do Conselho de Ministros, todos no valor de € 120.000,00, o procedimento legalmente exigido era, nos termos do n.º 3 do artigo 80.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio.

No que se refere, ao procedimento do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação, respectivamente no valor de € 140.000,00 e no valor de € 130.000,00, o procedimento legalmente exigido era, nos termos do n.º 1 do artigo 80.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, o concurso público.

A preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, constitui infracção susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em sede de contraditório, a ex-Coordenadora da UMIC referiu que a sua “(...) *ligação ao Programa Nacional das Compras Electrónicas foi meramente formal surgindo apenas para colmatar, num curto período, a ausência do Segundo Coordenador que, nos termos da Resolução n.º 135/2002, deveria coadjuvar o Gestor da UMIC*”.

No que respeita à escolha do procedimento por ajuste directo esclareceu: “(...) *de acordo com o enquadramento jurídico que então lhe foi apresentado (...) nada obstava a que os contratos em questão pudessem ser realizados por ajuste directo, em concreto ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99. É que tal normativo poderia ser entendido no sentido de abranger não apenas fornecimentos de bens, mas também fornecimentos/prestação de serviços*”.

Defendeu ainda neste âmbito: “(...) *não subscreveu as informações internas n.ºs 378/UMIC/04, 379/UMIC/04, ambas datadas de 10 de Dezembro de 2004, bem como a informação interna n.º 353/UMIC/04, de 18 de Novembro de 2004*”, e ainda que “(...) *a subscrição das Informações Internas e as próprias*



Informações Internas não deram «causa ao facto infraccional»”, concluindo que “(...) não poderá ser responsabilizada pelos factos de que vem indiciada”.

As alegações apresentadas suscitam as seguintes observações:

1. Importa realçar que a responsável em causa assumiu funções como Coordenadora da UMIC, em Novembro de 2003, nos termos da RCM n.º 86/2003 (2.ª Série), de 24 de Dezembro, consubstanciando-se o exercício das suas funções na coadjuvação e no apoio ao respectivo Gestor, nos termos do n.º 1 da referida RCM. No período a que se reportam os factos que lhe foram imputados assinou as informações n.ºs 335/UMIC/04, de 28 de Outubro de 2004, n.º 353/UMIC/04, de 18 de Novembro, e n.ºs 369/UMIC/04 e 370/UMIC/04, ambas datadas de 5 de Dezembro de 2004, nas quais foram indevidamente propostas as adjudicações por ajuste directo ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Quanto às informações n.ºs 378/UMIC/04 e 379/UMIC/04, ambas com data de 10 de Dezembro de 2004, embora não se encontrem assinadas pela responsável, delas consta o seu nome e as mesmas foram facultadas pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, uma vez que esta exerceu as funções de organismo pagador da despesa realizada pela UMIC no período 2002/2004, sendo que estes documentos não se encontravam nesta última entidade.

2. No que se refere à fundamentação do ajuste directo, mantém-se o entendimento de que a alínea f)⁹⁵ do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, não é aplicável aos contratos de prestação de serviços, mas sim ao fornecimento de bens.

A não realização do procedimento adequado implica pela ausência de um elemento essencial do acto, a nulidade do acto de adjudicação e, por essa via, do contrato dele decorrente, nos termos do n.º 1 do artigo 133.º e do n.º 1 do artigo 185.º, ambos do CPA.

Nestes termos, mantêm-se a imputação da responsabilidade financeira aos responsáveis individuais identificados no **Anexo IE**.

⁹⁵“Se trate de entregas complementares destinadas à substituição parcial de bens fornecidos [sublinhado nosso] ou de instalações de uso corrente ou à ampliação de fornecimentos ou de instalações existentes”.

3 – CONCLUSÕES DA AUDITORIA

3.1 – Caracterização e objectivos

1. O Programa P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico* é um Programa Orçamental do PIDDAC, transversal a toda a Administração Pública, que integra os investimentos em projectos que, suportados por tecnologias da informação e comunicação, visam a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados, contribuem para uma maior eficácia e racionalização da Administração Pública ou promovem a cultura e economia digitais (cfr. pontos 1.11 e 1.12).
2. Os objectivos gerais do Programa *Sociedade da Informação e Governo Electrónico* visam, grosso modo, os objectivos políticos constantes do *Plano de Acção para a Sociedade da Informação* e do *Plano de Acção para o Governo Electrónico*, de que o Programa é expressão orçamental. Os objectivos específicos e os indicadores para avaliação da execução material tiveram origem, em grande parte, nos objectivos e metas estabelecidos no Programa *Ligar Portugal*. Alguns objectivos estendem-se para além do universo das entidades públicas directa ou indirectamente financiadas e não têm correspondência nos objectivos expressos em cada um dos projectos incluídos nas medidas que o compõem (cfr. ponto 1.12).
3. O Programa *Sociedade da Informação e Governo Electrónico*, de acordo com a ficha de identificação constante do SIPIDDAC, está dividido em 11 medidas, incluindo 247 projectos (cfr. ponto 1.12).

3.2 – Coordenação e acompanhamento

4. O controlo da execução financeira é assegurado pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública, através da Direcção-Geral do Orçamento. O acompanhamento e o controlo da execução material foi, até Junho de 2007, assegurado pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e, a partir desta data, pelos Coordenadores dos Programas Orçamentais, nos termos dos decretos-lei de execução orçamental.
5. A coordenação do Programa e a avaliação da execução e elaboração dos respectivos relatórios é da competência do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em articulação com os ministérios envolvidos na sua execução, estando a coordenação e o acompanhamento da execução cometidos à UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.
6. Relativamente a 2007, as normas de execução do Orçamento do Estado (Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março) cometeram às entidades coordenadoras dos programas orçamentais a emissão de parecer prévio sobre as alterações orçamentais, a elaboração dos relatórios semestrais de avaliação da execução dos programas previstos no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, a definição dos indicadores e metas para uma adequada avaliação da execução material e a actualização sistemática da informação correspondente (cfr. ponto 1.14).
7. No exercício das suas competências como entidade coordenadora do Programa, a UMIC emitiu pareceres sobre alterações orçamentais de todos os projectos auditados, com excepção do Projecto 5527 – *Informação digital do IFADAP / INGA*, relativamente ao qual não foram efectuados pedidos de alteração (cfr. ponto 2.1.3).
8. Não foi comprovada a existência de quaisquer avaliações incidindo sobre a execução do Programa no ano de 2007, uma vez que a UMIC, que deveria efectuar essa avaliação com uma periodicidade semestral, apenas forneceu o Relatório relativo à execução do ano de 2006 e,



relativamente a indicadores de execução material, o SIPIDDAC contém apenas as metas estabelecidas para os anos de 2006 a 2008, sem qualquer referência aos valores atingidos.

9. A UMIC recolhe informação estatística sobre a sociedade da informação e do conhecimento através de operações de inquérito, o que lhe permite seguir os indicadores do Programa ao nível macro, mas não possibilita o acompanhamento a um nível mais detalhado, não permitindo avaliar a economia, eficiência e eficácia na realização da despesa. Uma vez que não procede a qualquer avaliação dos contratos celebrados no âmbito dos projectos executados por outras entidades e não dispõe de informação relativa à execução material, não é possível à UMIC concluir sobre a economia e a eficiência. Por outro lado, não estando os indicadores definidos para o Programa, na sua maioria, relacionados com os objectivos estabelecidos para cada um dos projectos, não é possível concluir de que modo a execução destes contribuiu para a realização dos objectivos fixados para aquele, diferenciando os resultados do investimento nos projectos dos efeitos das acções e factores externos (**cfr. ponto 2.1.4**).

3.3 – Programação e execução material e financeira

10. O Programa P01 – *Sociedade de Informação e Governo Electrónico* foi inscrito no PIDDAC em 2005, com uma dotação, para esse ano, de € 387,347 milhões, com conclusão prevista para 2015 e com um investimento previsional total de € 1.473,497 milhões.
11. No período de 2005 a 2007 foram aplicados no Programa financiamentos no montante total de € 531,552 milhões. Este montante teve origem em fundos nacionais provenientes do *Cap. 50 – Receitas Gerais*, no montante de € 286,383 milhões (53,9%), de *Outras Fontes*, no montante de € 42,877 milhões (8,1%) e no montante de € 3,279 milhões (0,6%), correspondente a *Receitas Próprias*, e em financiamentos comunitários, no montante de € 199,013 milhões (37,4%).
12. A taxa de execução global, no período 2005-2007, foi de 59,2% face ao orçamento inicial e de 63,0% face ao orçamento ajustado disponível, tendo atingido os valores mais elevados (79,2% e 72,5%, respectivamente) no ano de 2007 e os menores valores (36,7% e 47,1%, respectivamente), no ano de 2005.
13. Em 2007 foram aplicados no Programa financiamentos de fundos nacionais provenientes do *Cap. 50 – Receitas Gerais*, no montante de € 85,722 milhões (45,0%), de *Outras Fontes*, no montante de € 14,327 milhões (7,5%), de *Receitas Próprias*, no montante de € 1,305 milhões (0,7%), e de fundos comunitários no montante de € 89,261 milhões (46,8%), dos quais € 80,567 milhões provenientes do FEDER e € 8,566 milhões do FSE, e € 0,127 milhões de outros fundos.
14. Em 2007, os Programas Orçamentais do Cap. 50 do OE tiveram uma execução global de € 3.842,507 milhões, com uma taxa de execução de 77,2% face ao inicial e de 65,8% face ao ajustado disponível. O Programa Orçamental P01 representou 5,0% do total executado (**cfr. ponto 2.1.1**).
15. Os projectos analisados tiveram, no mesmo ano, uma execução total de € 3,151 milhões, com taxas de execução de 77,8% e 87,8% relativamente ao inicial e ao disponível, respectivamente (**cfr. ponto 2.1.2**).

3.4 – Programa Nacional de Compras Electrónicas

16. Os projectos incluídos na medida M05 – *Gestão eficiente de compras* inserem-se no *Programa Nacional de Compras Electrónicas*, elaborado pela UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento e aprovado pela RCM n.º 108/2003, de 26 de Junho, que corresponde ao eixo «*Gestão eficiente de compras*» do *Plano de Acção para o Governo Electrónico* (cfr. ponto 2.2.3).
17. A UMIC conduziu a primeira fase do *Programa Nacional de Compras Electrónicas*, procedendo à contratação das plataformas transaccionais da Presidência do Conselho de Ministros e de vários ministérios. Na segunda fase, a contratação das plataformas foi assumida pelas secretarias-gerais dos ministérios, permanecendo a UMIC como entidade coordenadora. Estava previsto que, com a criação da Agência Nacional de Compras Públicas, esta viria a assumir a coordenação, em ligação directa com as Unidades Ministeriais de Compras (cfr. ponto 2.3.1).
18. Com a criação da ANCP pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, foi-lhe determinado como objecto a concepção, definição, implementação e avaliação do *Sistema Nacional de Compras Públicas*, estabelecido no mesmo diploma. O SNCP assenta na integração das entidades compradoras, na adopção de procedimentos centralizados e de acordos quadro, actuando a Agência como entidade gestora central, funcionando em rede articulada com as UMC e as entidades compradoras. A ANCP contratou uma nova plataforma de compras electrónicas, que suporta os concursos públicos que promove para realização de acordos quadro (cfr. ponto 2.3.2).

3.5 – Contratos públicos de aprovisionamento de produtos informáticos

19. Estão ainda em vigor os contratos públicos de aprovisionamento relativos a produtos de informática, celebrados na sequência de concurso público internacional aberto pela Direcção-Geral do Património em 1998, que foram concebidos como uma forma de qualificação de fornecedores para uma gama delimitada de produtos, para facilitar os procedimentos de compra pelos organismos públicos, aparentemente sem preocupações de racionalização dos processos de compra e da realização de poupanças estimulando a concorrência (cfr. ponto 2.5.1).
20. Estes CPA, homologados pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro, foram celebrados com um âmbito temporal de um ano, tendo sido prorrogados por iguais períodos pelas Portarias n.ºs 640/2000, de 7 de Abril, e 596/2001, de 2 de Março. Esta última Portaria estendeu a vigência dos CPA até à homologação de novos contratos, o que até à data não se verificou, pelo que se mantém em vigor no direito interno português, em violação dos princípios comunitários da contratação pública (cfr. ponto 2.5.3).
21. Decorridos nove anos sobre a celebração dos CPA, o objecto inicial dos contratos ficou desajustado face à rápida e profunda evolução tecnológica dos produtos e serviços abrangidos, enquanto, por outro lado, o mercado público continuou restrito aos fornecedores contratados, conferindo aos seus titulares uma situação de privilégio, potenciando um oligopólio e criando restrições de concorrência significativas em matéria de fornecimento do Estado.
22. O Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público (versão *online* dos CPA) está orientado para os fornecedores e não para as entidades adquirentes, que não encontram ali evidenciadas quaisquer instruções para utilização ou indicações relativas ao enquadramento dos CPA e às limitações para a sua utilização.
23. Os CPA definiam preços máximos — *indicadores de referência* —, cometendo aos organismos adquirentes certificarem-se, no momento da transacção, da competitividade dos preços acordados.



Na maioria das aquisições analisadas, o pedido de proposta foi efectuado apenas a um fornecedor e, em geral, o preço obtido foi o constante dos CPA. Quando foram realizados procedimentos concorrenciais, ainda que informais, foram obtidos, em regra, preços mais baixos que os registados nos CPA. Evidenciaram-se, nestes casos, o contrato do IFAP para aquisição de “*servidores aplicativos para iDigital*”, onde o adjudicatário, num procedimento por negociação, embora tendo como referência um CPA, reduziu a proposta apresentada de € 501.747,83 para € 219.618,12, e a “*aquisição de um sistema de firewall para a Secretaria Geral*” efectuada pela SGMEI, onde as *firewall* Cisco ASA 5520, listadas pelo fornecedor no CPA pelo preço unitário de € 11.996,25, foram adquiridas por € 7.328,25.

24. A previsão no Caderno de Encargos da apresentação de um preço de homem/hora para “*instalação, actualização ou personalização*” de *software*, para simplificar a inclusão na mesma aquisição do *software* e da prestação de serviços de apoio técnico à sua instalação, pouco significativos em termos de valor, com o tempo decorrido e a evolução da complexidade do *software*, deu lugar a aproveitamento abusivo para a aquisição de serviços, por ajuste directo, que excediam largamente o que o Caderno de Encargos tinha em vista e por valores que se afiguram acima dos valores correntes de mercado (**cf. ponto 2.5.1**).
25. É representativa desta situação a contratação com a Fujitsu Services – Tecnologias Informação, Ld.^a, pela DGPA, da “*implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA (1.ª fase) e implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA, 2.ª fase+3.ª fase*”, pelos valores de € 66.686,98 e € 72.244,42, por ajustes directos fundamentados na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, tendo o *software* adquirido e instalado, igualmente adquirido por ajuste directo, o valor de € 34.638,46 (valores com exclusão do IVA) (**cf. ponto 2.5.2**).
26. A descrição técnica dos produtos e serviços incluída nas fichas dos CPA e do Catálogo Telemático do Aprovisionamento Público é mínima e insuficiente, impossibilitando na prática, em muitas situações, a verificação da correspondência do produto adquirido ou que se pretende adquirir com o produto efectivamente listado no CPA pelo fornecedor (**cf. ponto 2.5.1**).
27. A capacidade técnica e operacional da ex Direcção-Geral do Património e da actual Agência Nacional de Compras Públicas para a verificação dos produtos e serviços cuja actualização ou introdução nos contratos era proposta, nos termos previstos no Caderno de Encargos, era muito reduzida, sendo introduzidos nos CPA e no Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público sem que, em geral, as características dos produtos e os preços fossem objecto de qualquer análise (**cf. ponto 2.5.1**).
28. Esta situação permitiu a introdução indevida de produtos nos CPA – *software* que não se inclui nos “*tipos de suportes lógicos “software” abrangidos pelo concurso*”–, por utilização abusiva da “*actualização do contrato*”, sem que se verificassem os requisitos exigidos pelo Caderno de Encargos, *software* que foi inserido no CTAP como “*periféricos*” da categoria de “*microcomputadores*”, no caso do *software* eGOV, da Fabasoft, adquirido pela SGMEI à Unisys (Portugal) Sistemas de Informação, S.A., pelo valor de € 247.530,00, ou na categoria “*redes de comunicação*”, no caso do *software* Outsystems, adquirido também pela SGMEI à Tecnidata SI – Serviços de Informática e Equipamentos, S.A., pelo valor de € 103.688,00 (valores com exclusão do IVA) (**cf. pontos 2.5.1 e 2.5.2**).

3.6 – Aquisição de bens e serviços

29. Para a realização dos 9 projectos analisados foram contratadas, até 31 de Dezembro de 2007, 303 aquisições de bens e serviços, no valor total de € 11,085 milhões, com exclusão do IVA. O procedimento pré-contratual mais frequentemente adoptado foi o ajuste directo, utilizado em 218 aquisições (72,0%). Foram contratadas por ajuste directo aquisições de bens e serviços no valor de € 5,106 milhões, com exclusão do IVA, representando 46,1% do valor total (incluindo três protocolos, no valor de € 0,926 milhões). Na maior parte das situações (132, ou seja, 43,6% do número total de aquisições) o ajuste directo foi adoptado independentemente do valor, maioritariamente por estarem em causa aquisições efectuadas ao abrigo de contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela Direcção-Geral do Património (**cfr. pontos 2.4 e 2.4.1**).
30. Os processos individuais de aquisição de bens e serviços, de uma forma geral, encontravam-se devidamente organizados e arquivados, com as excepções assinaladas, de que relevam os processos de contratação da extinta Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (**cfr. ponto 2.4.2**).
31. As entidades que escolheram o procedimento, autorizaram a despesa e a adjudicação, nalguns procedimentos de contratação da DGOTDU, da DGEMN e da SGMEI, não se encontravam identificadas nominal e funcionalmente, em violação do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril.
32. As formalidades dos procedimentos pré-contratuais, nalguns processos de contratação da SGMEI, da DGOTDU e da DGPA, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, foram realizados com inversão da sequência legalmente prescrita, em violação do princípio da legalidade consignado no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, de que constitui exemplo a existência de propostas anteriores ao início do procedimento e à autorização para a sua abertura.
33. As propostas de autorização do início do procedimento, nalgumas contratações, não se encontravam formalizadas e autonomizadas dos restantes actos procedimentais, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 79.º do Decreto-Lei n.º 197/99, nomeadamente da análise técnica das propostas e do acto de adjudicação. Releva, em especial, a SGMEI, onde existia, na maioria dos processos, um documento único que reunia todos os actos processuais conducentes à formação da vontade de contratar.
34. Resultaram também evidenciadas situações de inexistência do registo de entrada das propostas por parte dos serviços, violando o disposto no artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 197/99, da falta de assinatura pelos concorrentes ou seus representantes, nos termos do n.º 2 do artigo 44.º do mesmo diploma legal, a ausência de consulta e pedido formal de apresentação de propostas aos fornecedores, de ausência de documentos instrutórios do processo comprovativos da inclusão dos bens e serviços a adquirir num CPA ou de pareceres sobre a formação do preço proposto e, em particular na SGMEI, de falta de notificação do adjudicatário, nos termos do n.º 2 do artigo 109.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e do artigo 68.º do Código do Procedimento Administrativo.
35. Em diversos processos da SGMEI e da DGOTDU, o acto de adjudicação encontrava-se insuficientemente fundamentado, revelando o deficiente cumprimento do estabelecido no n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 197/99, bem como no n.º 1 do artigo 124.º e no artigo 125.º do Código do Procedimento Administrativo.
36. Nos procedimentos de contratação da SGMEI, da DGPA, da DGOTDU e do IFAP, celebrados ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, não foram devidamente efectuados os actos processuais de realização da despesa, nomeadamente a operação de



conferência prevista no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, com vista à verificação, em concreto, da existência dos fornecedores e subcontratados, da inclusão dos bens e serviços a contratar e da conformidade dos preços unitários propostos com os preços incluídos no CTAP e não foram cumpridos os requisitos formais previstos nas alíneas a) a c) do artigo 6.º da Portaria n.º 191/96 (cfr. ponto 2.4.3).

37. As SGMEI e SGMADRP, para instrução dos processos de aquisição de bens e serviços de informática de valor superior a três quartos do limiar comunitário, não solicitaram ao Instituto de Informática o parecer prévio previsto no artigo 13.º e no n.º 1.º do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho (cfr. ponto 2.4.4).
38. Nenhuma das entidades executoras procedeu, nos anos de 2005, 2006 e 2007, nos termos do n.º 1 do artigo 195.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, à publicação do anúncio indicativo onde constassem as informações relativas aos contratos de prestação de serviços e aquisição de bens cuja celebração se previa nos 12 meses subsequentes, quando o valor estimado para a sua totalidade era igual ou superior a € 750.000.
39. A DGEMN, na sequência do concurso público n.º 3/DSID/2003 “*Fontes Documentais II – Aquisição de um serviço de tratamento e descrição arquivísticos preliminares de unidades documentais a submeter a digitalização – 3.ª fase*”, e a DGPA, na sequência do concurso público internacional n.º 1/DGPA/2004 “*Aquisição de serviços de manutenção evolutiva e correctiva, administração do SI2P e manutenção do site institucional da DGPA*”, não procederam, nos termos do artigo 196.º do Decreto-Lei n.º 197/99, à publicação de anúncio de resultados no prazo de 48 dias após a respectiva adjudicação (cfr. ponto 2.4.5).
40. O processo de aquisição de bens e serviços informáticos foi, em boa parte, conduzido pelos fornecedores, desconhecendo as entidades adquirentes o enquadramento dos CPA. De uma forma mais ou menos generalizada, os serviços solicitavam aos fornecedores, de forma informal, propostas de preço ou mesmo o estudo detalhado de soluções. Com base nas propostas de solução recebidas (construídas por produtos da oferta comercial do fornecedor), escolhiam uma e, invocando a existência de um CPA e a possibilidade de ajuste directo independentemente do valor prevista na alínea a) do n.º 1, do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, propunham, num mesmo tempo, a aprovação do procedimento, da adjudicação e da despesa.
41. Noutros casos, onde estavam em causa aplicações informáticas, não se encontraram registos que permitissem identificar as soluções objecto de estudo e comparação, apenas sendo invocada a conclusão de que a solução proposta – constituída ou construída sobre *software* comercial sobre o qual, naturalmente, incidem direitos de propriedade – era a que melhor satisfazia os objectivos visados, sendo invocados, como fundamento do ajuste directo, motivos de aptidão técnica ou de protecção de direitos exclusivos do fornecedor.
42. As propostas apresentadas pelos fornecedores não continham, em geral, indicação do número de ordem dos produtos incluídos no CPA e, nalguns casos, não discriminavam os preços por artigo e/ou incluíam produtos inseridos em CPA conjuntamente com produtos aí não listados, dificultando ou impedindo a verificação da efectiva inclusão dos bens e serviços nos CPA e a correspondência dos preços (cfr. ponto 2.5.1).
43. Foi efectuada aquisição de bens, pela SGMEI, à empresa Regra – Gabinete de Processamento Electrónico de Dados, S.A., pelo valor de € 20.255,42, com exclusão do IVA, por ajuste directo com base na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, sem que os produtos de maior expressão financeira adquiridos – servidores HP DL 360 G5 5140 1G EU Svr e HP DL 360 G5 5160 1G EU Svr – estejam efectivamente incluídos em qualquer CPA.

44. Foi contratado com a Regra, S.A., pela DGPA, o “*upgrade da infra-estrutura de Servidores & SAN*”, por ajuste directo com base na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, pelo montantes de € 67.349,44, com exclusão do IVA, sem que esse fornecedor fosse efectivamente titular ou subcontratado do CPA onde os artigos de maior expressão financeira se inseriam.
45. A SGMEI contratou fornecimentos sem que existisse a correspondente proposta do fornecedor – caso da aquisição, à Tecnidata SI – Serviços de Informática e Equipamentos, S.A., do *software* Outsystems Hub Edition, pelo valor de € 103.688,00 –, ou cujo valor da adjudicação foi obtido por composição de partes das propostas desse fornecedor – caso da aquisição de *Servidores DL 360 G5* à Regra,S.A., pelo valor de € 22.255,42 – (valores com exclusão do IVA) (**cf. ponto 2.5.2**).
46. Relativamente aos seis contratos de aprovisionamento celebrados por ajuste directo ao abrigo da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e objecto de co-financiamento, a violação dos princípios comunitários da contratação pública poderá implicar, nos termos dos artigos 12.º e 30.º, n.º 3, ambos do Regulamento (CE) n.º 1260/99, de 21 de Junho, a perda da participação comunitária do FSE e do FEDER (**cf. ponto 2.5.3**).
47. Evidenciaram-se situações relativas à violação de normas de contratação pública de bens e serviços, susceptíveis de originar responsabilidade financeira, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (**cf. ponto 2.5.4**).



4 – RECOMENDAÇÕES

No contexto da matéria exposta no presente relatório de auditoria e resumida nas conclusões que antecedem, recomenda-se às entidades a seguir indicadas que providenciem no sentido de:

1) Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior:

- a) Assegurar a existência de controlo material e financeiro da execução dos projectos do PIDDAC;
- b) Garantir que os serviços e entidades coordenadoras procedam ao registo completo e atempado da informação, de forma a permitir a sua análise adequada e oportuna;
- c) Promover a competitividade na contratação dos fornecimentos de bens e serviços de informática, que estimule a concorrência e potencie a realização de poupanças, providenciando a cessação dos Contratos Públicos de Aprovisionamento celebrados na sequência do concurso público aberto em 1 de Abril de 1998.

2) À Direcção-Geral do Orçamento:

Proceder ao acompanhamento e controlo financeiro da execução dos projectos.

3) À UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento:

- a) Definir para o Programa P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico, objectivos e indicadores que possibilitem verificar o grau de realização desses objectivos e avaliar a economia, eficiência e eficácia na realização da despesa;
- b) Proceder à avaliação da execução do referido Programa P01 com uma periodicidade semestral e elaborar os relatórios a que se refere o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho;
- c) Garantir a actualização sistemática da informação do SIPIDDAC, no âmbito das suas funções de acompanhamento e avaliação da execução do Programa P01, no que se refere à execução material.

4) À Agência Nacional de Compras Públicas:

- a) Acelerar a realização dos concursos públicos para celebração de acordos quadro, de forma que, com a brevidade possível, possam ser abrangidas as categorias de bens e serviços de informática adquiridas em maior volume;
- b) Garantir que os acordos quadro são celebrados e mantidos em condições de efectiva competitividade, que estimule a concorrência e potencie a realização de poupanças;
- b) Criar condições que facilitem os procedimentos de contratação pelos organismos públicos, contribuindo para a racionalização dos processos de compra, em especial assegurando a compatibilidade das plataformas transaccionais das UMC com a plataforma de contratação da ANCP.

5) À Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., à Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, à Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação, à Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, à Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, à Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, ao Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P., e ao Instituto Geográfico Português:

- a) Assegurar que todos os documentos que constituem os processos administrativos internos, bem como todas as informações, pareceres e decisões que sobre eles forem proferidos identifiquem, nominal e funcionalmente, os funcionários e agentes seus subscritores.
- b) Respeitar a cadeia de formalidades administrativo-financeiras constitutivas dos procedimentos contratuais promovidos, em obediência ao princípio da legalidade, consignado no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo.
- c) Cumprir as regras nacionais e comunitárias relativas ao respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, e à adjudicação de contratos públicos, em todos os processos de contratação;
- d) Proceder à contratação das aquisições de bens e serviços de montante igual ou superior aos limiares estabelecidos no artigo 7.º da Directiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, através dos procedimentos de concurso público e do concurso limitado por prévia qualificação, com publicação dos respectivos anúncios no JOUE, de acordo, designadamente, com o disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, do Código dos Contratos Públicos;
- e) Proceder à contratação por ajuste directo apenas quando se verificarem as circunstâncias referidas no n.º 1 do artigo 24.º e no n.º 1 do artigo 26.º do Código dos Contratos Públicos, devendo a dispensa da realização de procedimento ser devidamente fundamentada de facto e de direito, designadamente com evidência das circunstâncias que justificam a derrogação;
- f) Proceder, no início de cada ano económico, à publicação do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34.º do Código dos Contratos Públicos;
- g) Enviar ao Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias os anúncios das adjudicações, incluindo os relativos a adjudicações que tenham sido decididas na sequência de ajuste directo, nos termos e prazo estabelecidos no artigo 78.º do Código dos Contratos Públicos.



5 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer (atuado no processo de auditoria) onde em relação às indiciadas infracções financeiras conclui: *“nada a obstar à sua evidência no Relatório como possíveis infracções financeiras”*.

6 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 1.º, 2.º, 10.º e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs¹²⁴ 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril, e em conformidade com os valores calculados nas notas constantes dos **Anexos IXA a IXJ**, são devidos emolumentos a suportar pelas entidades executoras dos projectos aí referidas.

7 – DETERMINAÇÕES FINAIS

7.1. O presente relatório deve ser remetido:

- ◆ À Assembleia da República, mais concretamente, ao seu Presidente e às Comissões Parlamentares de Orçamento e Finanças, dos Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional e do Trabalho, Segurança Social e Administração Pública;
- ◆ Ao Governo, mais concretamente, ao Primeiro Ministro e aos Ministros de Estado e das Finanças, da Defesa Nacional, da Justiça, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, da Economia e da Inovação, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, do Trabalho e da Solidariedade Social, da Saúde, da Educação, da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- ◆ Ao Secretário-Geral da Presidência do Conselho de Ministros;
- ◆ Ao Director-Geral do Orçamento;
- ◆ À Secretária-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional;
- ◆ Ao Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana;
- ◆ Ao Director-Geral do Instituto Geográfico Português;
- ◆ Ao Secretário-Geral do Ministério da Economia e da Inovação;
- ◆ À Secretária-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- ◆ Ao Director-Geral das Pescas e Aquicultura;
- ◆ Ao Presidente do Conselho de Administração do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.;

- ◆ Ao Secretário-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.;
- ◆ Ao Gestor do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento;
- ◆ Ao Presidente do Conselho de Administração da Agência Nacional das Compras Públicas E.P.E.;
- ◆ Aos responsáveis individuais a quem foi notificado o relato;
- ◆ Aos responsáveis individuais mencionados no Anexo IA a IE, devendo o correspondente Anexo acompanhar o Relatório.

7.2. No prazo de seis meses, deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da sua implementação.

7.3. Um exemplar do presente relatório deverá ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos dos artigos 29.º, n.º 4, 54.º, n.º 4, 55.º, n.º 2, e 57.º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

7.4. Após a entrega do relatório às entidades referidas poderá o mesmo, sem o Anexo IA a IE ser divulgado pelos meios de Comunicação Social e no *site* do Tribunal.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 17 de Dezembro de 2008

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR


(José Luis Pinto Almeida)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS


(António José Avérous Mira Crespo)


(José Manuel Monteiro da Silva)

Fui Presente

O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO





ANEXO I – MAPA DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS



ANEXO II – ENQUADRAMENTO NORMATIVO

Enquadramento Normativo de Base	
Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho	Lei de bases da contabilidade pública. Estabelece o regime da administração financeira do Estado (RAFE).
Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho	Fixa as regras gerais relativas à coordenação da aquisição e utilização de tecnologias de informação na Administração Pública e estabelece regras específicas para a locação, sob qualquer regime, ou a aquisição de bens ou serviços de informática. Regime da realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços.
Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto	Lei do enquadramento orçamental.
Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto	Lei da estabilidade orçamental – Primeira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.
Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho	Segunda alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.
Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro	Terceira alteração à Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto. Estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas, bem como a estrutura das classificações orgânicas aplicáveis aos organismos que integram a administração central.
Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho	Estabelece as regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado.
Decreto-Lei n.º 245/2003, de 7 de Outubro	Altera os anexos relativos aos modelos dos concursos para a aquisição de bens móveis e serviços constantes do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. A Portaria n.º 949/99, de 28 de Outubro, emitida ao abrigo do artigo 204.º deste último decreto-lei, aprova os modelos de documentos de contratação pública.
Despacho n.º 3480/2004 (2.ª série), da Ministra de Estado e das Finanças, de 18 de Fevereiro	Publica os contravalores dos limiares aplicáveis aos contratos públicos relativos à aquisição de bens ou serviços e aos contratos públicos de empreitadas de obras públicas e de fornecimentos, de serviços e de empreitadas de obras públicas, aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2004.
Decreto-Lei n.º 1/2005, de 4 de Janeiro	Estabelece o regime da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens, serviços e redes de comunicações electrónicas, bem como dos equipamentos e serviços conexos, e transpõe para a ordem jurídica interna os artigos 20.º e 43.º da Directiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.
Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março	Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado de 2005.
Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março Despacho n.º 19545/2006, do Ministro de Estado e das Finanças, de 25 de Setembro	Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado de 2006. Publica os contravalores dos limiares aplicáveis aos contratos públicos relativos à aquisição de bens ou serviços e aos contratos públicos de empreitadas de obras públicas e de fornecimentos, de serviços e de empreitadas de obras públicas, aplicáveis a partir de 1 de Janeiro de 2006.
Decreto-Lei n.º 50-C/2007, de 6 de Março	Estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado de 2007.
Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro	Estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo.
Sociedade de Informação e Governo Electrónico	
Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/96, de 21 de Março	Mandata o Ministro da Ciência e Tecnologia para promover um debate nacional tendo em vista a preparação de um Livro Verde sobre a Sociedade da Informação e cria a Equipa de Missão para a Sociedade da Informação (UMIC).
Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/96, de 4 de Julho	Nomeia o presidente da Equipa de Missão para a Sociedade da Informação.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/99, de 6 de Abril Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto	Prorroga o mandato da Equipa de Missão para a Sociedade da Informação e do respectivo Presidente. Aprova o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 27 de Julho	Define medidas de generalização da aquisição de bens e serviços por via electrónica pela Administração Pública.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 114/2000, de 18 de Agosto	Cria a Comissão Intersectorial para a Sociedade da Informação. Mandata o Ministro da Ciência e Tecnologia para promover a dinamização, a coordenação e o acompanhamento da actuação governativa em matéria da sociedade da informação.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2001, de 2 de Março	Determina a publicitação e discussão pública do relatório de peritos sobre aquisição de bens por via electrónica pela Administração Pública, elaborado pelo grupo de trabalho constituído na sequência da aprovação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 27 de Setembro.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 21/2002, de 31 de Janeiro	Determina que os organismos públicos devem adoptar planos adequados de gestão da aquisição, uso e actualização de programas de computador, incluindo as possibilidades de agregação de compras e os processos de aprovisionamento electrónico, assim como a promoção da utilização de software aberto ou livre.

Sociedade de Informação e Governo Electrónico	
Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de Novembro	Define o novo enquadramento institucional da actividade do Governo em matéria de sociedade da informação, da inovação e do governo electrónico.
Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de Abril	Aprova o regime de aquisição de bens por via electrónica por parte dos organismos públicos.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 107/2003, de 12 de Agosto	Aprova o Plano de Acção para a Sociedade da Informação.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de Agosto	Aprova o Plano de Acção para o Governo Electrónico.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2003, de 12 de Agosto	Aprova a Iniciativa Nacional para a Banda Larga.
Decreto-Lei n.º 165/2004, de 6 de Julho	Altera o artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, que aprova o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital.
Decreto Regulamentar n.º 25/2004, de 15 de Julho	Regulamenta o Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de Agosto, que aprova o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 190/2005, de 17 de Novembro	Aprova o Plano Tecnológico.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 5 de Agosto	Processo de reestruturação da Administração Pública, visando uma racionalização das suas estruturas centrais e promovendo a descentralização de funções, a desconcentração coordenada e a modernização e automatização de processos.
Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de Janeiro	Cria a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.
Decreto-Lei n.º 153/2007, de 27 de Abril,	Aprova a orgânica da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.
Portaria n.º 551/2007, de 30 de Abril.	Aprova os Estatutos da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.
Programa Nacional de Compras Electrónicas	
Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003, de 12 de Março	Determina a adopção de várias medidas concretas visando a generalização da prática da aquisição de bens e serviços por via electrónica na Administração Pública e no tecido empresarial e incumbe a UMIC de proceder à respectiva implementação e acompanhamento, em articulação com outras entidades.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de Agosto	Aprova o Programa Nacional de Compras Electrónicas, atribuindo a sua responsabilidade à UMIC.
Decreto-Lei n.º 255/2003, de 21 de Outubro	Adopta um regime especial para a realização de despesas, no âmbito do Programa Nacional de Compras Electrónicas, do projecto do portal do cidadão e dos projectos associados à racionalização de custos de comunicação da Administração Pública.
Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças n.º 11830/2006, de 2 de Junho	Constitui um grupo de trabalho incumbido da preparação do anteprojecto de diploma de criação da UNC – Unidade Nacional de Compras, EPE, e respectivos estatutos, bem como da articulação desta entidade nacional com as diversas unidades ministeriais de compras.
Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro	Procede à definição do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) e, à criação e aprovação dos estatutos da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP).
Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho	Define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas.
Contratos Públicos de Aprovisionamento	
Decreto Regulamentar n.º 44/80, de 30 de Agosto	Aprova a estrutura e define as atribuições da Direcção-Geral do Património do Estado.
Portaria n.º 717/81, de 22 de Agosto	Aprova o conjunto de normas que respeitam a acordos a estabelecer entre a Central de Compras do Estado e fornecedores.
Decreto-Lei n.º 129/83, de 14 de Março	Integra a Central de Compras do Estado na Direcção-Geral do Património do Estado.
Portaria n.º 161/99 de 23 de Fevereiro	Homologa os contratos públicos de aprovisionamento, que estabelecem as condições de fornecimento ao Estado de microcomputadores, redes de comunicação de dados e serviços e suportes lógicos.
Portaria n.º 640/2000, de 7 de Abril	Procede à prorrogação, pelo período de um ano, da validade dos contratos públicos de aprovisionamento de microcomputadores, redes de comunicação de dados e serviços e suportes lógicos.
Portaria n.º 596/2001, de 2 de Março	Procede à prorrogação, pelo período de um ano, da validade dos contratos públicos de aprovisionamento de microcomputadores, redes de comunicação de dados e serviços e suportes lógicos.



Enquadramento Comunitário	
Directiva 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de Junho de 1993	Relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento.
Directiva 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Abril de 2004	Relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.
Comunicação Interpretativa n.º 2006/C/179/02	Determina a aplicação dos princípios comunitários de contratação pública aos contratos de prestação de serviços de valor abaixo dos limiares comunitários, defendendo que o conjunto de princípios fundamentais definidos pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para a celebração de contratos públicos derivam directamente das regras e dos princípios do Tratado CE, e que se aplicam à adjudicação de contratos de prestação de serviços de valor abaixo dos limiares comunitários.
Regulamento (CE) n.º 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho	Estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais.

ANEXO III – PROGRAMA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO – CARACTERIZAÇÃO DAS MEDIDAS

MEDIDA	DESCRIÇÃO	OBJECTIVOS
Medida 1 – Uma Sociedade da Informação para Todos	Compreende investimentos em TIC que contribuam para a generalização do acesso a todos os cidadãos, a promoção da coesão digital, bem como a utilização de TIC para a promoção da língua e cultura portuguesa a nível universal. Inclui projectos relacionados com: massificação da utilização da Banda Larga; desenvolvimento de novos produtos, conteúdos e serviços dirigidos aos Cidadãos com Necessidades Especiais (CNE), às minorias étnicas e comunidades imigrantes; minimização de barreiras digitais; disponibilização de serviços e informações aos portugueses residentes no estrangeiro; reforço da presença universal da língua e cultura portuguesa a nível mundial.	Massificação da utilização da Banda Larga; Desenvolvimento de novos produtos, conteúdos e serviços dirigidos aos Cidadãos com Necessidades Especiais (CNE), às minorias étnicas e comunidades imigrantes; Minimização de barreiras digitais; Disponibilização de serviços e informações aos Portugueses residentes no estrangeiro; Reforço da presença universal da língua e cultura portuguesa a nível mundial.
Medida 2 – Novas Capacidades	Abrange investimentos que visem, a partir da utilização de TIC, promover a cultura digital. Inclui projectos relacionados com: certificação de competências em TIC; habilitação do sistema de ensino com redes de comunicação mais eficazes e de Banda Larga; aquisição de computadores para utilização directa pelos alunos; sistemas de informação e de gestão do sistema educativo; massificação de formação em competências básicas em TIC e formação ao longo da vida; centros de competência Nónio e conteúdos multimédia; implementação de sistemas de aprendizagem electrónica, nomeadamente Campus Virtuais.	Certificação de competências em TIC; Habilitação do sistema de ensino com redes de comunicação mais eficazes e de Banda Larga; Aquisição de computadores para utilização directa pelos alunos; Sistema de informação e de gestão do sistema educativo; Massificação de formação em competências básicas em TIC e formação ao longo da vida; Centros de competência e conteúdos multimédia.
Medida 3 – Serviços públicos orientados para o cidadão e afirmação de uma Administração Pública moderna e eficiente	Compreende investimentos em TIC visando: colocar os serviços públicos cada vez mais próximos e disponíveis ao cidadão e empresas (serviços públicos interactivos); adaptar os serviços de retaguarda (back-office) aos novos canais de relacionamento e tornar a Administração Pública mais eficiente, eficaz e respeitada pelo cidadão. Isto é: agilizar a Administração Pública, valorizar os seus funcionários e massificar a Administração Pública electrónica. Inclui, assim, projectos relacionados i) com sites dos organismos, Portal do Cidadão, Portugal.gov.pt, Portal da Administração Pública. e do Funcionário Público; ii) com a adaptação dos serviços de retaguarda e iii) com a formação dos funcionários públicos em TIC.	Promoção de serviços públicos interactivos e massificação da Administração Pública Electrónica; Adaptação dos serviços de retaguarda; Formação dos funcionários em TIC.
Medida 4 – Novas capacidades tecnológicas e racionalização de custos de comunicação	Inclui investimentos que visem a disponibilização centralizada de instrumentos de trabalho que capacitem tecnicamente os vários organismos no desenvolvimento adequado das suas TIC, de infra-estruturas comuns de comunicação que permitam a interconectividade e interoperabilidade entre os vários sistemas de informação dos organismos, normalizar arquitecturas, racionalizar custos e partilhar informação de uma fonte segura, obtendo mais valias importantes em termos de redução de custos. Inclui projectos relacionados com: ligação em banda larga de toda a A.P., racionalização de infra-estruturas de comunicação; aquisição de equipamentos de hardware e <i>software</i> ; interoperabilidade e segurança digital.	Ligação em Banda Larga a toda a A.P.; Racionalização de infra-estruturas de comunicação; Interoperabilidade e segurança digital.
Medida 5 – Gestão eficiente de compras	Abrange investimentos com vista a implementar o processo de adopção de compras electrónicas, promover a confiança das empresas e dos cidadãos nos mecanismos de aquisição electrónica, fortalecer o mercado promovendo a qualidade da oferta de serviços de suporte às compras electrónicas e assegurar a actualização do enquadramento legal necessário ao desenvolvimento das compras electrónicas. Inclui projectos relacionados com: definição da estratégia, objectivos e monitorização das compras electrónicas; implementação das compras electrónicas no tecido empresarial e a criação de condições de base para a generalização das compras electrónicas.	Definição da estratégia, objectivos e monitorização das compras electrónicas; Implementação das compras electrónicas; Implementação das compras electrónicas no tecido empresarial e a criação de condições de base para a generalização das compras electrónicas.



MEDIDA	DESCRIÇÃO	OBJECTIVOS
Medida 6 – Serviços Próximos do Cidadão e Adesão aos Serviços Públicos Interactivos	Compreende investimentos em TIC efectuados centralmente com vista a proporcionar serviços públicos locais próximos e disponíveis ao munícipe, aumento das qualificações em TIC dos funcionários públicos locais, transferência de novas atribuições e competências para as autarquias locais, cativar e fidelizar os cidadãos e as empresas nos novos canais electrónicos de prestação dos serviços públicos interactivos. Inclui projectos relacionados com: promoção dos serviços públicos locais; modernização da A.P. local; promoção e descentralização apoiada pelo governo electrónico local; promoção da utilização de uma infra-estrutura tecnológica; promoção das compras tecnológicas locais; garantir a adesão dos serviços públicos locais; comunicação de serviços; promoção da confiança nos serviços electrónicos; promoção da utilização e da experimentação e medição da satisfação. Estes projectos devem derivar de transferências da administração central com vista ao apoio à administração local.	Promoção dos Serviços Públicos locais; Modernização da A.P. local; Promoção e descentralização apoiada pelo Governo Electrónico local; Promoção da utilização de uma infra-estrutura tecnológica; Promoção das compras electrónicas locais; Garantir a adesão dos serviços públicos locais; Comunicação de serviços; Promoção da confiança nos serviços electrónicos; Promoção da utilização e da experimentação e medição da satisfação.
Medida 7 – Melhor cidadania	Integra investimentos em TIC, na óptica de melhoria da participação democrática. Inclui projectos relacionados com: promoção do associativismo electrónico; desenvolvimento de portais que possibilitem aos cidadãos um papel mais activo na tomada de decisão política em Portugal; sistema de voto electrónico; implementação de um sistema nacional de avaliação da qualidade da prestação dos serviços públicos e de um sistema nacional de reclamações e sugestões, suportado pelas TIC.	Promoção do associativismo electrónico; Desenvolvimento de portais que possibilitem aos cidadãos um papel mais activo na tomada de decisão política em Portugal; Sistema de voto electrónico; Implementação de um sistema nacional de avaliação da qualidade de prestação dos serviços públicos e de um sistema nacional de reclamações e sugestões, suportado pelas TIC.
Medida 8 – Saúde ao Alcance de Todos	Compreende investimentos que visem utilizar as TIC no sector da saúde. Inclui projectos relacionados com: melhoria da rede de informação da saúde; serviços de saúde em linha; cartão do utente e processo clínico electrónico; telemedicina.	Melhoria da rede de informação da saúde; Serviços de saúde em linha; Cartão do utente e processo clínico electrónico; Difusão da telemedicina.
Medida 9 – Novas Formas Criar Valor Económico	Abrange investimentos com vista à promoção da economia digital, isto é, incentivar a expansão do modelo de negócio electrónico. Inclui projectos relacionados com: desenvolvimento de soluções interoperáveis de negócios electrónicos; promoção de portais verticais de indústrias e portais horizontais de suporte a marcas portuguesas; implementação do teletrabalho.	Desenvolvimento de soluções interoperáveis de negócios electrónicos; Promoção de portais verticais de indústrias e portais horizontais de suporte a marcas portuguesas; Implementação do teletrabalho.
Medida 10 – Conteúdos atractivos	Inclui investimentos com vista à criação de um sector de conteúdos forte e dinâmico. Inclui projectos relacionados com: produção de conteúdos úteis e atractivos para os cidadãos; apoio à produção de conteúdos inovadores; acesso a conteúdos culturais e históricos.	Produção de conteúdos úteis e atractivos para os cidadãos; Apoio à produção de conteúdos inovadores; Acesso a conteúdos culturais e históricos.

Fonte: SIPIDDAC e DGO (“Definição de conteúdos de programas e medidas”).

ANEXO IV – PROGRAMA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO – OBJECTIVOS E INDICADORES

Objectivos	Indicadores	Unidade Medida	Situação de Partida	Meta p/ Ano Orçamento		
				2006	2007	2008
Duplicar os utilizadores regulares da <i>Internet</i> até (...)	Utilizadores regulares da <i>Internet</i> (pop. total)	%		32	39	46
Triplicar o n.º de agregados familiares c/ acesso à <i>Internet</i>	Ligação à <i>Internet</i> em BL nos agregados familiares	%		19	26	34
Duplicar rede de E. <i>Internet</i> para acesso público em (...)	Número de espaços <i>Internet</i>	n.º		265	350	430
Aumentar n.º de empregos do sector das TIC	Trabalhadores no sector TIC em % do total do emprego	%		2	2	2
Aumentar utilização de comércio electrónico de for (...)	Encomenda de bens ou serviços através da <i>net</i>	% da pop.		5	8	12
Aumentar n.º de pessoas que participam em acções ed (...)	Indivíduos (25-64 anos) que participam em acções	%		5	7	9
Assegurar a ligação em BL de todas as escolas do país	Escolas ligadas em BL em % total de escolas	%		100	100	100
Multiplificar o n.º de computadores nas escolas	Alunos por computador nas escolas (1.º e 2.º ciclo)	n.º		15	13	10
Adopção da facturação electrónica em todos os serviços	Organismos da AP prestadores de serviços com factura electrónica	%			100	100
Acesso público gratuito a serviços públicos na <i>internet</i>	Serviços públicos acessíveis gratuitamente <i>online</i>	%		30	80	95
Disponibilização da totalidade dos serviços públicos (...)	Serviços públicos básicos totalmente disponíveis <i>online</i>	%		60	80	95
Disponibilizar em local único na <i>net</i> de todos concursos (...)	Concursos da AP disponíveis em local único na <i>net</i>	%		20	80	95
Aquisição comunicações por concursos em todos sectores (...)	Organismos da AP com aquisição de comunicações por concurso	%			100	100
Disponibilização em local único na <i>net</i> dos concursos da AP para aquisição de bens e serviços	Concursos AP para aquisição de bens/serv. em local único na <i>net</i>	%		10	60	85
Disponibilização de Caderno Eleitoral em plataforma electrónica	Caderno Eleitoral em plataforma electrónica	Sim=1			1	1
Assegurar o baixo preço de acesso perm. à <i>internet</i> (...)	Preço do serviço de acesso perm. à <i>net BD</i>	n.º ord.cres		13	10	7
Realização de inquéritos anuais à utilização das TIC	N.º de exercícios de Inquérito	n.º		3	4	5
Avaliação da presença da AP na <i>internet</i>	N.º de exercícios de avaliação	n.º		2	3	4

Fonte: SIPIDDAC.



ANEXO V – AMOSTRA DOS CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

(em euros)

Projectos	Entidade executora	Contratos		Execução	
		Descrição	Valor	Até 31-12-2007	2007
2690 GETCID/SNIT e portal do ordenamento do território e urbanismo	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano	Avaliação de execução dos PDM	26 620,00	26 620,00	26 620,00
		Família GeoMedia	37 796,14	37 796,14	37 796,14
		Implemento projecto SIG na WEB da DGOTDU (GETCID/SIOT) autonomização tarefas / Desertwatch	125 836,94	125 836,94	125 836,94
		Fornecimento de <i>upgrades</i> para produtos licenciados pela Intergraph à DGOTDU e respectivo suporte técnico informático	32 299,01	32 299,01	32 299,01
		Aquisição infra-estrutura tecnológica de suporte ao SNIT e ao Portal do Ordenamento do Território e Urbanismo (OT/U)	118 121,05	118 121,05	118 121,05
		Serviço consultoria para reengenharia dos processos e procedimentos da DGOTDU	87 725,00	87 725,00	87 725,00
		Inventariação, selecção e normalização, informação territorial fundamental no SNIT	90 024,00	72 019,20	72 019,20
		Aquisição de serviços consultoria para concepção implementação de plano para a garantia de qualidade da informação territorial a integrar no SNIT/PORTAL OT/U	59 895,00	41 926,50	41 926,50
		Aquisição serviços instalação e de personalização de GeoMedia WEBMAP Professional	87 836,32	31 040,25	31 040,25
		Aquisição serviços consultoria para concepção implementação da 1.ª fase do PORTAL OT/U	41 624,00	33 299,20	33 299,20
		Inventariação, selecção e normalização da informação territorial e fundamental ao SNIT	90 024,00	13 093,80	13 093,80
		Desenho do fluxo da informação processual dos instrumentos de gestão territorial	72 358,00	72 358,00	72 358,00
5527 Informação digital do IFADAP/INGA	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IP	Servidores aplicativos para iDigital	219 618,12	219 618,12	219 618,12
		Licenciamento ADOBE LiveCycle Forms e Readers Extensions	186 480,00	186 480,00	186 480,00
		Licenciamento PowerCenter - Lic.& Options	292 043,10	271 833,10	271 833,10
		<i>Outsourcing</i> 7 recursos humanos - de 1/01/2007 a 28/02/2007	61 443,20	61 443,20	61 443,20
		<i>Outsourcing</i> 7 recursos humanos - de 1/03/2007 a 30/04/2007 (Renovação)	61 443,20	61 443,20	61 443,20
983 Racionalização dos serviços de administração das pescas	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura	Comunicação de dados circuitos e banda larga - <i>Frame Relay</i>	53 917,86	53 917,86	-
		Serviços de manutenção evolutiva do SI2P	226 167,77	226 167,77	-
		Nova plataforma de <i>storage</i> e de dispositivo de <i>backup</i>	59 101,60	59 101,60	-
		Licenciamento SmartDOCS	40 788,46	40 788,46	-
		Renovação do contrato de manutenção evolutiva do SI2P - EDINFOR - para o ano de 2006	233 215,34	233 215,34	-
		Comunicação de dados circuitos e banda larga - <i>Frame Relay</i>	49 042,05	49 042,05	-
		Implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA (2.ª fase + 3.ª fase)	72 244,42	72 244,42	-
		Serviços adicionais - SI2P	49 915,00	49 915,00	-
		Serviços adicionais - Pesca Lúdica	41 835,00	41 835,00	-
		Renovação do contrato de manutenção evolutiva do SI2P - EDINFOR - para o ano de 2007	240 445,09	240 445,09	240 445,09
		<i>Upgrade</i> da infra-estrutura de servidores & SAN	67 349,44	67 349,44	67 349,44
Serviços adicionais - SI2P	36 484,63	36 484,63	36 484,63		
2793 Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sistemas de informação	Secretaria-Geral do Ministério da Economia e Inovação	Sistema integrado de gestão de atendimento e gestão de documentos	123 388,72	123 388,72	-
		Contrato de "Site Licensing"	53 650,63	53 650,63	-
		Licenciamento dos produtos Oracle no MAET	154 120,58	154 120,58	-
		Serviços técnicos de informática	23 716,00	23 716,00	-
		Licenciamento ORACLE	38 387,25	38 387,25	-
		Aquisição de solução de <i>storage</i> e solução de <i>backups</i>	225 800,71	225 800,71	-
Aquisição de servidores para o domínio da Secretaria-Geral	22 439,45	22 439,45	-		

(em euros)

Projectos	Entidade executora	Contratos		Execução	
		Descrição	Valor	Até 31-12-2007	2007
2793 Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sistemas de informação	Secretaria-Geral do Ministério da Economia e Inovação	Implementação e operacionalização do projecto piloto de compras electrónicas no Ministério da Economia e da Inovação	139 150,00	139 150,00	–
		Aquisição de sistema de <i>firewall</i> para a Secretaria-Geral	32 499,35	32 499,35	32 499,35
		Servidores DL 360 G5	24 509,06	24 509,06	24 509,06
		Sistema de informação do Ministério da Economia e da Inovação - SIMEI	299 511,30	299 511,30	299 511,30
4249 Dinamização das compras electrónicas do MOPTC	Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Fornecimento de serviços de implementação, operacionalização e generalização das compras públicas electrónicas no MOPTC	133 100,00	66 550,00	66 550,00
		Fornecimento de serviços de consultadoria para realização do estudo e integração do sistema de <i>back office</i> Quidgest com a plataforma de compras electrónicas e com o Sistema de Informação Contabilística (SIC) da SG do MOPTC	53 966,00	53 966,00	53 966,00
		Fornecimento de serviços de consultadoria no âmbito da generalização e operacionalização das compras electrónicas no MOPTC	28 919,00	28 919,00	28 919,00
4424 Compras electrónicas do MADRP	SG do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	Op. Compras electrónicas (2005)	148 830,00	148 830,00	–
		Op. Compras electrónicas (Nov/Dez 2006)	10 285,00	10 285,00	–
		Op. Compras electrónicas (Jan/Fev 2007)	10 285,00	10 285,00	10 285,00
		Op. Compras electrónicas (2007)	73 810,00	44 286,00	44 286,00
4635 Compras electrónicas do MAOTDR	SG do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	Operacionalização e generalização do projecto de compras públicas electrónicas no MAOTDR	62 500,00	6 250,00	6 250,00
		Implementação e operacionalização do projecto – piloto de compras públicas electrónicas na vertente tecnológica no MAOTDR	99 000,00	99 000,00	79 200,00
3238 Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre património arquitectónico	Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana	Fontes documentais - II - Aquisição de um serviço de tratamento e descrição arquivísticos preliminares de unidades documentais a submeter a digitalização	209 893,58	209 893,58	–
		Fontes documentais - Serviço de digitalização de documentos textuais e de desenvolvimento e instalação de sistema de gestão electrónica de documentos de arquivo - Aquisição de serviços	2 448 879,53	2 448 879,53	–
		Fontes documentais - Serviço de digitalização de documentos textuais e de desenvolvimento e instalação de sistema de gestão electrónica de documentos de arquivo - Equipamento informático	2 443 480,69	2 443 480,69	–
		Fontes documentais - Preservação e conservação de documentos fotográficos e gráficos dos arquivos da DGEMN	107 334,90	107 334,90	–
		ProNIC - Protocolo para a Normalização da Informação Técnica na Construção	1 064 500,00	1 064 500,00	–
		Complemento da informação, no âmbito do projecto Inventário da Paisagem Cultural em ambiente SIG de Identificação e delimitação de unidades de paisagem de Portugal Continental: Estudos e caracterização dos factores antrópicos	14 701,50	14 701,50	–
		Estudo da estrutura não edificada do núcleo urbano da cidade de Vila Viçosa	8 954,00	8 954,00	8 954,00
5611 Infra-estrutura nacional de informação geográfica (IENIG)	Instituto Geográfico Português	Aquisição de <i>software</i> para desenho, edição, transformação e validação de documentos XML (Extensible Markup Language)	998,75	998,75	998,75
		Aquisição de serviços destinados à produção de uma nova versão do Editor de Metadados de Informação Geográfica (MIG), em código aberto, com o objectivo de impulsionar as boas práticas e estudos para a documentação de Informação geográfica, de acordo com os requisitos da directiva INSPIRE	24 800,00	24 800,00	24 800,00
		Instalação e configuração do <i>software</i> de suporte ao Projecto IENIG, de forma a contribuir para construção de uma Infra-estrutura de Informação Geográfica na Comunidade Europeia, para apoio à formulação, implementação e avaliação das políticas da União Europeia, conforme preconizado pela Directiva INSPIRE	99 712,16	99 207,04	99 207,04
		Plataforma colaborativa Confluence, visando apoiar, de uma forma organizada e estruturada, o trabalho interinstitucional em rede, a partilha do conhecimento e a decisão	2 715,30	2 715,30	2 715,30

Nota: Os valores indicados para a execução são os indicados pelas entidades executoras e com base nos quais foi realizado o processo de amostragem.



ANEXO VI – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS SELECIONADOS – TAXAS DE EXECUÇÃO (2007)

(em euros)

Projecto	Executores (Min./Entidade)	Fontes de Financiamento	Dotação Inicial	Dotação Disponível	Executado	Taxa de execução (%)		
						Inicial	Ajustada	
2690 GETCID/SNIT e portal do ordenamento do território e urbanismo	MAOTDR DGOTDU	FN – Cap. 50	397.552	431.302	428.308	107,7%	99,3%	
		Fin. Comunitário	¹⁾ 577.230	577.230	292.686	50,7%	50,7%	
		O. Fontes						
		Total	974.782	1.008.532	720.994	74,0%	71,5%	
5527 Informação digital do IFADAP/INGA	MADRP IFAP	FN – Cap. 50	250.000	248.400	242.247	96,9%	97,5%	
		Fin. Comunitário	²⁾ 750.000	745.100	726.742	96,9%	97,5%	
		O. Fontes						
		Total	1.000.000	993.500	968.989	96,9%	97,5%	
983 Racionalização dos serviços de administração das pescas	MADRP DGPA	FN – Cap. 50	950.000	869.407	869.364	91,5%	100,0%	
		Fin. Comunitário						
		O. Fontes						
		Total	950.000	869.407	869.364	91,5%	100,0%	
2793 Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sistemas de informação	MEI SGMEI	FN – Cap. 50	698.229	636.141	633.608	90,7%	99,6%	
		Fin. Comunitário	²⁾ 30.000	30.000		0,0%	0,0%	
		O. Fontes						
		Total	728.229	666.141	633.608	87,0%	95,1%	
4249 Dinamização das compras electrónicas do MOPTC	MOPTC SGMOPTC	FN – Cap. 50	60.000	49.500	31.812	53,0%	64,3%	
		Fin. Comunitário	²⁾ 180.000	180.000	117.622	65,3%	65,3%	
		O. Fontes						
		Total	240.000	229.500	149.434	62,3%	65,1%	
4424 Compras electrónicas do MADRP	MADRP SGMADRP	FN – Cap. 50	25.000	98.052	98.052	392,2%	100,0%	
		Fin. Comunitário	²⁾ 75.000	75.000	41.873	55,8%	55,8%	
		O. Fontes						
		Total	100.000	173.052	139.925	139,9%	80,9%	
4635 Compras electrónicas do MAOTDR	MAOTDR SG	FN – Cap. 50	37.563	31.558	30.398	80,9%	96,3%	
		Fin. Comunitário	²⁾ 112.689	112.689	72.997	64,8%	64,8%	
		O. Fontes						
		Total	150.252	144.247	103.395	68,8%	71,7%	
3238 Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre património arquitectónico	MAOTDR IHRU	FN – Cap. 50	911.750	799.983	745.156	81,7%	93,1%	
		Fin. Comunitário	²⁾ 520.737	520.737	397.800	76,4%	76,4%	
		O. Fontes						
		Total	1.432.487	1.320.720	³⁾ 1.142.956	79,8%	86,5%	
5611 Infra-estrutura nacional de informação geográfica (IENIG)	MAOTDR IGP	FN – Cap. 50	700.000	154.959	153.834	22,0%	99,3%	
		Fin. Comunitário						
		O. Fontes						
		Total	700.000	154.959	153.834	22,0%	99,3%	

Obs: 1) FSE 2) FEDER 3) Os valores apresentados pelo IHRU indicam uma execução de € 1.265.823 em 2007.

Fonte: Entidades executoras e SIPIDDAC.

ANEXO VII – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO MATERIAL DOS PROJECTOS SELECIONADOS – OBJECTIVOS E INDICADORES (2007)

Projecto	Objectivos / Indicadores	Meta para 2007	Execução material efectiva	Taxa de realização
2690	Instalação hardware/software necessário ao funcionamento do PORTAL Portal OT/U a funcionar em regime de acesso público	1 unid.	1 unid.	100%
	Instalação hardware/software necessário ao funcionamento do GETCID GETCID a funcionar em regime de acesso público	1 unid.	1 unid.	100%
	Instalação hardware/software necessário ao funcionamento do SIGEPP SIGEPP a funcionar em regime de acesso público	1 unid.	–	–
	Definição quadro operativo SNIT / celebração de contratos e acordos 1 - Acordos partilha informação e integração experimental dos nós nacionais regionais 2 - Acções de divulgação e difusão	1 – 5 unid. 2 – 6 unid.	1 – 0 unid. 2 – 3 unid.	– 50%
5527	Suporte ao processo de candidaturas via internet Número de candidaturas	100.000 (n.º)	235.000 (n.º)	235%
983	Reestruturação módulos aplicativos do Sistema de Informação Módulos reestruturados	1 unid.	2 unid.	200%
	Expansão do SI Pescas a novas áreas aplicativos Módulos implementados	1 unid.	1 unid.	100%
	Desenvolver sistema gestão arquivo histórico e corrente Módulos implementados	3 unid.	–	–
	Manter actualizar hardware, software, comunicações 1 – Postos de trabalho criados/actualizados 2 – Substituição / upgrade de servidores 3 – Actualização/substituição equipamento comunicações	1 – 5 unid. 2 – 1 unid. 3 – 1 unid.	1 – 20 unid. 2 – 6 unid. 3 – 2 unid.	1 – 400% 2 – 600% 3 – 200%
2793	Redução de custo de OMG (Operação, Manutenção e Gestão) 1 – Renovação do parque informático 2 – Poupança entre o custo do licenciamento Microsoft 3 – Organismos / sites integrados na rede VOIP do MEI 4 – Equipamentos abrangidos pelo controlo de inventário	1 – 25% 2 – 20% 3 – 5 unid. 4 – 20%	1 – 46% 2 – 50% 3 – 3 unid. 4 – 100%	1 – 184% 2 – 250% 3 – 60% 4 – 500%
	Optimização dos recursos 1 – Organismos / sites alojados na gestão de conteúdos 2 – Organismos alojados na gestão bibliográfica 3 – Poupança nos custos das aquisições 4 – Org. integrados no Sistema de Informação do MEI	1 – 7 unid. 2 – 7 unid. 3 – 30% 4 – 8 unid.	1 – 7 unid. 2 – 8 unid. 3 – – 4 – 6 unid.	1 – 100% 2 – 114% 3 – – 4 – 75%
	Garantir elevada disponibilidade dos serviços da rede Paragens prolongadas não programadas	Sit. de partida 4 unid. Obj. 1 unid.	1 unid.	100%
	Aumentar eficácia aquisições bens e serviços Aluguer / aquisição da ferramenta de sistema compras	1 unid.	–	–
4249	Centralização de procedimentos Acções de consultadoria a realizar	Situação de partida 4 unid.	2 unid.	–
4424	Aumentar a eficiência gerando poupanças no processo Redução de tempo	3 minuto/hom	6 minuto/hom	200%
	Aprofundar conhecimento da estrutura de custos Elaboração relatório por organismo envolvido	8 unid.	6 unid.	75%
	Racionalização estrutura de custos pela agregação 1 – N.º de catálogos por família de produtos 2 – N.º de procedimentos de compra	1 – 2 catálogos. 2 – procedimentos.	1 – 11 catálogos 2 – 8 procedimentos	1 – 550% 2 – –
	Desenvolver competências internas nas entidades 1 – Criação Unid Minist. Compras (UCM) n.º formações 2 – Criação Unid Minist. Compras (UCM) n.º utilizadores 3 – N.º de formações	1 – 7 UMC 2 – 70 utilizadores 3 – 43 acções	1 – – 2 – 80 utilizadores 3 – 9 acções.	1 – – 2 – 114% 3 – 21%
4635	Implementação da 1.ª vaga de organismos Organismos aderentes	15 unid.	28 unid.	187%
	Implementação da 2.ª vaga de organismos Organismos aderentes	11 unid.	28 unid.	255%
	Generalidades das compras electrónicas Documentos produzidos	4 unid.	4 unid.	100%
	Desenvolvimento de mecanismos de gestão e controle Relatórios elaborados	2 unid.	2 unid.	100%



Projecto	Objectivos / Indicadores	Meta para 2007	Execução material efectiva	Taxa de realização
4635	Adjudicação de serviços de consultoria Adjudicações	1 unid.	1 unid.	100%
3238	Conservação, valorização de desenhos técnicos e artísticos N.º de desenhos tratados	14 milhares	Não indicado no SIPIDDAC	Não indicado no SIPIDDAC
	Conservação, valorização e divulgação de documentos textuais N.º de metros de prateleiras ocupadas c/ documentos	681 metros		
	PRONIC – Base de dados sobre materiais e trabalhos de construção Base de dados	0,50 unid.		
	Aplicação da metodologia carta de risco N.º de processos realizados	11 unid.		
	Inventariação do património 1 – Elaboração e actualização do inventário de imóveis 2 – Inventariação de conjuntos urbanos	1 – 1.400 unid. 2 – 10 unid.		
	Digitalização e tratamento de espólios e arquivos N.º de documentos processados	5 milhares		
	Preservação e conservação de documentos fotográficos N.º de documentos	18 milhares		
5611	Externalização de serviços Componentes do sistema	40 %.	40 %	100%
	Divulgação e sensibilização da comunidade geográfica Acções de divulgação e sensibilização	10 %.	10 %	100%
	Verificação e conversão de metadados Metadados e serviços aplicacionais	4500 unid.	6000 unid.	133%
	Carregamento de metadados de conjuntos dados geográficos Conjuntos de dados produzidos pelas entidades	10 %.	0,10 %	1%

Fonte: SIPIDDAC.

ANEXO VIII A – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS SELECIONADOS – PIDDAC INICIAL (2007)

(em euros)

Medida	Projecto	Designação	Entidade responsável	Total inicial	Orçamento do Estado			Outras Fontes		Financiamento Comunitário	
					Receitas Gerais	Receitas Próprias	Fin. Comunitário	Fin. Nacional	Fin. Comunitário	FEDER	FSE
M003	02690	GETCID/SNIT e Portal do Ordenamento do Território e Urbanismo	DGOTDU	974.782	397.552	0	577.230	0	0	0	577.230
	05527	Informação iDigital do IFADAP/INGA	IFAP	1.000.000	250.000	0	0	0	750.000	750.000	0
M004	00983	Racionalização dos serviços de administração das pescas	DGPA	950.000	950.000	0	0	0	0	0	0
	02793	Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sist. informação	SGMEI	728.229	698.229	0	30.000	0	0	30.000	0
M005	04249	Dinamização das compras electrónicas do MOPTC	SGMOPTC	240.000	60.000	0	180.000	0	0	180.000	0
	04424	Compras electrónicas do MADRP	SGMADRP	100.000	25.000	0	75.000	0	0	75.000	0
	04635	Compras electrónicas do MAOTDR	SGMAOTDR	150.252	37.563	0	112.689	0	0	112.689	0
M010	03238	Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre património arquitectónico	IHRU	1.432.487	911.750	0	520.737	0	0	520.737	0
	05611	Infra-estrutura nacional de informação geográfica (IENIG)	IGP	700.000	700.000	0	0	0	0	0	0
Total				6.275.750	4.030.094	0	1.495.656	0	750.000	1.668.426	577.230

Fonte: SIPIDDAC.



Tribunal de Contas

ANEXO VIII B – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS SELECIONADOS – PIDDAC AJUSTADO DISPONÍVEL (2007)

(em euros)

Medida	Projecto	Designação	Entidade responsável	Total Ajustado Disponível	Orçamento do Estado			Outras Fontes		Financiamento Comunitário	
					Receitas Gerais	Receitas Próprias	Fin. Comunitário	Fin. Nacional	Fin. Comunitário	FEDER	FSE
M003	02690	GETCID/SNIT e Portal do Ordenamento do Território e Urbanismo	DGOTDU	1.008.532	397.552	33.750	577.230	0	0	0	577.230
	05527	Informação iDigital do IFADAP/INGA	IFAP	993.500	248.400	0	0	0	745.100	745.100	0
M004	00983	Racionalização dos serviços de administração das pescas	DGPA	869.407	869.407	0	0	0	0	0	0
	02793	Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sist. informação	SGMEI	666.141	636.141	0	30.000	0	0	30.000	0
M005	04249	Dinamização das compras electrónicas do MOPTC	SGMOPTC	229.500	49.500	0	180.000	0	0	180.000	0
	04424	Compras electrónicas do MADRP	SGMADRP	173.052	73.810	24.242	75.000	0	0	75.000	0
	04635	Compras electrónicas do MAOTDR	SGMAOTDR	144.247	7.600	23.958	112.689	0	0	112.689	0
M010	03238	Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre património arquitectónico	IHRU	1.320.720	799.983	0	0	0	520.737	520.737	0
	05611	Infra-estrutura nacional de informação geográfica (IENIG)	IGP	154.959	154.959	0	0	0	0	0	0
Total				5.560.058	3.237.352	81.950	974.919	0	1.265.837	1.663.526	577.230

Fonte: SIPIDDAC.

ANEXO VIII c – PROGRAMAÇÃO E EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PROJECTOS SELECIONADOS – PIDDAC EXECUTADO (2007)

(em euros)

Medida	Projecto	Designação	Entidade responsável	Total Executado	Orçamento do Estado			Outras Fontes		Financiamento Comunitário	
					Receitas Gerais	Receitas Próprias	Fin. Comunitário	Fin. Nacional	Fin. Comunitário	FEDER	FSE
M003	02690	GETCID/SNIT e Portal do Ordenamento do Território e Urbanismo	DGOTDU	720.994	394.558	33.750	292.686	0	0	0	292.686
	05527	Informação iDigital do IFADAP/INGA	IFAP	968.989	242.247	0	0	0	726.742	726.742	0
M004	00983	Racionalização dos serviços de administração das pescas	DGPA	869.364	869.364	0	0	0	0	0	0
	02793	Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sist. informação	SGMEI	633.608	633.608	0	0	0	0	0	0
	04249	Dinamização das compras electrónicas do MOPTC	SGMOPTC	149.434	31.812	0	117.622	0	0	117.622	0
M005	04424	Compras electrónicas do MADRP	SGMADRP	139.925	73.810	24.242	41.873	0	0	41.873	0
	04635	Compras electrónicas do MAOTDR	SGMAOTDR	103.395	6.440	23.958	72.997	0	0	72.997	0
M010	03238	Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre património arquitectónico	IHRU	1.142.956	745.156	0	0	0	397.800	397.800	0
	05611	Infra-estrutura nacional de informação geográfica (IENIG)	IGP	153.834	153.834	0	0	0	0	0	0
Total				4.882.499	3.150.829	81.950	525.178	0	1.124.542	1.357.034	292.686

Fonte: SIPIDDAC.



ANEXO IX A – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/08-AUDIT
Relatório n.º 54/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Entidade devedora: Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	70		6 180,30
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)

ANEXO IX B – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/08-AUDIT
Relatório n.º 54/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Direcção-Geral das Pescas e Agricultura

Entidade devedora: Direcção-Geral das Pescas e Agricultura

Regime jurídico: AA
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	62		5 473,98
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO IX C – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/08-AUDIT
Relatório n.º 54/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Instituto Geográfico Português

Entidade devedora: Instituto Geográfico Português

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	22		1 942,38
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)

ANEXO IX D – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

**Proc.º n.º 06/08-AUDIT
Relatório n.º 54/08-2.ª Secção**

Entidade fiscalizada: Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação

Entidade devedora: Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	80		7 063,20
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO IX E – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/08-AUDIT

Relatório n.º 54/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Secretaria-Geral da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

Entidade devedora: Secretaria-Geral da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	36		3 178,44
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)

ANEXO IX F – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/08-AUDIT
Relatório n.º 54/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

Entidade devedora: Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	40		3 531,60
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO IX G – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/08-AUDIT

Relatório n.º 54/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Entidade devedora: Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	26		2 295,54
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)

ANEXO IX H – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/08-AUDIT
Relatório n.º 54/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas

Entidade devedora: Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas

Regime jurídico: AA
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	74		6 533,46
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



ANEXO IX I – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/08-AUDIT
Relatório n.º 54/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

Entidade devedora: Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana

Regime jurídico: AA
AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial				
Acções na área da residência oficial	88,29	96		8 475,84
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ªS

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ªS.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António P. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)

ANEXO IX J – NOTA DE EMOLUMENTOS

(Nos termos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [RJETC], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e 3-B/2000, de 4 de Abril).

Auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 06/08-AUDIT
Relatório n.º 54/08-2.ª Secção

Entidade fiscalizada: UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.

Entidade devedora: UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.

Regime jurídico: AA

AAF

Unid: euros

Descrição	BASE DE CÁLCULO			Valor
	Custo Standard ^{a)}	Unidade Tempo	Receita Própria/ Lucros	
Acções fora da área da residência oficial	119,99	7		839,93
Acções na área da residência oficial	88,29	35		3 266,73
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				4 106,66
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 668,05
Limite máximo (VR)				16 680,50
Emolumentos a pagar				1 668,05

a) Cfr. Resolução n.º 4/98-2.ª S

b) Artigo 10.º, n.ºs 1 e 2 do RJETC e Resolução n.º 3/2001-2.ª S.

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário

(António Marques do Rosário)



Tribunal de Contas

ANEXO X – RESPOSTAS DAS ENTIDADES AUDITADAS

Este anexo é enviado em CD-ROM



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL

INSTITUTO GEOGRÁFICO PORTUGUÊS

Direcção

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor-Coordenador da Direcção-Geral do
Tribunal de Contas
Tribunal de Contas – Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

04.11.2008* 7994

Data: 03.11.2008 **N. Ref.ª** 273/DG/2008 **V. Ref.ª** Proc. nº 06/08 – Audit DA III.1

Assunto: AUDITORIA AO PROGRAMA “P01 – SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO
ELECTRÓNICO” DO PIDDAC.
RESPOSTA EM SEDE DE EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.

Exmo Senhor Auditor-Coordenador, Dr. António de Sousa e Menezes:

Na sequência da recepção do VI ofício nº 17784, de 03 de Novembro de 2008, subordinado ao assunto em epígrafe, o Instituto Geográfico Português, em sede do exercício do contraditório nada tem a apontar à substância do Relato da Auditoria identificada em epígrafe.

Não obstante, e dentro do espírito de boa colaboração institucional, apenas se refira que no ponto 1.15, a fls. 18 é identificado o Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e do Ambiente como entidade que tutela o Instituto Geográfico Português, sendo certo que de acordo com a orgânica do XVII Governo Constitucional, a actual designação é Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Por último, salienta-se que não obstante o Instituto Geográfico Português já cumprir a generalidade das recomendações elaboradas para a globalidade dos organismos auditados, reveste especial interesse e relevância obter um diagnóstico externo dos procedimentos

DGTC 05 11'08 21644

IGP - Ofício

N. Ref.º: 273/DG/2008

Data: 03.11.2008

p. 2/2

adoptados no organismo, em especial quando consubstanciados em trabalhos com a qualidade revelada no relato da presente auditoria.

Com os melhores cumprimentos, *e considerações*

O Director-Geral

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'A' followed by a long, horizontal, wavy line that ends in a small dot.

Arménio dos Santos Castanheira

- Eng.º Geógrafo -

Carlos Manuel Silvério da Palma
Rua dos Cordoeiros, n.º 50 – 3.º Esq.º
1200-128 LISBOA

**REGISTADO COM
AVISO DE RECEPÇÃO**

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência Sua Comunicação
Ofício n.º 17897 3 de Novembro de 2008

Lisboa, aos 10 de Novembro de 2008.

ASSUNTO: Processo n.º 06/08 – AUDIT, DA III.1 – Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC – ANEXO 1 D – Entidade: Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação (SGMEI); Projecto 2793 – Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sistemas de informação – Carlos Palma/Secretário-Geral Adjunto do MEI.

Exmo. Senhor -

Carlos Manuel Silvério da Palma, também conhecido e que usa assinar, como **Carlos Palma**, notificado e com sinais no âmbito do Processo identificado em epígrafe para, querendo, proceder ao pagamento voluntário da multa, no valor de € 1.174,86 (Mil, cento e setenta e quatro Euros e oitenta e seis cêntimos), ou para deduzir as alegações que tenha por convenientes referentes ao mencionado Relatório, vem perante V. Ex.ª usar das duas faculdades que lhe são concedidas.

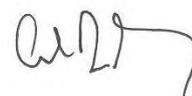
Isto porque admitindo, sem prejuízo de conceder, como adiante se demonstrará, o signatário, à cautela, conforma-se com a multa de € 1.174,86 (Mil, cento e setenta e quatro Euros e oitenta e seis cêntimos), que lhe foi aplicada, solicitando, para tanto o envio das competentes Guias para efeitos de pagamento voluntário, levando contudo à douta consideração desse venerando Tribunal de Contas o que a seguir se expende.

A admissão do pagamento voluntário tem tão-somente a ver com o facto de o signatário não ter como, factual e documentalmente, provar da sua inocência neste processo, a não ser com o recurso às alegações que a seguir deduz.

Com efeito não exercendo já qualquer tipo de cargo dirigente na Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação, o signatário não tem como consultar ou mesmo de reconstituir o processo que deu azo a esta censura por parte desse douto Tribunal de Contas.

Agora aquilo que pode referir em seu abono é que exercendo funções de dirigente na Administração Pública há, ininterruptamente, cerca de 20 anos, é a primeira vez que vê o seu nome manchado com a alegação que não agiu no estrito cumprimento da Lei, o que mal compreende, como se procurará demonstrar.

1



DTTC 11 11'08 21960

Carlos Manuel Silvério da Palma
Rua dos Cordoeiros, n.º 50 – 3.º Esq.º
1200-128 LISBOA

Tanto quanto lhe é possível referir a propósito do caso *sub judice*, a Direcção de Serviços de Sistemas de Informação - DSSI, da Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação - SGMEI, propôs superiormente a aquisição do software aplicacional OutSystems Hub Edition, desenvolvido pela empresa OutSystems.

Tratava-se, de acordo com a DSSI de uma ferramenta de agregação, que permitiria suportar um conjunto de aplicações, que se revelavam estruturantes para o normal funcionamento da SGMEI.

Com efeito, tendo a SGMEI sido erigida em unidade de Prestação Centralizada de Serviços – PCS, a um conjunto de Serviços do Ministério da Economia e da Inovação (10 Direcções-Gerais), a quem prestava serviços, de âmbito técnico-administrativo de natureza transversal, no âmbito dos Recursos Humanos, Financeiros/Orçamentais, Jurídicos, Documentais e de Arquivo e no âmbito das Tecnologias de Informação e Comunicação, sentiu-se a necessidade de se deter uma ferramenta aplicacional que conseguisse fazer a agregação, desde logo, da recolha da assiduidade dos vários Serviços do MEI, integrados na PCS e a canalizasse de forma segura para a SGMEI, depois a existência de uma ferramenta de recolha e tratamento dos pedidos de serviço entrados na SGMEI e, por fim, a existência de um sistema de gestão documental, todas estas aplicações perfeitamente integradas e interoperativas.

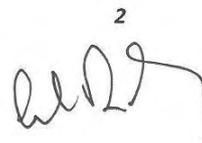
De acordo com a DSSI o software aplicacional OutSystems Hub Edition garantiria a existência agregada de todas aquelas plataformas.

Foi, igualmente, referido pela DSSI que a adjudicação com recurso aos então Contratos Públicos de Aprovisionamento – CPA, da Direcção-Geral do Património - DGP, poderia ser efectuada, já que embora a empresa OutSystems ali não constasse, tal produto era comercializado pela empresa Tecnidata, a qual constava do catálogo dos CPA.

E, nesse sentido foi contactada a empresa Tecnidata, para apresentar proposta de aquisição daquela ferramenta aplicacional.

É perfeitamente natural que no processo possa constar uma proposta apresentada pela empresa OutSystems, porquanto os contactos iniciais e preparatórios de um processo de aquisição foram desenvolvidos com aquela empresa. E, salvo o devido respeito, já aí era referido da possibilidade de aquisição com recurso aos Contratos Públicos de Aprovisionamento da DGP, isto porque foi a empresa OutSystems, que, então, indicou da possibilidade da aquisição do software aplicacional OutSystems Hub Edition, através da Tecnidata.

Poder-se-ia ter seguido a via do recurso a uma aquisição com fundamento na alínea d), do n.º 1, do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, já que apenas e tão-somente era a empresa OutSystems a desenvolver o software aplicacional OutSystems Hub Edition, mas existindo uma outra via que garantia maior segurança jurídica optou-se por esta.

2


Carlos Manuel Silvério da Palma
Rua dos Cordoeiros, n.º 50 – 3.º Esq.º
1200-128 LISBOA

Admite-se que o processo administrativo em apreço possa ter sido desmembrado e diluído em vários serviços da SGMEI, já que nele intervieram a DSSI, a Direcção de Serviços de Gestão de Aprovisionamento e Logística – DSGAL e a Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais - DSGRFP.

E, por esta circunstância, não tenha sido encontrado a proposta então apresentada pela Tecnidata, agora o que mal se compreende é de que como seria possível efectuar-se uma adjudicação, sem ter subjacente a existência de uma proposta. Então qual seria o valor a pagar ? O indicado pela empresa OutSystems ? Mas seria esse o valor de referência ou seria aquele que efectivamente foi apresentado pela Tecnidata e que serviu de base à adjudicação.

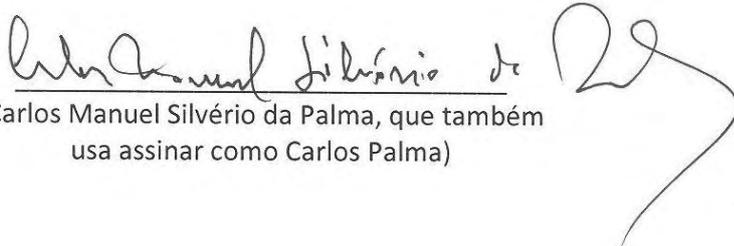
São, pois, estas interrogações, acrescidas da circunstância de que quando o processo veio a despacho superior e em que o signatário emitiu os pareceres agora contraditados, o mesmo se achava conforme as boas regras das finanças públicas, isto é, contendo todas as peças documentais sustentatórias do processo de decisão e isto é para o signatário inquestionável, simplesmente cometendo à DSGAL a incumbência de comunicar à empresa Tecnidata a adjudicação e à DSGRFP a competência de proceder ao pagamento da adjudicação efectuada, poderá, em algum momento ulterior ter o processo ficado disperso por estas duas unidades orgânicas, não sendo possível a sua reconstituição por deficiências organizativas, facto este que se leva à douta consideração do venerando Tribunal de Contas.

TERMOS EM QUE:

- 1. Se requer a esse douto e venerando Tribunal de Contas que tome como como boas e plausíveis as alegações agora deduzidas pelo signatário, sendo, conseqüentemente, ilibado da infracção de que é acusado;*
- 2. E que, a não serem aceites as mesmas, conformando-se com a douta decisão, lhe sejam emitidas as Guias para pagamento voluntário da multa, no montante de € 1.174,86 (Mil, cento e setenta e quatro Euros e oitenta e seis cêntimos);*
- 3. A não ser que e, do mesmo modo, sendo o signatário primário neste tipo de situações, lhe seja aplicado o disposto na alínea c), do n.º 8, do artigo 65.º, da Lei 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Setembro, 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto, isto é, que lhe seja relevada a responsabilidade financeira que lhe é imputada.*

Apresento a V. Ex.ª a expressão dos meus melhores cumprimentos e

E. D.


(Carlos Manuel Silvério da Palma, que também
usa assinar como Carlos Palma)

3

Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Vossa Referência: Proc. N° 06/08-Audit. DA III.1

ASSUNTO: Autoria ao Programa “P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico”
do PIDDAC

Isabel de Lima Mayer Alves Moreira, de ora em diante alegante, portadora do cartão de cidadão n° 1zz2, residente na Av. Helen Keller n° 19, 2° esquerdo, 1400-197, Lisboa, vem, na sequência do despacho do Excelentíssimo Juiz Conselheiro da Área, exarado no processo supra referenciado, apresentar, tendo em conta o Relato de Auditoria, em especial no que concerne aos pontos 2.5.4 e à respectiva parte do **Anexo IE** as suas **ALEGAÇÕES**, o que faz nos termos e com os fundamentos seguintes:

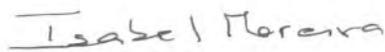
1. Quanto às infracções referidas nos pontos 2.5.4, a alegante, muito embora não prescindia de alegações conjuntas com os demais citados, nada tem a referir nem tal lhe poderia ser exigido.
2. Na verdade, no **Anexo IE** surge apenas o nome da alegante, sem mais, quando esta era, à data, apenas adjunta do secretário de Estado Adjunto das Obras Públicas Transportes e Comunicações.
3. Nessa qualidade, não teve qualquer envolvimento na concepção do projecto em causa nem tão pouco no procedimento escolhido para o levar avante.
4. A escolha do procedimento coube à Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações, escolha essa que é sujeita a aprovação ministerial.
5. A alegante durante essa fase preparatória não tinha qualquer conhecimento do processo em causa.

DGTC 14 11'08 22211

6. Uma vez tudo decidido, e faltando um elemento para o júri, foi-lhe pedido pela Secretaria de Estado onde trabalhava para fazer parte de um júri no dia y.
7. Foi tão só o que a alegante fez. Perguntou a quem preparou o processo qual seria o seu papel e em face do procedimento **já escolhido, já decidido e a que a alegante fora completamente alheia**, exerceu o seu papel de membro de júri.
8. Em face do exposto, seria uma **flagrante violação do princípio da justiça** responsabilizar a alegante por ter participado no **cumprimento de instruções do Gabinete** de que era adjunta na fase final de um procedimento ao qual foi completamente alheia.

Termos em que se roga um despacho de arquivamento do Proc. N° 06/08-Aud DA III.1 relativamente à alegante.

Lisboa, 12 de Novembro de 2008


Isabel Moreira

Exmo. Senhor Dr. António de Sousa e Menezes

M.I. Auditor-Coordenador

Direcção-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069 – 045 Lisboa

Processo n 06/08 – Audit DA III.1

Autorizei a abertura do concurso para aquisição de serviços proposto na informação nº 284/DSID/03-DA.

Não pretendo alijar responsabilidades. Mas se é só por isso que sou responsabilizado, como se me afigura, parece-me nada haver de irregular na autorização:

Porque não há aí ainda senão enquadramento geral, sem destringa das invocadas alíneas.

Porque na fase de lançamento do concurso não era necessário, inevitável, que iria o mesmo ter de ser sujeito a concurso internacional.

Se compulsarmos o Despacho n.º 8460/2002 (2.ª série). D.R. n.º 97, Série II de 2002-04-26, vemos que:

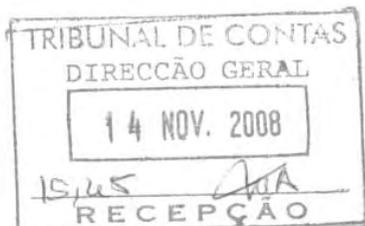
130 000 direitos de saque especiais (DSE) correspondiam a € 162 293; e que

200 000 direitos de saque especiais (DSE) ascendiam a € 249 681.

Isto mostra como, sobretudo sem IVA, o valor indicado (abaixo de 200 000 €) não tinha à partida que impor concurso internacional.

Considerando a reconhecida competência e o rigor da actuação administrativa e legal da ex-DGEMN, frequentemente chamada para assessorar concursos de outras entidades, creio tratar-se de caso único ao longo dos 17 anos que estive na sua Direcção. De facto, no decorrer deste período foi a DGEMN objecto de Auditorias levadas a cabo por diferentes Entidades, e efectuadas com particular regularidade, sem que alguma vez se tivessem detectado falhas desta dimensão ou que merecessem sanções.

O alto grau de confiança na actuação dos Serviços, era reforçado pelo apoio prestado pelo Gabinete Jurídico e pela Direcção de Serviços de Planeamento e Informação que, por norma, verificava todos os contratos. Saliento a especial competência do seu Director que foi chamado como formador, para



DGTC 14 11'08 22219

acções de formação no Tribunal de Contas, no âmbito da aplicação prática dos diplomas que regulavam os contratos de empreitadas e de aquisição de serviços.

Quanto à admissão da proposta, opino, como única explicação, que a singularidade de haver apenas um concorrente e a vontade de os membros do júri em ver avançar um procedimento que viam como vantajoso para o Estado tenham prevalecido, levando a não ponderar a hipótese de não admitir a proposta.

Julgo ser compreensível alguma equiparação, que um júri sem especial formação jurídica e com pouca experiência de procedimentos de concurso, tenha feito entre a preparação profissional da empresa e a reconhecida experiência dos sócios e colaboradores dela. Não terá sido consciencializado que os 15 meses apontados como falha tivessem que impor, por escassos três meses, novo recomeçar de tudo, e eventualmente voltar a ter o mesmo e único concorrente.

Peço desculpa por referir isto, mas sucede que as várias entidades que verificaram o concurso, Tribunal de Contas incluído, pelo Visto dado, não optaram por impedir a concretização contratual, o que me cimenta a convicção da relativamente pouca gravidade do verificado no procedimento concursal.

Não invoco tal para mim, mas peço consideração para os que foram meus colaboradores em termos de ser considerada a prescrição, tendo em conta que ao sermos agora notificados pela primeira vez no processo do TC, já decorreram mais de 5 anos não só da abertura do concurso, mas da própria adjudicação final.

Levando em consideração o exposto acima, o facto de a DGEMN ter sido extinta e o signatário se encontrar aposentado desde então, o já terem decorrido cinco anos nesta data, a razoabilidade da expectativa, ao autorizar a proposta constante da inf. nº 284/DSID/03-DA 284, de que já tinha sido escrutinado o enquadramento legal e, que a aplicação da sanção já não terá efeito de correcção em actuações futuras, venho requerer que a sanção sejam retirada.

Se apesar do exposto vier a ser entendido que a sanção não pode ser retirada, então, de modo semelhante ao que é corrente na aplicação das Leis criminais, para as situações de menor gravidade, solicito que haja uma primeira vez de “pena suspensa”.

Venho ainda requerer, que o exposto possa aproveitar à relevação das eventuais falhas dos funcionários da ex-DGEMN que reconheço como dedicados Servidores Públicos.

Lisboa, 14 de Novembro de 2008


Vasco Martins Costa

Rua Prof. Queiróz Veloso 14

1600-658 Lisboa

Exmo. Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor-Coordenador
Tribunal de Contas
Direcção-Geral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 • Lisboa

Data: 14-11-2008

V/Refª.: Proc. Nº 06/08 -
Audit DA III.1

N/refª.:

Assunto: Auditoria ao Programa "P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Exmo. Senhor Auditor-Coordenador,

Na sequência da análise efectuada ao Relato de Auditoria ao Programa "P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC, em especial no que concerne às respectivas conclusões e recomendações, a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP) tem a honra de lhe prestar a seguinte informação:

1) A ANCP encontra-se a executar um plano de lançamento de 15 Concursos Públicos com publicidade internacional para celebração de Acordos Quadro (AQ) que irão abranger o dobro das categorias de Bens e Serviços anteriormente cobertas pelos Contratos públicos de Aprovisionamento (CPA);

2) O ponto de situação à data da execução do mencionado plano é o seguinte:

- 3 Acordos Quadro celebrados: Comunicações Móveis, Combustíveis Rodoviários e Papel, Economato e Consumíveis de Impressão;
- 3 Concursos em fase de elaboração de Relatório Final, Audiência Prévia ou apreciação de Propostas: Cópia e Impressão, Equipamento Informático e Licenciamento de Software;
- 4 Concursos em curso: Veículos Automóveis e Motociclos, Seguro Automóvel, Higiene e Limpeza e Energia;
- 2 Concursos em fase final de preparação para lançamento até ao final do corrente mês de Novembro: Vigilância e Segurança e Plataformas Electrónicas de Contratação Pública;
- 3 Concursos em preparação: Redes de Comunicações, Comunicações Fixas e de Dados, Viagens e Alojamentos e Alimentação.

DTTC 14 11'08 22235

Página:1



3) A conclusão dos concursos atrás referidos permitirá, não só a cessação total dos CPA, bem como a respectiva desactivação do Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público (CTAP), actualmente designado por Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP), com a celebração de uma nova geração de Acordos Quadro, de cujas principais características se deve assinalar:

- Standardização, definição e limitação dos Bens e Serviços que podem ser adquiridos ao seu abrigo, eliminando a lógica anterior de montra dos produtos e serviços de cada fornecedor qualificado.
- As actualizações futuras de bens e serviços implicarão, sempre, a substituição dos bens e serviços anteriormente existentes nos AQ, desde que cumpridas as condições fixadas nos cadernos de encargos respectivos, isto é, cumprimento de requisitos mínimos e preços máximos, não se permitindo, portanto, o crescimento dos bens e serviços constantes dos AQ.
- A definição exaustiva nos cadernos de encargos dos requisitos técnicos, funcionais e de qualidade dos bens e serviços constantes em cada AQ, permitindo à ANCP proceder às actualizações consideradas pertinentes.
- A ANCP disponibiliza a todas as entidades adquirentes um Manual de Utilização dos Acordos Quadro, assegurando, dessa forma, o necessário conhecimento para a correcta tramitação dos procedimentos aquisitivos ao seu abrigo.
- Finalmente, a obrigatoriedade de consulta a todas as entidades co-contratantes nos AQ, assegura a permanente competitividade dos fornecedores e potencia a realização de poupanças nos procedimentos aquisitivos públicos.

4) A ANCP tem em curso a implementação do modelo tecnológico de suporte ao Sistema Nacional de Compras Públicas, onde está previsto garantir, na medida do possível, a interligação entre as plataformas de contratação e as plataformas transaccionais, estando mesmo, em conjunto com a GeRAP, a verificar as possibilidades de interligação adicional ao futuro Sistema de Contabilidade do Estado.

Com os melhores cumprimentos,



Pedro Rodrigues Felício
Presidente Conselho Administração)



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Secretaria-Geral

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua data	Processo n.º	Serviço	Ofício n.º
Proc n.º 06/08 - Audt III.1			SGA IR	OF/3364/2008/SGA IR

ASSUNTO: AUDITORIA AO PROGRAMA "P01 - SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRONICO" DO PIDDAC

Em cumprimento do Despacho de Exmo. Senhor Juiz Conselheiro da Área, exarado no processo supra referenciado vem os citados, Isabel Maria Esteves da Rosa, Pedro Vicente Rodrigues Bernardino e Isabel Lima Mayer Moreira apresentar as suas alegações.

Com os melhores cumprimentos,

Pelos alegantes

Isabel da Rosa

Isabel da Rosa

Anexo:

Rua de S. Mamede, ao Caldas, n.º 23, 1100-533 Lisboa
Telefone: (351) 218811300 | Fax: (351) 218876131
E-mail: sg@sg.moptc.pt
URL: <http://www.sg.moptc.pt>

DGTC 14 11 08 22239

M.
23
T.R.

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Proc.º de Auditoria n.º 06/2008 – Audit DA III.1

(Ofícios n.º 17919, 17918, 17902 de 03 Nov.08)

AUDITORIA AO PROGRAMA

“P 01 - SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO” PIDDAC

Os membros da Comissão que conduziu o procedimento **Isabel Maria Mexia da Rosa, Isabel Lima Mayer Moreira e Pedro Vicente Bernardino**, este último também como subscritor da informação n.º 7/EPC/2006, de 17 de Maio de 2006, notificados para os termos dos art.º 13.º e 87.º n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vêm apresentar as suas

ALEGAÇÕES

Nos termos e com os fundamentos seguintes:

EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS

I – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA DA COMISSÃO

O Relato de Auditoria aponta como fundamentador do cometimento de infracção financeira, passível de constituir os ora alegantes

Em responsabilidade **financeira sancionatória**:

- Na acta de Ponderação de critérios de adjudicação, datada de 5 de Agosto de 2005, a Comissão que conduziu o procedimento fixou ainda para o factor “**grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais**” o sub-factor “**requisitos técnicos e**

m.
23
T.R.

funcionais” (aí designado “critérios”), com ponderações e critérios de classificação das propostas não previstos no programa do procedimento:

Requisitos técnicos e funcionais (com peso de 35%):

- Especificações técnicas da solução – 6%
- Interoperabilidade – 6%
- Segurança – 14%
- Adequação à legislação em vigor – 2%
- Grau de autonomia na Gestão e Administração da aplicação – 7%

1. Em 5 de Agosto de 2005 a Comissão reuniu com o objectivo de definir “*a ponderação a aplicar aos diferentes elementos que interferem na aplicação do critério de adjudicação – proposta economicamente mais vantajosa*”.
2. Nessa medida, a Comissão deliberou definir os subfactores com base nos quais iria proceder à avaliação das propostas.
3. Assim, tendo presente a salvaguarda dos princípios da igualdade e da imparcialidade, a Comissão teve o cuidado de proceder à realização da reunião antes do envio/saída dos ofícios convite aos concorrentes (o que só veio a acontecer em 16.08.2005).
4. Refere o Relato do Tribunal de Contas que este procedimento originou a introdução de subfactores não previstos do programa do procedimento, o que é susceptível de responsabilidade financeira.
5. Todavia, não podem os alegantes concordar com tal entendimento, quando o que fizeram não foi alterar nenhum dos factores de avaliação, mas sim especificar o mais exaustivamente possível a sua aplicação, vinculando dessa forma o modo

M.
P3
I.R.

de proceder da Comissão aos termos definidos em acta e cerceando a sua capacidade de análise subjectiva das propostas.

6. De facto, a aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa à análise das propostas necessitava de concretização, sob pena de introdução grande margem de subjectividade ao trabalho a realizar por parte da Comissão.
7. Importa referir que, os ora alegantes consideram que nada na lei (Dec.-Lei n.º 197/99) impede a Comissão de adoptar uma metodologia que considere adequada à análise e valoração dos vários aspectos da proposta, bem como da sua conformação aos factores definidos no critério de adjudicação.
8. Assim, por uma questão de transparência a Comissão considerou dever proceder à definição dos subfactores e critérios a que se iria vincular na análise das propostas que viesse a receber.
9. Por outro lado, nos termos da lei, os concorrentes tinham acesso à referida acta caso o tivessem solicitado, ao longo de todo o tempo que decorreu o processo.
10. Além disso, no momento da notificação do projecto de Decisão Final para efeitos de Audiência Prévia todos os concorrentes foram notificados da aplicação daquela metodologia de análise e avaliação de propostas, bem como convidados a consultar o processo.
11. Aliás, esta metodologia é utilizada pelo próprio legislador no Dec.-Lei n.º 197/99, quando no art.º 94.º a prevê como forma de vincular os poderes de análise subjectivos da Comissão no caso dos concursos públicos.
12. Assim, considera a Comissão ter ficado demonstrado que a sua actuação se pautou sempre pelo cumprimento dos princípios da igualdade, transparência,

M.
P.B.
T.R.

imparcialidade e publicidade, pelo que, não deverão os seus membros ser responsabilizados financeiramente pelos actos praticados.

13. Importa finalmente sublinhar que o processo de aquisição *sub judice* revestia particular complexidade, desde logo porque estávamos perante um processo de aquisição de serviços novo, para o qual a entidade adjudicante tinha pouca experiência, o que originou os especiais cuidados da Comissão na condução do processo e nessa medida à escolha de uma metodologia que lhe permitisse ser o mais imparcial possível na análise das propostas sem perder de vista a componente tecnologia inovadora que se preparava para adquirir.

II – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA DE PEDRO VICENTE BERNARDINO, SUBSCRITOR DA INFORMAÇÃO N.º 7/EPC/2006, DE 17 DE MAIO DE 2006.

De acordo com o Relato de Auditoria o ora respondente é responsável pela elaboração da informação n.º 7/EPC/2006, de 17 de Maio de 2006, que propôs a adjudicação, sobre a qual recaiu a autorização do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

14. Terminado o procedimento em sede de Comissão, coube ao ora alegante proceder à elaboração da informação n.º 7/EPC/2006, de 17 de Maio de 2006, na qual se propõe a adjudicação ao primeiro classificado.
15. Assim, o ora alegante decidiu submetê-la à consideração do Secretário-Geral atendendo à ponderação dos seguintes aspectos que ponderou como mais relevantes:
- a) O procedimento decorria à mais de um ano. Iniciara-se em 1 de Junho de 2005 e só em 17 de Maio de 2006 se encontrava concluído para ser submetido a adjudicação;
 - b) Não havia quaisquer incorrecções que merecessem ser corrigidas;

mi
ps
re

- c) A considerar-se que o factor de ponderação “Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores” continha pendor subjectivo, este apenas valia 10% no critério de adjudicação e não suscitara reclamações/recursos em sede de Audiência Prévia;
- d) O procedimento foi realizado com respeito pelos princípios gerais de direito em matéria de contratação pública, nomeadamente dos princípios da igualdade, transparência, imparcialidade e publicidade.

EM CONCLUSÃO consideram os alegantes que a sua actuação não é susceptível de Responsabilidade financeira sancionatória:

Enquanto membros da Comissão

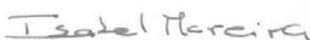
Com fundamento no cumprimento escrupuloso dos princípios da igualdade, transparência, imparcialidade e publicidade; na particular complexidade que o processo de aquisição *sub judice* revestia; e finalmente na não alteração do factor de avaliação referido no Relato de Auditoria.

Enquanto Subscritor da informação n.º 7/EPC/2006, de 17 de Maio de 2006

Com fundamento no cumprimento dos princípios da igualdade, transparência, imparcialidade e publicidade.



Isabel Maria Mexia da Rosa



Isabel Lima Mayer Moreira

W.
A.
R.

Pedro Vicente Bernardino

Pedro Vicente Bernardino



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Secretaria-Geral

Exm.º Senhor
Dr. José Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Rua Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua data	Processo n.º	Serviço	Ofício n.º
17765	03-11-2008	06/08-Audit DA III.1	SG	OF/3343/2008/SG

ASSUNTO: AUDITORIA AO PROGRAMA "P01-SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO" DO PIDDAC.

Tendo por referência o assunto em epígrafe, informo V.Exa. de que esta Secretaria-Geral não deixará de tomar em boa conta as observações, críticas e recomendações veiculadas no Relato.

No que respeita aos aspectos concretos entendo não se justificar o exercício do contraditório

Com os melhores cumprimentos.

O Secretário-Geral

Santos Cardoso

Anexo:

dgTC 14 11'08 22240

Mod. 0008 R00

Rua de S. Mamede, ao Caldas, n.º 23, 1100-533 Lisboa
Telefone: (351) 218811300 | Fax: (351) 218876131
E-mail: sg@sg.moptc.pt
URL: <http://www.sg.moptc.pt>

Pág.1/1



Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
Secretaria-Geral

Exm.º Senhor
Dr. José Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Rua Barbosa do Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua data	Processo n.º	Serviço	Ofício n.º
		06/08-Audit DA III.1	SG	OF/3350/2008/SG

ASSUNTO: AUDITORIA AO PROGRAMA "P01-SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO" DO PIDDAC.

Em resposta ao ofício nº 17906, de 3 de Novembro de 2008 relativo ao assunto em epígrafe, envio a V.Exa., em anexo, as alegações ao Relato de Auditoria que me foi remetido.

Com os melhores cumprimentos

O Secretário-Geral

Santos Cardoso

Anexo: O mencionado no texto

SC/AIS

Mod. 0008 R00

Rua de S. Mamede, ao Caldas, n.º 23, 1100-533 Lisboa
Telefone: (351) 218811300 | Fax: (351) 218876131
E-mail: sg@sg.moptc.pt
http://www.sg.moptc.pt

DGTC 14 11'08 22241

Pág.1/1

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Proc.º de Auditoria n.º 06/2008 – Audit DA III.1

**AUDITORIA AO PROGRAMA
“P 01 - SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO” PIDDAC**

José dos Santos Cardoso, Secretário-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, notificado nos termos dos art.º 13.º e 87.º n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vem apresentar as suas

ALEGAÇÕES

Nos termos e com os fundamentos seguintes:

EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

O Relato de Auditoria aponta como fundamentado do cometimento de infracção financeira, passível de constituir o ora alegante em responsabilidade **financeira sancionatória** o seguinte facto:

- Submeteu a adjudicação à aprovação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

1. A responsabilidade imputada ao ora alegante funda-se na sua participação na fase final do procedimento o que implica que este se veja na obrigação de responder pelos actos praticados anteriormente e, nessa medida, responder por todo o processo.
2. Desde logo, e como ponto prévio, refira-se que o ora alegante iniciou funções na Secretaria-Geral do MOPTC em Dezembro de 2005, portanto numa fase em que o procedimento *sub judice* já se encontrava em desenvolvimento, apenas tendo tomado conhecimento do conteúdo do processo quando a informação n.º 7/EPC/2006, de 17 de Maio de 2006 foi submetida à sua consideração para efeitos de adjudicação.
3. Assim, importa, neste momento, verificar os termos da realização do procedimento desde a sua abertura até à sua conclusão, o que se sistematiza em três fases tendo presente os aspectos considerados susceptíveis de responsabilidade financeira no Relato de Auditoria:



3.1. Abertura do Procedimento

- 3.1.1. O procedimento foi aberto através da informação n.º 3/SGA-RL/05, de 1 de Junho de 2005, elaborada pela Secretária-Geral Adjunta, tendo obtido parecer do então Secretário-Geral, em 16 de Junho de 2005 e obtido despacho de concordância de S. Exa. o Ministro em 20.07.2005.
- 3.1.2. Em análise posterior a Secretaria-Geral apercebeu-se de que o critério de adjudicação se encontrava incorrectamente expresso, por incluir aspectos subjectivos de análise das propostas.
- 3.1.3. Tal verificação originou a necessária correcção, em sede de elaboração da proposta de ofício-convite, o qual foi submetido à consideração e aprovação de S. Exa. o Ministro, que veio a ratificar as alterações introduzidas no critério de adjudicação.
- 3.1.4. Deste modo, verifica-se que o critério de adjudicação à proposta economicamente mais vantajosa foi mantido, tendo sido retirados os factores e ponderações com elementos subjectivos, isto é, Capacidade financeira (5%), Capacidade técnica (5%) e Experiência de implementação de soluções de compras electrónicas (5%), os quais foram substituídos por um factor que já não continha aquele vício “Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores”.
- 3.1.5. Muito embora aquele esforço, o Relato de Auditoria vem defender que este novo critério contém *“também elementos subjectivos dos concorrentes”*.
- 3.1.6. De facto, na análise então efectuada aos termos do procedimento este factor poderia ser considerado como assumindo maior pendor subjectivo, no entanto, não pode o ora alegante deixar de sublinhar o seguinte:
- 3.1.6.1. Este factor apenas tinha um peso relativo de 10% na decisão final;
- 3.1.6.2. Todos os concorrentes haviam tido acesso a essa informação não tendo a questão da sua eventual subjectividade sido levantada por nenhum deles até ao fim do procedimento;
- 3.1.6.3. De um ponto de vista substancial, a sua inserção justifica-se, com preocupação e cuidado, assumidos pela Secretária-Geral de assegurar a escolha de um fornecedor com experiência comprovada em projectos desta natureza, atentos os custos envolvidos, e a inovação das soluções tecnológicas que se pretendiam adquirir. Não pode o ora alegante deixar de sublinhar que anteriormente tinham existido apenas algumas experiências piloto em soluções desta natureza.
- 3.1.7. No que concerne à alteração das ponderações, verifica-se que o desaparecimento de três factores e a sua substituição por um apenas, originou que as ponderações do critério de adjudicação tiveram de ser também ajustadas. Assim, ao novo factor de avaliação das propostas

foi atribuída uma ponderação de 10%, o que implicou que a ponderação do factor “Grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais” tenha passado de 30% para 35%, por ser o factor que desde sempre foi considerado com maior peso relativo na decisão de adjudicação.

- 3.1.8. Verificou-se, assim, um esforço de cumprimento da lei na execução do procedimento o qual implicou a eliminação do factor de ponderação incorrecto e a sua consequente substituição por outro, considerado mais adequado bem como a adequação das respectivas ponderações, de sete factores para cinco, com o consequente respeito pelo critério, antes adoptado, de maior valorização do factor “Grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais”.
- 3.1.9. Em consequência, o programa do procedimento foi corrigido em conformidade e no momento do envio dos ofícios-convite os vícios encontravam-se já sanados, por via das alterações introduzidas.

3.2. Actos da Comissão

- 3.2.1 Em 5 de Agosto de 2005 a Comissão reuniu com o objectivo de definir *“a ponderação a aplicar aos diferentes elementos que interferem na aplicação do critério de adjudicação – proposta economicamente mais vantajosa”*.
- 3.2.2 Nessa reunião a Comissão deliberou definir os subfactores com base nos quais iria proceder à avaliação das propostas.
- 3.2.3 Verifica-se que a Comissão teve o cuidado de proceder à realização da reunião antes do envio/saída dos ofícios convite aos concorrentes (o que só veio a acontecer em 16.08.2005).
- 3.2.4 Refere o Relato do Tribunal de Contas que este procedimento originou a introdução de subfactores não previstos do programa do procedimento, o que é susceptível de responsabilidade financeira.
- 3.2.5 Com a devida vénia não se concorda com tal posição. De facto, a Comissão não alterou o factor de avaliação, tendo apenas especificado o mais exaustivamente possível a sua aplicação, vinculando dessa forma o seu modo de proceder nos termos constantes desta acta e cerceando a sua capacidade de análise subjectiva das propostas.
- 3.2.6. Desde logo, importa referir que nada na lei (Dec.-Lei n.º 197/99) impede a Comissão de adoptar uma metodologia que considere adequada à análise e valoração dos vários aspectos da proposta. Assim, por uma questão de transparência, a Comissão considerou dever proceder à definição da metodologia a que se iria vincular na análise das propostas que viesse a receber, podendo admitir-se que foram utilizadas as expressões menos felizes de factores e
- 3.2.7. Além disso, no momento da notificação do projecto de Decisão Final para efeitos de Audiência Prévia todos os concorrentes foram notificados da aplicação daquela metodologia de análise e avaliação

de propostas, bem como foram convidados a consultar o processo, não tendo sido colocadas quaisquer objecções.

3.3. Adjudicação

3.3.1. Terminado o procedimento foi presente ao ora alegante a informação n.º 7/EPC/2006, de 17 de Maio de 2006, subscrita por Pedro Vicente Bernardino (também presidente da Comissão) na qual se propunha a adjudicação ao primeiro classificado. Compulsado todo o processo, o ora alegante decidiu submetê-la à consideração e aprovação de S. Exa. o Ministro atendendo aos seguintes aspectos que ponderou como mais relevantes:

3.3.1.1. O procedimento decorria há mais de um ano. Iniciara-se em 1 de Junho de 2005 e só em 17 de Maio de 2006 se encontrava concluído para ser submetido a adjudicação;

3.3.1.2. As incorrecções anteriormente praticadas em sede de alteração dos factores e ponderações do critério de adjudicação encontravam-se sanadas por via da aprovação dos ofícios-convite por parte do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (Anexo I);

3.3.1.3. Analisando-se os diferentes conteúdos verificava-se que dos quatro que totalizavam 90% da ponderação não referiam elementos subjectivos dos concorrentes e apenas aquele a que foi atribuída a ponderação de 10% poderia ser considerada menos correcto;

4. No que respeita aos princípios previstos nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do Dec.-Lei n.º 197/99, permite-se o ora alegante discordar de que tenha havido qualquer violação, pelas razões que passa a descrever:

4.1. Quanto à transparência e publicidade deve acentuar-se que as condições essenciais do contrato, designadamente os critérios, estes foram previamente definidos e dados a conhecer com a carta convite a todos os interessados, não tendo sido alterados depois dessa data.

4.2. Aquando da audiência prévia foi remetido a todos os concorrentes o Relatório de Apreciação das Propostas que incluía todos os dados relativos à metodologia utilizada pela Comissão para avaliação das propostas no que respeita à forma utilizada para a valoração de cada um dos critérios, os ditos factores, portanto, com total transparência.

4.3. Relativamente ao cumprimento do princípio da igualdade foi adoptado igual tratamento em relação a todos os concorrentes aos quais foram proporcionadas iguais condições de acesso e de participação, não tendo existido qualquer discriminação.

4.4. No espírito do cumprimento do princípio da sã concorrência foram convidadas seis empresas, tantas quantas se sabia existirem no mercado, pelo que se procurou consultar o maior número de interessados possível.

4.5. No que respeita ao princípio da imparcialidade, não se vislumbra no procedimento qualquer cláusula que vise favorecer ou prejudicar qualquer dos concorrentes, não tendo havido qualquer reclamação do procedimento.

- 4.6. O princípio da estabilidade foi tido em conta, uma vez que depois de remetido o ofício-convite com os restantes elementos do procedimento, os mesmos mantiveram-se inalterados até final do mesmo.
5. Perante este quadro a alternativa à proposta de adjudicação do ora alegante seria a proposta de anulação do procedimento.
- 5.1. Esta situação, e tendo em conta o disposto no artigo 58.º do Dec.-Lei nº 197/99 quanto às razões a invocar para anulação do procedimento, não deixaria de provocar reacção por parte do concorrente vencedor, com um fim imprevisível;
- 5.2. Por outro lado, um novo procedimento não estaria concluído antes de meados do ano seguinte, 2007, o que acarretaria prejuízos para o interesse público, pondo em causa o Programa Nacional de Compras Electrónicas;
- 5.3. Na verdade, a inexistência da componente tecnológica em causa não iria possibilitar a poupança de cerca de € 168.000,00 (cfr. Doc. 2), na sequência, aliás, das poupanças anteriores verificadas no âmbito do Grupo de Projecto de Compras Electrónicas desta Secretaria-Geral, conforme é salientado na publicação "A Contratação Pública Electrónica", de Manuel Lopes Rocha e outros.

6. Em conclusão

- 6.1 O alegante considera que não houve violação do princípio da legalidade, designadamente do nº 3 do artigo 55º do Decreto-Lei nº177/99, uma vez que a Comissão se limitou a utilizar na metodologia de análise expressões que durante anos foram geralmente utilizadas em procedimentos.
- 6.2. E, como é sabido, mesmo no âmbito da Comissão Europeia os processos iniciados, contra Portugal, por essas razões, nunca passaram da fase pré-contenciosa (pelo menos até Dezembro de 2005), por terem sido sempre aceites as mesmas razões que aqui se invocam.
- 6.2. O alegante não vislumbra no procedimento qualquer violação ao cumprimento dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade previstos nos artigos 7º, 8º, 9º, 10, 11º e 14º do Decreto-Lei nº 197/99.
- 6.3. O alegante considera que, perante os factores em presença, a sua actuação no momento em que lhe é apresentada a Informação nº 7/EPC/2006, de 17 de Maio de 2006, não é susceptível de responsabilidade financeira sancionatória.

José dos Santos Cardoso



Secretário-Geral

Mário Marques da Silva
Rua Dr. João Soares, nº 10, 3º Dto
1600-062 LISBOA

Exmo Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ Refª
Proc. n 06/08-Audit
DA III.1

Data
2008-11-13

ASSUNTO: Auditoria ao Programa “PO1 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Na sequência do ofício de V. Exa, acima referenciado, cumpre apresentar as alegações ajustadas à situação concreta a que reporta o Anexo I D do Relatório, respeitando ao facto de não ter sido solicitado ao Instituto de Informática o parecer prévio previsto no artigo 13.º e no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto n.º 196/99, de 8 de Junho, para instrução do processo de aquisição de bens e serviços de informática de valor superior a três quartos do limiar comunitário (cfr. secções 2.4.4 e 2.5.4, conclusão n.º 37 e Anexo I D do Relatório).

1 - Dispõe o nº1 do artigo 12.º do Decreto Lei n.º 196/99, de 8 de Junho, que “... Os processos referentes à locação ou aquisição de bens de informática de montante, sem IVA, superior a três quartos do valor fixado por portaria do Ministro das Finanças para o limiar comunitário dos contratos de fornecimento de bens e serviços são obrigatoriamente submetidos a parecer prévio da entidade de coordenação sectorial do respectivo ministério....”

2 - Dispõe ainda o nº1 do artigo 13.º do citado diploma que “... As entidades de coordenação sectorial podem solicitar ao Instituto de Informática parecer prévio sobre os processos que lhe sejam submetidos, o qual deve ser emitido no prazo de 15 dias úteis após a sua recepção”.

Mário Marques da Silva
Rua Dr. João Soares, nº 10, 3º Dto
1600-062 LISBOA

3 – A Secretaria-Geral do MEI (SGMEI) é entidade legalmente designada como *entidade de coordenação sectorial* prevista no art. 9º do Dec. Lei nº 196/97, como aliás é salientado no último parágrafo da secção 2.4.4 do Relatório.

4 – Face ao anteriormente exposto nos pontos 1 e 3, foi entendimento dos serviços da SGMEI, corroborado pelo então Secretário-Geral (o signatário), que sendo a SGMEI a entidade de coordenação sectorial, com as competências fixadas no art. 10º do citado diploma, não se justificava nem se compreendia a conveniência da SGMEI ter de emitir um parecer para si própria.

De facto a SGMEI, enquanto entidade de coordenação sectorial, havia definido linhas de orientação para as tecnologias de informação, garantindo a interoperabilidade entre os sistemas de informação dos diversos serviços e organismos do MEI e, conseqüentemente, estava auto vinculada às referidas linhas de orientação fixadas e ao cumprimento das competências definidas nas Leis Orgânicas do MEI e da SG.

É certo que o legislador, ao incluir no Dec. Lei nº 196/99 a norma constante do nº1 do art. 12º, pretendeu salvaguardar a uniformização e compatibilização/interoperabilidade das aquisições de meios informáticos em cada Ministério, designadamente as de valor mais significativo, pelo que isso poderia representar de eventuais investimentos não produtivos. Mas também é certo que, pelo facto da SGMEI ser entidade de coordenação sectorial, estava garantida a tal uniformização e compatibilização no processo aquisitivo em causa, cuja finalidade e justificação estão bem patentes na Informação I-INF/00828/20067SG.

5 – Sobre o pedido de parecer ao Instituto de Informática, e tal como explicitado anteriormente no ponto 2, o legislador determinou a faculdade das entidades de coordenação sectorial poderem solicitar tal parecer. Salvo o devido respeito pela opinião expendida pelos distintos Auditores, é uma faculdade, não é uma obrigação.

Foi com esta convicção que os serviços da SG e do então Secretário-Geral (signatário), atento o articulado do diploma, entenderam não haver obrigação de solicitar tal parecer. Sempre se dirá que, pese embora a não obrigatoriedade do parecer, se a aquisição fosse de outra natureza, com um alcance tecnológico mais vasto, teria sido naturalmente equacionado o pedido de parecer, como forma de obter um enquadramento mais sustentável para a decisão. Mas não foi esse o caso.

6 – Face a tudo quanto antecede, e salvo melhor opinião, não se alcança como possa ter havido violação dos citados artigos e em consequência o cometimento de qualquer infracção geradora de responsabilidade financeira, por não ter sido solicitado ao Instituto de Informática o parecer em causa.

Mário Marques da Silva
Rua Dr. João Soares, nº 10, 3º Dto
1600-062 LISBOA

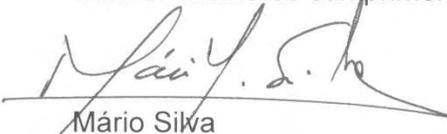
Termos em que:

- a) Se requer ao Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área que em consequência do alegado seja ilibado da infracção de que é acusado;
- b) A não assim, solicita-se que se considere que houve apenas negligência simples na sua actuação e como tal seja relevada a responsabilidade pela infracção financeira que lhe é imputada, uma vez que se preenchem os requisitos das alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Setembro, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.

E.D.

Aproveito para informar V. Exa que desde o passado dia 1 de Outubro me encontro na situação de aposentado.

Com os melhores cumprimentos



Mário Silva

DGTC 14 11'08 22244



Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Direcção-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, nº 61

1069-045 Lisboa

9-006667/2008/99
2008-11-14

SUA REFERÊNCIA
Proc. n.º 06/08 - Audit DA III.1

SUA COMUNICAÇÃO DE
3 NOV 08 17779

NOSSA REFERÊNCIA
DIR I-OFI/005086/2008/SG

ASSUNTO: Auditoria ao Programa "PO 1 - Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC.

A Secretaria Geral do Ministério da Economia e da Inovação, notificada nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e do artigo 73.º, n.º 3 da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto, para apresentar as suas alegações ao Relato de Auditoria, em especial no que concerne às conclusões e recomendações, vem fazê-lo, nos termos e com os fundamentos seguintes:

1 - A Auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas ao Programa "PO1 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC, transversal a vários serviços e organismos da Administração Pública, identificou em sede de conclusões, genericamente diversas situações irregulares, no âmbito da aquisição de bens e serviços onde a Secretaria Geral do MEI é visada, a par de outros organismos e particularmente identificou em concreto algumas situações em que terá havido preterição, por parte da SG do MEI, do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa.

a) No que toca ao genericamente identificado no ponto 3.6, pese embora não estejam identificadas em concreto as situações, esta Secretaria Geral admite que algumas possam de facto ter ocorrido.

Contudo, não podemos deixar de dizer que algumas das situações referidas se reportam a questões que só identificadas em concreto poderia a SG, responder, tais como a invocada falta de fundamentação do acto de adjudicação.

Porém, que as exigências decorrentes do acréscimo de atribuições inerentes à prestação centralizada de serviços (PCS) que compete a esta SG desde 2003, (cfr. DL. n.º 187/2003, de 20 de Agosto), hoje largamente consolidada, a necessidade de responder atempadamente às solicitações dos vários organismos e serviços integrados na PCS, a saída de pessoal qualificado da Administração Pública, a especial complexidade da contratação pública e a carência de equipas multi-disciplinares, não se compadece com o rigor processual que os procedimentos exigem.



TM.DIR.070.00

Pág. 1/5

Av. da República, 79
1069-218 LISBOA
Tel. 217 911 600
Fax 217 011 604
E-mail: secretaria.geral@sg.min-economia.pt



Com efeito, devido à carência de técnicos especializados, os procedimentos eram desenvolvidos nas diversas unidades orgânicas que davam início ao processo, tendo em atenção a matéria em causa da presente Auditoria, na direcção de serviços de informática, sem o devido acompanhamento jurídico, o que por vezes originava alguma inversão das formalidades legalmente exigidas, ou até erradas escolhas de procedimentos que tinham de ser corrigidas.

b) Foi o caso identificado na presente Auditoria no procedimento referente à aquisição feita à Unysis (Portugal), referida em nota de rodapé n.º 64, a página 36.

Com efeito, perante a apresentação pelos serviços de informática, unidade que acompanhava o processo, de uma proposta para a escolha de procedimento ao abrigo da alínea a) do n.º1 do artigo 86.º do Decreto Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, cujo enquadramento legal que não se afigurava correcto, foi substituída por outra que se considerou ser a adequada do ponto de vista legal, ao abrigo da alínea d) da mesma disposição, tentando assim corrigir em tempo o procedimento.

Esta sempre foi a postura da Secretaria Geral do MEI.

Por outro lado, mesmo admitindo a existência de algumas irregularidades, a SG apenas quis dar cumprimento às solicitações da PCS e responder às mesmas em tempo útil, sem nunca colocar em causa o interesse público, visando sempre obter a melhor prestação ao mais baixo custo.

2 - No que concerne aos procedimentos identificados em particular em sede de conclusões importa dizer o seguinte:

a) Foi identificado o procedimento (Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos/sistemas de informação) através do qual a SGMEI contratou fornecimentos sem que exista a correspondente proposta do fornecedor – caso da aquisição do software Outsystems, à Tecnidata, pelo valor de € 103 688,00, com exclusão do IVA (cfr. pag 47 n.º 45).

Mais conclui a Auditoria que no referido procedimento ocorreu uma aquisição de produto introduzido num CPA de forma contrária ao enquadramento resultante do concurso – software que não se inclui nos “tipos de suportes lógicos “software” abrangidos pelo concurso” – por utilização abusiva da “actualização do contrato”, sem que se verificassem os requisitos exigidos pelo caderno de encargos, ao ser adquirido o software Outsystems Hub Edition, à Tecnidata, inserido no CTAP na categoria “redes de comunicação”.

Assim sendo, o procedimento utilizado não poderia ser o ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, mas o n.º 3 do n.º 1 do artigo 81.º do mesmo diploma legal.

Ora, compulsado o processo administrativo referente ao citado procedimento constatamos que a adjudicação foi autorizada à empresa Tecnidata SI- Serviços de Informática e Equipamentos, S.A., por despacho da então Secretária Geral do MEI, datado de 6 de Maio de 2005, exarado na Informação n.º 547/APROV/2005 da mesma data.

A adjudicação foi efectuada uma vez comprovado que a empresa se encontrava registada nos Contratos Públicos de Aprovisionamento com o n.º 911905, conforme Aviso n.º 56, publicado no DR,





III série, de 7 de Março de 2002 e a correspondente aquisição do software aplicacional Outsystems Hub Edition, fornecido pela empresa adjudicatária, teve lugar ao abrigo do aditamento 6, n.º Ordem 6968 ao referido CPA.

Como tal, a SGMEI, agiu de boa fé, no pressuposto de estar ao abrigo de um CPA, podendo assim desenvolver o procedimento nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto Lei n.º 197/99.

Compulsado ainda o processo, não foi possível encontrar a proposta apresentada pela Tecnidata, como refere a Auditoria.

Atendendo às mudanças internas ocorridas na SGMEI, atendendo a que há data do procedimento não existia a organização de processos que sucessivamente se foi implementando, a SGMEI, a esta distância dos factos não foi possível localizar a existência no processo administrativo da proposta apresentada pela adjudicatária.

Sempre se dirá, no entanto, que devido à organização interna de processos já implementado nesta SG, este tipo de falhas se encontra hoje completamente ultrapassado.

b) Em sede de conclusões da Auditoria, é referido que a SGMEI, para instrução dos processos de aquisição de bens e serviços de informática de valor superior a três quartos do limiar comunitário, não solicitou ao Instituto de Informática o parecer prévio previsto no artigo 13.º e no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto n.º 169/99, de 8 de Junho (cfr. pag 46 n.º 37 ref. ponto 2.4.4).

No citado ponto 2.4.4. refere-se “Não obstante o facto destas entidades (SGMEI e SGMADRP) terem sido legalmente designadas como entidades de coordenação sectorial dos respectivos ministérios, os respectivos processos deviam ser objecto de parecer prévio por parte daquele Instituto, nos termos do n.º 1 do artigo 12.º e do artigo 13.º do Decreto Lei n.º 196/99, de 8 de Junho”.

Dispõe o artigo 12.º do citado diploma que “os processos referentes à locação ou aquisição de bens de informática de montante, sem IVA, superior a três quartos do valor fixado por portaria do Ministro das Finanças para o limiar comunitário dos contratos de fornecimento de bens e serviços são obrigatoriamente submetidos a parecer prévio da entidade de coordenação sectorial do respectivo ministério....”

A razão de ser desta obrigatoriedade prende-se com a necessidade de garantir a uniformização de todas as aquisições a nível do Ministério.

A SGMEI, enquanto entidade de coordenação sectorial havia definido linhas de orientação para as tecnologias de informação, garantindo a interoperabilidade entre os sistemas de informação dos diversos serviços e organismos do MEI.

Como é evidente, enquanto entidade de coordenação sectorial estava auto vinculada às referidas linhas de orientação fixadas e ao cumprimento das competências definidas nas Leis Orgânicas do MEI e da SG.

É indiscutível que a Auditoria reconhece que a SGMEI é considerada entidade de coordenação sectorial do MEI, como decorre da transcrição supra.





Assim sendo, não se compreende a necessidade e a conveniência da SGMEI, enquanto entidade de coordenação sectorial ter de obrigatoriamente de emitir um parecer para si própria.

Por outro lado, dispõe o invocado artigo 13.º, no que concerne ao parecer do Instituto de Informática como segue: "As entidades de coordenação sectorial podem solicitar ao Instituto de Informática parecer prévio sobre os processos que lhe sejam submetidos, o qual deve ser emitido no prazo de 15 dias úteis após a sua recepção".

Salvo o devido respeito pela opinião expendida pelos distintos Auditores, é uma faculdade, não é uma obrigação.

Deste modo, não se alcança como possa ter havido violação dos citados artigos e em consequência o cometimento de qualquer infracção geradora de responsabilidade financeira, por não ter sido solicitado ao Instituto de Informática o parecer em causa.

c) Foi ainda identificado no âmbito da Auditoria, a aquisição de bens, pela SGMEI à empresa Regra - Gabinete de Processamento Electrónico de Dados S.A., pelo valor de € 20 225,42, com exclusão do IVA, por ajuste directo com base na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto Lei n.º 197/99, sem que os produtos de maior expressão financeira adquiridos - servidores HP DL 360 G5, 5140 1G EU Svr e HP DL 360 G5 5160 1G EU Svr – estejam efectivamente incluídos em qualquer CPA.

A referida aquisição foi adjudicada por despacho do Secretário Geral Adjunto de 1 de Junho de 2007, exarado sobre a informação n.º SSI-INF/001411/2007/SG, de 30 de Maio.

Terá sido violado o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º do citado Decreto Lei n.º 197/99, susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória.

Ora, acontece que a empresa Regra - Gabinete de Processamento Electrónico de Dados S.A, no âmbito do referido procedimento apresentou a sua proposta demonstrando ser titular dos CPA que os habilitavam a fornecer a solução pretendida.

Ainda se dirá que no referido procedimento, a SGMEI, consultou um outro fornecedor, (Cigest) tendo no entanto concluído que a proposta apresentada pela Regra era a de mais baixo preço, cumprindo todos os requisitos técnicos exigidos.

Aliás, era prática já instituída na SGMEI, consultar outros fornecedores, para além dos integrados nos CPAs, para aferição do preço oferecido.

Foi também referido caso idêntico na presente Auditoria, no n.º 23, em que a "aquisição de um sistema de firewall para a Secretaria Geral" efectuada pela SGMEI, onde as firewall Cisco ASA 5520, listadas pelo fornecedor no CPA pelo preço unitário de € 11 996, 25, foram adquiridas por € 7 328, 25, na sequência de procedimento de negociação.

A SGMEI, ainda e uma vez mais agiu de boa fé, acreditou no fornecedor, apenas podendo eventualmente considerar-se que possa ter agido com negligência simples, uma vez que não confirmou junto da Direcção Geral do Património a veracidade do invocado pela empresa no que concerne ao conteúdo dos CPAs de que era titular.





3 - No que toca às Recomendações do Relato da Auditoria, importa deixar expresso que a Secretaria Geral do MEI, está a envidar todas as diligências para as acatar e implementar no mais curto espaço de tempo, particularmente, no que concerne ao respeito da cadeia de formalidades administrativo-financeiras constitutivas dos procedimentos contratuais promovidos, em obediência ao princípio da legalidade, consignado no n.º1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo.

Para tanto, a SGMEI, está a reforçar os seus quadros na área da contratação pública, tendo promovido ao longo do corrente ano de 2008 várias acções de formação com vista à entrada em vigor do novo Código dos Contratos Públicos.

Refira-se a final que a SGMEI tem estado a desenvolver uma melhoria continua do seu desempenho.

Nesse sentido, iniciou em 2007 o seu processo de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, de acordo com a norma NP EN ISO 9001/2000, tendo obtido a respectiva certificação em Setembro passado.

No âmbito do referido processo foram analisadas e devidamente corrigidas todas as deficiências documentais e processuais identificadas na presente Auditoria.

Vicente Martins

Secretário Geral Adjunto



TM.DIR.077.00

DGTC 14 11'08 22242

Pág. 5/5

Av. da República, 79
1069-218 LISBOA
Tel. 217 911 600
Fax 217 911 604
E-mail. secretaria.geral@sg.min-economia.pt

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.^a Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação

Proc. n.º 06/08 Audit
DA III.1

Ofício n.º 17883 de 3 Nov. 08

Assunto – Auditoria ao Programa “PO1 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Vicente Dias Martins, notificado nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, e 65.º, n.º 3, conjugado com o artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e do artigo 73.º, n.º 3 da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, para apresentar as suas alegações ao Relato de Auditoria, em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo ID (eventuais infracções financeiras), vem fazê-lo, nos termos e com os fundamentos seguintes:

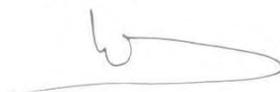
1 – O signatário exerce o cargo de Secretário Geral Adjunto da SGMEI, desde 14 de Junho de 2006, altura em que foi nomeado para exercer tais funções, por despacho do Senhor Ministro da Economia e da Inovação.

Assim que iniciou funções, assumiu, enquanto membro da Direcção da SG o compromisso de prosseguir uma política de qualidade na satisfação dos seus clientes e na melhoria contínua.

Foram desde logo identificados uma série de incorrecções procedimentais, decorrentes por um lado do acréscimo de atribuições inerentes à prestação centralizada de serviços (PCS) que compete a esta SG desde 2003, (cfr. DL. n.º 187/2003, de 20 de Agosto), hoje largamente consolidada, e por outro da necessidade de responder atempadamente às solicitações dos vários organismos e serviços integrados na PCS, à saída de pessoal qualificado da Administração Pública, à especial complexidade da contratação pública e à carência de equipas multi-disciplinares, situações essas que se propôs colmatar.

Nesse sentido, iniciou-se em 2007 o processo de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, de acordo com a norma NP EN ISO 9001/2000, tendo a SGMEI obtido a respectiva certificação em Setembro passado.

Assim, toda a série de deficiências documentais e processuais identificadas em sede de Recomendações na presente Auditoria, nomeadamente, a falta de identificação nominal e funcional em todos os pareceres e informações, está hoje perfeitamente ultrapassada. Estando ainda o signatário enquanto membro da Direcção da SGMEI a desenvolver todas as diligências para garantir o respeito pela cadeia de formalidades administrativo-financeiras constitutivas dos procedimentos contratuais promovidos, em obediência do



princípio da legalidade, consignado no n.º 1 do artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo.

Para tanto, a SGMEI, está a reforçar os seus quadros na área da contratação pública, tendo promovido ao longo do corrente ano de 2008 várias acções de formação com vista à entrada em vigor do novo Código dos Contratos Públicos.

2 - No que concerne ao Anexo **ID** da Auditoria, e ao procedimento em que é particularmente visado, importa dizer o seguinte:

Concluiu a Auditoria que a aquisição de bens pela SGMEI à empresa Regra - Gabinete de Processamento Electrónico de Dados S.A., pelo valor de € 20 225,42, com exclusão do IVA, por ajuste directo com base na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto Lei n.º 197/99, sem que os produtos de maior expressão financeira adquiridos - servidores HP DL 360 G5, 5140 1G EU Svr e HP DL 360 G5 5160 1G EU Svr – estejam efectivamente incluídos em qualquer CPA.

A referida aquisição foi adjudicada por despacho do signatário, enquanto Secretário Geral Adjunto, datado de 1 de Junho de 2007, exarado sobre a informação n.º SSI-INF/001411/2007/SG, de 30 de Maio.

Terá sido violado o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º do citado Decreto Lei n.º 197/99, susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória.

Ora, acontece que a empresa Regra - Gabinete de Processamento Electrónico de Dados S.A, no âmbito do referido procedimento apresentou a sua proposta demonstrando ser titular dos CPAs que os habilitavam a fornecer a solução pretendida.

A SGMEI agiu de boa fé, acreditou no fornecedor, apenas podendo eventualmente considerar-se que possa ter agido com negligência simples, uma vez que não confirmou junto da Direcção Geral do Património a veracidade do invocado pela empresa no que concerne ao conteúdo dos CPAs de que era titular.

Ainda se dirá que no referido procedimento, os serviços da SG consultaram um outro fornecedor, (Cigest) tendo no entanto concluído que a proposta apresentada pela Regra era a de mais baixo preço, cumprindo todos os requisitos técnicos exigidos.

Aliás, era prática já instituída na SGMEI, consultar outros fornecedores, para além dos integrados nos CPAs, para aferição do preço oferecido.

Foi também referido caso idêntico na presente Auditoria, no n.º 23, em que a "aquisição de um sistema de firewall para a Secretaria Geral" efectuada pela SGMEI, onde as firewall Cisco ASA 5520, listadas pelo fornecedor no CPA pelo preço unitário de € 11 996, 25, foram adquiridas por € 7 328, 25, na sequência de procedimento de negociação.

Assim quando lhe foi submetida a proposta de adjudicação, perante a fundamentação constante do processo que já tinha passado por toda uma cadeia hierárquica, outra não podia ser a sua decisão senão concordar com a adjudicação que vinha proposta.

Nestes termos e nos mais que o Tribunal de Contas doutamente suprirá, solicita-se que se considere que houve apenas negligência simples na sua actuação e como tal seja relevada a responsabilidade pela infracção financeira que lhe é imputada, uma vez que se preenchem os requisitos das alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Setembro, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.

E.D.



Vicente Martins
Secretário Geral Adjunto

RECIBO

DTIC 14 11'08 22243

EXMO. SENHOR DIRECTOR GERAL DO
TRIBUNAL DE CONTAS

Elvira Lino Teles Branco dos Santos, Ana Adelaide Boavida Silva Santos Varela e Isabel Maria Bernardes Reis Matias, todos na qualidade de membros da comissão que presidiu ao procedimento por Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio para Operacionalização e Generalização das Compras Electrónicas no MADRP (2007) a segunda e terceira, ainda, como subscritoras da informação n.º 3/eCompras/2007, notificadas para se pronunciar, querendo, sobre o “Relato de Auditoria” no processo supra identificado, vêm dizer o seguinte:

1. As infracções apontadas no “Relato” ao procedimento em causa são idênticas às formuladas a propósito do procedimento aberto em 2005.
2. Os citados procedimentos, 2005 e 2007, são similares, pelo que as ora respondentes dão aqui por reproduzida para todos os efeitos, a resposta que se anexa e que subscreveram, como outros funcionários, às imputações que lhe são feitas a propósito do processo de 2005.
3. Se bem que similares, os procedimentos não são idênticos, sendo de assinalar que no que ora está em causa, apenas foi apreciada uma proposta.
4. Este facto fragiliza ainda mais, no entender das respondentes, as imputações que lhe são feitas.

500
DR
Ana Adelaide Boavida Silva Santos Varela

5. Estão as respondentes convictas, além do mais, que o procedimento em causa cumpriu todas as normas que lhe são aplicáveis e que com ele se salvaguardou devidamente o interesse público e em particular o do Ministério a que pertencem, conseguindo-se, por um preço abaixo do estimado, a prestação de serviços que se pretendia.

Lisboa, 14 de Novembro de 2008

Elvira Lino Teles Branco dos Santos

Elvira Lino Teles Branco dos Santos

ana adelaide

Ana Adelaide Boavida Silva Santos Varela

Isabel Reis Matias

Isabel Maria Bernardes Reis Matias

EXMO. SENHOR DIRECTOR GERAL DO
TRIBUNAL DE CONTAS

Luísa Maria Neves Monteiro Danguês Tomás, na qualidade de autora do despacho de autorização da adjudicação aposto em 16 de Março de 2007 sobre a informação n.º 3/eCompras/07, de 16 de Fevereiro, notificada para se pronunciar, querendo, sobre o “Relato de Auditoria” no processo supra identificado, vem dizer o seguinte:

1. O despacho ora em crise, foi aposto na informação supra identificada, porquanto, da sua atenta observação, não resultava, para a ora respondente, que fosse óbvia ou evidente a existência de qualquer vício no procedimento que a precedeu.
2. Antes pelo contrário, a vista, necessariamente breve, da documentação apensa, não revelava quaisquer indícios de que tivessem ocorrido as infracções que são imputadas aos membros da comissão, as funcionárias Elvira Lino Teles Branco dos Santos, Ana Adelaide Boavida Silva Santos Varela e Isabel Maria Bernardes Reis Matias.
3. Não cabe nas funções da Secretária Geral, efectuar a revisão minuciosa dos processos que lhe são presentes para despacho, os quais, mostrando-se, como o que está em causa, elaborados de forma adequada e com o respeito dos formalismos necessários, merecem, por maioria de razão quando são presididos por funcionárias altamente qualificadas, a sua aprovação.



4. Em suma, o despacho em causa não foi exarado de forma negligente ou, sequer, ligeira, pelo que nenhuma culpa lhe pode ser imputada.
5. Sem embargo, está a respondente convicta que o procedimento em causa não se encontra afectado por qualquer vício, nem violou os princípios que norteiam a actividade administrativa e designadamente os que presidem à realização das despesas pública, estando, outrossim convencida que o mesmo se pautou pelo respeito das regras e regulamentos aplicáveis e que cumpriu cabalmente o desígnio de assegurar o interesse público.

Lisboa, 14 de Novembro de 2008



(Luísa Dangués Tomás)

DGTC 14 11'08 22246

EXMO. SENHOR DIRECTOR GERAL DO TRIBUNAL
DE CONTAS

Elvira Lino Teles Branco dos Santos, Ana Adelaide Boavida Silva Santos Varela, Isabel Maria Bernardes Reis Matias, Maria del Carmen Pastor Gomez Cornejo e Jorge Ambrósio, todos na qualidade de membros da comissão que presidiu ao procedimento por Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio para Operacionalização e Generalização das Compras Electrónicas no MADRP, a segunda e terceira, ainda, como subscritoras da informação n.º 8/eCompras/2005 e a primeira na qualidade de autora do despacho de concordância aposto naquela informação, notificados para se pronunciar, querendo, sobre o “Relato de Auditoria” no processo supra identificado, vêm dizer o seguinte:

I

QUESTÃO PRÉVIA

1. As respondentes Elvira e Maria del Carmen são licenciadas em finanças, Ana Adelaide, é bacharel em contabilidade e administração, Isabel Reis, detém uma licenciatura em organização e gestão de empresas e o respondente Jorge Ambrósio, é licenciado em física.
2. A primeira era, à data dos factos (2005) Secretária Geral Adjunta do MADRP, a segunda Directora de Serviços de Administração do Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar, a terceira e a quarta, técnicas da Equipa de Projecto das Compras Electrónicas do MADRP e o quinto, técnico de informática da Divisão de Informática da Secretaria Geral.
3. Nenhum dos respondentes (doravante e por facilidade identificados como Resp) tem formação jurídica¹ ou exerceu alguma vez funções que requeressem um

¹ Exceptuando algumas matérias leccionadas nas faculdades e há muitos anos.

500 adelaidewants
M. Reis
A.

especial conhecimento nessa área, sendo o seu conhecimento do direito, enquanto ciência, idêntico ao que se espera de qualquer funcionário ou pessoa comum.

4. Com esta afirmação não pretendem os Resp. eximir-se a quaisquer responsabilidades ou invocar o desconhecimento da lei, o que, de resto, não sucede, mas apenas frisar que o exercício das suas funções não exige nem implica a interpretação de normas que, por isso, tomam pelo seu valor aparente.
5. Em suma, os Resp. são apenas funcionários que, nas suas respectivas especialidades dão o melhor do seu saber ao serviço e quando chamados a exercer outras funções, como foi o caso, o fazem com dedicação, mas com as limitações decorrentes de não serem, nem pretenderem ser, interpretes da legislação em vigor.

II

DAS VIOLAÇÕES DE LEI

A – Violação do art.º 89.º. alínea I) do Decreto –Lei n.º 197/99

6. Vêm os respondentes “acusados” de, na fixação de sub-factores, terem violado os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.
7. Com o devido respeito, entendem os ora Resp. que a imputação em causa carece de fundamento.
8. Na verdade, essa imputação parece radicar no facto de nos ditos sub-factores do critério de adjudicação, existirem “..ponderações não previstas no programa do procedimento..” (ponto 2.5.4 do “Relato” e anexo I F)
9. Ora, cumprirá em primeiro lugar esclarecer que essas ponderações foram aprovadas em 31 de Maio de 2005, antes, portanto, do envio da carta convite.
10. Em segundo lugar, assinale-se que o procedimento foi aberto às únicas empresas existentes no mercado em condições de poder fornecer os serviços objecto do

En
20
Luís
Cardozo
A

contrato, o que, desde logo, afasta qualquer hipótese de violação do princípio da concorrência.

11. Violação que também não vemos como possa ter existido na fixação das supostas “..ponderações não previstas..”, já que, por esta via, mesmo a ser verdade o que se afirma, e adiante se contesta, a introdução dos mencionados critérios não beneficiou, privilegiou, discriminou ou de qualquer outro modo restringiu o acesso dos interessados ao procedimento.
12. Também não se entrevê como é que a deliberação tomada na acta n.º 1 de 31 de Maio, pode ter afectado os princípios da igualdade ou da imparcialidade.
13. De facto, a dita ponderação, sempre a admitirmos como correcta a conclusão do “Relato” sobre a modificação dos critérios de adjudicação, o que, em tempo, se refutará, não criou nenhuma condicionante negativa ao acesso dos concorrentes, nem impôs qualquer critério discriminatório, positivo ou negativo para a sua participação.
14. Os citados sub-factores aplicaram-se de forma idêntica a todos os concorrentes e não limitaram ou cercearam de algum modo o seu direito de acesso, mesmo entendido numa ampla formulação de direito à contratação, nem, por outro lado, eram susceptíveis de favorecer ou prejudicar algum concorrente pois, como se disse, aplicavam-se a qualquer proposta independentemente das condições da mesma ou da qualidade de quem a propusesse.
15. Acresce que, ao contrário do que se conclui no “Relato” a introdução dos mencionados sub-factores em nada alterou os critérios de adjudicação que constam do “Programa de Procedimento”.
16. Como ali se pode ler, a adjudicação “.. é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores: ”
 - a) Adequação da proposta 25
 - b) Grau de adequação da proposta aos requisitos20
 - c) Organização do projecto20
 - d) Conhecimento e experiência15

Praça do Comércio, 1149-010 - LISBOA

200
2M
ca. 20/20/20/15
A

e) Preço e condições financeiras20

17. Na acta n.º 1, de 31 de Maio de 2005, decompôs-se o critério em sub-factores que permitissem objectivar os critérios principais.
18. De facto, o que é que significa, por exemplo, “Adequação da proposta ao requisitos funcionais”? Como é que se classifica essa adequação?
19. Mais adequada, menos adequada, adequada assim assim?
20. Ou, como se fez, utilizando factores puramente objectivos, que, somados, permitem manter o grau de ponderação previamente definido?
21. A resposta, parece-nos, é esta última.
22. Na verdade, o que os Resp. fizeram, foi, apenas, densificar o critério que tinham definido sem de modo algum modificarem o seu peso relativo no conjunto dos factores de adjudicação.
23. E fizeram-no em relação a todos os critérios.
24. Na realidade, numa pontuação máxima de 100 para o conjunto (cfr. a Acta n.º 1) os sub-factores definidos permitiam a qualquer das propostas alcançar em cada um dos critérios a classificação total e, no conjunto, os 100 pontos decorrentes da ponderação.
25. Nenhum critério ficou, pela densificação operada nos respectivos conceitos, com ponderação diversa da que tinha anteriormente.
26. Se, ao invés do que foi feito, os Resp. tivessem escolhido atribuir pontuações díspares aos sub-factores, pontuações que depois fossem “ponderadas” pelas percentagens previamente definidas, aí, sim, poderiam desvirtuar o objectivo do procedimento, fazendo com que determinados factores fossem sub ou sobre avaliados.
27. De facto, atribuir, por exemplo, a pontuação de 10 ao critério do melhor “preço e condições financeiras”, ou 5, não resulta igual em termos de pontuação final, se, concomitantemente, se der 3 e 20 ao critério “ organização do projecto”.

Praça do Comércio, 1149-010 - LISBOA

2005
2005
2005
2005

28. No primeiro caso teríamos um resultado final de 2,6 (10x0,2 + 3x0,2) e no segundo um valor de 5 (5x 0,2 + 20 x 0,2).
29. Ao invés, a definição escolhida pelos Resp. permite manter a proporcionalidade previamente definida já que ela se integra na definição de cada sub-critério.
30. Assim:
- a) Na “Adequação”, os subfactores vão de 0 a 25;
 - b) Na “ Grau” , de 0 a 20 ;
 - c) Na “Organização”, de 0 a 20;
 - d) No “Conhecimento”, de 0 a 15;
 - e) No “Preço”, de 0 a 20.
31. Dado tudo o exposto parece-nos que, na definição dos sub-critérios e ao contrário do que se conclui no “Relato”, os Resp. não violaram nenhuma das normas ou princípios jurídicos aplicáveis aos procedimentos regulados pelo Decreto-lei n.º 197/99 e em particular o disposto na alínea l) do art.º 89.º ou nos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 14.º do mesmo diploma.

B – Falta de pedido de emissão de parecer prévio (art.º 13.º do DL 196/99)

32. Nos termos do n.º 1 do art.º 12.º do Decreto – Lei n.º 196/99, “os processos referentes à locação ou aquisição de bens ou serviços de informática de montante, sem IVA, superior a três quartos do valor fixado por portaria do Ministro das Finanças para o limiar comunitário dos contratos de fornecimento de bens e serviços são obrigatoriamente submetidos a parecer prévio da entidade de coordenação sectorial do respectivo ministério ou Região Autónoma.”
33. Por sua vez, o art.º 13.º dispõe que “as entidades de coordenação sectorial podem solicitar ao Instituto de Informática parecer prévio sobre os processos que lhes sejam submetidos, o qual deve ser emitido no prazo de 15 dias úteis após a sua recepção”.

ESD
2R
Cada 200000
/

34. Vêm os Resp. indiciados por infracção a estes preceitos dado que, segundo o “Relato”, não solicitaram o “*parecer prévio obrigatório*” aí previsto.
35. Ora, muito sinceramente, não descortinam os ora Resp. em que é que podem ter errado neste particular.
36. De facto, a Secretaria-geral, serviço que lança o procedimento, é ao mesmo tempo a entidade de coordenação sectorial² para efeitos do n.º 1 do art.º 12.º do diploma citado.
37. Ora, assim sucedendo e na falta de despacho, instrução ou regra em contrário, pareceu aos membros da comissão, que até integrava um “representante” da citada Divisão, o Dr. Jorge Ambrósio, que não fazia sentido estar a pedir, em nome da Secretaria Geral, ao serviço de informática da mesma Secretaria, um parecer prévio.
38. Por outro lado, não impondo o art.º 13.º qualquer obrigatoriedade na consulta ao Instituto de Informática, entenderam os Resp. que a consulta não só era dispensável como, no caso, até, desnecessária.

C – Infracção do n.º 3 do art.º 55.º do Decreto-lei n.º 197/99

39. Diz o “Relato”: “*Os sub-factores estabelecidos referiam-se a elementos subjectivos dos concorrentes, o que viola o n.º 3 do art.º 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99*”
40. Os Resp. admitem, na falta de indicação de quais os sub-factores aqui em causa, que a referência diga respeito, apenas, a alguns deles.
41. Não estando os mesmos identificados, analisar-se-ão no entanto todos os que constam da Acta para tentar determinar aqueles ou aquele, que poderão referir-se a elementos “*subjectivos dos concorrentes*”.
42. A sua pronúncia está, pois, neste aspecto, dependente da correcta sinalização do ou dos sub-factores em questão.

² Através da sua Divisão de Organização e Gestão Informática

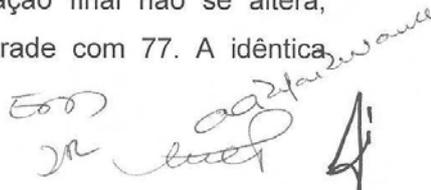
Em conformidade
Dr. José Ambrósio

43. No que concerne o critério “Adequação”, os sub-factores que o integram são a existência das seguintes funcionalidades:
- a) Registo de Utilizadores;
 - b) Gestão de Catálogos;
 - c) Compra por Catálogo;
 - d) Consulta Simples;
 - e) Negociação Dinâmica;
 - f) “Reporting” e Monitorização.
44. Quaisquer dos módulos aqui previsto diz respeito, directamente, ao desenvolvimento operacional e não a qualquer qualidade dos concorrentes.
45. O critério “Grau de Adequação” é composto pelos seguintes sub-critérios:
- a) Enquadramento/visão do PNCE e da AP;
 - b) Descritivo do modelo da arquitectura tecnológica;
 - c) Integração com outros sistemas e aplicações;
 - d) Definição do ambiente de trabalho.
46. Também neste caso se trata de factores que dizem respeito, somente, aos serviços oferecidos e não a qualquer característica dos adjudicatários.
47. No critério “ Organização do projecto”, são estes os factores enunciados:
- a) Enquadramento da temática do projecto de compras;
 - b) Qualidade metodológica;
 - c) Resultados e produtos a entregar em cada fase do projecto;
 - d) Enquadramento detalhado do plano do projecto de calendarização;
 - e) Apresentações intermédias de trabalhos;
 - f) Plano de formação;
 - g) Plano de comunicação e gestão de mudança;
 - h) Documentação.

Praça do Comércio, 1149-010 - LISBOA

200
2002/02/20
A'

55. Diz o referido preceito que não se pode, em qualquer circunstância, ter em conta na análise das propostas, “..factores relacionados com as habilitações profissionais ou capacidade financeira ou técnica dos concorrentes..”.
56. Excluindo liminarmente a capacidade financeira, que nenhum “item” relaciona, resta a hipótese de se tratar ou da “habilitação profissional”, ou da a “capacidade técnica” dos concorrentes, o que, adiante-se, não nos parece poder concluir-se de nenhuma das alíneas em causa (cfr. , a propósito, os artigos 34.º a 36.º do Decreto-lei n.º 197/99).
57. Com efeito, a experiência profissional relevante não é, com toda a certeza, uma habilitação profissional, como o será um curso, uma certificação profissional ou uma qualquer graduação.
58. Por sua vez, a capacidade técnica também se não pode confundir com a experiência, pese embora esta possa indiciar aquela. Mas uma coisa é indiciar e outra completamente diversa é confundir-se com ela.
59. Entendemos pois, pese embora a nossa inexperiência, que o critério em causa, cujos sub-factores temos vindo a analisar tem – como os restantes - perfeito enquadramento na alínea a) do n.º 1 do preceito em análise, não se verificando assim, ao invés do que se afirma, a violação do n.º 3 do art.º 55.º do Decreto-Lei n.º 197/99.
60. Mas se por acaso essa infracção se tivesse verificado e a admitirmos que eram os dois sub-factores antes mencionados (53) os causadores da mesma, teríamos que aquilatar em que medida, na prática, a sua utilização afectou o procedimento.
61. Ora, confrontando o “Quadro 1 – Análise Quantitativa”, podemos verificar que o Item “ Experiência relevante na área” tem uma pontuação máxima de 3, tendo uma das empresas obtido 2,5 e outra, 1,5.
62. No “Item” “ Experiência na área dos elementos afectos ao projecto”, a pontuação máxima também de 3, sendo as pontuações relativas de 2,5 e de 2, respectivamente para a 1.ª e para a 2.ª empresa.
63. Se retirarmos essas pontuações a ambas, a ordenação final não se altera, porquanto a empresa Bizdirect fica com 82 e a lwaytrade com 77. A idêntica



conclusão se chegará se fizermos a operação inversa, isto é, se juntarmos um ponto e meio à classificação da lwaytrade.

64. Aliás e a título meramente exemplificativo, se retirássemos toda a pontuação do critério em causa, a ordenação final continuava idêntica, com 77 pontos para a Bizdirect e 72 para a lwaytrade.
65. Em suma, a ter havido qualquer falha no que concerne os sub-factores em causa, ela não teve quaisquer consequências no posicionamento relativo dos concorrentes.
66. Resta falarmos do critério relativo ao preço e condições financeiras, sobre o qual, no entanto, nos parece inútil tecer quaisquer considerações dado que, por definição, se trata de elementos sem sombra de subjectividade.

III

DO REGIME SANCIONATÓRIO

67. Nos termos do n.º 1, alínea b) do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, preceito que fundamenta a “proposta” de aplicação de multa aos respondentes, esta pode ser aplicada *“pela violação das normas sobre a elaboração ou execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas”*.
68. O procedimento em causa não tem a ver, decididamente, com a elaboração ou execução do orçamento, nem, a não ser muito mediatamente, com a autorização ou o pagamento de despesas.
69. Será, então, um processo que diga respeito à assunção de despesas?
70. Não há dúvida que as despesas públicas com a *“locação e aquisição de serviços”*, devem ser realizadas através do regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 197/99.
71. O que se questiona é se essas normas se podem considerar como referentes à *“assunção”* de despesas e em caso afirmativo, quais, de entre elas, o devem ser.
72. Sê-lo-ão, nesta perspectiva, as das secções I, III e IV, bem como as VIII a XII do capítulo I; sê-lo-á, igualmente, o capítulo II, mas não nos parece que as normas

ESD
2R
caat
lucif
Zwawel

incluídas nos capítulos III a XI, devam ser incluídas ou qualificadas, a não ser em sentido muito amplo, como normas relativas à assunção de despesas, já que elas apenas têm uma função instrumental e procedimental no que toca à realização de gastos públicos.

73. O impulso inicial – Capítulo I secção III e porventura os actos finais ou propostas de adjudicação, podem qualificar-se como incluídos nas normas em causa, mas as restantes parecem não poder merecer esse qualificativo.
74. A ser correcto o entendimento que propomos, e que não asseveramos, as eventuais violações apontadas no “Relato”, não seriam pois sancionáveis pelo TC.
75. O que, pese embora entendimento contrário, se nos afigura melhor corresponder à gravidade de que se revestem, comparadas com a mera falha procedimental, as infracções descritas nas alíneas a), e c) a g) do citado artigo 65.º.
76. Por outro lado, se assumir uma despesa significa dar-lhe existência, ou seja, admitir, para a Administração Pública, uma obrigação de pagar a alguém uma quantia e troco da entrega de um bem ou da prestação de um serviço, então, mesmo as normas citadas (72 e 73) estão fora desta realidade, a qual incluirá somente as que dizem respeito à adjudicação e ou à contratação.

Lisboa, 14 de Novembro de 2008

Elvira Lino Teles Branco dos Santos

Elvira Lino Teles Branco dos Santos

ana adelaide boavida silva santos varela

Ana Adelaide Boavida Silva Santos Varela

Isabel Maria Bernardes Reis Matias

Isabel Maria Bernardes Reis Matias

Maria del Carmen Pastor Gomez Cornejo

Maria del Carmen Pastor Gomez Cornejo

Jorge Ambrósio

Jorge Ambrósio

DGTC 14 11'08 22247

EXMO. SENHOR DIRECTOR GERAL DO
TRIBUNAL DE CONTAS

João Filipe Chaveiro Libório, na qualidade de autor do despacho de aprovação do procedimento e de autorização da adjudicação aposto em 19 de Agosto de 2005 sobre a informação n.º 8/eCompras/05, de 14 de Julho, notificado para se pronunciar, querendo, sobre o “Relato de Auditoria” no processo supra identificado, vem dizer o seguinte:

1. Os despachos ora em crise, foram exarados, porquanto, da atenta observação sobre os mencionados documentos, não resultava, para o ora respondente, que fosse óbvia ou evidente a existência de qualquer vício.
2. Antes pelo contrário, a vista, necessariamente breve, da documentação em causa, não revelava, antes pelo contrário, quaisquer indícios de que tivessem ocorrido as infracções que são imputadas aos membros da comissão.
3. Não cabe nas funções do Secretário Geral, efectuar a revisão minuciosa dos processos que lhe são presentes para despacho, os quais, mostrando-se, como o que está em causa, elaborados de forma adequada e com o respeito dos formalismos necessários, merecem, por maioria de razão quando são presididos por funcionários altamente qualificados, a sua aprovação.
4. Em suma, os despachos em causa não foram exarados de forma negligente ou, sequer, ligeira, pelo que nenhuma culpa lhe pode ser imputada.

5. Sem embargo, está o respondente convicto que o procedimento em causa não se encontra afectado por qualquer vício, nem violou os princípios que norteiam a actividade administrativa e designadamente os que presidem à realização das despesas públicas, estando, outrossim convencido que o mesmo se pautou pelo respeito das regras e regulamentos aplicáveis e que cumpriu cabalmente o desígnio de assegurar o interesse público.

Lisboa, 14 de Novembro de 2008



João Filipe Chaveiro Libório



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Gabinete do Ministro

Exmo. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa Referência	Data
		MAOTDR/5546/2008/6959 PROCº 141.27	13-11-2008

ASSUNTO: AUDITORIA AO PROGRAMA P01 "SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO
ELECTRÓNICO" DO PIDDAC

Na sequência do ofício nº 17775, de 3 de Novembro de 2008, sobre o assunto em epígrafe, procedeu este Gabinete, no exercício de contraditório, à recolha da informação junto das entidades sob tutela deste Ministério e à articulação da resposta com as outras tutelas envolvidas, que foram objecto de auditoria por parte do Tribunal de Contas.

No sentido de garantir uma resposta cabal e exaustiva às observações proferidas pelo Tribunal de Contas, venho solicitar a Vossa Excelência, a prorrogação do prazo previsto para resposta, por mais 10 dias úteis, de modo a garantir a prestação adequada das alegações requeridas.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Luís Morbey

ICP/MT

DTTC 17 11'08 22256

Rua da Horta Seca, 15
1200-221 LISBOA PORTUGAL
Telef: 213407200

Exmo. Senhor
Dr. Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas da Área

e

Exmo. Senhor
Dr. António Sousa Menezes
Auditor – Coordenador do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 2008 Novembro 17

Assunto: Proc. Nº 06/08 – Audit da III.1 / Vossa Notificação de 3 de Novembro de 2008

Ponto Prévio:

Margarida Caetano M. Alçada vem, no presente processo de Auditoria, por excepção, invocar a prescrição dado que, entre a data da sua notificação para a presente Auditoria (03/11/2008) e o prazo da abertura do concurso a que se refere a presente, bem como o da sua adjudicação final, já decorreram mais de 5 anos.

Por impugnação:

1

A ora requerida no presente relatório de Auditoria trabalhou na extinta DGEMN desde 1977, não é licenciada em direito, mas tão só em filologia germânica, tendo adquirido especialidade em património ao longo de uma carreira nacional e internacional de mais de 30 anos.

2

Enquanto Directora de Serviços de Inventário e Divulgação da ex – DGEMN, na preparação de concursos públicos e sua implementação, sempre se limitou a pedir o apoio dos respectivos serviços da extinta DGEMN (a Direcção de Serviços de Planeamento e Informação e a Auditoria Jurídica) que validavam os procedimentos administrativos dos concursos.

DCTC 17 11'08 22261



3

A índole das suas funções como responsável pela Direcção de Serviços de Inventário e Divulgação (conforme Artº 64º da Lei 98/97 de 26/8) era o da concepção e implementação de projectos de conhecimento e divulgação do património, necessários à prossecução das atribuições da ex-DGEMN, de acordo com o interesse público e o bem comum, sempre no estrito cumprimento das normas aplicáveis, normas essas cuja interpretação e enquadramento sempre confiou, repete-se, aos serviços competentes da ex-DGEMN.

4

No caso, o presente concurso em análise nesta auditoria, fez parte integrante da SIPA (Sistema de Informação para o Património Arquitectónico), objecto de prémio das “Melhores Práticas da Administração Pública.”

5

Do facto de se ter obnubilado o prazo da constituição da empresa (15 que não 18 meses) foi visto, mas não considerado relevante.

6

Porquanto, tal facto não representou qualquer preterição de nenhum concorrente, porque só havia um.

7

E se não se tivesse adjudicado, o concurso ficaria deserto o que justificaria o ajuste directo, independentemente do valor da aquisição.

8

Não houve, pois, qualquer prejuízo actual, virtual ou potencial para o Estado.

9

Assim, não há dolo ou culpa na actuação da requerida em relação aos factos que lhe são imputados, podendo quando muito, ter sido cometida uma negligência.

10

Sendo certo que, em toda a sua carreira, a requerida nunca foi objecto de recomendação ou de qualquer censura do Venerando Tribunal de Contas ou de qualquer outra entidade inspectiva,

11

Circunstância, aliás, que a ter ocorrido determinaria a completa obediência ao que lhe tivesse sido recomendado.

12



Vê-se, pois, pela primeira vez na sua vida profissional, confrontada com a feitura de actos que nunca cometeria se adivinhasse que os mesmos constituíam uma infracção financeira.

13

Termos em que, sempre com o douto suprimento de V. Excelência, deve ser relevada a responsabilidade financeira sancionatória nos termos do nº 8 do Artº 65 da Lei 98/97, de 26/8, com as alterações introduzidas pelas Leis 48/2006 de 29/8 e 35/2007, de 13/8, face à inexistência de recomendação ou censura do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno e se evidenciar suficientemente que a actuação da responsável é imputável a título de negligência.

Lisboa, 17 de Novembro de 2008



Margarida Alçada

Rua da Boavista, 140, 4º

1200-070 Lisboa



MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES
Gabinete do Ministro

14. NOV. 2008 107089

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Procº 06/08-Audit - DA III.1

ASSUNTO: Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Na sequência do ofício de V. Exa. n.º 17777, de 3 de Novembro e para os efeitos do disposto nos artigos 13º e 87º, n.º.3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, encarrega-me o Senhor Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações de informar V. Exa. que serão tidas em boa conta as observações e recomendações veiculadas no Relato, não se justificando o exercício do contraditório.

Mais se informa que eventuais sugestões, comentários ou esclarecimentos a propósito do Relato de Auditoria em apreço, nomeadamente quanto a procedimentos de aquisição de bens e serviços, serão directamente remetidos pelo Senhor Secretário-Geral deste Ministério, que foi igualmente notificado a título individual nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos *supra* referenciados.

Com os melhores cumprimentos

O CHEFE DO GABINETE

Guilherme Dray

DGTC 17 11'08 22263

JOSÉ ALBANO SANTOS
Av. João Crisóstomo, 9, 6º.
1049-062 LISBOA

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

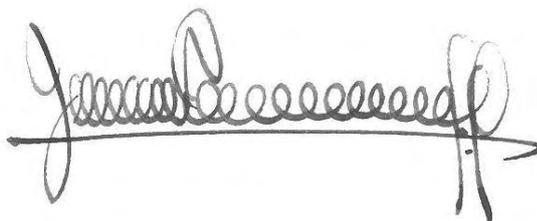
Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

REF.: Proc. nº. 06/08 – Audit DA III.1

Auditoria ao programa “PO1- Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Reportando-me ao Ofício nº 17907, de 3 do corrente, que agradeço, e nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13 e 87 da Lei nº. 98/87, de 26 de Agosto, republicada no DR nº. 166, de 29 de Agosto de 2006, cabe-me remeter a V. Exa., em anexo, um conjunto de alegações respeitantes ao *Relato* da Auditoria em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,



DTTC 17 11'08 22264



AUDITORIA AO PROGRAMA
“P 01 - SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO” DO PIDDAC

José Albano Santos, ex-Secretário-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, notificado para os termos dos artigos 13.º e 87.º n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vem apresentar as suas

ALEGAÇÕES

nos termos e com os fundamentos seguintes:

**EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS – RESPONSABILIDADE
FINANCEIRA SANCIONATÓRIA**

O Relato de Auditoria aponta como fundamentos do cometimento de infracção financeira, passível de constituir o ora alegante em responsabilidade **financeira sancionatória**, os seguintes factos:

- i. Submeteu à consideração de Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) a abertura do procedimento e a aprovação do programa do procedimento, nos termos do parecer datado de 16 de Junho de 2005, exarado na informação n.º 3/SGA-RL/05, de 1 de Junho de 2005;
- ii. Assinou os ofícios-convite para apresentação de propostas enviados às entidades consultadas (ofícios n.ºs. 2584, 2585, 2586, 2587, 2588 e 2589, todos datados de 12 de Agosto de 2005).

Ora,

1. O projecto de generalização e operacionalização de compras electrónicas encontrava-se, na altura, a dar os primeiros passos.
2. Poucos eram os serviços do Estado que, então, se encontravam envolvidos no projecto em causa.
3. Sendo um projecto inovador (apenas tinham sido desenvolvidas, até então, algumas experiências piloto), implicou um acompanhamento e envolvimento das estruturas de nível mais elevado do serviço, as quais, aliás, mantinham com os serviços congéneres do projecto os contactos necessários ao seu bom desenvolvimento.
4. Tanto o projecto como os procedimentos que lhe estavam associados envolviam um elevado nível de complexidade de execução.
5. Foi neste quadro que se desenvolveu o procedimento de aquisição *sub júdice*, no âmbito do qual a informação n.º 3/SGA-RL/05, de 1 de Junho de 2005, (elaborada por uma Secretária-Geral Adjunta), obteve parecer do ora alegante, em 16 de Junho de 2005¹ e despacho de concordância de S. Exa. o MOPTC em 20.07.2005.
6. Acontece que, em análise posterior, a Secretaria-Geral apercebeu-se de que o critério de adjudicação se encontrava incorrectamente expresso, por incluir aspectos subjectivos de análise das propostas.
7. Deste modo, procedeu-se à sua correcção em sede de proposta de ofício-convite, o qual foi de novo submetido à consideração e aprovação de S. Exa. o MOPTC, que veio a ratificar as alterações introduzidas no critério de adjudicação.
8. Assim, foi mantido o critério de adjudicação à proposta economicamente mais vantajosa, tendo sido retirados os factores e ponderações com elementos subjectivos, isto é, os factores *Capacidade Financeira* (5%), *Capacidade Técnica* (5%) e *Experiência de Implementação de Soluções de Compras Electrónicas* (5%), os quais foram substituídos por um factor sem aquele vício “*Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores*”.
9. Contudo, no *Relato* da Auditoria entende-se ainda que este novo critério envolve “*também elementos subjectivos dos concorrentes*”.

¹ Sublinhe-se o teor deste parecer que o ora alegante submeteu à consideração de S. Exa. o MOPTC: “*Ainda que se possa defender que a autorização para o gasto da verba em causa é da competência do SG [alínea a) do n.º 3 do art.º 17 do DL 197/99, de 8 de Junho], julgo que deve prevalecer a ponderação de duas circunstâncias:*

1. *A de se tratar de um projecto transversal que abrange todo o Ministério;*
2. *A de o signatário se encontrar em regime de gestão corrente.*

Assim, tenho por bem que este processo seja colocado à superior consideração de S. Exa. o MOPTC.”

10. Numa análise efectuada *a posteriori* do procedimento, este factor poderá, de facto, ser entendido como assumindo maior pendor subjectivo; no entanto, considera-se dever ser sublinhado que:
- 10.1. Este factor apenas teve um peso relativo de 10% na decisão final;
 - 10.2. Todos os concorrentes tiveram idêntico acesso a essa informação não tendo a questão da sua eventual subjectividade sido levantada por nenhum deles até ao fim do procedimento, o que implica que, tendo decorrido já todos os prazos de impugnação (graciosa ou contenciosa), tal eventual violação do n.º 3 do artigo 55.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, se encontra sanada;
 - 10.3. De um ponto de vista substancial, a sua inserção justifica-se com a preocupação e o cuidado assumidos pela Secretaria-Geral (nas pessoas dos seus dirigentes de topo) de assegurar a escolha de um fornecedor com experiência comprovada em projectos desta natureza, atentos os custos envolvidos e a inovação das soluções tecnológicas que se pretendiam adquirir. De facto, cumpre ter presente que, anteriormente, apenas tinham sido ensaiadas algumas experiências piloto em soluções desta natureza, sem que nenhuma delas atingisse, porém, uma dimensão semelhante à deste projecto;
 - 10.4. Pode dar-se como adquirido que a alegada violação da Lei não teve a mínima incidência no resultado financeiro do procedimento em causa nem implicou o mínimo prejuízo para os cofres públicos.
11. No que concerne à alteração das ponderações, como é bom de ver, estas tiveram de ser também ajustadas, o que implicou que o novo factor apenas tivesse uma ponderação de 10% e que o factor *Grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais* tenha passado de 30% para 35%, por ser o factor que desde sempre foi considerado com maior peso relativo na decisão de adjudicação.
12. Verificou-se, assim, um esforço de cumprimento da Lei na execução do procedimento o qual implicou, não só a eliminação do factor de ponderação incorrecto e a sua substituição por outro considerado mais adequado, como a adequação das respectivas ponderações (de sete factores para cinco), com o consequente respeito pelo critério, antes adoptado, de maior valorização do factor *Grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais*.
13. Deste modo, entende o ora alegante que a violação do n.º 3 do artigo 55 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, invocada no *Relato* da Auditoria, foi oportuna² e devidamente sanada, com a submissão à aprovação de S. Exa. o MOPTC do ofício-convite que continha a referida correcção.
14. Em consequência, o programa do procedimento foi corrigido em conformidade, de modo que, no momento do envio dos ofícios-convite, os vícios se encontravam já sanados por via de ratificação das alterações introduzidas.

² Porquanto teve lugar antes do envio dos ofícios convite e após a aprovação do MOPTC.

15. No que concerne à alegada violação dos princípios da legalidade, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade e estabilidade, previstos no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, cumpre dizer o seguinte:

15.1. Todos os elementos do procedimento foram definidos previamente e a sua formulação final constava do ofício-convite enviado a todos os interessados. Aliás, na audiência prévia, foi fornecido a todos os concorrentes o Relatório de Avaliação das Propostas que compilava todos os aspectos da metodologia utilizada. Considera, pois, o ora alegante, que os **princípios da transparência e da publicidade** foram devidamente salvaguardados;

15.2. Os elementos referidos no ponto anterior, uma vez dados a conhecer ao conjunto dos interessados, não foram objecto de qualquer alteração posterior. Assim, salvo melhor opinião, o **princípio da estabilidade** foi também devidamente salvaguardado;

15.3. Não foi praticada a mínima discriminação relativamente a qualquer um dos concorrentes. A todos eles foi dado igual tratamento, nomeadamente no que respeita às condições de acesso e de participação no procedimento. Daí que o nosso entendimento seja o de que o **princípio da igualdade** foi respeitado na sua plenitude;

15.4. O convite para participação neste procedimento foi dirigido ao universo das empresas de que se tinha conhecimento de actuarem no segmento de mercado relevante, num total de seis. Nestas circunstâncias, não se vislumbra forma de melhor assegurar o **princípio da concorrência**;

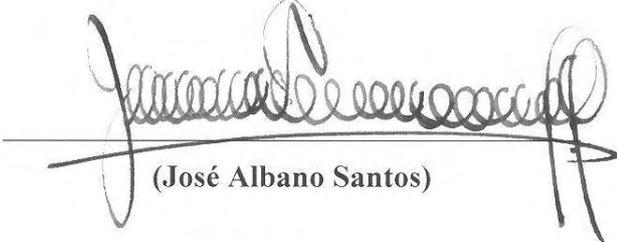
15.5. Todo o normativo que enquadra este procedimento foi definido em termos gerais e abstractos. Tanto quanto nos é dado conhecer, não se afigura possível apontar, no conjunto de normas em causa, uma que possa ter sido delineada com o propósito de beneficiar (ou prejudicar) qualquer dos concorrentes. Julga-se, portanto, que o **princípio da imparcialidade** foi também integralmente respeitado.

16. Importa, por último, ressaltar um aspecto que se reputa da máxima importância: todos os actos praticados assentaram na absoluta convicção da sua plena conformidade com a legislação aplicável. Acresce que, a ter havido qualquer violação da Lei, ela não foi praticada dolosamente e, muito menos, com qualquer intuito de benefício privado (próprio ou alheio). Bem pelo contrário, todo o processo foi conduzido à luz de um objectivo supremo: o de promover o interesse público, designadamente através da obtenção da máxima poupança para os cofres do Estado na operação em causa.

EM CONCLUSÃO, considera o ora alegante que a sua actuação não é susceptível de responsabilidade financeira sancionatória, com fundamento:

- A) Na particular complexidade que o processo de aquisição *sub judice* revestia;
- B) Na terminante ausência de qualquer comportamento doloso;
- C) Na preocupação demonstrada de correcção de quaisquer aspectos que pudessem inquinar o procedimento;
- D) Na sanção dos eventuais vícios detectados;
- E) No cumprimento escrupuloso dos princípios da igualdade, transparência, imparcialidade e publicidade;
- F) Na definitiva inexistência de qualquer prejuízo para a fazenda pública.

Lisboa, 14 de Novembro de 2008.



(José Albano Santos)

P n p

Tribunal de Contas
 Exmo. Senhor Juiz Conselheiro da Área
 Att.: Exmo Senhor Auditor-Coordenador
 Dr. António de Sousa e Menezes

Avenida Barbosa do Bocage, 61
 1069-045 LISBOA

Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana	
Tribunal de Contas	
2008-11-17	140426
Serviço	DJ

Sua referência
 Proc. n.º 06/08-AUDIT DA III.1

Nossa referência
 140426

Data
 2008-11-13

ASSUNTO: Auditoria ao Programa "Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Na sequência do envio por esse Tribunal do Relato da Auditoria acima referida, e manifestando, desde já, a melhor atenção que as observações e recomendações da mesma constantes mereceram por parte do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU), vimos, pelo presente, remeter a V. Exa. a resposta deste Instituto, em sede de contraditório, no âmbito do processo de auditoria indicado em assunto, como segue:

1. Na situação em apreço, verificamos que o referido Relato não respeita a procedimentos desenvolvidos por este Instituto, pelo que cremos que o mesmo foi notificado ao IHRU, para o exercício do contraditório, apenas em virtude de ali serem analisados procedimentos concursais de 2002 e 2003, relativos a um projecto (Projecto 3238 – *Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre o património arquitectónico*), da responsabilidade da extinta Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), entidade esta cujas atribuições foram, entretanto, parcialmente integradas no IHRU pelo Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 Maio.

Com efeito, o IHRU resulta de uma reestruturação e red denominação do Instituto Nacional de Habitação (INH), através daquele diploma, tendo ainda nele sido integradas atribuições da referida DGEMN e do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE).

Não obstante, e como já referido, o Relato em causa constitui uma importante referência para a gestão e funcionamento deste Instituto e, sendo as respectivas recomendações aplicáveis a toda a Administração Pública, não deixarão, para o efeito, de ser devidamente atendidas.

2. Verificamos ainda que, no presente Relato, são referidas eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias, algumas das quais serão, porventura, imputadas a funcionários que actualmente exercem funções no IHRU.

Neste particular, não podemos deixar de sublinhar a nossa plena convicção de que os funcionários deste Instituto estão conscientes da missão de serviço público a que ficam vinculados e que, ao longo do seu percurso profissional na Administração Pública, certamente o fizeram muitas vezes com poucos recursos económicos e técnicos e com prejuízo para a sua carreira e vida pessoal, cientes da tarefa de protecção do interesse e dos dinheiros públicos de que ficam encarregues.

Assim sendo e apesar de não caber a este Instituto realizar o contraditório relativamente àqueles funcionários, permita-nos, Exmo. Senhor Conselheiro, que apelemos ao espírito de Justiça de V. Exas., *maxime* quando se verificar a possibilidade de serem relevadas eventuais responsabilidades, nos termos legais.

Inteiramente ao dispor de V. Exa. para quaisquer esclarecimentos que sejam julgados necessários, subscrevemo-nos

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente do Conselho Directivo



Nuno Vasconcelos

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

S/ Ref.	Data:	N/ Ref.	Data:
Proc. n.º 06/08-Audit DA III.I	3-11-2008	571	14-11-2008

Assunto: Alegações ao Relato de Auditoria ao Programa do PIDDAC "P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Exmo Senhor Director-Geral

Venho responder ao ofício de V. Exa., de 3 de Novembro de 2008, notificando-me para apresentação de alegações, em especial no que concerne às conclusões e recomendações, referentes ao Relato de Auditoria anexado a esse ofício, com o título "Auditoria ao Programa "Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC", Relato de Outubro de 2008, com a referência em epígrafe, com 90 páginas numeradas e sem incluir as páginas 55 a 76.

Supõe-se que as recomendações dirigidas no Relato de Auditoria à "UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento" se destinam à UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP, dado que a primeira não existe desde 18 de Janeiro de 2005 quando foi criada a 2ª e extinta a 1ª. Essas recomendações são:

- Definir para o Programa P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico, objectivos e indicadores que possibilitem verificar o grau de realização desses objectivos e avaliar a economia, eficiência e eficácia na realização da despesa;
- Proceder à avaliação da execução do referido Programa P01 com uma periodicidade semestral e elaborar os relatórios a que se refere o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho;
- Garantir a actualização sistemática da informação do SIPIDDAC, no âmbito das suas funções de acompanhamento e avaliação da execução do programa P01, no que se refere a execução material."

Por outro lado, as conclusões da auditoria passíveis de alegações da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP são:

- Não foi comprovada a existência de quaisquer avaliações incidindo sobre a execução do Programa no ano de 2007, uma vez que a UMIC, que deveria efectuar essa avaliação com uma periodicidade semestral, apenas forneceu o Relatório relativo à execução material, o SIPIDDAC contém apenas as metas estabelecidas para os anos de 2006 a 2008, sem qualquer referência aos valores atingidos.
- A UMIC recolhe informação estatística sobre a sociedade da informação e do conhecimento através de operações de inquérito, o que lhe permite seguir os indicadores do Programa ao nível macro, mas não possibilita o acompanhamento a um nível mais detalhado, não permitindo avaliar a economia, eficiência e eficácia na realização da despesa. Uma vez a que não se procede a qualquer avaliação dos contratos celebrados no âmbito dos projectos executados por outras entidades e não dispõe de informação relativa à execução material, não é possível à UMIC concluir sobre a economia e a eficiência. Por outro lado, não estando os indicadores definidos para o Programa, na sua maioria, relacionados com os objectivos estabelecidos para cada um dos projectos, não é possível concluir de que modo a execução destes contribuiu para a realização dos objectivos fixados para aquele, diferenciando os resultados do investimento nos projectos dos efeitos das acções e factores externos."

É, portanto, exclusivamente sobre estes pontos que estas alegações se podem pronunciar.

Vejamos cada um dos assuntos referidos:

1. Definição de objectivos e indicadores para o Programa

Os objectivos e indicadores para a execução material do programa foram definidos, como aliás o relatório de auditoria identifica, a partir dos objectivos e metas estabelecidas no Programa Ligar Portugal que, nos termos da RCM n.º 190/2005, de 24 de Novembro, “define a política nacional para a sociedade da informação”, como aliás não poderia deixar de ser (o Programa Ligar Portugal inclui o “governo electrónico”, ou mais precisamente na terminologia portuguesa a “administração pública electrónica”, como parte da “sociedade da informação”). Foram, assim, definidos 18 indicadores, para os quais foi indicada a situação de partida e as metas a alcançar em cada um dos anos do período 2006-2010.

As boas-práticas de definição de indicadores para programas de acção e investimento de natureza ampla, geral e transversal a várias áreas sectoriais da actuação do Estado, como é o caso do Programa P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico, aconselham evitar a utilização de um elevado número de indicadores, de modo a não se perder o foco nos objectivos principais do correspondente programa e aconselham a adopção de indicadores de resultados. Naturalmente, os indicadores devem ser ajustados aos objectivos do programa, pelo que se o programa é genérico e amplo, como é o caso vertente, os indicadores devem ter essa natureza. Na verdade, 18 indicadores já é um número elevado, e quiçá até excessivo, para efeitos do acompanhamento da realização do Programa. Procurou-se explicitamente não incorrer no erro, infelizmente muito comum, de adoptar uma extensa “bateria” de indicadores que se vê muitas vezes usar para programas, sem qualquer foco nos objectivos principais dos respectivos programas e nos seus resultados, e frequentemente sem rigor metodológico na definição e objectividade dos indicadores adoptados.

A definição dos indicadores para o Programa P01 foi feita com um elevado rigor e tecnicidade, com a participação de pessoas com elevado conhecimento e experiência concreta nas áreas de observação e acompanhamento de programas de políticas públicas em áreas tecnológicas e científicas com impacto na sociedade, e com preocupações de rigor na definição dos indicadores e nas metodologias de medição associadas, como pode ser facilmente constatado.

Como referido na auditoria, o Programa abrangia 262 projectos, de todos os ministérios sem qualquer excepção, e também dos Encargos Gerais do Estado. Acresce que a maioria das dotações financeiras do Programa estão associadas a transferências para entidades externas da administração pública central a partir do Programa Operacional Sociedade do Conhecimento (POSC) do QCA III, anteriormente designado por Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI). Este Programa Operacional, embora inscrevendo as suas verbas num restrito número de projectos PIDDAC financia cerca de 2.000 projectos com objectivos de execução material próprios. A sugestão contida no relatório de auditoria de consideração de indicadores de execução material de cada um dos projectos é, a nosso ver, impraticável para uma entidade de coordenação do Programa, pois a consideração de, por exemplo, uma média de apenas quatro indicadores por projecto PIDDAC levaria a mais de mil indicadores, cuja actualização e análise requereriam organização e meios de elevada dimensão que não estão disponíveis e dificilmente seriam justificáveis de um ponto de vista de economia e eficiência. Na verdade, se fosse tentada a consideração de indicadores de realização material para cada um dos projectos concretos abrangidos pelo Programa, também com uma média de apenas quatro indicadores por projecto, seria necessário considerar mais de 9.000 indicadores. Em qualquer dos casos cometer-se-ia um erro, infelizmente também frequente, de uma excessiva atenção a procedimentos, controlo e micro-accompanhamento, desadequados para um programa geral, e de uma reduzida atenção aos efectivos objectivos do programa como um todo; uma desproporcionada concentração na execução e no empolamento de meios de controlo, e uma desatenção relativamente aos resultados que se pretendem atingir com o programa. É, portanto, claro que os indicadores de execução material de cada projecto deverão ser considerados ao nível do respectivo projecto e da sua gestão e que os indicadores considerados ao nível da coordenação deste programa não podem ser definidos para cada projecto, mas devem ser estabelecidos relativamente aos objectivos principais da política nacional para a sociedade da informação, como foi efectivamente feito.

2. Avaliação da economia e eficiência do Programa

A avaliação da economia e eficiência de programas de políticas públicas para a Sociedade da Informação é uma tarefa reconhecida internacionalmente como sendo muito difícil e sobre a qual o conhecimento e as metodologias são ainda incipientes, como é fácil constatar pela inexistência de *benchmarkings* credíveis para o efeito e dos debates que decorrem no seio de organizações multilaterais como a OCDE, a União Europeia e as Nações



Unidas, sem que se tenha ainda chegado a conclusões razoáveis. Até mesmo relativamente a subáreas muito particulares e específicas da Sociedade da Informação, como é o caso das compras públicas electrónicas e dos serviços públicos electrónicos, não há metodologias geralmente aceites para avaliação de economia e eficiência, e este assunto continua a ser objecto de investigação científica e de controversos debates.

Não havendo metodologias aceites de avaliação da economia e eficiência de programas de políticas públicas para a Sociedade da Informação, e sendo nestas circunstâncias infundamentável e prejudicial considerar métricas especulativas de avaliação, resta-nos considerar a razoabilidade dos investimentos face aos objectivos do Programa e às necessidades sentidas por cada sector da administração pública, o seguimento das regras e boas práticas da contratação pública, e o *benchmarking* com outros países nomeadamente no âmbito da União Europeia. O seguimento da contratação pública tem sedes próprias que não devem ser replicadas nas entidades coordenadoras de programas PIDDAC, e os outros aspectos são tidos em conta nas relações com os organismos executores da administração central ao longo do ano, em particular no âmbito dos processos de análise e autorização de alterações orçamentais, as quais têm sido da ordem de 300 por ano. Além disso, como já referido, a maioria das dotações orçamentais deste Programa respeitam a projectos de realização aprovados no âmbito do POSC/POSI, após avaliação de candidaturas e com um sistema de acompanhamento e controlo característicos dos programas do QCA III.

3. Avaliação periódica e relatórios da execução do Programa

A UMIC procede à avaliação regular do Programa, o qual é inclusivamente seguido com um detalhe de observação maior do que é habitual para a generalidade dos programas dado que mantém no seu seio uma equipa de projecto na área de Observação e *benchmarking* da Sociedade da Informação e das Tecnologias de Informação e Comunicação, em articulação próxima com o INE – Instituto Nacional de Estatística e com o Conselho Superior de Estatística, no âmbito do qual uma vogal do Conselho Directivo da UMIC coordena o Grupo de Trabalho para Acompanhamento das Estatísticas da Sociedade da Informação. Para acesso à muito extensa e detalhada informação sobre a Sociedade da Informação disponibilizada e analisada pela UMIC podem ser consultadas as correspondentes páginas mantidas na Internet em [Relatórios - Observação e Benchmarking](#) na área de acção [Observação e Benchmarking](#), a partir da *home page* da UMIC (<http://www.umic.pt/>).

Acresce que a execução financeira e material do programa é maioritariamente assegurada através do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, devido ao peso das transferências para fora da administração central do POSC/POSI (o relatório de auditoria refere que 54% das dotações orçamentais do Programa em 2007 se inscrevem no Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, onde estão inscritas, através da UMIC, as dotações do POSC). Assim, o controlo da execução financeira e material de mais de metade do Programa é feito com grande rigor através dos mecanismos de acompanhamento e controlo associados ao QCA III e ao POSC, cuja unidade de gestão está inserida na UMIC para efeitos de gestão financeira e de recursos humanos e materiais, pelo que por esta razão há no Programa P01 do PIDDAC um acompanhamento e controlo de execução associado à entidade coordenadora muito detalhado, dado que também envolve o que ocorre através do acompanhamento e controlo do Programa Operacional.

O relato da auditoria refere que a UMIC não forneceu o relatório de execução do Programa PIDDAC P01 de 2007. Na verdade, esse relatório encontrava-se avançado, mas não tinha sido finalizado para envio devido a dificuldades em obter os dados de execução necessários no SIPIDDAC, na altura (Maio de 2008) inclusivamente porque a DGO ainda não tinha fechado o apuramento e verificação da execução de 2007, mas também devido a incongruências entre parcelas e totais e entre diferentes relatórios fornecidos pelo sistema (e.g., por ministérios e por medidas) que requeriam a interacção directa com a DGO e com o DPP para clarificações, e por na altura em que estava a ser realizado ter havido a necessidade de prestar atenção a outros assuntos mais prementes com os escassos recursos disponíveis, havendo a intenção de retomar o trabalho quando possível. Esta situação está agora resolvida.

4. Garantia da actualização sistemática da informação no SIPIDDAC

Na sequência do Relatório do Tribunal de Contas n.º 01/2007-AE PIDDAC de Acompanhamento à Execução do PIDDAC – 1º Semestre de 2007, de 6 de Dezembro de 2007, foi intensificada a atenção à actualização sistemática da informação em SIPIDDAC, nomeadamente no que respeita a dados orçamentais e de execução financeira, sendo que estes são lançados pelos organismos executores. Acontece que a utilização do SIPIDDAC é uma tarefa que enfrenta obstáculos práticos consideráveis, dado que é um sistema de informação obsoleto que não evoluiu com o avanço do estado da arte das tecnologias de informação e comunicação, e cuja utilização



envolve uma considerável perda de tempo (vide as observações no ponto anterior a que acresce a impossibilidade de aceder funcionalmente ao sistema em certas alturas). Portanto, é um instrumento muito limitado, de difícil uso, causador de ineficiências e com muito restrita utilidade como instrumento de gestão, situação que aliás é partilhada com os outros sistemas de gestão financeira e contabilística ao serviço da DGO e dos organismos da administração central, como o SIGO e o SIC, agravada pela necessidade de em vários casos ser necessária a introdução manual múltipla dos mesmos dados nos diferentes sistemas.

O relatório de auditoria refere que os valores atingidos nos indicadores adoptados para a execução material do Programa não estavam carregados em SIPPIDAC. Apesar destes dados serem obtidos e analisados em detalhe com grande regularidade, serem disponibilizados publicamente logo que conhecidos, nomeadamente nas páginas da UMIC na Internet e, inclusivamente, serem publicitados em diversas ocasiões públicas com grande visibilidade, por lapso não tinham sido lançados em SIPPIDAC, o que se encontra agora resolvido.

5. Observações relativas a meios disponíveis para a coordenação do Programa

A UMIC assegura as suas atribuições com uma desproporção considerável da muito extensa e efectiva acção que concretiza e dos muito bons resultados alcançados num âmbito muito alargado de intervenção, como é característico de um organismo cuja missão é “enquanto estrutura coordenadora das políticas para a sociedade da informação, mobilizar a sociedade da informação através da promoção de actividades de divulgação, qualificação e investigação” (Decreto-Lei 153/2007, de 27 de Abril), em contraste com uma limitação de escassos recursos humanos e materiais para o seu funcionamento.

Pensamos que poderá ser uma situação que se encontre também em algumas das outras entidades coordenadoras de programas do PIDDAC, mas o facto é que, por exemplo, os recursos humanos da UMIC para acompanhamento da execução orçamental e financeira do Programa P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico, a cargo do Departamento de Administração Geral da UMIC, são da ordem do equivalente a um trabalhador não havendo disponibilidade de reforço no âmbito do escasso pessoal ao serviço da UMIC. Este departamento, que assegura a administração contabilística, financeira, de recursos humanos e património, inclusivamente os relativos ao POSC que envolvem um movimento processual de muito elevada dimensão, conta no quadro de pessoal aprovado para este organismo com apenas três trabalhadores, além do seu Director, os quais só em sobrecarga conseguem assegurar as necessidades de rotina. Esta situação de fortíssima limitação e economia de recursos (e muitíssimo elevada eficiência) chega em certas alturas a ser agravada por flutuações normais na disponibilidade dos trabalhadores como aconteceu durante uma parte substancial de 2007 e 2008 em que duas das funcionárias desse quadro de três trabalhadores entraram em licença de maternidade, inclusivamente em períodos que tiveram um período considerável de sobreposição.

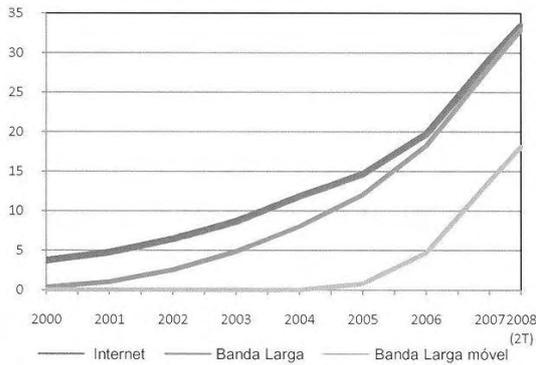
Na verdade, o simples processamento das solicitações de alterações orçamentais recebidas de todos os ministérios ao longo de todo o ano é uma tarefa muito pesada, como é patente nos próprios números de alterações orçamentais processadas em 2006, as quais totalizaram 298, e em 2007 quando totalizaram 314, mas que é agravado pelo facto destes processos geralmente envolverem a necessidade de várias interações directas dos nossos serviços com os serviços de origem das solicitações de alterações orçamentais de forma a assegurar a informação necessária para a sua consideração que, na larga maioria dos casos, não é recebida com as solicitações.

6. Eficácia e resultados do Programa

Os resultados do Programa PIDDAC P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico, onde se inscrevem também os projectos geridos no âmbito do POSC – Programa Operacional Sociedade do Conhecimento, aliás com uma expressão financeira e de execução material fora da administração pública central de expressão fortemente dominante, são patentes nos extensos e diversificados dados disponíveis nas páginas mantidas pela UMIC na Internet em Relatórios - Observação e Benchmarking na área de acção Observação e Benchmarking a partir da *home page* da UMIC (<http://www.umic.pt/>), dos quais seleccionei para apresentação aqui os seguintes:

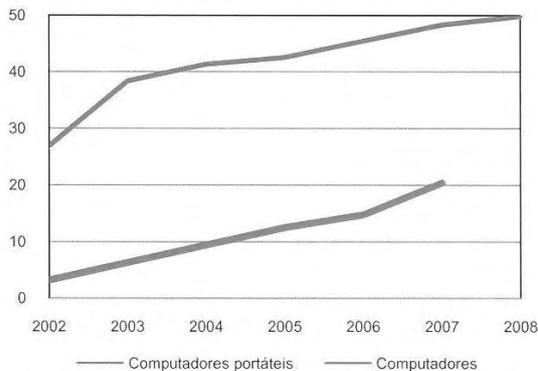


Penetração da Internet na População (Total, Banda Larga e Banda Larga móvel)
%, Clientes na população total



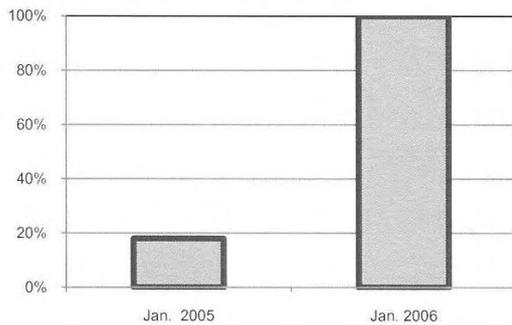
Fonte: ANACOM

Penetração de Computadores em Agregados Familiares (Todos e portáteis)
%, Agregados familiares com pelo menos uma pessoa de 16 aos 75 anos de idade (dados do 1º trimestre de cada ano)



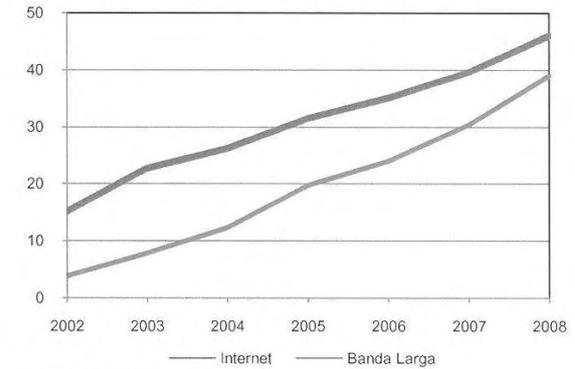
Fonte: EUROSTAT

Escolas Públicas do Ensino Básico e Secundário Ligadas à Internet em Banda Larga
%, Escolas públicas do ensino básico e secundário



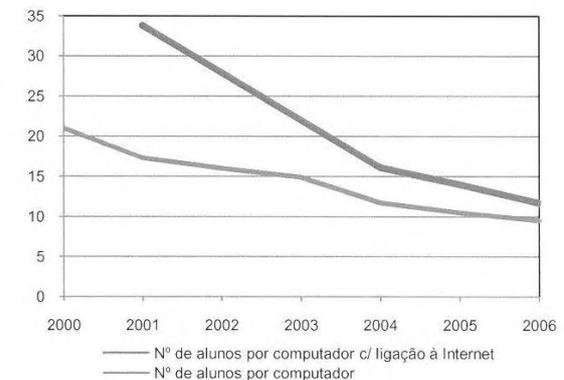
Fonte: UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP, com base nas informações da FCCN - Fundação para a Computação Científica Nacional.

Penetração da Internet em Agregados Familiares (Total e Banda Larga)
%, Agregados familiares com pelo menos uma pessoa de 16 a 75 anos de idade



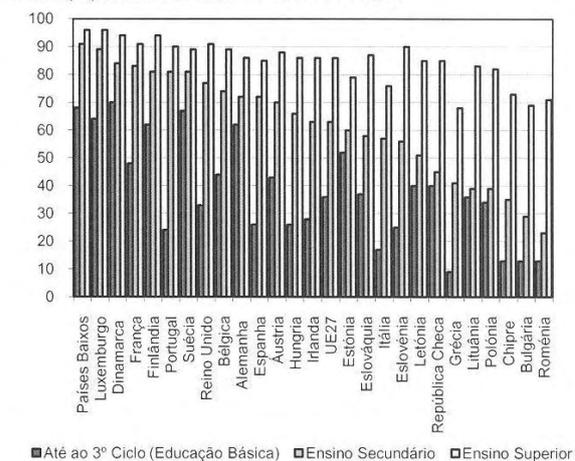
Fonte: EUROSTAT

Nº de Alunos por Computador no Ensino Básico e Secundário (Total, c/ ligação à Internet)
Nº no ano lectivo com início no ano indicado



Fonte: GEPE - Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação

Utilizadores de Internet por nível de escolaridade completo nos Estados Membros da UE
2007, (%) Indivíduos entre os 16 e os 74 anos



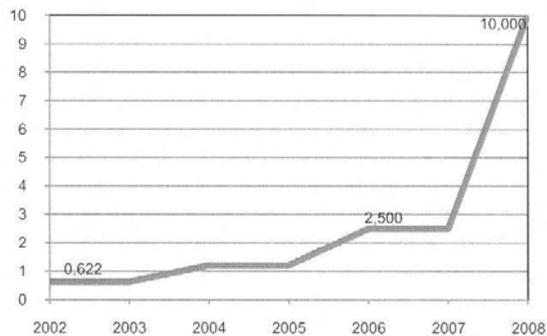
■ Até ao 3º Ciclo (Educação Básica) ■ Ensino Secundário ■ Ensino Superior

Nota: Dados referentes ao 1.º trimestre do ano.

Fonte: EUROSTAT.

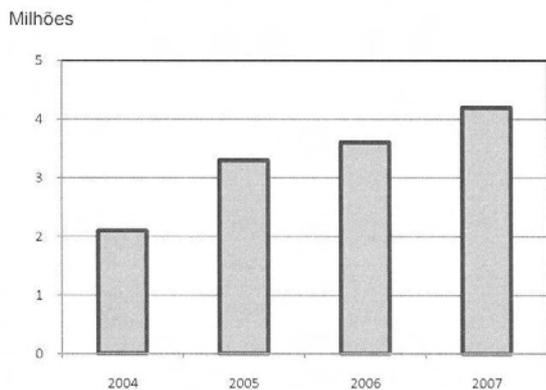
Handwritten signature

Conectividade internacional da RCTS - Rede Ciência Tecnologia e Sociedade (2002-2008)
Giga bits por segundo (Gps), em Julho de cada ano



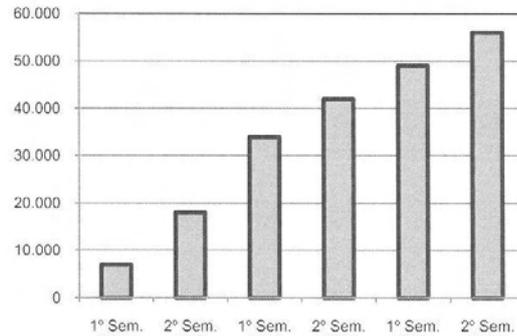
Fonte: UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP, com base nas informações da FCCN - Fundação para a Computação Científica Nacional.

Nº de downloads de artigos em texto integral da Biblioteca do Conhecimento Online (b-On)



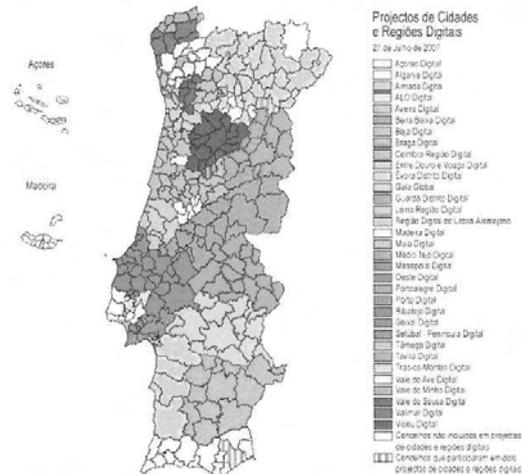
Fonte: UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP, com base nas informações da FCCN - Fundação para a Computação Científica Nacional.

Nº de utilizadores da rede sem fios do Campus Virtual (e-U) do Ensino Superior
Nº máximo de utilizadores nos meses de cada semestre

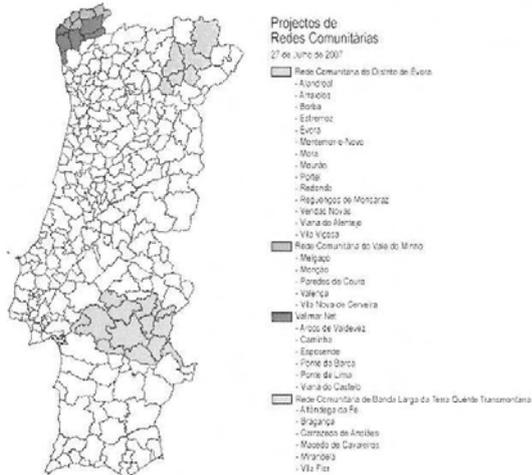


Fonte: UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP, com base nas informações da FCCN - Fundação para a Computação Científica Nacional.

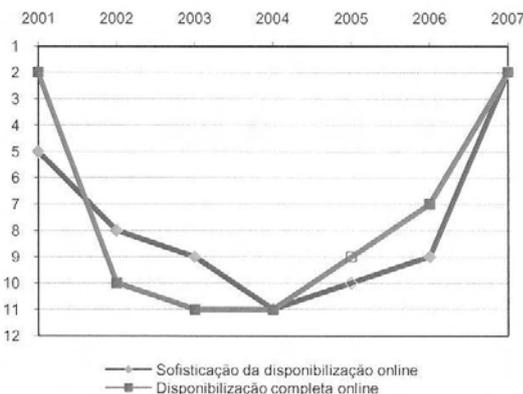
MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS PROJECTOS DE CIDADES E REGIÕES DIGITAIS



MAPA DE LOCALIZAÇÃO DOS PROJECTOS DE REDES COMUNITARIAS



Evolução do lugar de Portugal nos Rankings de disponibilização de Serviços Públicos Online na UE15
2001 a 2007, Ranking

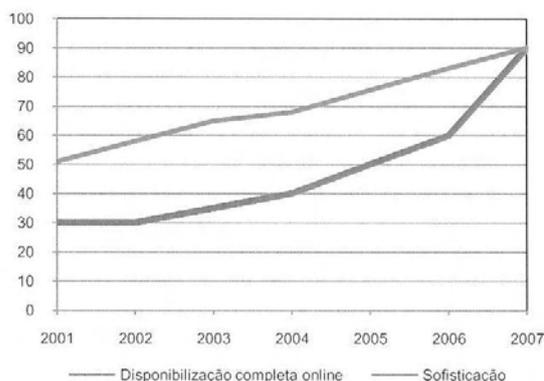


Nota: Dados de Outubro de cada ano, excepto Abril em 2006 e Maio em 2007

Fonte: Relatórios da Capgemini preparados para a Direcção-Geral de Sociedade da Informação e Media da Comissão Europeia.

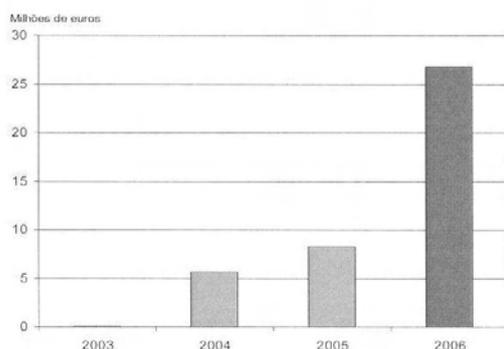
Handwritten mark

Serviços Públicos Básicos
(Disponibilização Completa Online, Sofisticação)
%, final de cada ano



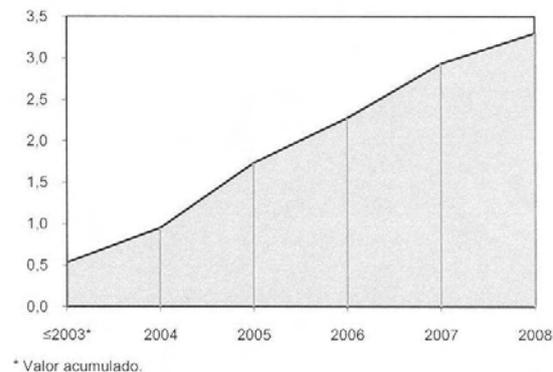
Fonte: Relatórios da Capgemini preparados para a Direcção-Geral de Sociedade da Informação e Media da Comissão Europeia.

Valor total negociado no Programa Nacional de Compras Electrónicas
2003 a 2006, (milhões de euros)



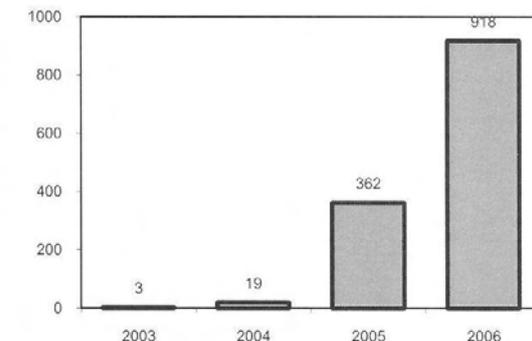
Fonte: UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP., Julho 2006.

Nº de declarações de Imposto de Rendimento sobre Pessoas Singulares (IRS) submetidas pela Internet
≤2003* a 2008, (milhões de declarações)



* Valor acumulado.
Fonte: Direcção-Geral de Impostos.

Número de Organismos utilizadores das plataformas de compras electrónicas do Programa Nacional de Compras Electrónicas
2003 a 2006, Número de Organismos



Fonte: UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP.

7. Conclusões

1. A análise dos projectos concretos executados por organismos da administração pública central só permite observar menos de metade das aplicações das dotações deste Programa, dado que uma componente maioritária está associada a transferências para entidades externas à administração pública central a partir do Programa Operacional (POSC) do QCA III que actua no sector da Sociedade da Informação.
2. Apesar do referido no ponto anterior, o número de projectos concretos abrangidos que são executados por organismos da administração pública central é muito elevado (no relatório da auditoria são referidos 262), a que acrescem os projectos aprovados no âmbito do POSC que são aproximadamente 2.000. Assim, a consideração de indicadores de execução material para cada um dos projectos é impraticável para a entidade de coordenação do Programa. Além disso, não contribuiria para o bom acompanhamento de um Programa de intervenção transversal no Estado, e em vários aspectos na Sociedade Civil, que necessariamente visa objectivos gerais, como definidos do Programa Ligar Portugal que, nos termos da RCM n.º 190/2005, de 24 de Novembro, "define a política nacional para a sociedade da informação".

Handwritten signature

3. Não havendo metodologias aceites de avaliação da economia e eficiência de programas de políticas públicas para a Sociedade da Informação, e sendo nestas circunstâncias infundamentável e prejudicial considerar métricas especulativas de avaliação, resta-nos considerar a razoabilidade dos investimentos face aos objectivos do Programa e às necessidades sentidas por cada sector da administração pública, o seguimento das regras e boas práticas da contratação pública, e o *benchmarking* com outros países nomeadamente no âmbito da União Europeia.
4. Além da apreciação da razoabilidade dos investimentos face aos objectivos do Programa e às necessidades sentidas por cada sector da administração pública nas relações com os organismos executores da administração central ao longo do ano, em particular no âmbito dos processos de análise e autorização de alterações orçamentais, as quais têm sido da ordem de 300 por ano, a maioria das dotações orçamentais deste Programa é destinada a projectos concretos que têm um sistema de avaliação, acompanhamento e controlo próprio e detalhado dado que foram aprovados no âmbito do programa operacional POSC/POSI do QCA III, após avaliação de candidaturas e com um sistema de acompanhamento e controlo característicos desses programas operacionais, sendo que a estrutura de gestão desse programa operacional funciona no seio da entidade coordenadora do Programa PIDDAC P01, pelo que a avaliação, acompanhamento e controlo da realização financeira e material da esmagadora maioria dos projectos concretos em curso que, aliás, correspondem a mais de metade das dotações do Programa PIDDAC P01, têm sido todos os anos feitas com um elevado grau de profundidade e detalhe.
5. Um obstáculo enfrentado diariamente no acompanhamento do Programa é a utilização do SIPIDDAC, dado que é um sistema de informação obsoleto que não evoluiu com o avanço do estado da arte das tecnologias de informação e comunicação, e cuja utilização envolve uma considerável perda de tempo, inclusivamente com incongruência de informação entre parcelas e totais e entre diferentes relatórios fornecidos pelo sistema, indisponibilidade de acesso funcional em certas alturas, e falta de articulação com os outros sistemas de informação utilizados pela DGO. O SIPIDDAC é um instrumento muito limitado, de difícil uso, causador de ineficiências e com muito restrita utilidade como instrumento de gestão, situação que aliás é partilhada com os outros sistemas de gestão financeira e contabilística ao serviço da DGO e dos organismos da administração central, como o SIGO e o SIC, agravada pela necessidade de em vários casos ser necessária a introdução manual múltipla dos mesmos dados nos diferentes sistemas.
6. A UMIC exerce as suas atribuições com uma evidente exiguidade de recursos humanos e materiais de funcionamento, o que naturalmente também se aplica à coordenação do Programa PIDDAC P01. Com pouquíssimos recursos conseguem-se resultados de quantidade e qualidade muito elevadas, apesar do trabalho envolvido ser pesado, como é por exemplo ilustrado pelo elevado número de alterações orçamentais que são recebidas para análise e autorização, da ordem de 300 por ano. Assim, as actividades de coordenação do Programa são realizadas com elevadíssimas economia e eficiência.
7. Do que foi exposto e da informação adicional disponível na Internet nas páginas referidas acima, resulta claro que o Programa PIDDAC P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico tem contribuído de forma decisiva para o desenvolvimento do país no âmbito da Sociedade da Informação, nomeadamente no que respeita às linhas estratégicas do Programa Ligar Portugal que, nos termos da RCM n.º 190/2005, de 24 de Novembro, “define a política nacional para a sociedade da informação”: Mobilizar a sociedade e estimular redes de colaboração; Promover a inclusão social; Fomentar o emprego, a competitividade e a produtividade; Transformar a educação, formar e desenvolver competências; Simplificar e melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos e às empresas; Disseminar informação de interesse público generalizado; Assegurar a segurança e a privacidade no uso da Internet; Melhorar acessos e infra-estruturas, abrindo o mercado de comunicações e promovendo a coesão territorial e a defesa dos consumidores; Estimular a criação de novo conhecimento e facilitar a sua apropriação social; Promover uma cultura de avaliação e rigor.
8. Em resumo, o Programa tem contribuído decisivamente para, como referido no Programa Ligar Portugal, “assegurar que as capacidades disponibilizadas pelas modernas tecnologias de informação e comunicação podem ser totalmente aproveitadas para elevar as estruturas sociais e empresariais portuguesas aos níveis de exigência, eficiência, competência e produtividade dos países mais desenvolvidos”, e a sua eficácia tem sido muito elevada.

Para terminar, com base no que foi acima apresentado parece claro que, sem falsa modéstia e embora ambicionando sempre fazer ainda melhor, nos assiste o direito de nos orgulharmos pelos resultados alcançados, e pela economia, eficiência e eficácia da coordenação deste Programa.

Com os melhores cumprimentos, *e com dedicação*,



Luis Magalhães

Presidente do Conselho Directivo da
UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro Presidente Relator
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Processo n.º 06/08- Audit. DA III.1.
Ofício n.º 17871

Maria Aline Ferreira Rodrigues, actualmente Especialista de Informática do quadro de pessoal da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), com domicílio profissional no Campo Grande, n.º 50, em Lisboa, notificada, na qualidade de eventual responsável por infracção financeira, no processo de auditoria identificado em epígrafe, designadamente no que se refere ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IA (fls. 55, 56, 57 e 58), e a propósito dos seguintes procedimentos concursais:

1. Aquisição de serviços de consultadoria para a reengenharia dos processos e procedimentos da DGOTDU (a que, para facilidade de exposição se chamará procedimento 1)
2. Inventariação, selecção e normalização da informação territorial fundamental no SNIT (procedimento 2)
3. Aquisição de serviços de consultadoria para a concepção e implementação de Plano para a Garantia de Qualidade da Informação Territorial a integrar no SNIT/PORTAL OT/U (procedimento 3)
4. Desenho do Fluxo da informação processual dos instrumentos de gestão territorial (procedimento 4)

Vem, para efeitos de contraditório, apresentar as respectivas alegações o que faz com os seguintes termos e fundamentos:

Da actuação de Comissões de Análise

1.º

Nos procedimentos que envolvam a concorrência de propostas (ou de concorrentes) deve existir uma comissão a quem compete a apreciação do mérito de cada uma das propostas.

2.º

«Procedimentalmente, quanto ao modo do seu funcionamento, as comissões de análise não estão amplamente vinculadas - salvo, naturalmente, pelas normas do CPA em

DGTC 17 11'08 22269

matéria de colegialidade, impedimentos, etc., e por aqueles que constarem dos respectivos programas. Garantido isso e garantida a existência de actas das suas reuniões, a forma ou procedimento da sua conduta ou actuação do concurso ... é de cariz interno: o trabalho dos seus membros passa-se em “gabinete” e parte dele é feito isoladamente, por cada membro da comissão. Embora seja para ser apreciado em reunião desta, devidamente posta em acta»¹.

3.º

O resultado do trabalho desta comissão manifesta-se num relatório descritivo, valorativo e comparativo das propostas admitidas para ser remetido e submetido à apreciação da entidade adjudicante.

4.º

De resto, para os AA citados a apreciação, comparação e valoração das propostas consubstancia-se na *“... determinação dos elementos valorizáveis, dos micro-critérios aplicáveis e do valor ponderado de cada um deles, no seio do respectivo critérios...”* (sublinhado nosso).

5.º

Na obra citada² pode ler-se que a comissão, logo que constituída, deve definir a sequência dos seus trabalhos e estabelecer os parâmetros que vai utilizar na análise das propostas, consequentemente em momento prévio ao da análise das propostas.

6.º-

Referindo-se expressamente à possibilidade de fixação dos micro-critérios desde que em momento anterior à abertura das propostas, pode ler-se o Parecer nº 1/94, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

Posto isto, analisemos os casos concretos,

7.º

Atente-se que os membros que integraram as Comissões de Análise dos procedimentos concursais analisados no ponto 2.5.4 e respectivo anexo IA, são exactamente os mesmos: a signatária, a Eng.ª Regina Pimenta e a Dr.ª Aline Rodrigues.

8.º

Em todos os procedimentos a Comissão, logo que constituída – entre 2 a 5 dias após a respectiva nomeação e muito antes de terminar o prazo para a entrega das propostas conforme se encontra devidamente documentado nos processos – iniciou os respectivos

¹ *In* Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira - Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa – Das Fontes às Garantias , pgs.496 .

² A fls 498 e s

trabalhos com uma primeira sessão de trabalho formalizada, em cada um dos processos com a Acta nº 1.

Que o mesmo é dizer

9.º

A Comissão em cada um dos processos estabeleceu a metodologia que cada um dos seus membros devia seguir na análise das propostas.

Ou seja,

10.º

Em cada uma dessas sessões, cada Comissão definiu a sua metodologia de trabalho para que cada um dos seus membros pudesse analisar todos os factores de forma coerente, concertada e tendo como referência sempre as necessidades da entidade adjudicante vertidas para cada uma das especificações técnicas.

11.º

Com essa metodologia – de uniformização da análise das propostas nomeadamente da qualidade técnica, - a Comissão pretendeu restringir ao máximo a margem de discricionariedade na análise técnica que factores subjectivos, como a qualidade das propostas, pode permitir.

12.º

De que forma pode uma qualquer Comissão analisar a “Qualidade (Técnica)” de propostas, sem que previamente defina a sua metodologia de trabalho, ou, se quisermos, um critério uniforme de apreciação das mesmas?

13.º

Aliás, só após esse juízo valorativo, para o qual cada Comissão estabeleceu um método quantitativo – método considerado pelos AA citados como mais rigoroso, transparente e objectivo - se pode, de forma imparcial, subsumir cada uma das propostas ao factor da Qualidade Técnica.

14.º

«”Sensibilidades”, “propensões”, “parece-me que”... não são admitidos para justificar uma melhor ou apreciação das propostas ou uma proposta de adjudicação»³.

Isto é,

15.º

³ AA citados a fls 504.

Cada uma das Comissões, ou os seus membros, não deviam, nem podiam ter “sensibilidades” ou “propensões” relativamente às propostas que iriam analisar ou *parecer-lhes* que uma seria melhor do que outra.

Donde,

16.º

A fixação de uma metodologia prévia à recepção de qualquer proposta foi a decisão que cada Comissão tomou para assegurar o integral cumprimento dos princípios que norteiam a contratação pública.

17.º

Não contendendo esta metodologia com o critério de adjudicação e com os factores que este integra, não havendo, portanto qualquer alteração às Especificações Técnicas.

Vejamos na generalidade o que abaixo se concretizará:

18.º

Não foi violado o *princípio da legalidade* porque nada na actuação de cada Comissão violou o DL 197/99 de 8 de Junho de 1999 - cada Comissão no seu juízo (vinculado) classificatório fez uma apreciação e classificação congruentes e coerentes dos diversos elementos das propostas que se reflectiu na sua valorização ou pontuação.

19.º

O critério de adjudicação e as condições essenciais do contrato foram definidos previamente à abertura do procedimento e dados a conhecer a todos os interessados, logo a actuação de cada Comissão em nada atingiu o princípio da *transparência e o da publicidade*.

20.º

O *princípio da concorrência* foi cumprido em todos os procedimentos mas em especial nos procedimentos 1,2 e 4 – Procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio – casos em que ao invés do convite a 2 entidades, como legalmente exigível, foram consultadas cinco empresas (e não quatro como erradamente ficou expresso no relatório de auditoria).

21.º

Na conduta de cada Comissão esteve sempre presente o *interesse público* e, em concreto, o interesse da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, porquanto, na ponderação dos factores, especialmente no da qualidade técnica, as referidas comissões fizeram o seu juízo classificatório quantitativo, por referência às exigências da entidade adjudicante nas especificações técnicas de cada procedimento.

22.º

Com o devido respeito pelos Digníssimos Auditores, a definição de uma metodologia de trabalho, como a que cada Comissão estabeleceu nestes procedimentos, não pode ser como violação do *princípio da estabilidade*.

Na verdade,

23.º

O factor Qualidade (técnica) da Proposta e o respectivo peso percentual no critério de adjudicação, manteve-se sempre intocado;

24.º

Cada uma das propostas após ponderação da valia técnica, foi valorizada de acordo com o valor percentual estabelecido para a Qualidade Técnica, logo não se vislumbra a violação ao princípio da estabilidade.

25.º

Nem se vislumbra como poderia a actuação de cada Comissão ter violado o *princípio da igualdade*, se todos os concorrentes tiveram iguais condições de acesso e de participação seguindo-se critérios uniformes.

Aliás,

26.º

A actuação de cada Comissão, ao invés de alegadamente violar os citados princípios, deve ser entendida como um garante ao cumprimento desses princípios

Atentemos,

No princípio da concorrência,

27.º

Um das manifestações deste princípio é a exigência da comparabilidade das propostas – “Do que se trata afinal ... é assegurar que todos os concorrentes respondam aos mesmos quesitos ... de modo a possibilitar a plena comparação das propostas, a possibilidade de confrontá-las enquanto respostas contratuais a quesitos idênticos, para se saber, objectiva e imparcialmente, a final, qual o melhor concorrente ou a melhor proposta que o mercado forneceu”⁴ – in AA citados.

28.º

Como é que cada Comissão devia comparar a Qualidade Técnica das Propostas?

⁴ In AA citados a 125 e ss.

Responde a signatária:

30.º

Estabelecendo um método classificatório quantitativo, densificando, de forma uniforme para todas as propostas, os factores que integram ao critério de Adjudicação, entre os quais a Qualidade Técnica,

31.º

Metodologia que permitiu a comparabilidade objectiva das propostas e em última instância assegurou a concretização do princípio da concorrência.

No princípio da estabilidade

Sem transigir sobre a inexistência de violação do princípio da estabilidade,

32.º

Confrontada cada uma das comissões com o critério de adjudicação (proposta economicamente mais vantajosa) no qual o factor Qualidade Técnica aparece sem qualquer densificação, o que parece retirar-se do relatório dos digníssimos Auditores, é que aquelas deviam ter proposto a anulação do concurso.

33.º

Em nosso entender tal solução era inadmissível tendo em conta as competências (até técnicas) atribuídas às comissões para análise de propostas, a ratio destas Comissões é exactamente emitir juízos de valor técnico e proceder à análise fundamentada das propostas para propor uma solução de adjudicação à entidade adjudicante.

Atente-se a este propósito no princípio do “favor” do concurso:

34.º

A perfilhar-se o entendimento pressuposto no relatório de auditoria ficaria em crise o princípio do “favor” do concurso e dos concorrentes, podendo resultar em sacrifícios e incómodos que apresentar uma candidatura ou proposta envolve e que seriam absolutamente desnecessários já que à comissão compete ajuizar e valorar.

Atentemos agora,

No *princípio da imparcialidade*

35.º

Se há princípio que cada Comissão cumpriu é seguramente este,

36.º

A avaliação de cada Comissão seria parcial se na mesma presidissem interesses alheios à escolha do melhor concorrente.

37.º

Que prova maior pode cada Comissão dar do que mostrar ao exterior, plasmando em acta, a sua metodologia de trabalho para apreciação das propostas, e fazendo-o muito antes do prazo fixado pela entidade que abriu o procedimento para a entrega das propostas

E no princípio da igualdade

38.º

A Comissão definiu uma metodologia, plasmou-a em acta; que melhor garantia de tratamento igualitário poderia cada Comissão garantir?

Atentemos por último,

No princípio da transparência

39.º

“Transparência é, finalmente, decidir e fixar... antes de analisar as propostas, quais os valores ponderados dos diversos critérios de adjudicação e os micro critérios em que se desdobrará a apreciação de cada um deles e manifestá-lo formalmente (pelo menos, em acta devidamente autenticada)”⁵ (sublinhado nosso).

40.º

Este foi o comportamento (transparente) de cada Comissão quando decidiu e fixou como metodologia o que seria relevante para o factor Qualidade (Técnica) da Proposta permitindo assim a todos os concorrentes *“... saber que às apreciações (des)favoráveis, feitas às suas propostas correspondem pontuações (des)favoráveis, ou seja que a pontuação e a classificação ou ordenação das propostas (ou concorrentes) é coerente, congruente e lógica.”* (Obra e AA citados).

Concretizando os casos concretos:

41.º

Os procedimentos 1,2 e 4 são procedimentos por negociação em que a entidade adjudicante pode convidar entidades à sua escolha e negociar os termos das propostas, registre-se que podendo convidar 2 concorrentes a entidade adjudicante, optou por convidar 5 o que poderia tornar a tarefa da comparabilidade das propostas ainda mais árdua.

⁵ – In obra e AA citados, pgs 121 e ss

Procedimento 1

42.º

Analizadas as datas mais relevantes - 23/05, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 28/05, Envio dos convites para a contratação, 24/05 e Prazo de entrega das propostas 31/05 – fica claro que cada Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º, qualquer concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

43.º

Os concorrentes, efectivamente, tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

44.º

De resto, a qualidade técnica da proposta foi exactamente um dos elementos da negociação tendo a empresa que esteve na sessão de negociação apresentado uma justificação por escrito da metodologia.

45.º

De notar que das 5 empresas consultadas só uma apresentou proposta e foi com esta que a Comissão negociou a qualidade técnica da proposta, mas teria negociado com todas.

46.º

Importa sublinhar que a ponderação do factor Qualidade técnica teve em conta os pontos 5 e 6 das Especificações Técnicas, nos quais a entidade adjudicante valorizava, respectivamente, a Abordagem Metodológica e a Organização das Equipas do Projecto.

47.º

Ou seja, a comissão valorou o factor qualidade em função do interesse da entidade adjudicante ou seja do interesse público.

Procedimento 2

48.º

Analizadas as datas mais relevantes - 19/03, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 22/03, Envio dos convites para a contratação, 20/03 e Prazo de entrega das propostas 27/03 – fica claro que cada Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º, qualquer concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

49.º

Os concorrentes, efectivamente, tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

50.º

De resto, a qualidade técnica da proposta foi exactamente um dos elementos da negociação tendo a única empresa presente na sessão mantido a proposta.

51.º

De notar que das 5 empresas consultadas só 3 apresentaram propostas, tendo as mesmas sido convidadas a negociar as propostas embora só uma se tenha apresentado.

Procedimento 3

52.º

Como pode ver-se na acta 1 a Comissão procedeu à ponderação do Critério de Adjudicação tendo estabelecido, a propósito do factor “Qualidade Técnica”, uma avaliação pericial baseada em determinados pressupostos que mais uma vez foi “beber” às especificações técnicas.

53.º

A comissão definiu de forma imparcial, a metodologia de análise dos factores de ponderação entre os quais o da Qualidade Técnica.

54.º

Das 5 entidades convidadas apresentaram propostas e foram admitidas a concurso apenas 3.

55.º

Após valoração das propostas foi produzido o relatório final, o qual foi submetido a Audiência prévia dos concorrentes nos termos do nº 4 do artigo 159.º do DL 197/99 (Ofícios: 01307,01308 e 01309 de 07-03-2007).

56.º

Registe-se que não houve por parte dos concorrentes qualquer reclamação.

Procedimento 4

57.º

Analisadas as datas mais relevantes - 23/05, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 28/05, Envio dos convites para a contratação, 24/05 e Prazo de entrega das propostas 31/05 – fica claro que cada Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º, qualquer

concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

58.º

Os concorrentes efectivamente tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

59.º

De resto, a qualidade técnica da proposta foi exactamente um dos elementos da negociação tendo a única empresa presente na sessão mantido a proposta.

60.º

De notar que das 5 empresas consultadas só uma apresentou proposta e foi com esta que a Comissão negociou a qualidade técnica da proposta.

61.º

Importa sublinhar que a ponderação do factor Qualidade técnica teve em conta os pontos 5 e 6 das Especificações Técnicas, nos quais a entidade adjudicante valorizava, respectivamente, a Abordagem Metodológica e a Organização das Equipas do Projecto.

62.º

Ou seja, a comissão valorou o factor qualidade em função do interesse da entidade adjudicante ou seja do interesse público.

Da eventual responsabilidade financeira

63.º

Considerando os conceitos insertos no artigo 55.º que se compaginam com a alínea l) do artigo 89.º, ambos do DL 197/99 de 8 de Junho de 1999, os programas de procedimento previam como critério de adjudicação a proposta economicamente mais vantajosa, sendo aí explicitados os respectivos factores por ordem decrescente de importância.

64.º

Considerando, por outro lado, que o comportamento que *in casu* se censura às Comissões, é considerado pelo legislador um procedimento comum para procedimentos concursais do tipo do Concurso Público, veja-se o artigo 94.º do DL 197/99 de 8 de Junho.

65.º

Considerando também que cada Comissão ao estabelecer uma metodologia assente num método classificatório de tipo quantitativo agiu convicta de que com essa conduta contribuía para a concretização dos princípios que devem presidir à concretização da contratação pública.

E mais,

66.º

Considerando que o estabelecimento dessa metodologia pode até resultar da aplicação analógica do citado 94.º.

67.º

Considerando também que os membros da Comissão, ao definirem tal metodologia, tiveram como pressuposto a prossecução do interesse da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e, conseqüentemente a prossecução do interesse público, porquanto pretenderam que, no que respeita ao factor qualidade, este fosse a expressão das necessidades da entidade adjudicante plasmadas nas especificações técnicas.

68.º

Considerando também o teor do Parecer nº 43/2003 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, homologado pelo membro do Governo respectivo, e do qual resulta: *"...13. No regime do DL 197/99, o júri do concurso pode definir subcritérios, subfacotres, microcritérios e grelhas de pontuação numérica, desde que respeite o critério base fixado no programa de concurso e que o faça até ao segundo termo do prazo fixado para a entrega das propostas"*

69.º

Considerando que, a atentar no citado Parecer, se os membros das Comissões dos procedimentos em questão, tivessem adoptado tal metodologia em sede do Concurso Público não seriam objecto de censura.

70.º

Considerando que a interpretação do relatório de auditoria não considerou na conduta das Comissões a aplicação analógica do artigo 94.º o que conduz a uma flagrante injustiça para os membros que a integram por comparação à situação de actuação de outros júris.

Por tudo,

Entende-se que cada Comissão, e por consequência cada um dos seus membros e neste caso a signatária destas alegações, não agiram com intenção de violar qualquer princípio vertido para o DL 197/99, nem tão pouco se pode pautar a sua conduta como negligente tendo em conta a forma como todos os seus trabalhos foram conduzidos.

Assim,

Na avaliação da culpa não pode o Tribunal imputar qualquer responsabilidade a título de dolo ou negligência, de resto os Auditores não lograram qualificar o grau de culpa de nenhum dos membros da Comissão, qualificação que, como é sabido, é essencial para a imputação de

qualquer responsabilidade, e em última *ratio* para fundamentar a aplicação da pena “*nulla poena sine crimen*”

Aliás,

Essa qualificação não é sequer possível porque, como se demonstrou a conduta da signatária enquanto membro de cada uma das Comissões, não é censurável e até contribuiu para a prossecução dos princípios que norteiam a contratação pública.

Termos em que devem as presente alegações ser consideradas procedentes e dar-se como provado que a Comissão em concreto os respectivos membros não cometeram qualquer infracção financeira passível de repreensão e censura com multa, assim se fazendo JUSTIÇA.

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

A Requerente

Jaria Aline Ferrera Rodrigues

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.^a Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação

Proc. n.º 06/08 Audit
DA III.1

Ofício n.º 17884 de 3 Nov. 08

Assunto – Auditoria ao Programa “PO1 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

José Raul Castilho Fradinho, notificado nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, e 65.º, n.º 3, conjugado com o artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e 35/2007, de 13 de Agosto, para apresentar as suas alegações ao Relato de Auditoria, em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo **ID** (eventuais infracções financeiras), vem fazê-lo, nos termos e com os fundamentos seguintes:

1 – O signatário exerce o cargo de Director de Serviços da Direcção de Serviços de Sistemas e Tecnologias de Informação da Secretaria-Geral do Ministério da Economia e Inovação (SGMEI) desde 05 de Dezembro de 2003, altura em que foi nomeado para exercer tais funções, por despacho do Senhor Ministro da Economia e da Inovação, até 19 de Junho de 2008. A partir de então, e em sequência de procedimento concursal, foi nomeado por despacho do Senhor Secretário-Geral da SGMEI, em comissão de serviço por três anos, para o mesmo cargo.

Nestas funções tem colocado ao serviço da SGMEI e dos organismos do MEI integrados na prestação centralizada de serviços (PCS) que compete a esta SG desde 2003, (cfr. DL. n.º 187/2003, de 20 de Agosto), toda a sua capacidade e experiência no domínio das tecnologias de informação (reconhecidas, aliás, no despacho de nomeação do Senhor Secretário-Geral da SGMEI acima citado) no sentido de responder atempadamente às solicitações dos vários organismos e serviços integrados na PCS, com as dificuldades inerentes à saída de pessoal qualificado da Administração Pública, à especial complexidade da contratação pública e à carência de equipas multi-disciplinares, situações essas que a SGMEI tem vindo nos últimos meses a tentar colmatar.

Nesse sentido, tendo-se iniciado em 2007 o processo de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, de acordo com a norma NP EN ISO 9001/2000, participou

DGTC 17 11'08 22270

activamente no mesmo, contribuindo decisivamente para a obtenção da respectiva certificação em Setembro passado. Nesse processo foi efectuado o levantamento e reengenharia dos processos da SG, tendo sido acautelado nesta reformulação o cumprimento de todos os requisitos da legislação em vigor.

2 - No que concerne ao Anexo **ID** da Auditoria, e ao procedimento em que é particularmente visado, importa dizer o seguinte:

Concluiu a Auditoria que a aquisição de bens pela SGMEI à empresa Regra - Gabinete de Processamento Electrónico de Dados S.A., pelo valor de € 20 225,42, com exclusão do IVA, por ajuste directo com base na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto Lei n.º 197/99, sem que os produtos de maior expressão financeira adquiridos - servidores HP DL 360 G5, 5140 1G EU Svr e HP DL 360 G5 5160 1G EU Svr – estejam efectivamente incluídos em qualquer CPA.

Terá sido violado o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º do citado Decreto Lei n.º 197/99, susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória.

A referida aquisição foi adjudicada por despacho do Senhor Secretário-Geral Adjunto, datado de 1 de Junho de 2007, exarado sobre a informação n.º SSI-INF/001411/2007/SG, de 30 de Maio, na sequência de informação concordatória do signatário da proposta da Chefe de Divisão de Estruturas de Comunicação e da Chefe de Divisão de Suporte a Sistemas e Utilizadores.

Ora, acontece que a empresa Regra - Gabinete de Processamento Electrónico de Dados S.A, no âmbito do referido procedimento apresentou a sua proposta demonstrando ser titular dos CPAs que os habilitavam a fornecer a solução pretendida.

O signatário agiu de boa fé, acreditou no fornecedor, apenas podendo eventualmente considerar-se que possa ter agido com negligência simples, uma vez que não confirmou junto da Direcção Geral do Património a veracidade do invocado pela empresa no que concerne ao conteúdo dos CPAs de que era titular.

Ainda se dirá que no referido procedimento, as unidades orgânicas que coordena consultaram um outro fornecedor, (Cigest) tendo no entanto concluído que a proposta apresentada pela Regra era a de mais baixo preço, cumprindo todos os requisitos técnicos exigidos.

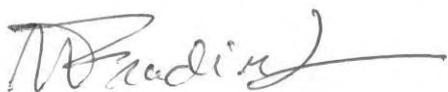
Aliás, era prática já instituída na SGMEI, consultar outros fornecedores, para além dos integrados nos CPAs, para aferição do preço oferecido.

Resulta assim do exposto que quando lhe foi submetido o processo para encaminhamento superior, entendeu estar a tomar a decisão certa visando a prossecução do interesse público.

Nestes termos e nos mais que o Tribunal de Contas doutamente suprirá, solicita-se que se considere que houve apenas negligência simples na sua actuação e como tal seja relevada a responsabilidade pela infracção financeira que lhe é imputada, uma vez que se preenchem os requisitos das alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na

redacção dada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Setembro, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.

E.D.



José Raul Castilho Fradinho
Director de Serviços da Direcção de Serviços de Sistemas e Tecnologias de Informação

Secretaria-Geral do MEI, 17 de Novembro de 2008

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.^a Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência

Sua Comunicação

Proc. n.º 06/08 Audit
DA III.1

Ofício n.º 17883 de 3 Nov. 08

Assunto – Auditoria ao Programa “PO1 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Susana Miguel, notificada nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, e 65.º, n.º 3, conjugado com o artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e n.º 35/2007, de 13 de Agosto, para apresentar as suas alegações ao Relato de Auditoria, em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo ID (eventuais infracções financeiras), vem fazê-lo, nos termos e com os fundamentos seguintes:

1 – A signatária exerce o cargo de Chefe de Divisão, desde 1 de Novembro de 2005, altura em que foi nomeada em regime de substituição para exercer tais funções dirigentes na Secretaria Geral (SG) do Ministério da Economia e da Inovação (MEI). Na sequência de procedimento concursal, foi nomeada por Despacho n.º 2521/2008, de 2008-01-30, do Senhor Secretário-Geral da SGMEI, em comissão de serviço por três anos, para o mesmo cargo.

O acréscimo de atribuições inerentes à prestação centralizada de serviços (PCS) que compete a esta SG desde 2003, (cfr. DL. n.º 187/2003, de 20 de Agosto), hoje largamente consolidada, e a necessidade de responder atempadamente às solicitações dos vários organismos e serviços integrados na PCS no esforço de colmatar a saída de pessoal qualificado da Administração Pública, a especial complexidade da contratação pública e a carência de equipas multi-disciplinares, obrigou as áreas técnicas a formularem todas as peças do processo de aquisição de forma a agilizar as aquisições de bens e serviços solicitadas pelos organismo e as inerentes à actividade da SG, com as fragilidades daí decorrentes, nomeadamente em sede de conhecimentos jurídicos.

Ao iniciar-se em 2007 o processo de implementação do Sistema de Gestão da Qualidade, de acordo com a norma NP EN ISO 9001/2000, foi desde logo efectuado o levantamento e reengenharia dos processos da SG, tendo sido acautelado nesta

DGTC 17 11'08 22271

reformulação o cumprimento de todos os requisitos processuais em vigor, passando a ser esta a forma de actuar da signatária em todos os procedimentos em que se vê envolvida.

Actualmente as áreas técnicas identificam as necessidades e procedem à validação técnica das propostas, assegurando a conformidade do documento com a formulação das linhas de orientação em tecnologias de informação, e a adequação às necessidades dos organismos.

Esta informação é actualmente veiculada para as áreas competentes em matéria de aquisição de bens e serviços a quem compete desenvolver o procedimento no estrito cumprimento do CCP.

2 - No que concerne ao Anexo **ID** da Auditoria, e ao procedimento em que é particularmente visada, importa dizer o seguinte:

Concluiu a Auditoria que a aquisição de bens pela SGMEI à empresa Regra - Gabinete de Processamento Electrónico de Dados S.A., pelo valor de € 20 225,42, com exclusão do IVA, por ajuste directo com base na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto Lei n.º 197/99, sem que os produtos de maior expressão financeira adquiridos - servidores HP DL 360 G5, 5140 1G EU Svr e HP DL 360 G5 5160 1G EU Svr – estejam efectivamente incluídos em qualquer CPA.

Terá sido violado o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º do citado Decreto Lei n.º 197/99, susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória.

A referida aquisição foi proposta pela informação n.º SSI-INF/001411/2007/SG, de 30 de Maio e subscrita pela signatária e pela Chefe de Divisão de Estruturas e Comunicações, Eng^a Paula André, com base na alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Ora, acontece que a empresa Regra - Gabinete de Processamento Electrónico de Dados S.A, no âmbito do referido procedimento apresentou a sua proposta demonstrando ser titular dos CPAs que os habilitavam a fornecer a solução pretendida.

A signatária agiu de boa fé, acreditou no fornecedor, apenas podendo eventualmente considerar-se que possa ter agido com negligência simples, uma vez que não confirmou junto da Direcção Geral do Património a veracidade do invocado pela empresa no que concerne ao conteúdo dos CPAs de que era titular.

Ainda se dirá que no referido procedimento, a signatária consultou um outro fornecedor, (Cigest) tendo no entanto concluído que a proposta apresentada pela Regra era a de mais baixo preço, cumprindo todos os requisitos técnicos exigidos.

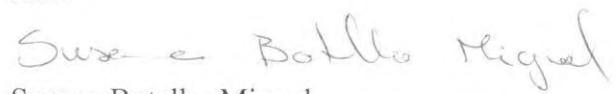
Aliás, era prática já instituída na SGMEI, consultar outros fornecedores, para além dos integrados nos CPAs, para aferição do preço oferecido.

Nestes termos e nos mais que o Tribunal de Contas doutamente suprirá, solicita-se que se considere que houve apenas negligência simples na sua actuação e como tal seja relevada a responsabilidade pela infracção financeira que lhe é imputada, uma vez que se preenchem os requisitos das alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na



redacção dada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Setembro, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.

E.D.



Susana Botelho Miguel

Chefe de Divisão de Suporte a Sistemas e Utilizadores

Tribunal de Contas
Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Arr.: Exmo Senhor Auditor-Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/ Referência: Proc. n 06/08-Audit DA III.1

Assunto: Notificação para Alegações no âmbito da Auditoria ao “Programa P01-
Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Na sequência do ofício desse Tribunal pelo qual **Cátia Susana dos Santos Vilela Taveira Martins Cabaço** é notificada, em cumprimento do Despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área, para apresentação de alegações em relação ao Relato de Auditoria acima identificado, e em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IH, permita-se-lhe apresentar à consideração dos Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros as suas alegações, em sede de contraditório, como seguem:

1º - A referida Auditoria, conforme consta do respectivo Relato, teve como objecto o Programa do PIDDAC P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico e, no caso que especificamente respeita a ora Alegante, procedimento concursal desenvolvido no ano de 2003 pela então Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN).

A Auditoria foi, porém, desenvolvida junto do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., (IHRU), organismo da administração indirecta do Estado que resultou da reestruturação e red denominação do Instituto Nacional de Habitação e da fusão, e subsequente extinção, do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e de parte da ex-DGEMN, nos termos do

DGTC 17 11'08 22273

Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio, concretizando um dos mais complexos processos de reestruturação e racionalização de organismos da Administração Pública realizados em execução do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

E, como bem se expõe no referido Relato quanto a esse quadro institucional, as atribuições da ex-DGEMN relativas ao tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre o património arquitectónico, inerentes ao Sistema da Informação para o Património (SIPA), foram integradas no IHRU. (art. 3.º, n.º 2, al. h) do Decreto-Lei n.º 223/2007).

2.º - No que concerne propriamente ao concurso público a que se refere o Relato de Auditoria quando imputa à ora Alegante eventual responsabilidade financeira, enquanto membro do Júri, permitam-lhe, Excelentíssimos Senhores Juizes Conselheiros, apenas alegar aqui, como bastante, em sua defesa o que resulta da própria situação de facto bem descrita pela Equipa de Auditoria.

A segunda irregularidade indicada no Anexo H1 do Relato de Auditoria como passível de eventual responsabilidade financeira consiste na alegada admissão ilegal do único concorrente, fundada no facto de este não reunir o requisito, previsto no programa do concurso, de detenção de experiência mínima de 18 meses na área dos serviços a prestar.

Desde logo, a ora Alegante pode afirmar que nunca da sua parte terá havido qualquer intenção de preterir requisitos legais aplicáveis a procedimentos como o que está aqui em causa.

Invoca-se para defesa da ora Alegante, que a diferença, para menos, de dois meses e meio que, à data da apresentação da proposta, se verificava em relação ao período de experiência constante do programa do concurso, não foi detectada por aquilo

que, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, lhe seja permitido designar de mero “erro”. Na verdade, por lapso, foi considerado o tempo de experiência de um dos elementos da equipa apresentada pela empresa para a execução dos serviços.

Prosseguindo em sua defesa, ainda e apenas com base na situação descrita no Relato, terão igualmente relevância e consequência aqui os factos já antes referidos, ou seja, estarmos perante um único procedimento que tinha por objecto a aquisição de serviços de natureza muito específica e que, também por isso, teve um único concorrente.

Nessa medida, está a ora Alegante convicta de que, ainda que a irregularidade em causa tivesse sido constatada - o que não foi o caso - e determinada a exclusão do único concorrente, e, como consequência, o concurso tivesse ficado deserto e se tivesse dado início a novo procedimento, com a maior das probabilidades esse novo procedimento conduziria à admissão do mesmo único concorrente, com todos os custos que adviriam do período de tempo entretanto decorrido, quer para o erário público, quer para a complexa gestão das restantes vertentes do projecto FEDER/POS_C “Fontes Documentais II” com esta intrinsecamente correlacionadas.

Face ao exposto, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, alega-se aqui em defesa da ora Apelante a justa avaliação da evidência do mero lapso e, outrossim, da despiciência da irregularidade num caso de uma proposta singular que, como tal, não gerou favoritismos face a terceiros concorrentes. Não sendo igualmente demais apontar a onerosidade para os dinheiros públicos que, de qualquer modo, corresponderia à alternativa da exclusão no quadro descrito.

Considerando que, nesses termos, estará suficientemente evidenciado que, ainda que as irregularidades em causa pudessem ser imputadas à ora Alegante, apenas o poderiam ser a título de negligência, e que as indicadas irregularidades do procedimento nunca antes foram objecto de recomendação desse Tribunal ou de

outro órgão de controlo, nem nunca a ora Alegante foi por estes antes censurada, seja-lhe permitido, Excelentíssimos Senhores Juizes Conselheiros, apelar ao espírito de Justiça de V. Exas. no sentido de, quando for o momento, ser relevada a eventual responsabilidade da ora Apelante, nos termos legais.

E.D.

A Alegante


(Cátia Susana dos Santos Vilela Taveira Martins Cabaço)

Tribunal de Contas
Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Arr.: Exmo Senhor Auditor-Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/ Referência: Proc. n 06/08-Audit DA III.1

Assunto: Notificação para Alegações no âmbito da Auditoria ao “Programa P01-
Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Na sequência do ofício desse Tribunal pelo qual **Maria Manuela Henriques Madeira de Portugal** é notificada, em cumprimento do Despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área, para apresentação de alegações em relação ao Relato de Auditoria acima identificado, e em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IH, permita-se-lhe apresentar à consideração dos Excelentíssimos Senhores Juizes Conselheiros as suas alegações, em sede de contraditório, como seguem:

1º - A referida Auditoria, conforme consta do respectivo Relato, teve como objecto o Programa do PIDDAC P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico e, no caso que especificamente respeita a ora Alegante, procedimento concursal desenvolvido no ano de 2003 pela então Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN).

A Auditoria foi, porém, desenvolvida junto do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., (IHRU), organismo da administração indirecta do Estado que resultou da reestruturação e red denominação do Instituto Nacional de Habitação e da fusão, e subsequente extinção, do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e de parte da ex-DGEMN, nos termos do

DGTC 17 11'08 22274

Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio, concretizando um dos mais complexos processos de reestruturação e racionalização de organismos da Administração Pública realizados em execução do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

E, como bem se expõe no referido Relato quanto a esse quadro institucional, as atribuições da ex-DGEMN relativas ao tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre o património arquitectónico, inerentes ao Sistema da Informação para o Património (SIPA), foram integradas no IHRU. (art. 3.º, n.º 2, al. h) do Decreto-Lei n.º 223/2007).

2.º - No que concerne propriamente ao concurso público a que se refere o Relato de Auditoria quando imputa à ora Alegante eventual responsabilidade financeira, enquanto membro do Júri, permitam-lhe, Excelentíssimos Senhores Juizes Conselheiros, apenas alegar aqui, como bastante, em sua defesa o que resulta da própria situação de facto bem descrita pela Equipa de Auditoria.

A segunda irregularidade indicada no Anexo H1 do Relato de Auditoria como passível de eventual responsabilidade financeira consiste na alegada admissão ilegal do único concorrente, fundada no facto de este não reunir o requisito, previsto no programa do concurso, de detenção de experiência mínima de 18 meses na área dos serviços a prestar.

Desde logo, a ora Alegante pode afirmar que nunca da sua parte terá havido qualquer intenção de preterir requisitos legais aplicáveis a procedimentos como o que está aqui em causa.

Invoca-se para defesa da ora Alegante, que a diferença, para menos, de dois meses e meio que, à data da apresentação da proposta, se verificava em relação ao período de experiência constante do programa do concurso, não foi detectada por aquilo

que, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, lhe seja permitido designar de mero “erro”. Na verdade, por lapso, foi considerado o tempo de experiência de um dos elementos da equipa apresentada pela empresa para a execução dos serviços.

Prosseguindo em sua defesa, ainda e apenas com base na situação descrita no Relato, terão igualmente relevância e consequência aqui os factos já antes referidos, ou seja, estarmos perante um único procedimento que tinha por objecto a aquisição de serviços de natureza muito específica e que, também por isso, teve um único concorrente.

Nessa medida, está a ora Alegante convicta de que, ainda que a irregularidade em causa tivesse sido constatada - o que não foi o caso - e determinada a exclusão do único concorrente, e, como consequência, o concurso tivesse ficado deserto e se tivesse dado início a novo procedimento, com a maior das probabilidades esse novo procedimento conduziria à admissão do mesmo único concorrente, com todos os custos que adviriam do período de tempo entretanto decorrido, quer para o erário público, quer para a complexa gestão das restantes vertentes do projecto FEDER/POS_C “Fontes Documentais II” com esta intrinsecamente correlacionadas.

Face ao exposto, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, alega-se aqui em defesa da ora Apelante a justa avaliação da evidência do mero lapso e, outrossim, da despiciência da irregularidade num caso de uma proposta singular que, como tal, não gerou favoritismos face a terceiros concorrentes. Não sendo igualmente demais apontar a onerosidade para os dinheiros públicos que, de qualquer modo, corresponderia à alternativa da exclusão no quadro descrito.

Considerando que, nesses termos, estará suficientemente evidenciado que, ainda que as irregularidades em causa pudessem ser imputadas à ora Alegante, apenas o poderiam ser a título de negligência, e que as indicadas irregularidades do procedimento nunca antes foram objecto de recomendação desse Tribunal ou de

outro órgão de controlo, nem nunca a ora Alegante foi por estes antes censurada, seja-lhe permitido, Excelentíssimos Senhores Juizes Conselheiros, apelar ao espírito de Justiça de V. Exas. no sentido de, quando for o momento, ser relevada a eventual responsabilidade da ora Apelante, nos termos legais.

E.D.

A Alegante

Maria Manuela Henriques Madeira de Portugal
(Maria Manuela Henriques Madeira de Portugal)

Tribunal de Contas
Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Arr.: Exmo Senhor Auditor-Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/ Referência: Proc. n 06/08-Audit DA III.1

Assunto: Notificação para Alegações no âmbito da Auditoria ao “Programa P01-
Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Na sequência do ofício desse Tribunal pelo qual **Eugénia Ribeiro da Costa** é notificada, em cumprimento do Despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área, para apresentação de alegações em relação ao Relato de Auditoria acima identificado, e em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IH, permita-se-lhe apresentar à consideração dos Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros as suas alegações, em sede de contraditório, como seguem:

1º - A referida Auditoria, conforme consta do respectivo Relato, teve como objecto o Programa do PIDDAC P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico e, no caso que especificamente respeita a ora Alegante, procedimento concursal desenvolvido no ano de 2003 pela então Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN).

A Auditoria foi, porém, desenvolvida junto do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., (IHRU), organismo da administração indirecta do Estado que resultou da reestruturação e red denominação do Instituto Nacional de Habitação e da fusão, e subsequente extinção, do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e de parte da ex-DGEMN, nos termos do Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio, concretizando um dos mais complexos

DGTC 17 11'08 22275

processos de reestruturação e racionalização de organismos da Administração Pública realizados em execução do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

E, como bem se expõe no referido Relato quanto a esse quadro institucional, as atribuições da ex-DGEMN relativas ao tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre o património arquitectónico, inerentes ao Sistema da Informação para o Património (SIPA), foram integradas no IHRU. (art. 3.º, n.º 2, al. h) do Decreto-Lei n.º 223/2007).

2.º - No que concerne propriamente ao concurso público a que se refere o Relato de Auditoria quando imputa à ora Alegante eventual responsabilidade financeira, enquanto subscritora da informação relativa ao procedimento concursal e membro do júri, permitam-lhe, Excelentíssimos Senhores Juizes Conselheiros, apenas alegar aqui, como bastante, em sua defesa o que resulta da própria situação de facto bem descrita pela Equipa de Auditoria.

Verifica-se que se trata de um único procedimento, que tinha por objecto a aquisição de serviços de natureza flagrantemente especial: os trabalhos de tratamento e descrição arquivísticos preparatórios do processo de digitalização e divulgação parcial, via Internet, no âmbito do Sistema de Informação para o Património Arquitectónico, do mais importante arquivo arquitectónico do país, o qual, para além de documentar extensivamente a experiência do Estado português, ao longo de mais de um século, nos domínios da construção, remodelação, conservação e restauro de edifícios públicos (incluindo os que alojam os diversos órgãos de soberania, forças militares e de segurança, estabelecimentos prisionais, serviços de custódia de bens culturais, entidades bancárias públicas, etc.) e de monumentos, encerra registos sensíveis sobre todo o tipo de sistemas especiais de suporte a esses edifícios.

Não obstante a especial natureza dos serviços a prestar poder ter sido, por si, justificativa de outro tipo de procedimento menos solene, sublinha-se que foi escolhido o que se considerou ser o procedimento concursal adequado para o respectivo valor – o concurso público. E mesmo a despiciente diferença do valor – em euros 14.088 – que se verifica existir acima do limiar comunitário então vigente terá contribuído para a errónea convicção da plena regularidade do procedimento adoptado.

Tendo presente o acima exposto e alegando aqui numa visão despejada de subjectividade, tão só com base na situação de facto bem descrita pela Equipa de Auditoria, **chama-se aqui a justa avaliação, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, para se considerar a evidência de não ter havido a mais remota intenção dos intervenientes e, como tal, da ora Alegante, de preterir o procedimento legalmente exigido.**

i.º - A segunda irregularidade indicada no Anexo H1 do Relato de Auditoria como passível de eventual responsabilidade financeira consiste na alegada admissão ilegal do único concorrente, fundada no facto de este não reunir o requisito, previsto no programa do concurso, de detenção de experiência mínima de 18 meses na área dos serviços a prestar.

Depois, invoca-se para defesa da ora Alegante, que a diferença, para menos, de dois meses e meio que, à data da apresentação da proposta, se verificava em relação ao período de experiência constante do programa do concurso, não foi detectada por aquilo que, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, lhe seja permitido designar de mero “erro”. Na verdade, por lapso, foi considerado o tempo de experiência de um dos elementos da equipa apresentada pela empresa (por sinal, um dos seus sócios gerentes) para a execução dos serviços.

Prosseguindo em sua defesa, ainda e apenas com base na situação descrita no Relato, terão igualmente relevância e consequência aqui os factos já antes referidos, ou seja, estarmos perante um único procedimento que tinha por objecto a aquisição de serviços de natureza muito específica e que, também por isso, teve um único concorrente.

Nessa medida, está a ora Alegante convicta de que, ainda que a irregularidade em causa tivesse sido constatada - o que não foi o caso - e determinada a exclusão do único concorrente, e, como consequência, o concurso tivesse ficado deserto e se tivesse dado início a novo procedimento, com a maior das probabilidades esse novo procedimento conduziria à admissão do mesmo único concorrente, com todos os custos que adviriam do período de tempo entretanto decorrido, quer para o erário público, quer para a complexa gestão das restantes vertentes do projecto FEDER/POS_C “Fontes Documentais II” com esta intrinsecamente correlacionadas.

Face ao exposto, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, alega-se aqui em defesa da ora Apelante a justa avaliação da evidência do mero lapso e, outrossim, da despiciência da irregularidade num caso de uma proposta singular que, como tal, não gerou favoritismos face a terceiros concorrentes. Não sendo igualmente demais apontar a onerosidade para os dinheiros públicos que, de qualquer modo, corresponderia à alternativa da exclusão no quadro descrito.

Considerando que, nesses termos, estará suficientemente evidenciado que, ainda que as irregularidades em causa pudessem ser imputadas à ora Alegante, apenas o poderiam ser a título de negligência, e que as indicadas irregularidades do procedimento nunca antes foram objecto de recomendação desse Tribunal ou de outro órgão de controlo, nem nunca a ora Alegante foi por estes antes censurada, seja-lhe permitido, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, apelar ao espírito de Justiça de V. Exas. no sentido de, quando for o momento, ser relevada a eventual responsabilidade da ora Apelante, nos termos legais.

E.D.

A Alegante

Eugénia Ribeiro da Costa

(Eugénia Ribeiro da Costa)



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA-GERAL

POR PROTOCOLO

**Exmo. Senhor
Director-Geral
do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA**

Sua referência	Sua comunicação	N/Referência	Rua de "O Século", 51 - 3º
Of.º 17764	2008/11/03	3091/DGF	1200-433 LISBOA
Proc. n.º 06/08- Audit			Telf: 213 231 500 Fax: 213 231 530
DA III 1			email:relacoes.publicas@sg.maotdr.gov.pt

ASSUNTO: Auditoria ao Programa "PO1-Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Em resposta ao vosso ofício acima referenciado, informo V. Ex.ª do seguinte:

1 – Apenas em 38 do Ponto 2.6 – Aquisição de bens e serviços, é formulado uma imputação que se pode considerar directa aos procedimentos desta Secretaria-Geral no âmbito do programa que deu origem ao relato da auditoria realizada pelo Venerando Tribunal de Contas.

Todavia, não estava a Secretaria-Geral do MAOTDR obrigada ao cumprimento da obrigação decorrente do disposto no artigo 195.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, tendo presente o valor do contrato. Importa salientar que o limiar do valor estabelecido no n.º 1 do referido preceito tem de ser igual ou superior a 750.000,00 euros. No caso desta entidade o valor tinha um valor de execução prevista de € 150.252,00, montante este, aliás, reconhecido no relato do Tribunal de Contas (**ponto 2.2.3 – Medida M05 – Gestão eficiente de compras – Projecto 4635, a página 25**) por conseguinte muito inferior ao legalmente estabelecido estranhando-se, assim, a presente chamada de atenção, situação esta igualmente referida em 2.4.5, de que o n.º 38 de 2.6 é corolário.

DGTC 17 11'08 22276



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL
SECRETARIA-GERAL

2 – Igualmente não pode deixar de referir-se a conclusão reflectida em 2.5.4 do relato a que esta informação respeita. Importa salientar que nenhum funcionário desta Secretaria-Geral, ou seja, os que integraram a Comissão que conduziu o procedimento analisado no relato, nem mesmo a Senhora Secretária-Geral do MAOTDR, corporizou ou assume ter corporizado qualquer infracção das apontadas ao procedimento.

Aliás, e estando em sede de contraditório a resposta a produzir pelos membros da Comissão e pela Sra. Secretária-Geral, estranha-se, permita-se que se diga e desde já, a imputação que se retira desta ponto 2.5.4.

3 – Finalmente, considera-se que as Recomendações constantes de 5, pelo seu carácter didáctico, merecem acolhimento, não reflectindo, a nosso ver, qualquer outro objectivo.

Estas as considerações que nos merece o Relato a Outubro de 2008, do Venerando Tribunal de Contas sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,

A Secretária-Geral,

Maria Helena Fernandes

JÚLIO REIS SILVA
SECRETÁRIO-GERAL ADJUNTO



DGPA/SAÍDA N.º 13740-2008.11.17

Ao Tribunal de Contas
Exmº Senhor Juiz Conselheiro da Área
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência / Data

Nossa referência / Data ¹

10961 /DG/2008

Assunto: V/ Protocolo nº 17782 -Proc. nº 06/08- Audit DA III-1- Auditoria ao Programa "PO1 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico"

Tendo presente o Relato da Auditoria em referência, que mereceu a minha melhor atenção, venho apresentar as seguintes alegações no que respeita em especial 2.5.2, 2º ponto, 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IC:

1. Relativamente às distintas infracções elencadas no ponto 2.5.4 apenas está em causa no caso da signatária a "Preterição do procedimento legalmente exigível, nos termos do nº 4º do artº 80º do DL nº 197/99, conforme se alcança do mencionado no anexo IC.

O procedimento de aquisição de novos servidores para a aquisição de Upgrade da Infra-estrutura de Servidores & SAN, iniciou-se com a informação nº 2058/2007/DOI, de 23.04, da Chefe Divisão de Organização e Informática da Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, na qual se justificava plenamente a necessidade de proceder à aquisição, na sobrecarga dos principais servidores existentes o que "cria não só a sobrecarga (que provoca lentidão nos servidores e aplicações), como obriga à paragem de vários serviços, caso haja problema com um deles.." ocorrência que é ilustrada com a necessidade de reinicialização de um dos servidores, designado "Tubarão", e conseqüente interrupção das aplicações e serviços de rede.

É sublinhada a urgência e necessidade dada a integração na rede da Direcção de Serviços de Fiscalização.

2. A proposta apresentava uma opção técnica sustentada por numa nova tecnologia de HP-HP BladeSystem, face aos servidores tradicionais, e desde logo foi proposta a opção pelo ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do nº 1 do artº 86º do DL nº 197/99, de 8 de Junho. "atendendo a que a REGRA tem acordo com a Direcção Geral do Património para o fornecimento e instalação deste material".

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento **DGTC 17 11'08 22333**

3. Sobre a proposta, a Directora de Serviços de Administração, Dra Maria Fernanda Luz Guia proferiu o parecer “Concordo, com o proposto. Os servidores e restante equipamento são indispensáveis para o funcionamento dos sistemas de informação”.
4. O processo quando apresentado à signatária, Subdirectora-Geral que na ausência do Director Geral o substituíra, nos termos do nº 3 do artº 3º do Decreto Regulamentar nº 9/2007, que quando “foi chamada” a autorizar o procedimento e despesa, encontrava-se instruído por dois dirigentes – a Chefe de Divisão de Organização e Informática e a Directora de Serviços de Administração, superior hierárquica da primeira, dirigentes com larga experiência na área e cujo empenho, trabalho e competência nunca estiveram em causa, havendo confiado que aquilo que lhe estava a ser proposto, estava em conformidade com os normativos legais aplicáveis.
5. A signatária, é a única Subdirectora-Geral da Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, tendo-lhe sido delegadas competências em áreas operacionais e de apoio específicas. É chamada a intervir, na ausência ou impedimento do Director Geral, em todas as áreas da Direcção Geral o que, atentas as já muitas e complexas funções atribuídas e desempenhadas, aumenta o número de decisões a proferir, não parecendo ser humanamente possível exigir-se-lhe que proceda a uma análise de fundo de todos os processos que lhe chegam para decisão final, especialmente quando o que lhe é apresentado se encontra instruído por um chefe de divisão e obteve a concordância de um director de serviços.
6. No caso concreto, face a toda a informação e documentação apresentadas, designadamente a informação prestada por dois dirigentes de que a REGRA tinha acordo com a Direcção Geral do Património, a signatária ao analisar o processo formou um juízo de valor, assente na convicção de que todos os requisitos legais estavam cumpridos, convicção essa que determinou o sentido da decisão, ou seja, ter autorizado o procedimento e despesa.

Termos em que, atento o disposto no artº no artº 64º da LOPTC, se solicita seja tal facticidade levada em linha de conta para efeitos de avaliação de culpa e se pede ao Tribunal que releve a responsabilidade pela infracção.



Maria Helena Figueiredo
Subdirectora Geral

MHF/SC



Ao Tribunal de Contas
Exmº Senhor Juiz Conselheiro da Área
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

DGPA S/13761/2008 - 17 NOV 08

Sua referência / Data

Nossa referência / Data ¹

10947/DG/2008

Assunto: **V/ Protocolo nº 17782 -Proc. nº 06/08- Audit DA III-1- Auditoria ao Programa "PO1 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC.**

Presente o Relato da Auditoria em referência (doravante, Relato), que mereceu a minha melhor atenção, venho apresentar as seguintes alegações no que concerne os procedimentos ali referidos em que esteve envolvida a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA):

A- CONCLUSÕES

- 1- Ponto 3.5. – É citado neste ponto a título de exemplo (pela negativa), a contratação pela DGPA com a Fujitsu Services- Tecnologias Informação, Lda relativa à "*implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA (1ª fase) e implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA, 2ª fase+3ª fase*", exactamente para ilustrar as conclusões constantes do citado ponto, e de que me permito salientar as vertidas nos nºs 21, 22, 24 e 26. Efectivamente, decorre de tais conclusões que os CPAs existentes em matéria de aquisição de produtos informáticos e, bem assim, o CTAP, para além de desajustados face à actual realidade e exigências, estão construídos, mais do que na perspectiva das entidades adjudicantes, na dos fornecedores, quando, em meu entender, deveria ser exactamente o contrário. Como se deve salientar que a descrição técnica dos produtos e serviços a ela associados são manifestamente "curtas" e insuficientes, "*impossibilitando na prática (...) a verificação da correspondência do produto adquirido (...) com o produto efectivamente listado no CPA pelo fornecedor*". Ora, no que concerne a aquisição à

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento. DGTC 17 11'08 22334

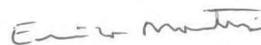
Fujitsu, analisando o CPA (Acordo nº 911952) verifica-se que no item “Condições de instalação, actualização ou personalização”, consta “Preço por homem/hora (euros)” € 74,82”, “misturando-se” sob tal item realidades bem diversas e muitíssimo abrangentes, cuja sentido e alcance deixa margem para alguma discricionariedade. Ora, foi neste contexto e enquadramento que se entendeu na DGPA que, quando sob o citado item se refere “personalização” tal implicaria, obviamente, a realização do levantamento, análise e reorganização de processos, com vista à implementação de ...”: de facto, “personalizar” implica conhecer a realidade para depois implementar as soluções;

- 2- Ponto 3.6. – Relativamente ao que vem descrito no nº 36, no que à DGPA se refere, assume-se que, relativamente à contratação com a Regra, SA (nº 44) feita por ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do nº1 do artigo 86º do Decreto-Lei nº 197/99, não foi devidamente assegurado que o fornecedor fosse titular ou subcontratado do CPA, onde os artigos de maior expressão financeira se inseriam. Contudo, devo salientar que os preços obtidos junto daquela empresa se situam, relativamente a vários bens, abaixo dos praticados pelos fornecedores que têm CPA, como é o caso da HP, pelo que não derivou do procedimento escolhido qualquer prejuízo financeiro para o Estado – cfr. Doc. que se junta sob 1.

B- RECOMENDAÇÕES

No que concerne as recomendações constantes do Relato, naquilo que são aplicáveis à DGPA, serão as mesmas acatadas em futuros procedimentos pré-contratuais, tendo já sido veiculadas instruções internas em tal sentido.

Com os melhores cumprimentos



Eurico Monteiro
Director Geral

EM/MSC



Exmo.(a) Senhor(a)

Tribunal de Contas

Exm.º Senhor Juiz Conselheiro da Área

Av. Barbosa do Bocage, 61

1069-045 LISBOA

Sua referência
17881

Sua data
03-11-2008

Nossa referência
10893/2008 / DG

Assunto: V/Protocolo n.º 17781 – Proc. N.º 06/08 – Audit. DA III-1 - Auditoria ao Programa "P01- Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC.

Presente o Relato da Auditoria em referência (doravante, Relato), que mereceu a minha melhor atenção, venho apresentar as seguintes alegações no que concerne, em especial, o ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IC:

1-Relativamente às infracções elencadas no ponto 2.5.4., apenas está em causa, no caso do signatário, a *"Preterição dos procedimentos legalmente exigíveis em função do valor, (...)"*, conforme se alcança do Anexo Ic.

2- "Contrato – Comunicação de dados – circuitos e banda larga – Frame Relay"- O procedimento pré-contratual teve início com a Informação nº11, de 21-03-2004, subscrita pela Chefe de Divisão de Organização e Informática da Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA), Dra Teresa Cunha, e objecto de despacho da mesma data da Directora de Serviços de Administração Geral, Dra Fernanda Luz Guia, do seguinte teor: *"Concordo com o proposto na presente proposta. (...) pelo que deverá ser adjudicado à PT, ao abrigo do disposto na alínea d) do nº1 do artº 86º do DL 197/99, de 8 de Junho. (...) com proposta de adjudicação à PT ao abrigo do disposto na alínea d) do nº1 do artº 86º do DL nº 197/99"*.

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

DGTC 17 11'08 22335

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Av. Brasília, 1449-030 LISBOA
Tel: (+ 351) 21 303 57 00 Fax: (+ 351) 21 303 57 02
Linha Azul: (+ 351) 21 303 5703

<http://www.dgpa.min-agricultura.pt>
email: dgpa@dgpa.min-agricultura.pt

Por seu lado, na Informação nº 11, estava amplamente justificada a necessidade de se proceder à aquisição dos serviços em causa, avançando-se logo com a proposta de adjudicação à PT Corporate- Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A. Com efeito, a Secretária-Geral do MADRP (SGMADRP) procedeu à ligação de todos os organismos do Ministério através da rede Multinet fornecida por aquela empresa, sendo que, no que à DGPA se refere, tal ligação apenas foi assegurada relativamente ao seu edifício-sede, tendo, “ficado de fora”, o edifício dos Serviços de Inspeção, em Algés, as instalações que possui em Algés de Cima (arquivo histórico) e, muito especialmente, as então Direcções Regionais e Postos de Atendimento. Ao tempo, foi solicitado à SGMADRP que tais ligações fossem asseguradas através da rede Multinet, dando-se, deste modo, cumprimento ao disposto na al. a) do artº 4º do DL nº 196/99, de 8 de Junho. Contudo, aquele organismo informou a DGPA que os custos inerentes à “extensão da ligação” a todos os locais antes mencionados, correria a expensas da DGPA que, para o efeito, deveria fazer as necessárias aquisições. Atento o que, a Chefe de Divisão de Organização e Informática, viria, na Informação nº 11, a expender o entendimento de que, havendo sido a PT o fornecedor dos serviços relativos à rede Multinet , estando em causa um alargamento desses serviços aos locais indicados e pretendendo manter-se todas as funcionalidades objecto do contrato já existente entre a PT e a SGMADRP, não faria sentido a adjudicação a outro operador que não a PT. A tais razões acresceu ainda, a circunstância de que, por força da adjudicação à PT das linhas necessárias, no âmbito da Multinet, a DGPA retiraria daí vantagens económicas pois passaria a ser tida na qualidade de “cliente de grande conta”.

Ou seja que, quando o signatário, na sua qualidade de Director-Geral das Pescas e Aquicultura “foi chamado” a autorizar o procedimento e a despesa, o processo estava instruído por duas chefias – a Chefe de Divisão de Organização e Informática e a Directora de Serviços de Administração Geral, hierarquia da primeira – havendo pois confiado que aquilo que estava proposto cumpria com os normativos legais aplicáveis, tanto mais que se trata de titulares de cargos de chefia cujo trabalho e competência nunca estiveram em causa.

3- “Licenciamento SmartDOCS e implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA (2ª e 3ª fases)” - É referido no Relato da Auditoria que: “(...), os serviços incluídos na proposta excediam manifestamente o apoio técnico à “instalação, actualização ou personalização” do software adquirido, como previsto no CPA, incluindo a “realização do levantamento, análise e reorganização dos processos de negócio da DGPA, com vista á

L

implementação de um sistema de gestão electrónica de documentos (...) e a avaliação da performance conseguida com a reorganização de processos e implementação do sistema de gestão electrónica de documentos (...). Ou seja, estes serviços, no valor referido, não estavam incluídos no CPA, pelo que não se enquadravam na al. a) do nº1 do artº 86º do DL nº 197/99.

Permita-se-nos, porém, discordar de tal posição expressa no Relato.

Com efeito, no Ponto 3.5. daquele é citado a título de exemplo pela negativa, a contratação feita pela DGPA com a Fujitsu Services- Tecnologias Informação, Lda relativa à contratação em causa, exactamente para ilustrar as conclusões constantes do citado ponto, e de que me permito salientar as vertidas nos nºs 21, 22, 24 e 26. Efectivamente, decorre de tais conclusões que os CPAs existentes em matéria de aquisição de produtos informáticos e, bem assim, o CTAP, para além de desajustados face à actual realidade e exigências, estão construídos, mais do que na perspectiva das entidades adjudicantes, na dos fornecedores, quando em meu entender, deveria ser exactamente o contrário. Como se deve salientar que, a descrição técnica dos produtos e serviços a ela associados, são manifestamente “ curtas” e insuficientes, *“impossibilitando na prática (...) a verificação da correspondência do produto adquirido (...) com o produto efectivamente listado no CPA pelo fornecedor”*. Ora, no que concerne a aquisição à Fujitsu, analisando o CPA (Acordo nº 911952) verifica-se que no item *“Condições de instalação, actualização ou personalização”*, consta *“Preço por homem/hora (euros)” € 74,82*, “misturando-se” sob tal item realidades bem diversas e muitíssimo abrangentes, cujo sentido e alcance deixa margem para alguma discricionariedade ou liberdade integrativa. Ora, foi neste contexto e enquadramento que, seguramente, a Informação nº 45/DAG/DOI, subscrita pela Dra. Teresa Cunha, Chefe de Divisão de Organização e Informática entendeu que, quando sob o citado item se refere *“personalização” tal implicaria, obviamente, a realização do levantamento, análise e reorganização de processos, com vista à implementação de ...*”: de facto, “personalizar” implica conhecer a realidade para depois implementar as soluções adequadas.

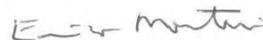
Lê-se na citada informação que: *“ (...) uma vez que a Fujitsu tem acordo com a Direcção-Geral do Património, tanto para serviços como para software (Acordo nº 911952), propõe-se que se adjudiquem os trabalhos a esta empresa, por ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do nº1 do artigo 86º, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho (...)*”. Informação que mereceu despacho de *“Concordo”* da Directora de Serviços de Administração Geral, Dra Fernanda Luz Guia.

Pese embora a discordância quanto ao entendimento perfilhado, deve ainda relevar-se, tal como no caso vertido no ponto anterior, que, quando o processo foi apresentado ao signatário, na sua qualidade de Director-Geral das Pescas e Aquicultura, para decisão, o mesmo se encontrava instruído por duas chefias, cujo trabalho e competência lhe merecem toda a confiança.

Finalizando, e como bem se compreenderá e, se presume, será levado em linha de conta pelo Tribunal, atentas as muitas e complexas funções cometidas ao signatário, não será humanamente possível exigir-se-lhe que proceda a uma análise de fundo de todos os processos que lhe chegam para decisão final, mormente quando, como nos casos em apreço, aqueles processos foram instruídos por uma chefe de divisão e objecto de despacho (de concordância) por parte de uma directora de serviços pelo que o signatário formou um juízo de valor, assente na convicção de que todos os requisitos legais estavam cumpridos, convicção essa que determinou o sentido das decisões tomadas.

Termos em que, atento o disposto no Art.º 64º da LOPTC, se solicita seja tal enquadramento levado em linha de conta para efeitos de avaliação da culpa e se pede ao Tribunal que releve a responsabilidade pela infracção.

Com os melhores cumprimentos



Eurico Monteiro

Director-Geral

MJP/MF

7

**Exmº. Sr. Juiz Conselheiro do
Tribunal de Contas**

ISABEL MACIEIRA, tendo sido notificada, no contexto da **auditoria realizada por esse Tribunal ao P01 do PIDDAC**, para efeito do disposto no art. 13º e 87º, nº 3 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007 de 13 de Agosto, da sua indicação, no anexo IA do relatório produzido, como co-responsável de irregularidades detectadas no contrato outorgado entre a **DGOTDU e a ESRI, para implementação do projecto SIG no WEB da DGOTDU (GETCID/SIOT)**, vêm manifestar o seu desacordo, nos termos seguintes:

1 – Na qualidade de Chefe de Divisão de Informação da DGOTDU, que possuía à data dos factos, ou seja no início de 2006, a signatária colocou à consideração superior uma proposta de aquisição de software específico e serviços associados, no contexto do projecto de disponibilização na Internet de informação geográfica produzida internamente, tornando-a facilmente acessível a um público mais alargado.

2 – No seio da DGOTDU este projecto nem sempre foi consensual, nos seus termos e forma, consistindo num processo evolutivo que padeceu de várias hesitações, mercê sobretudo da complexidade de que se revestia, da carência de recursos humanos especializados e de meios financeiros adequados. A aprovação do Plano Tecnológico, em finais de 2005, e a crescente solicitação de informação em matéria de ordenamento do território por parte de diversos agentes, conferiu-lhe um impulso decisivo e impôs a assunção de uma metodologia que, não só permitisse satisfazer tais desideratos, mas também se revelasse de fácil implementação e fomentasse a partilha de dados entre serviços da Administração Pública.

3- Foi a necessidade de definir os termos de referência do produto a adquirir, garantindo a sua finalidade num contexto alargado e de longo prazo, que fundamentou contactos técnicos informais e experimentais que, na altura com os meios disponíveis, eram absolutamente indispensáveis, atenta a ausência de qualificações técnicas internas que permitissem avançar desde logo para um procedimento formal. Foi neste cenário que se concluiu pela bondade da aquisição do software disponibilizado pela ESRI, o qual permitia interagir com as plataformas tecnológicas já montadas noutros serviços do próprio ministério.

4 – Para além do software era necessário adquirir os serviços de instalação, formação e apoio técnico, tendo a empresa apresentado a proposta, consultada pelos auditores desse Tribunal, cuja pagina 10, que aqui se dá por reproduzida, indica o preço dos bens e serviços solicitados bem como a indicação de que se encontravam abrangidos pelo contrato de aprovisionamento público nº 911962, contratos cuja existência permite aos organismos da administração pública, de forma célere e supostamente menos onerosa,

DGTC 17 11'08 22339

recorrer ao ajuste directo imediato, nos termos da alínea a) do nº1 do art. 86º do decreto-lei nº 197/99

5 – Na sequência da recepção da proposta supra referida, a signatária consultou a página electrónica da então Direcção-Geral do Património, onde se disponibilizava o Catálogo Telemático, tendo verificado que a ESRI Portugal era, efectivamente, fornecedora oficial do Estado, estando incluído naquele site a identificação do software, cuja aquisição se pretendia, e bem assim a menção “custo instalação/personalização/actualização ou meia hora - € 90”¹.

6 - Frase cuja clareza deixa muito a desejar, induzindo qualquer leitor normal numa conclusão rápida confirmativa do aprovisionamento da totalidade dos serviços pretendidos. Acresce que não havia qualquer razão para duvidar da veracidade da informação constante da proposta da ESRI, tendo a consulta ao site ocorrido no contexto de um rotina procedimental instituída, para confirmação do contrato.

7 – Neste cenário, foi com absoluto espanto que a signatária recepcionou a notificação e se viu confrontada com a indicição da prática de um acto ilícito, decorrente da circunstância dos serviços de assistência e desenvolvimento, no valor de € 20 752, não estarem incluídos no contrato de aprovisionamento.

8 - Tanto mais que o valor dos serviços indicado pela empresa se aproxima do resultante da tabela do Catálogo Telemático (43 dias X 7h = 301 h X €90 = € 27 090), pelo que, na altura, até ficou contente por a empresa apresentar um preço abaixo da tabela dos CPA, alegadamente por aplicação de um desconto adicional.

9 –A sua convicção de que nada de irregular tinha ocorrido era tão firme, que após a recepção da notificação, contactou telefonicamente a ANCP e falou com um técnico daquele serviço, que a informou de que no caderno de encargos, na origem do aprovisionamento do bem, constavam apenas os serviços de instalação e formação, não incluindo a assistência e desenvolvimento, reconhecendo embora que a informação online não é muito explícita – razão pela qual, mencionou este colega, é frequente receber a ANCP telefonemas dos serviços de auditoria e inspecção a formularem a mesma pergunta.

10 – Expostas tais circunstâncias factuais, é chegada a hora de realçar que o relatório desse Tribunal refere, na página 34, que “a descrição técnica dos produtos e serviços incluídos nas fichas dos CPA e do CTAP é **mínima e insuficiente**, impossibilitando na prática, em muitas situações, a verificação da correspondência do produto adquirido ou que se pretende adquirir com o produto efectivamente listado no CPA pelo fornecedor”. E continua referindo que “verificou-se (...) inclusão na mesma proposta de produtos

¹ De acordo com as notas manuscritas que a signatária deixou no processo técnico, uma vez que actualmente não tem acesso ao catálogo online, por se encontrar a exercer funções noutra serviço e com outras tarefas.

abrangidos pelos contratos com produtos aí não incluídos, **dificultando** ou **impedindo a verificação da efectiva inclusão dos bens e serviços nos CPA** e a correspondência dos preços”

11- Neste contexto, que responsabilidade deve ser assacada à signatária quando o organismo a quem incumbe facilitar o processo de aquisição de bens e serviços e garantir, supostamente, os preços mais vantajosos do mercado para os demais serviços e organismos da administração é objecto da avaliação constante do ponto 3.5 do relatório, designadamente no ponto 22 que, de forma expressa, afirma que o Catálogo Telemático “está orientado para os fornecedores e não para as entidades adquirentes, que não encontram ali evidenciadas quaisquer instruções para utilização ou indicações relativas ao enquadramento dos CPA e às limitações para a sua utilização”?

12 – Decorre da aplicação conjugada do nº3 do art. 67º e do nº 5 do art. 61º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007 de 13 de Agosto, e tem sido jurisprudência constante desse Tribunal, de que só existe responsabilidade financeira, seja reintegratória seja sancionatória, se existir culpa, ainda que nalguns casos baste a mera culpa ou negligência.²

13 – Ora a signatária nunca actuou com a percepção de que poderia estar a cometer um acto ilícito, tendo desenvolvido todas as diligências que eram susceptíveis de serem desenvolvidas, pelo que considera ter agido como *bonus pater familias*. Na verdade, é sua convicção que, no contexto das funções que exercia à altura dos factos, realizou todos os actos com prudência, não tendo previsto nem tendo condições para prever que do resultado da sua actuação resultaria um acto ilícito.³

14 – Enquanto chefe de Divisão de Informação, o leque de competências funcionais que lhe estava cometido possuía um cariz marcadamente técnico na área geográfica e não na

² Acórdão nº. 02/08 – 3ª Secção – PL : “em sede de direito financeiro, só existe responsabilidade sancionatória caso a acção ou a omissão do agente seja culposa — artigos 67º, nºs 2 e 3, e 61º, nº 5, da Lei nº 98/97. “

³ Sentença nº 2/2008–3ª Secção – “as que estão elencadas no artigo 66º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exige que o comportamento do agente seja culposos: vide artigos 65º-nº 4 e 5, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97. No que concerne à específica infracção objecto destes autos, a culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – art. 65º-nº 5 da Lei nº 98/97 – ou seja, do grau mínimo de culpa. A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei nº 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento. O Código Penal assinala, na parte introdutória que “*um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta*”. Do exposto, não sendo censurável que os Demandados tenham agido convictos que não estavam a cometer qualquer irregularidade ou infracção, os mesmos actuaram sem culpa; O que, inevitavelmente, determinará a sua absolvição (art.º17.º-n.º1 do Código Penal).”

área administrativa e financeira, havendo por isso razão para afastar um juízo de censura a título de negligência (artigo 15º do Código Penal)., pois não estamos perante a violação do dever objectivo de cuidado.⁴

15 – Questiona-se, ainda, a signatária, se ela deveria ter tido a percepção de um circunstancialismo que, atenta a informação obtida junto da ANCP referida na parte final do número 7 supra, nem para os próprios serviços de inspecção é evidente.

16 – Sendo, outrossim, extremamente questionável a opção da ex-DGP de não incluir nos caderno de encargos deste tipo de produtos, os serviços de assistência e desenvolvimento, serviços esses que só podem ser prestados pelo fornecedor original, autor do software adquirido.

17 – A asserção supra comporta duas conclusões:

i) para além da deficiente apresentação do catalogo online, também esta metodologia da DGP contribuiu para induzir em erro a signatária;

ii) a aquisição de serviços na origem do processo de responsabilidade financeira sancionatória realizar-se-ia sempre por ajuste directo, embora com fundamentação

⁴ O critério tem que ser objectivo, como a própria expressão "dever objectivo" o indica. Objectivo não abstracto, mas sim concreto. Portanto o cuidado exigível não pode ser determinado em abstracto; nem sequer pode ser determinado de forma esgotante, pela lei ou regulamento dos vários sectores de actividades humanas. (cfr. Américo Taipa de Carvalho, Direito Penal Geral, volume 11 - Teoria Geral do Crime, Publicações Universidade Católica - Porto 2004, pág. 381) . O critério padrão a adoptar é o cuidado que seria adoptado pelo "homem consciente e cuidadoso" do sector de actividade do agente, ou seja, do sector da actividade onde ocorreu o facto. Observe-se que esta expressão "homem consciente e cuidadoso é mais adequada do que a tradicional designação "homem comum" ou homem médio" pois que pode acontecer que o comportamento corrente, isto é, adoptado pela maioria dos agentes de determinado sector seja descuidado, imprudente, não deixando, contudo, tais comportamentos de serem considerados negligentes (idem ibidem). Ou seja, pode existir um desfasamento "entre o comportamento do homem consciente e cuidadoso". Significa isto que o critério é normativo e não sociológico (idem ibidem). De qualquer forma "o primeiro e mais importante elemento concretizador deriva obviamente de normas jurídicas de comportamentos existentes - sejam elas gerais e abstractas, contidas em leis ou regulamentos, sejam individuais, contidas em ordens ou prescrições de autoridade competente, digam respeito a matéria jurídica de carácter penal ou de qualquer outro carácter. A violação das normas deste teor constituirá indício por excelência de uma contrariedade a cuidado objectivamente devido, mas não pode em caso algum fundamenta-lo definitivamente: quando o perigo típico de um comportamento pressuposto pela norma jurídica falte excepcionalmente, em virtude da excepcional configuração do caso concreto, não pode um tal comportamento ser considerado como contrário ao cuidado objectivamente devido. Na expressão de Roxin "o que in abstracto é perigoso, pode deixar de o ser no caso concreto". (Figueiredo Dias - Direito Penal - Parte Geral - Tomo I - Questões Fundamentais - A Doutrina Geral do Crime - Coimbra Editora, pág. 642)... "Inversamente pode divisar-se uma violação do cuidado objectivamente devido em casos em que foram observadas as prescrições legais e regulamentares e, todavia o conhecimento ou suspeita fundada de um perigo atípico não considerado pelas normas, obrigue a cuidados acrescidos" (idem ibidem). Há que fazer precisamente apelo ao padrão do administrador de dinheiros e activos públicos prudente e cauteloso de acordo com os deveres de diligência impostos por lei, lhe seria exigível nas diversas situações concretas..." SENTENÇA Nº 14/2007 (Processo nº 9 JRF/2006)

W

diversa pelo que a própria ilicitude do acto é duvidosa. De facto, nos termos do art. 86º-d) do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, o ajuste directo é admissível desde que “*Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor a locação ou o fornecimento de bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado*”.⁵

18 – Esta dúvida, a real ilicitude do acto, é reforçada pela evolução legislativa entretanto ocorrida, que permite a realização de ajustes directos de serviços até € 75 000. Ou seja, a valoração social e jurídica do acto de escolha directa do fornecedor é substancialmente diversa, no que concerne ao limite máximo permitido, esvanecendo-se o juízo de ilicitude em aquisições de valor inferior.

19 – Fará sentido indiciar a signatária em responsabilidade sancionatória por um acto que a comunidade jurídica, em função dos valores em confronto, designadamente a prossecução do interesse público na actuação dos funcionários e agentes, entendeu, de forma objectiva, expurgar do carácter ilícito, substituído por um juízo de licitude?⁶

20- Não deveria esse Tribunal de Contas responsabilizar a actuação – e a sua ausência – da DGP e da sua sucessora, a ANCP, e bem assim dos dirigentes destes organismos, que não cumpriram nem estão a cumprir a missão que lhe está atribuída, contribuindo com tal comportamento para a ocorrência dos factos relatados pelos auditores no seu relatório?

Formulam-se, assim, as seguintes conclusões:

- 1- A signatária actuou com a diligência que lhe era exigível, não lhe podendo ser imputada qualquer culpa, designadamente uma actuação negligente.
- 2- Em momento algum teve percepção da ilicitude do acto.
- 3- É, na opinião da signatária, discutível a ilicitude do acto á luz da evolução normativa ocorrida e bem assim atento o facto do ajuste directo se configurar como incontornável, face á especialização e autoria do software, pelo que, objectivamente e retrospectivamente, estaremos perante uma situação de deficiente fundamentação.

⁵ Acórdão nº 36/00, de 4 de Abril – da Subsecção da 1ª Secção: “*Compreende-se a opção do legislador: se a Administração, face às especificidades técnicas de um certo fornecimento, verifica que só uma certa empresa ou entidade possui a tecnicidade adequada para a execução perfeita do mesmo, então, não se justifica que o mesmo seja posto a concurso, pois tal procedimento seria desnecessário, implicaria gastos e percas de tempo inúteis: a empresa, a entidade que melhor serviria o interesse público estava definida, atentas as suas particulares e únicas capacidades e aptidões técnicas.*”

⁶ “A ilicitude não deve ser vista tanto ou apenas vista nessa contrariedade formal a uma ordem jurídica, mas sim na ofensa material de certos bens jurídicos” – Teresa Pizarro Beleza, in Direito Penal, vol II, pag. 69.

4- De acordo com o disposto na Lei do Tribunal de Contas só existe responsabilidade financeira quando existe culpa

Termos em que solicita a sua não pronuncia no processo de responsabilidade financeira sancionatória.

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

E.D.

Isabel Macieira

ISABEL MACIEIRA



03285 *08 11 17

MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Dr. José Tavares
Av. Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Nossa refº/Our ref.
Of. N.º 858/DSA/2008

Sua refº/Your ref.
Proc. N.º 06/08 – Audit
DA III.1

Assunto/Subject:

Auditoria do Tribunal de Contas ao Programa “P01-Sociedade de Informação e Governo Electrónico” – alegações

Em resposta ao solicitado através do vosso ofício identificado em título, junto se envia as alegações, no que directamente diz respeito a esta Direcção-Geral, relativamente ao Relato de Auditoria supra mencionado.

Com os melhores cumprimentos

O DIRECTOR-GERAL

(Vitor Campos)

DGTC 17 11*08 22340



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

EXERCÍCIO DO DIREITO DO CONTRADITÓRIO RELATIVAMENTE AO RELATO DE AUDITORIA AO PROGRAMA “P 01 – SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO”

PROCESSO n.º 06/08 – Audit DA III.1

A Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), notificada a coberto do ofício n.º 17781, de 3 de Novembro de 2008 para se pronunciar em sede do exercício do contraditório relativamente ao Relato de Auditoria identificado em título, vem apresentar as seguintes alegações:

1. Identificação nominal e funcional

A carência de identificação nominal e funcional da entidade que autorizou o procedimento, a despesa e a adjudicação, em alguns dos procedimentos de contratação, foi oportunamente suprida, no decurso da auditoria, na sequência de requisições emitidas pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

2. Sequência das formalidades nos procedimentos pré-contratuais

Nos processos de contratação, realizados ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do art. 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, foi sempre respeitada a sequência das formalidades legalmente prescritas para os procedimentos pré-contratuais.

A existência de documentos com informação sobre características e preços, anteriores ao início do procedimento e à autorização para a sua abertura resulta de, em fase prévia e no pressuposto de que haveria lugar a aquisição por ajuste directo ao abrigo dos Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPA), a DGOTDU procurar reunir informação a respeito das melhores condições que cada um dos consultados, informalmente, ofereciam, visando, assim, avaliar os produtos existentes e possibilitar aos serviços alguma capacitação na escolha da melhor solução.

Esta metodologia visou justamente permitir assegurar, no momento preparatório da transacção, da competitividade dos preços praticados, pelas entidades fornecedoras constantes do Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público (CTAP), o que vai ao encontro da preocupação manifestada no n.º 23, do ponto 3.5, do Relato. Só posteriormente se dava início formal ao procedimento.

Conclui-se, assim, que a DGOTDU não inverteu a sequência legalmente prevista para aquisição ao abrigo do ajuste directo.



3. Fundamentação do acto de adjudicação (eventual insuficiência)

Nos diversos procedimentos, o acto de adjudicação resultou do estrito cumprimento do critério de adjudicação escolhido e foi sempre exarado sobre proposta fundamentada pelo serviço ou pela comissão constituída para análise das propostas.

4. Fixação de critérios e sub-critérios de adjudicação

Nos procedimentos de contratação sempre foram remetidos os convites para apresentação de propostas respeitando os princípios da contratação pública, iniciando-se a contagem do prazo para a apresentação de propostas no dia subsequente ao envio do convite. Quando enviado por fax, a contagem iniciou-se, sempre, após a recepção do convite por todos os fornecedores.

Atentos os princípios gerais em matéria de contratação pública, vertidos nos art. 7.º a 11.º e 14.º, e ainda os princípios insertos nos art. 55º e 94º do referido Decreto-Lei, que se compaginam também com o estabelecido na alínea l) do art. 89º, do mesmo diploma legal, as especificações gerais e técnicas do procedimento previam qual o critério de adjudicação, sendo o critério escolhido o da proposta economicamente mais vantajosa. Nestas mesmas especificações estavam explicitados os respectivos factores por ordem decrescente de importância, com a fixação da ponderação de cada um deles.

Sempre antes do termo do prazo para a apresentação das propostas, a comissão designada e constituída no âmbito de cada um dos procedimentos, definiu a metodologia de avaliação das propostas, por forma a garantir a uniformidade da análise e a melhor comparabilidade das propostas.

A definição da metodologia de avaliação das propostas, em caso algum, se afastou dos factores anteriormente fixados. Circunscreveu-se somente a sistematizar o método de abordagem e ponderação dos aspectos em análise, de forma a garantir a sua aplicação uniforme pelos membros da Comissão e a todas as propostas por igual, tendo bem presente os princípios da igualdade e da imparcialidade.

Em todos os procedimentos a respectiva comissão procurou densificar os vários elementos de análise das propostas, tendo em vista uma objectivação dos aspectos em função dos quais se aferiria o mérito relativo e absoluto de cada uma das propostas, de modo a que a avaliação fosse o mais rigorosa, transparente e objectiva possível.

Sempre que realizada sessão de negociação, foi suscitada com os concorrentes a discussão dos factores, bem como a explicitação da metodologia de análise das propostas, respeitando-se, naturalmente, os factores por ordem decrescente de importância, bem como a sua proporção relativa, convidando-se os representantes dos concorrentes a pronunciarem-se sobre o conteúdo das respectivas propostas iniciais e seus reajustamentos.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

Em procedimento algum foram suscitadas pelos concorrentes quaisquer dúvidas, quer na sessão de negociação, quer em sede de audiência prévia do projecto do relatório final, não tendo estes questionado a forma como seriam avaliadas as respectivas propostas na sequência da sessão de negociação e não tendo, em caso algum, sido colocada em causa a legalidade da actuação da comissão ou a inobservância de qualquer princípio jurídico inerente à contratação de serviços por parte do Estado.

Sublinha-se que, sempre que a Comissão, designada nos procedimentos de contratação, entendeu necessário proceder à densificação de algum critério ou factor para análise das propostas, através da referida sistematização do método de abordagem, fê-lo antes da apresentação das mesmas.

A acta relativa à sessão de negociação, nos procedimentos concursais que deram lugar à mesma, evidencia, de modo claro, a forma como decorreram essas negociações, tendo-se permitido aos concorrentes que conformassem as suas propostas como entendessem a fim de melhor se compreenderem e estabelecerem plataformas de negociação que visassem a optimização do resultado final, que em nada foi afectado pela referida sistematização dos factores pré definidos.

Atento o exposto, não se considera que tenha havido qualquer tipo de irregularidade, na medida em que todos os princípios relativos à matéria de contratação pública foram devidamente respeitados.

5. Contratação ao abrigo do Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público

Os procedimentos de contratação, cuja aquisição foi promovida com base na alínea a) do n.º 1 do art. 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, com recurso ao ajuste directo, assentavam no facto dos produtos em causa existirem no CTAP.

A responsabilidade pelo CTAP cabia ao Estado, sendo que para os serviços resultava a obrigação de contratação por esta via.

Para o efeito, contudo, a DGOTDU procurou informar-se a respeito dos produtos e respectivos preços, indo ao encontro do disposto no relato de auditoria, no qual se refere que *estes CPA definiam preços máximos, "devendo os organismos adquirentes, no momento da transacção, certificarem-se da competitividade dos preços acordados, uma vez que eles constituem apenas indicadores – máximos – de referência"* (ver também o que é dito no ponto 2).

Ainda neste âmbito, refira-se que ausência da indicação, nas propostas dos fornecedores, do número de ordem dos produtos inseridos nos CPA e/ou de preços discriminados por artigo, ou inclusão na mesma proposta de produtos abrangidos pelos contratos conjuntamente com produtos aí não incluídos, constituiu carência detectada e suprida, na generalidade dos casos, no decurso da auditoria.



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DAS CIDADES
DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO

6. Em face do que antecede, entende esta Direcção-Geral não terem existido quaisquer irregularidades nos procedimentos de contratação de bens e serviços, objecto da auditoria realizada pelo Tribunal de Contas.

Não obstante a DGOTDU toma boa nota das recomendações do Relato do Tribunal de Contas no sentido do aperfeiçoamento das suas práticas.

DGOTDU, 17 de Novembro de 2008.

O DIRECTOR-GERAL

(Vitor Campos)

Carlos d'Almeida Andrade Albuquerque
R. Cidade de João Belo, n.º 2 – 4º dtº
1800-087 LISBOA

Ao Tribunal de Contas
Exmo. Senhor Juiz Conselheiro da Área
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

LISBOA, 17 de Novembro de 2008

Assunto: Auditoria ao Programa “PO1 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Presente o ofício n.º 17882 de 03 de Novembro de 2008, do Tribunal de Contas, recebido pelo signatário em 04Nov08, referente ao Relato da Auditoria em assunto, que mereceu a minha melhor atenção, venho apresentar as seguintes alegações no que concerne, em especial, ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IC:

1-Relativamente às infracções elencadas no ponto 2.5.4., apenas está em causa no caso do signatário, a “*Preterição dos procedimentos legalmente exigíveis em função do valor, (...)*”, conforme se alcança do Anexo Ic.

2- “Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA” – O procedimento pré-contratual teve início com a Informação nº 45/DAG/DOI, de 06-07-2005 (Anexo I), subscrita pela Chefe de Divisão de Organização e Informática da Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA), Dr.ª Teresa Cunha e foi objecto de despacho de 07-07-2005 da Directora de Serviços de Administração Geral, Dr.ª Fernanda Luz Guia e, bem assim, do Senhor Director Geral das Pescas e Aquicultura de 08-07-2005

DGTC 18 11'08 22380

Nos termos do ponto 5.5.2 do Despacho n.º 13035 do Senhor Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas publicado no DR, II Série de 19 de Maio de 2005, foi a informação em causa remetida à Secretaria Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas para parecer prévio, a coberto do ofício n.º 10924 de 12-07-2005.

Na informação n.º 45 atrás referida, estava amplamente justificada a necessidade de se proceder à aquisição dos serviços em causa, avançando-se logo com a proposta de adjudicação à Fujitsu, com vista a extrair o máximo proveito do alargamento da utilização do smartDOCS[®] a toda a organização, tendo sido quantificados os custos inerentes à proposta apresentada.

Os óptimos resultados conseguidos com o software do smartDOCS[®] da Fujitsu na Estrutura de Apoio Técnico do PO MARE instalado no decurso de 2003 e 2004 e, bem assim, com solução idêntica implementada na Direcção Regional das Pescas e Aquicultura do Norte, em 2004, face aos constrangimentos de pessoal aí verificados, estiveram na base da opção da generalização a todo o Organismo da aplicação do mesmo software numa perspectiva de compatibilidade, de redução consequente de custos e de eficácia do sistema, entretanto, testado com pleno êxito.

A Secretaria-Geral do MADRP (SGMADRP) analisou a proposta da DGPA e emitiu parecer favorável consubstanciado na informação n.º 19 de 20.07.2005, remetida à DGPA a coberto do ofício n.º 1911 de 22 de Julho de 2005 (Anexo II).

Ou seja, quando o signatário, na sua qualidade de substituto do Director-Geral das Pescas e Aquicultura nas suas faltas e impedimentos, “foi chamado” a autorizar o procedimento e a despesa previstos na informação n.º 54/DAG/DOI, de 19-08-2005 (anexo III), o processo tinha já sido objecto da tramitação atrás referida, ou seja, tinha obtido a concordância do Director Geral e o parecer favorável da Secretaria Geral do Ministério da Agricultura Desenvolvimento Rural e das Pescas; estava instruído por duas chefias – a Chefe de Divisão de Organização e Informática e a Directora de Serviços de Administração Geral, hierarquia da primeira – não tendo, portanto,

quaisquer motivos para pôr em causa o que era proposto na referida informação e que, portanto, cumpria com os normativos legais aplicáveis.

Aliás, no terceiro parágrafo dessa informação é referido, *“Nos termos do ponto 5.5.2 do Despacho n.º 13035/2005 do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas publicado na 2ª série do DR de 19 de Maio de 2005, foi solicitado parecer prévio da Secretaria-Geral do MADRP, tendo obtido despacho favorável do Senhor Secretário Geral, através da informação n.º 19/DOGI de 2005-07-20.”*

3- Licenciamento SmartDOCS e implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA – É referido no Relato da Auditoria que: *“(…), Aquisição de serviços que excedem largamente o apoio técnico para a “instalação, actualização ou personalização” do software previstos no Caderno de Encargos, como previsto no CPA, incluindo a “realização do levantamento, análise e reorganização dos processos de negócio da DGPA, com vista á implementação de um sistema de gestão electrónica de documentos (...) e a avaliação da performance conseguida com a reorganização de processos e implementação do sistema de gestão electrónica de documentos (...)”.* *“Ou seja, estes serviços no valor referido não estavam incluídos no CPA, pelo que, não se enquadravam na al. a) do nº1 do artº 86º do DL nº 197/99.”.*

Permita-se-nos porém, discordar de tal posição expressa no Relato da Auditoria.

Com efeito, no Ponto 3.5. daquele, é citado a título de exemplo pela negativa, a contratação feita pela DGPA com a Fujitsu Services – Tecnologias Informação, Lda relativa à contratação em causa, exactamente para ilustrar as conclusões constantes do citado ponto e de que me permito salientar as vertidas nos nºs 21, 22, 24 e 26. Efectivamente, decorre de tais conclusões que os CPAs existentes em matéria de aquisição de produtos informáticos e, bem assim, o CTAP, para além de desajustados face à actual realidade e exigências, estão construídos, mais do que na perspectiva das entidades adjudicantes, na dos fornecedores, quando em meu entender, deveria ser exactamente o contrário. Como se deve salientar que, a descrição técnica dos produtos e serviços a ela associados, são manifestamente “ curtas” e insuficientes, *“impossibilitando na prática (...) a verificação da correspondência do produto adquirido (...) com o produto efectivamente listado no CPA pelo fornecedor”.* Ora, no que

concerne, a aquisição à Fujitsu, analisando o CPA (Acordo nº 911952) verifica-se que no item “Condições de instalação, actualização ou personalização”, consta “Preço por homem/hora (euros)” € 74,82”, “misturando-se” sob tal item realidades bem diversas e muitíssimo abrangentes, cujo sentido e alcance, deixa margem para alguma discricionariedade ou liberdade integrativa. Ora, foi neste contexto e enquadramento que seguramente, a Informação nº 45/DAG/DOI, subscrita pela Dra. Teresa Cunha, Chefe de Divisão de Organização e Informática entendeu que, quando sob o citado item se refere “personalização” tal implicaria, obviamente, a realização do levantamento, análise e reorganização de processos, com vista à implementação de ...”: de facto, “personalizar” implica conhecer a realidade para depois implementar as soluções adequadas.

De facto, lê-se na citada informação que: “ (...) uma vez que a Fujitsu tem acordo com a Direcção-Geral do Património, tanto para serviços como para software (Acordo nº 911952), propõe-se que se adjudiquem os trabalhos a esta empresa, por ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do nº1 do artigo 86º, do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho (...)”. Informação que mereceu despacho de “Concordo” da Directora de Serviços de Administração Geral, Dr. Fernanda Luz Guia, como atrás se referiu.

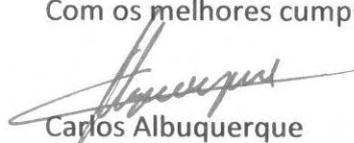
Pese embora a discordância quanto ao entendimento perfilhado, deve ainda relevar-se, quando o processo foi apresentado ao signatário, na sua qualidade de substituto do Director-Geral das Pescas e Aquicultura, para decisão, o mesmo se encontrava instruído por duas chefias, cujo trabalho e competência lhe merecem toda a confiança.

Finalizando, e como bem se compreenderá e, se presume, será levado em linha de conta pelo Tribunal, ao signatário, que actualmente se encontra na situação de aposentado, estavam, na altura, cometidas muitas, complexas e abrangentes funções, quer as inerentes aos pelouros de que tinha competências delegadas, quer as decorrentes da substituição do Director Geral, nas suas faltas e impedimentos, não será humanamente possível exigir-se-lhe uma análise de fundo de todos os processos que lhe chegavam para decisão final, mormente quando, como nos casos em análise, aqueles processos tinham sido instruídos por uma chefe de divisão e objecto de despacho (de concordância) por parte de uma directora de serviços e tinha sido

objecto de parecer prévio, favorável da Secretaria Geral do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

Termos em que, atento o disposto no artº 64º da LOPTC, se solicita seja tal enquadramento levado em linha de conta para efeitos de avaliação da culpa.

Com os melhores cumprimentos



Carlos Albuquerque

Anexo:

- Anexo I: Cópia da Informação n.º 45/DAG/DOI de 06-07-2005 e do ofício da DGPA n.º 10924 de 12-07-2005
- Anexo II: Cópia da informação n.º 19 DSIOGI/DOGI de 20-07-2005 da Secretaria-Geral do MADRP e do ofício n.º 1991, de 22-07-2005 da Secretaria-Geral do MADRP
- Anexo III: Cópia da informação n.º 54/DAG/DOI, de 19-08-2005, da DGPA

Exmo. Senhor
Director do Tribunal de Contas
Dr. José F. F. Tavares
Av.ª Barbosa do Bocage, n.º 61
1069 – 045 Lisboa

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

Assunto: Alegações referentes ao Proc.nº.06/08-Audit DA III.1

Para os devidos efeitos junto remeto em anexo, as alegações no âmbito do processo identificado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos,



Maria do Rosário Falé Lourinho

DGTC 18 11'08 22381

Proc.º de Auditoria n.º 06/2008 – Audit DA III.1

(Ofício n.º 17.896, de 03 Nov.08)

Exmo. Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

AUDITORIA AO PROGRAMA

“P 01 - SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO” PIDDAC

Maria do Rosário Falé Lourinho, ex-Secretária-Geral Adjunta do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, residente na Avenida de Roma, n.º 107, 3.º Dto., 1700-345 Lisboa, notificada para os termos dos art.º 13.º e 87.º n.º 3 da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, vem apresentar as suas

ALEGAÇÕES

Nos termos e com os fundamentos seguintes:

EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS EVIDENCIADAS – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA

O Relato de Auditoria aponta como fundamentador do cometimento de infracção financeira, passível de constituir a ora Alegante em responsabilidade **financeira sancionatória**, o seguinte facto:

- Subscreeveu a informação n.º 3, de 1 de Junho de 2005, colocada à consideração do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações para abertura do procedimento e a aprovação do programa do procedimento, após parecer datado de 16 de Junho de 2005, do Senhor Secretário Geral, Dr. Albano Santos.

1. Os projectos piloto de compras públicas electrónicas surgiram no âmbito do Programa Nacional de Compras Electrónicas (PNCE) e visavam melhorar a forma como o Estado comprava.
2. Findos os projectos piloto ministeriais era preciso generalizar e operacionalizar as compras públicas electrónicas.
3. Sendo um projecto inovador, apenas com algumas experiências piloto desenvolvidas, implicou um acompanhamento e envolvimento das estruturas de nível mais elevado do serviço, as quais mantinham com os serviços congéneres do projecto os contactos necessários ao seu bom desenvolvimento.
4. Além disso, deve sublinhar-se desde já, o elevado nível de complexidade de execução do projecto, bem como dos procedimentos que lhe estavam associados.
5. Foi neste enquadramento que foi desenvolvido o procedimento de aquisição *sub judice* tendo a informação n.º 3, de 1 de Junho de 2005, sido elaborada pela Secretária-Geral Adjunta, obtido parecer do Secretário-Geral, em 16 de Junho de 2005,¹ e obtido despacho de concordância de S. Exa. o Ministro em 20.07.2005.
6. Acontece que, em análise posterior a Secretaria-Geral deu-se conta de que o critério de adjudicação se encontrava incorrectamente expresso, por incluir aspectos subjectivos de análise das propostas.

¹ Sublinhe-se que o submeteu à consideração de S. Exa. o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações com o seguinte parecer: “Ainda que se possa defender que a autorização para o gasto da verba em causa é da competência do SG (alínea a) do n.º 3 do art.º 17 do DL 197/99, de 8 de Junho) julgo que deve prevalecer a ponderação de duas circunstâncias:

1. A de se tratar de um projecto transversal que abrange todo o Ministério;
2. A de o signatário se encontrar em regime de gestão corrente.

Assim, tenho por bem que este processo seja colocado à superior consideração de S. Exa. o MOPTC.”



7. Deste modo, procedeu-se à sua correcção em sede de proposta de officio-convite, o qual foi de novo submetido à consideração e aprovação de S. Exa. o Ministro, que veio a ratificar as alterações introduzidas no critério de adjudicação.

8. Assim, foi mantido o critério de adjudicação à proposta economicamente mais vantajosa, **tendo sido retirados dos factores e ponderações com elementos subjectivos**, isto é, os factores Capacidade financeira (5%), Capacidade técnica (5%) e Experiência de implementação de soluções de compras electrónicas (5%) os quais foram substituídos por um factor sem aquele vício “Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores”.

9. Por outro lado, no Relato de Auditoria entende-se ainda que este novo critério contém “*também elementos subjectivos dos concorrentes*”.

10. Numa análise efectuada *a posteriori* do procedimento este factor poderá, ser susceptível de maior pendor subjectivo, no entanto considera-se dever ser sublinhado que:
 - a. Este factor apenas teve um peso relativo de 10% na decisão final;

 - b. Todos os concorrentes tiveram acesso a essa informação não tendo a questão da sua eventual subjectividade sido levantada por nenhum deles até ao fim do procedimento o que implica que tendo decorrido já todos os prazos de impugnação (graciosa ou contenciosa) tal eventual violação do art.º 55.º n.º 3 do Dec.-Lei 197/99, de 8 de Junho, se encontra sanada;

- c. De um ponto de vista substancial, a sua inserção justifica-se com a preocupação e o cuidado assumidos pela Secretaria-Geral (nas pessoas dos seus dirigentes de topo) de assegurar a escolha de um fornecedor com experiência comprovada em projectos desta natureza, atentos os custos envolvidos, e a inovação das soluções tecnológicas que se pretendiam adquirir. Não pode a ora Alegante deixar de sublinhar que anteriormente tinham existido apenas algumas experiências piloto em soluções desta natureza, as quais não tinham a dimensão deste novo projecto.
11. No que concerne à alteração das ponderações, como é bom de ver, estas tiveram de ser também ajustadas, o que implicou que o novo factor apenas tivesse uma ponderação de 10% e que o factor “Grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais tenha passado de 30% para 35%, por ser o factor que desde sempre foi considerado com maior peso relativo na decisão de adjudicação.
12. Verificou-se, assim, um esforço de cumprimento da lei na execução do procedimento o qual implicou a eliminação do factor de ponderação incorrecto e a sua conseqüente substituição por outro, este considerado mais adequado e, finalmente, a adequação das respectivas ponderações, de sete factores para cinco, com o conseqüente respeito pelo critério, antes adoptado, de maior valorização do factor “Grau de adequação da proposta aos requisitos técnicos e funcionais”.
13. Deste modo, entende a ora Alegante, que a violação do art.º 55 n.º 3 do Dec.-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, invocada no Relato de Auditoria, foi atempada² e devidamente sanada, com a submissão à aprovação de S. Exa. o Ministro do ofício-convite que continha a referida correcção, logo não houve violação do normativo acima referido.

² Sublinhe-se que teve lugar antes do envio dos ofícios convite e após a aprovação do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.



14. Em consequência, o programa do procedimento foi corrigido em conformidade e no momento do envio dos ofícios-convite os vícios encontravam-se já sanados, por via de ratificação das alterações introduzidas.
15. No que concerne à alegada violação dos princípios da legalidade, transparência, publicidade, igualdade, concorrência, imparcialidade e estabilidade, previstos no Dec.-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, cumpre dizer o seguinte:
- a. Todos os elementos do procedimento foram definidos previamente e a sua formulação final constava do ofício-convite enviado a todos os interessados. Aliás, na audiência prévia, foi fornecido a todos os concorrentes o Relatório de Avaliação das Propostas que compilava todos os aspectos da metodologia utilizada. Considera, pois, a ora Alegante, que os **princípios da transparência e da publicidade** foram devidamente salvaguardados;
 - b. Os elementos referidos no ponto anterior, uma vez dados a conhecer ao conjunto dos interessados, não foram objecto de qualquer alteração posterior. Assim, salvo melhor opinião, o **princípio da estabilidade** foi também devidamente salvaguardado;
 - c. Não foi praticada a mínima discriminação relativamente a qualquer um dos concorrentes. A todos eles foi dado igual tratamento, nomeadamente no que respeita às condições de acesso e de participação no procedimento. Daí que o meu entendimento seja o de que o **princípio da igualdade** foi respeitado na sua extensão e plenitude;
 - d. O convite para participação neste procedimento foi dirigido ao universo das empresas de que se tinha conhecimento de actuarem no segmento de mercado relevante, num total de seis. Nestas circunstâncias, não se vislumbra forma de melhor assegurar o **princípio da concorrência**;

e. Todo o normativo que enquadra este procedimento foi definido em termos gerais e abstractos. Tanto quanto nos é dado conhecer, não se afigura possível apontar, no conjunto de normas em causa, uma que possa ter sido delineada com o propósito de beneficiar (ou prejudicar) qualquer dos concorrentes. Julga-se, portanto, que o **princípio da imparcialidade** foi também integralmente respeitado.

16. Importa, por último, referir um aspecto que se julga da máxima importância: a ter havido qualquer violação da lei, ela não foi praticada dolosamente e, muito menos, com qualquer intuito ou propósito de benefício privado (próprio ou alheio). Bem pelo contrário, todo o processo foi conduzido à luz de um único objectivo: o de promover o interesse público, designadamente através de poupanças quantificáveis para os cofres do Estado e substanciais poupanças processuais.

EM CONCLUSÃO, considera a ora Alegante que a sua actuação/participação funcional não é susceptível de responsabilidade financeira sancionatória, com fundamento:

- A) Na particular complexidade que o processo de aquisição *sub judice* revestia;
- B) Na preocupação e diligências demonstrada de correcção de quaisquer aspectos que pudessem pôr em causa o procedimento;
- C) Na sanção dos eventuais vícios detectados;
- D) No cumprimento pleno dos princípios da legalidade e da prossecução do interesse público, da igualdade, da transparência e da publicidade, da imparcialidade, da estabilidade e da concorrência.

A Alegante,



Maria do Rosário Falé Lourinho



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
17762 – DA III.1	03-11-2008	2008/6309	12 Nov. 08

ASSUNTO: Parecer sobre a CGE 2007 – Auditoria ao PO1 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico (PIDDAC)

Caro Dr. José Tavares,

No âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), observa-se que o Tribunal de Contas releva no ponto 2.3.1 do Relatório (Acompanhamento e controlo da execução financeira) que a DGO controla a execução financeira e elabora relatórios dessa execução, conforme o estabelecido na alínea q) do nº 2 do artigo 2º da sua lei orgânica (Decreto-Lei nº 80/2007, de 29 de Maio).

Assim, para evitar uma leitura menos correcta da Recomendação 4.2, dirigida à DGO, parece-nos conveniente que nela se explicito o âmbito do acompanhamento.

Com os melhores cumprimentos, *e estima pessoal*

O Director-Geral

Luis Morais Sarmiento

Luis Morais Sarmiento



JORGEAUGUSTO DOS REIS MARTINS, tendo sido notificado, no contexto da auditoria realizada por esse Tribunal ao P01 do PIDDAC, para efeito do disposto no art. 13^o e 87^o, n^o 3 da Lei n^o 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n^o 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007 de 13 de Agosto, da sua indicação, no anexo IA do relatório produzido, como co-responsável de irregularidades detectadas no contrato outorgado entre a DGOTDU e a ESRI, para implementação do projecto SIG no WEB da DGOTDU (GETCID/SIOT), vêm manifestar o seu desacordo, nos termos seguintes:

1 – Na qualidade de Subdirector Geral da DGOTDU, que possuía à data dos factos, ou seja no início de 2006, o signatário autorizou, ao abrigo de competência delegada, uma proposta de aquisição de software específico e serviços associados, que lhe foi apresentada e subscrita pelos dirigentes responsáveis pelo desenvolvimento do projecto de disponibilização na Internet de informação geográfica produzida internamente, tornando-a facilmente acessível a um público mais alargado.

2 – No seio da DGOTDU este projecto nem sempre foi consensual, nos seus termos e forma, consistindo num processo evolutivo que padeceu de várias hesitações, mercê sobretudo da complexidade de que se revestia, da carência de recursos humanos especializados e de meios financeiros adequados. A aprovação do Plano Tecnológico, em finais de 2005, e a crescente solicitação de informação em matéria de ordenamento do território por parte de diversos agentes, conferiu-lhe um impulso decisivo e impôs à DGOTDU a assunção de uma metodologia que, não só permitisse satisfazer tais desideratos, mas também se revelasse de fácil implementação e fomentasse a partilha de dados entre serviços da Administração Pública.

3- Nesse sentido, deu o signatário instruções aos dirigentes envolvidos, designadamente à Sr^a Arq. Isabel Macieira, para que elaborassem os termos de referência do produto a adquirir, garantindo a sua finalidade num contexto alargado e de longo prazo.

4 – Esta dirigente concluiu que o software mais adequado, em função dos objectivos do projecto e sua sustentabilidade futura, era o disponibilizado pela ESRI, uma vez que, para além de um conjunto de valências essenciais necessárias e do ambiente amigável que oferecia, permitia interagir com as plataformas tecnológicas já montadas noutros serviços do próprio ministério e assim gerar sinergias, ao nível da troca e da disponibilização de informação geográfica, com redução significativa de custos para o erário público.

5 – Para além do software era necessário adquirir os serviços de instalação, formação e apoio técnico, pelo que os responsáveis pela implementação do projecto solicitaram à referida empresa a apresentação de uma proposta, documento que foi consultado pelos



auditores desse Tribunal, e que aqui se dá por reproduzido, pois nele consta o preço dos bens e serviços solicitados bem como a indicação de que se encontravam abrangidos pelo contrato de aprovisionamento público nº 911962, contratos cuja existência permite aos organismos da administração pública, de forma célere e supostamente menos onerosa, recorrer ao ajuste directo imediato, nos termos da alínea a) do nº1 do art. 86º do Decreto-Lei nº 197/99

6 – Na sequência da recepção da proposta supra referida, foi produzida a informação nº DI-94/2006, em 8 de Maio de 2006, assinada pela Srª Arq. Isabel Macieira, que mereceu a concordância do respectivo director de serviços e que terá sido elaborada em coordenação com os serviços de informática, que deveriam acompanhar igualmente a implementação e desenvolvimento do projecto. É nessa informação que surge o despacho de autorização do signatário, cuja licitude foi parcialmente posta em causa no relatório desse Tribunal de Contas.

7 – Um dos procedimentos instituídos e que, à data dos factos, consistia numa rotina devidamente absorvida, consubstanciava-se na verificação da existência / vigência de contratos de aprovisionamento pelos fornecedores e bem assim a confirmação do respectivo número.

8 – Pelo que ao receber a notificação, o signatário entrou em contacto com a Srª Arq. Isabel Macieira, indiciada como co-responsáveis, tendo-se concluído, por consulta ao processo técnico, que efectivamente esta consultou a página electrónica da então Direcção-Geral do Património, onde se disponibilizava o Catálogo Telemático, tendo verificado que a ESRI Portugal era, efectivamente, fornecedora oficial do Estado, estando incluído naquele site a identificação do software, cuja aquisição se pretendia, e bem assim a menção “custo instalação/personalização/actualização ou meia hora - € 90”

9 - Frase cuja clareza deixa muito a desejar, induzindo qualquer leitor normal numa conclusão rápida afirmativa do aprovisionamento da totalidade dos serviços pretendidos.

10 –A nossa convicção de que nada de irregular tinha ocorrido era tão firme, que após a recepção da notificação, a Srª Arq. Isabel Macieira insistiu em realizar um contacto junto da ANCP, telefonema que o signatário pôde presenciar, tendo um técnico daquele serviço informado de que no caderno de encargos, na origem do aprovisionamento do bem, constavam apenas os serviços de instalação e formação, ou seja, este não incluiu a assistência e desenvolvimento, reconhecendo embora que a informação online não é muito explícita. Razão pela qual, mencionou este colega, é frequente a ANCP receber telefonemas dos serviços de auditoria e inspecção a formularem a mesma pergunta.

11 – Não é, neste contexto, de admirar que o próprio relatório desse Tribunal realce, na página 34, que “a descrição técnica dos produtos e serviços incluídos nas fichas dos CPA e do CTAP é **mínima e insuficiente**, impossibilitando na prática, em muitas situações, a verificação da correspondência do produto adquirido ou que se pretende adquirir com o produto efectivamente listado no CPA pelo fornecedor”. E continua referindo que



“verificou-se (...) inclusão na mesma proposta de produtos abrangidos pelos contratos com produtos aí não incluídos, **dificultando** ou **impedindo a verificação da efectiva inclusão dos bens e serviços nos CPA** e a correspondência dos preços”

12- Assim sendo, que responsabilidade deve ser assacada ao signatário quando o organismo a quem incumbe facilitar o processo de aquisição de bens e serviços e garantir, supostamente, os preços mais vantajosos do mercado para os demais serviços e organismos da administração é objecto da avaliação constante do ponto 3.5 do relatório, designadamente no ponto 22 que, de forma expressa, afirma que o Catálogo Telemático “está orientado para os fornecedores e não para as entidades adquirentes, que não encontram ali evidenciadas quaisquer instruções para utilização ou indicações relativas ao enquadramento dos CPA e às limitações para a sua utilização”?

13 – Decorre da aplicação conjugada do nº3 do art. 67º e do nº 5 do art. 61º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nº 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007 de 13 de Agosto, e tem sido jurisprudência constante desse Tribunal, de que só existe responsabilidade financeira, seja reintegratória seja sancionatória, se existir culpa, ainda que nalguns casos baste a mera culpa ou negligência.¹

14 – Ora o signatário nunca actuou com a percepção de que poderia estar a cometer um acto ilícito, tendo desenvolvido todas as diligências que eram susceptíveis de serem desenvolvidas, pelo que considera ter agido como *bonus pater familiae*. Na verdade, é sua convicção que, no contexto das funções que exercia à altura dos factos, realizou todos os actos com prudência, não tendo previsto nem tendo condições para prever que do resultado da sua actuação resultaria um acto ilícito.²

15 – Enquanto Subdirector-geral do Ordenamento do Território, detinha competências delegadas para despachar os assuntos das áreas do ordenamento do território, onde se

¹ Acórdão nº. 02/08 – 3ª Secção – PL : “em sede de direito financeiro, só existe responsabilidade sancionatória caso a acção ou a omissão do agente seja culposa — artigos 67º, nºs 2 e 3, e 61º, nº 5, da Lei nº 98/97.”

² Sentença nº 2/2008–3ª Secção – “as que estão elencadas no artigo 66º, e, ainda, todos os factos integráveis na responsabilidade sancionatória, exige que o comportamento do agente seja culposo: vide artigos 65º-nº 4 e 5, 66º-nº 3, 67º-nº 2 e 3 e 61º-nº 5 da Lei nº 98/97. No que concerne à específica infracção objecto destes autos, a culpa do agente pode bastar-se com a evidenciação da negligência – art. 65º-nº 5 da Lei nº 98/97 – ou seja, do grau mínimo de culpa. A responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei nº 98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos enformadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento. O Código Penal assinala, na parte introdutória que “*um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta*”. Do exposto, não sendo censurável que os Demandados tenham agido convictos que não estavam a cometer qualquer irregularidade ou infracção, os mesmos actuaram sem culpa; O que, inevitavelmente, determinará a sua absolvição (art.º17.º-n.º1 do Código Penal).”



incluía a Divisão de Informação, uma vez que possui formação técnica como arquitecto e experiência que o habilitava a acompanhar, orientar e assumir decisões nesse domínio, não possuindo habilitações na área administrativa e financeira, nem se afigurando adequado que um subdirector coloque em causa a informação técnica que lhe é fornecida pelos responsáveis dos serviços intermédios, excepto se existirem indícios da sua insuficiência ou ilegalidade, o que não sucedeu neste caso.

16 – E só autorizou a despesa porque sabia terem sido desenvolvidos os procedimentos confirmativos de que o fornecedor se encontrava abrangido pelo CPA e, concomitantemente, também os bens e serviços que se iriam adquirir por ajuste directo, nos termos da lei vigente, havendo por isso razão para afastar um juízo de censura a título de negligência (artigo 15º do Código Penal), pois não estamos perante a violação do dever objectivo de cuidado.³

17 – Efectivamente, nos termos da lei penal, “age sem culpa quem actuar sem a consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável”, sendo pacífico que a negligência relevante para os efeitos de imputação subjectiva de um facto ilícito impõe que a acção ou omissão do agente sejam aferidas pela conduta que teria um “bonus pater familiae” nas concretas circunstâncias que rodearam a prática ou a omissão do facto. E que a falta de cuidado tenha sido a causa do mesmo.

³ O critério tem que ser objectivo, como a própria expressão "dever objectivo" o indica. Objectivo não abstracto, mas sim concreto. Portanto o cuidado exigível não pode ser determinado em abstracto; nem sequer pode ser determinado de forma esgotante, pela lei ou regulamento dos vários sectores de actividades humanas. (cfr. Américo Taipa de Carvalho, Direito Penal Geral, volume 11 - Teoria Geral do Crime, Publicações Universidade Católica - Porto 2004, pág. 381) . O critério padrão a adoptar é o cuidado que seria adoptado pelo "homem consciente e cuidadoso" do sector de actividade do agente, ou seja, do sector da actividade onde ocorreu o facto. Observe-se que esta expressão "homem consciente e cuidadoso é mais adequada do que a tradicional designação "homem comum" ou homem médio" pois que pode acontecer que o comportamento corrente, isto é, adoptado pela maioria dos agentes de determinado sector seja descuidado, imprudente, não deixando, contudo, tais comportamentos de serem considerados negligentes (idem ibidem). Ou seja, pode existir um desfasamento “entre o comportamento do homem consciente e cuidadoso”. Significa isto que o critério é normativo e não sociológico (idem ibidem). De qualquer forma "o primeiro e mais importante elemento concretizador deriva obviamente de normas jurídicas de comportamentos existentes - sejam elas gerais e abstractas, contidas em leis ou regulamentos, sejam individuais, contidas em ordens ou prescrições de autoridade competente, digam respeito a matéria jurídica de carácter penal ou de qualquer outro carácter. A violação das normas deste teor constituirá indício por excelência de uma contrariedade a cuidado objectivamente devido, mas não pode em caso algum fundamenta-lo definitivamente: quando o perigo típico de um comportamento pressuposto pela norma jurídica falte excepcionalmente, em virtude da excepcional configuração do caso concreto, não pode um tal comportamento ser considerado como contrário ao cuidado objectivamente devido. Na expressão de Roxin "o que in abstracto é perigoso, pode deixar de o ser no caso concreto". (Figueiredo Dias - Direito Penal - Parte Geral - Tomo I - Questões Fundamentais - A Doutrina Geral do Crime - Coimbra Editora, pág. 642)... "Inversamente pode divisar-se uma violação do cuidado objectivamente devido em casos em que foram observadas as prescrições legais e regulamentares e, todavia o conhecimento ou suspeita fundada de um perigo atípico não considerado pelas normas, obrigue a cuidados acrescidos" (idem ibidem). Há que fazer precisamente apelo ao padrão do administrador de dinheiros e activos públicos prudente e cauteloso de acordo com os deveres de diligência impostos por lei, lhe seria exigível nas diversas situações concretas..." SENTENÇA Nº 14/2007 (Processo nº 9 JRF/2006)

18 – Ora o signatário foi cuidadoso e diligente no cumprimento dos seus deveres funcionais, tal como foram os dirigentes intermédios que elaboraram a informação por si autorizada.

19 – O mesmo juízo de valor já não pode ser feito quanto à actuação da ex-DGP e da sua sucessora, a ANCP, que não cumpriram nem está a cumprir a missão que lhe está atribuída, contribuindo com tal comportamento para a ocorrência dos factos relatados pelos auditores no seu relatório.

20 – A este propósito, importa ainda notar que é extremamente questionável a opção da ex-DGP de não incluir nos caderno de encargos deste tipo de produtos, os serviços de assistência e desenvolvimento, serviços esses que só podem ser prestados pelo fornecedor original, autor do software adquirido.

21 – A asserção supra comporta duas conclusões:

- para além da deficiente apresentação do catalogo online, também esta metodologia da DGP contribuiu para induzir em erro os dirigentes da DGOTDU;
- a aquisição de serviços na origem do processo de responsabilidade financeira sancionatória realizar-se-ia sempre por ajuste directo, embora com fundamentação diversa, pelo que a própria ilicitude do acto é duvidosa. De facto, nos termos do art. 86º alínea d) do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, o ajuste directo é admissível desde que *“Por motivos de aptidão técnica ou artística ou relativos à protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor a locação ou o fornecimento de bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado”*.⁴

22 – Esta dúvida, a real ilicitude do acto, é reforçada pela evolução legislativa entretanto ocorrida, que permite a realização de ajustes directos de serviços até € 75 000. Ou seja, a valoração social e jurídica do acto de escolha directa do fornecedor é substancialmente diversa, no que concerne ao limite máximo permitido, desvanecendo-se o juízo de ilicitude em aquisições de valor inferior.

23 – Fará sentido indiciar o signatário em responsabilidade sancionatória por um acto que a comunidade jurídica, em função dos valores em confronto, designadamente a

⁴ Acórdão nº 36/00, de 4 de Abril – da Subsecção da 1ª Secção: *“Compreende-se a opção do legislador: se a Administração, face às especificidades técnicas de um certo fornecimento, verifica que só uma certa empresa ou entidade possui a tecnicidade adequada para a execução perfeita do mesmo, então, não se justifica que o mesmo seja posto a concurso, pois tal procedimento seria desnecessário, implicaria gastos e percas de tempo inúteis: a empresa, a entidade que melhor serviria o interesse público estava definida, atentas as suas particulares e únicas capacidades e aptidões técnicas.*

prosecução do interesse público na actuação dos funcionários e agentes, entendeu, de forma objectiva, expurgar do carácter ilícito, substituído por um juízo de licitude? ⁵

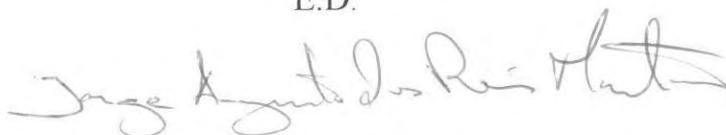
Formulam-se, assim, as seguintes conclusões:

- 1- O signatário actuou com a diligência que lhe era exigível, não lhe podendo ser imputada qualquer culpa, designadamente uma actuação negligente.
- 2- Em momento algum teve percepção da ilicitude do acto.
- 3- É, na opinião do signatário, discutível a ilicitude do acto á luz da evolução normativa ocorrida e bem assim atento o facto do ajuste directo se configurar como incontornável, face á autoria e especialização do software, pelo que, objectivamente e retrospectivamente, estaremos apenas perante uma situação de deficiente fundamentação do acto de contratação.
- 4- De acordo com o disposto na Lei do Tribunal de Contas só existe responsabilidade financeira quando existe culpa, o que não sucede neste caso.

Termos em que solicita a sua não pronuncia no processo de responsabilidade financeira sancionatória.

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

E.D.



JORGE AUGUSTO DOS REIS MARTINS

⁵ «A ilicitude não deve ser vista tanto ou apenas vista nessa contrariedade formal a uma ordem jurídica, mas sim na ofensa material de certos bens jurídicos» – Teresa Pizarro Beleza, in Direito Penal, vol II, pag. 69.

Exmo. Senhor
Auditor-Coordenador Dr. António de Sousa e Menezes
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du BOCAGE, 61
1069-045 LISBOA

Assunto: Auditoria ao Programa "POI – Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC.

José Francisco Angelino Branco notificado pelo ofício n.º 17 905, de 3.NOV'08, desse venerando Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, e do artigo 73.º, n.º 3 da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto, para apresentar as suas alegações ao Relato de Auditoria, em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo I D, vem fazê-lo, nos termos e com os fundamentos seguintes:

1. O signatário exerceu as Funções de Secretário-Geral Adjunto na Secretaria-geral do Ministério da Economia e da Inovação (SGMEI) entre 1 de Fevereiro de 2006 e 30 de Junho de 2006.
2. Efectivamente, durante este curto período de tempo em que exerceu estas funções (5 meses) deu parecer positivo, com base nas informações prestadas pelos serviços, em inúmeros processos, entre os quais se encontra o processo citado no Anexo I D, referente à "Aquisição de solução de *storage* e solução de *backups*".
3. O valor da aquisição da solução supracitada foi de € 186.612,16, ou seja, superior a três quartos do limiar comunitário estando, por isso, sujeito ao disposto no artigo 13.º e no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho.
4. Na altura, com a informação que tinha disponível, a interpretação feita da aplicação do citado articulado do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho, tendo em consideração que a SGMEI estava legalmente designada como a entidade de coordenação sectorial do Ministério da Economia e Inovação, foi no sentido de ser dispensável o citado parecer pelas seguintes razões:
 - a. A SGMEI, enquanto entidade de coordenação sectorial havia definido linhas de orientação para as tecnologias de informação, garantindo a interoperabilidade entre os sistemas de informação dos diversos serviços e organismos do MEI;

DGTC 18 11'08 22384

- b. A SGMEI, enquanto entidade de coordenação sectorial estava auto vinculada às referidas linhas de orientação fixadas e ao cumprimento das competências definidas nas Leis Orgânicas do MEI e da própria SGMEI. Acresce que, no caso concreto, estávamos perante a aquisição de uma solução destinada à salvaguarda da informação, isto é, tratava-se de garantir cópias de segurança da informação e capacidade de armazenamento de dados, pelo que não era necessário, na nossa opinião, qualquer parecer mais técnico que justificasse a intervenção do Instituto de Informática.
- c. O artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 196/99, de 8 de Junho, no que concerne ao parecer do Instituto de Informática, parece-nos não ter carácter de obrigatoriedade para as entidades coordenadoras. Na redacção do citado artigo podemos ler: "*As entidades de coordenação sectorial podem solicitar ao Instituto de Informática parecer prévio sobre os processos que lhe sejam submetidos, o qual deve ser emitido no prazo de 15 dias úteis após a sua recepção*". Assim sendo, com o devido respeito pela opinião expendida pelos distintos Auditores, é uma faculdade, não é uma obrigação. Esta interpretação foi inclusive validada com técnicos do Instituto de Informática de forma informal¹.
- d. O fundamento da emissão de parecer pelo Instituto de Informático assenta no facto desta entidade dever assegurar a integração de todos os aspectos relevantes que contribuam para a eficácia da utilização das tecnologias de informação. Ora, se assim é, esta finalidade está assegurada pelo facto do SGMEI ter definido linhas de orientação para as tecnologias de informação, garantindo a interoperabilidade entre os sistemas de informação dos diversos serviços e organismos do MEI. A solicitação do tal parecer redundaria assim numa acto inútil, como tal proibido por lei – cfr. art. 57.º do C.P.A.

Foi com base nestes pressupostos e na informação dos serviços que foi emitido o parecer instrutor do processo.

Deste modo, com o devido respeito pela opinião expendida pelos distintos Auditores, não se alcança como possa ter havido violação dos citados artigos e em consequência o cometimento de qualquer infracção geradora de responsabilidade financeira.

Pede-se, por isso, a esse Douto Tribunal que reaprecie as conclusões em relação a este processo e, consequentemente a alegada responsabilidade financeira sancionatória do signatário

Porto, 17 de Novembro de 2008



José Branco

¹ No meu percurso profissional inclui-se 6 anos (1993-1998) como quadro do Instituto de Informática, o que me facilitou o contacto informal.

Exmo. Sr. Director Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Proc. Nº 06/08 Audit. DA III.1.
Ofício nº 17874

Isabel Maria Rodrigues Feijão Ferreira, actualmente vogal do Conselho de Administração da Frente Tejo, S.A., com domicílio profissional na Rua Duque de Palmela nº 2, 2º Esq.º, notificada, na qualidade de eventual responsável por infracção financeira, no processo de auditoria identificado em epígrafe, designadamente no que se refere ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IA (fls. 55 a 58), vem juntar em anexo as suas alegações proferidas em sede de exercício do contraditório.



Isabel Maria Rodrigues Feijão Ferreira

Anexo: Alegações de contraditório dirigidas ao Exmo. Sr. Juiz Conselheiro

DGTC 18 11'08 22402

Exmº Senhor

Juiz Conselheiro Presidente Relator do Tribunal de Contas

Proc. Nº 06/08 Audit. DA III.1.

Ofício nº 17874

Isabel Maria Rodrigues Feijão Ferreira, actualmente vogal do Conselho de Administração da Frente Tejo, S.A., com domicílio profissional na Rua Duque de Palmela nº 2, 2º Esq.º, notificada, na qualidade de eventual responsável por infracção financeira, no processo de auditoria identificado em epígrafe, designadamente no que se refere ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IA (fls. 55 a 58), e a propósito dos seguintes procedimentos concursais:

- Aquisição de serviços de consultadoria para a reengenharia dos processos e procedimentos da DGOTDU (a que, para facilidade de exposição se chamará procedimento 1)
- Inventariação, selecção e normalização da informação territorial fundamental no SNIT (procedimento 2)
- Aquisição de serviços de consultadoria para a concepção e implementação de Plano para a Garantia de Qualidade da Informação Territorial a integrar no SNIT/PORTAL OT/U (procedimento 3)
- Desenho do Fluxo da informação processual dos instrumentos de gestão territorial (procedimento 4)

Vem, para efeitos de contraditório, apresentar as respectivas alegações o que faz com os seguintes termos e fundamentos:

Da actuação de Comissões de Análise

1.º

Nos procedimentos que envolvam a concorrência de propostas (ou de concorrentes) deve existir uma comissão a quem compete a apreciação do mérito de cada uma das propostas.

2.º

«Procedimentalmente , quanto ao modo do seu funcionamento, as comissões de análise não estão amplamente vinculadas - salvo, naturalmente, pelas normas do CPA em matéria de colegialidade, impedimentos, etc., e por aqueles que constarem dos respectivos programas. Garantido isso e garantida a existência de actas das suas reuniões, a forma ou procedimento da sua conduta ou actuação do concurso ... é de cariz interno: o trabalho dos seus membros



passa-se em “gabinete” e parte dele é feito isoladamente, por cada membro da comissão. Embora seja para ser apreciado em reunião desta, devidamente posta em acta»¹.

3.º

O resultado do trabalho desta comissão manifesta-se num relatório descritivo, valorativo e comparativo das propostas admitidas para ser remetido e submetido à apreciação da entidade adjudicante.

4.º

De resto, para os AA citados a apreciação, comparação e valoração das propostas consubstancia-se na “... *determinação dos elementos valorizáveis, dos micro-critérios aplicáveis e do valor ponderado de cada um deles, no seio do respectivo critérios...*”(sublinhado nosso).

5.º

Na obra citada² pode ler-se que a comissão, logo que constituída, deve definir a sequência dos seus trabalhos e estabelecer os parâmetros que vai utilizar na análise das propostas, consequentemente em momento prévio ao da análise das propostas.

6.º-

Referindo-se expressamente à possibilidade de fixação dos micro –critérios desde que em momento anterior à abertura das propostas, pode ler-se o Parecer nº 1/94, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

Posto isto, analisemos os casos concretos,

7.º

Atente-se que os membros que integraram as Comissões de Análise dos procedimentos concursais analisados no ponto 2.5.4 e respectivo anexo IA, são exactamente os mesmos : a signatária, a Eng^a Regina Pimenta e a Dra Aline Rodrigues.

8.º

Em todos os procedimentos a Comissão, logo que constituída – entre 2 a 5 dias após a respectiva nomeação e muito antes de terminar o prazo para a entrega das propostas conforme se encontra devidamente documentado nos processos – iniciou os respectivos trabalhos com uma primeira sessão de trabalho formalizada, em cada um dos processos com a Acta nº 1.

Que o mesmo é dizer

¹ *In* Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira - Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa – Das Fontes às Garantias , pgs.496 .

² A fls 498 e s

9.º

A Comissão em cada um dos processos estabeleceu a metodologia que cada um dos seus membros devia seguir na análise das propostas

Ou seja,

10.º

Em cada uma dessas sessões, cada Comissão definiu a sua metodologia de trabalho para que cada um dos seus membros pudesse analisar todos os factores de forma coerente, concertada e tendo como referência sempre as necessidades da entidade adjudicante vertidas para cada uma das especificações técnicas.

11.º

Com essa metodologia – de uniformização da análise das propostas nomeadamente da qualidade técnica, - a Comissão pretendeu restringir ao máximo a margem de discricionariedade na análise técnica que factores subjectivos, como a qualidade das propostas, pode permitir.

12.º

De que forma pode uma qualquer Comissão analisar a “Qualidade (Técnica)” de propostas, sem que previamente defina a sua metodologia de trabalho, ou, se quisermos, um critério uniforme de apreciação das mesmas?

13.º

Aliás, só após esse juízo valorativo, para o qual cada Comissão estabeleceu um método quantitativo – método considerado pelos AA citados como mais rigoroso, transparente e objectivo - se pode, de forma imparcial, subsumir cada uma das propostas ao factor da Qualidade Técnica.

14.º

«“Sensibilidades”, “propensões”, “parece-me que”... não são admitidos para justificar uma melhor ou apreciação das propostas ou uma proposta de adjudicação»³.

Isto é,

15.º

Cada uma das Comissões, ou os seus membros, não deviam, nem podiam ter “sensibilidades” ou “propensões” relativamente às propostas que iriam analisar ou *parecer-lhes* que uma seria melhor do que outra.

Donde,



³ AA citados a fls 504.

16.º

A fixação de uma metodologia prévia à recepção de qualquer proposta foi a decisão que cada Comissão tomou para assegurar o integral cumprimento dos princípios que norteiam a contratação pública.

17.º

Não contendo esta metodologia com o critério de adjudicação e com os factores que este integra, não havendo, portanto qualquer alteração às Especificações Técnicas.

Vejamos na generalidade o que abaixo se concretizará:

18.º

Não foi violado o *princípio da legalidade* porque nada na actuação de cada Comissão violou o DL 197/99 de 8 de Junho - cada Comissão no seu juízo (vinculado) classificatório fez uma apreciação e classificação congruentes e coerentes dos diversos elementos das propostas que se reflectiu na sua valorização ou pontuação.

19.º

O critério de adjudicação e as condições essenciais do contrato foram definidos previamente à abertura de procedimento e dados a conhecer a todos os interessados, logo a actuação de cada Comissão em nada atingiu o princípio da transparência e o da publicidade.

20.º

O *princípio da concorrência* foi cumprido em todos os procedimentos mas em especial nos procedimentos 1,2 e 4 – Procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio – casos em que ao invés do convite a 2 entidades, como legalmente exigível, foram consultadas cinco empresas (e não quatro como erradamente ficou expresso no relatório de auditoria).

21.º

Na conduta de cada Comissão esteve sempre presente o interesse público e, em concreto, o interesse da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, porquanto, na ponderação dos factores, especialmente no da qualidade técnica, as referidas comissões fizeram o seu juízo classificatório quantitativo, por referência às exigências da entidade adjudicante nas especificações técnicas de cada procedimento.

22.º

Com o devido respeito pelos Digníssimos Auditores, a definição de uma metodologia de trabalho, como a que cada Comissão estabeleceu nestes procedimentos, não pode ser como violação do *princípio da estabilidade*.



Na verdade,

23.º

O factor Qualidade (técnica) da Proposta e o respectivo peso percentual no critério de adjudicação, manteve-se sempre intocado.

24.º

Cada uma das propostas após ponderação da valia técnica, foi valorizada de acordo com o valor percentual estabelecido para a Qualidade Técnica, logo não se vislumbra a violação ao princípio da estabilidade.

25.º

Nem se vislumbra como poderia a actuação de cada Comissão ter violado o *princípio da igualdade*, se todos os concorrentes tiveram iguais condições de acesso e de participação seguindo-se critérios uniformes.

Aliás,

26.º

A actuação de cada Comissão, ao invés de alegadamente violar os citados princípios, deve ser entendida como um garante ao cumprimento desses princípios

Atentemos,

No princípio da concorrência,

27.º

Um das manifestações deste princípio é a exigência da comparabilidade das propostas – “Do que se trata afinal ... é assegurar que todos os concorrentes respondam aos mesmos quesitos ... de modo a possibilitar a plena comparação das propostas, a possibilidade de confrontá-las enquanto respostas contratuais a quesitos idênticos, para se saber, objectiva e imparcialmente, a final, qual o melhor concorrente ou a melhor proposta que o mercado forneceu”⁴ – in AA citados.

28.º

Como é que cada Comissão devia comparar a Qualidade Técnica das Propostas?

Responde a signatária:

30º

Estabelecendo um método classificatório quantitativo, densificando, de forma uniforme para todas as propostas, os factores que integram ao critério de Adjudicação, entre os quais a Qualidade Técnica,

31.º

Metodologia que permitiu a comparabilidade objectiva das propostas e em última instância assegurou a concretização do princípio da concorrência.



⁴ In AA citados a 125 e ss.

No princípio da estabilidade

Sem transigir sobre a inexistência de violação do princípio da estabilidade,

32.º

Confrontada cada uma das comissões com o critério de adjudicação (proposta economicamente mais vantajosa) no qual o factor Qualidade Técnica aparece sem qualquer densificação, o que parece retirar-se do relatório dos digníssimos Auditores, é que aquelas deviam ter proposto a anulação do concurso.

33.º

Em nosso entender tal solução era inadmissível tendo em conta as competências (até técnicas) atribuídas às comissões para análise de propostas, a ratio destas Comissões é exactamente emitir juízos de valor técnico e proceder à análise fundamentada das propostas para propor uma solução de adjudicação à entidade adjudicante.

Atente-se a este propósito no *princípio do “favor” do concurso*:

34.º

A perfilhar-se o entendimento pressuposto no relatório de auditoria ficaria em crise o princípio do “favor” do concurso e dos concorrentes, podendo resultar em sacrifícios e incómodos que apresentar uma candidatura ou proposta envolve e que seriam absolutamente desnecessários já que à comissão compete ajuizar e valorar.

Atentemos agora,

No princípio da imparcialidade

35.º

Se há princípio que cada Comissão cumpriu é seguramente este,

36.º

A avaliação de cada Comissão seria parcial se na mesma presidissem interesses alheios à escolha do melhor concorrente.

37.º

Que prova maior pode cada Comissão dar do que mostrar ao exterior, plasmando em acta, a sua metodologia de trabalho para apreciação das propostas, e fazendo-o muito antes do prazo fixado pela entidade que abriu o procedimento para a entrega das propostas

E no princípio da igualdade

38.º



A Comissão definiu uma metodologia, plasmou-a em acta; que melhor garantia de tratamento igualitário poderia cada Comissão garantir?

Atentemos por último,

No princípio da transparência

39.º

“Transparência é, finalmente, decidir e fixar... antes de analisar as propostas, quais os valores ponderados dos diversos critérios de adjudicação e os micro critérios em que se desdobrará a apreciação de cada um deles e manifestá-lo formalmente (pelo menos, em acta devidamente autenticada)”⁵ (sublinhado nosso).

40.º

Este foi o comportamento (transparente) de cada Comissão quando decidiu e fixou como metodologia o que seria relevante para o factor Qualidade (Técnica) da Proposta permitindo assim a todos os concorrentes *“... saber que às apreciações (des)favoráveis, feitas às suas propostas correspondem pontuações (des)favoráveis, ou seja que a pontuação e a classificação ou ordenação das propostas (ou concorrentes) é coerente, congruente e lógica.”*(Obra e AA citados).

Concretizando os casos concretos:

41.º

Os procedimentos 1,2 e 4 são procedimentos por negociação em que a entidade adjudicante pode convidar entidades à sua escolha e negociar os termos das propostas, registe-se que podendo convidar 2 concorrentes a entidade adjudicante, optou por convidar 5 o que poderia tornar a tarefa da comparabilidade das propostas ainda mais árdua.

Procedimento 1

42.º

Analisadas as datas mais relevantes - 23/05, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 28/05, Envio dos convites para a contratação, 24/05 e Prazo de entrega das propostas 31/05 – fica claro que cada Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º , qualquer concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

43.º



⁵ – In obra e AA citados, pgs 121 e ss

Os concorrentes, efectivamente, tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

44.º

De resto, a qualidade técnica da proposta foi exactamente um dos elementos da negociação tendo a empresa que esteve na sessão de negociação apresentado uma justificação por escrito da metodologia.

45.º

De notar que das 5 empresas consultadas só uma apresentou proposta e foi com esta que a Comissão negociou a qualidade técnica da proposta, mas teria negociado com todas.

46.º

Importa sublinhar que a ponderação do factor Qualidade técnica teve em conta os pontos 5 e 6 das Especificações Técnicas, nos quais a entidade adjudicante valorizava, respectivamente, a Abordagem Metodológica e a Organização das Equipas do Projecto.

47.º

Ou seja, a comissão valorou o factor qualidade em função do interesse da entidade adjudicante ou seja do interesse público.

Do procedimento 2

48.º

Analizadas as datas mais relevantes - 19/03, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 22/03, Envio dos convites para a contratação, 20/03 e Prazo de entrega das propostas 27/03 – fica claro que cada Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º, qualquer concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

49.º

Os concorrentes, efectivamente, tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

50.º

De resto, a qualidade técnica da proposta foi exactamente um dos elementos da negociação tendo a única empresa presente na sessão mantido a proposta.

51.º

De notar que das 5 empresas consultadas só 3 apresentaram propostas, tendo as mesmas sido convidadas a negociar as propostas embora só uma se tenha apresentado.

Procedimento 3

52.º

Como pode ver-se na acta 1 a Comissão procedeu à ponderação do Critério de Adjudicação tendo estabelecido, a propósito do factor “Qualidade Técnica”, uma avaliação pericial baseada em determinados pressupostos que mais uma vez foi “beber” Às especificações técnicas.

53.º

A comissão definiu de forma imparcial, a metodologia de análise dos factores de ponderação entre os quais o da Qualidade Técnica.

54.º

Das 5 entidades convidadas apresentaram propostas e foram admitidas a concurso apenas 3.

55.º

Após valoração das propostas foi produzido o relatório final foi submetido a Audiência prévia dos concorrentes nos termos do nº 4 artigo 159.º do DL 197/99 de 8 de Junho.

56.º

Registe-se que não houve por parte dos concorrentes qualquer reclamação.

Procedimento 4

57.º

Analisadas as datas mais relevantes - 23/05, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 28/05, Envio dos convites para a contratação, 24/05 e Prazo de entrega das propostas 31/05 – fica claro que cada Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º, qualquer concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

58.º

Os concorrentes efectivamente tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

59.º

De resto, a qualidade técnica da proposta foi exactamente um dos elementos da negociação tendo a única empresa presente na sessão mantido a proposta.

60.º

De notar que das 5 empresas consultadas só uma apresentou proposta e foi com esta que a Comissão negociou a qualidade técnica da proposta.

61.º



Importa sublinhar que a ponderação do factor Qualidade técnica teve em conta os pontos 5 e 6 das Especificações Técnicas, nos quais a entidade adjudicante valorizava, respectivamente, a Abordagem Metodológica e a Organização das Equipas do Projecto.

62.º

Ou seja, a comissão valorou o factor qualidade em função do interesse da entidade adjudicante ou seja do interesse público.

Da eventual responsabilidade financeira

63.º

Considerando os conceitos insertos no artigo 55.º que se compaginam com a alínea I) do artigo 89 ambos do DL 197/99, de 8 de Junho, os programas de procedimento previam como critério de adjudicação a proposta economicamente mais vantajosa, sendo aí explicitados os respectivos factores por ordem decrescente de importância;

64.º

Considerando, por outro lado, que o comportamento que *in casu* se censura às Comissões, é considerado pelo legislador um procedimento comum para procedimentos concursais do tipo do Concurso Público, veja-se o artigo 94.º do DL 197/99 de 8 de Junho.

65.º

Considerando também que cada Comissão ao estabelecer uma metodologia assente num método classificatório de tipo quantitativo agiu convicta de que com essa conduta contribua para a concretização dos princípios que devem presidir à contratação pública

E mais,

66.º

Considerando que o estabelecimento dessa metodologia pode até resultar da aplicação analógica do citado 94.º.

67.º

Considerando também que os membros da Comissão, ao definirem tal metodologia, tiveram como pressuposto a prossecução do interesse da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e, conseqüentemente a prossecução do interesse público, porquanto pretenderam que, no que respeita ao factor qualidade, este fosse a expressão das necessidades da entidade adjudicante plasmadas nas especificações técnicas.

68.º

Considerando também o teor do Parecer nº 43/2003 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, homologado pelo membro do Governo respectivo, e do qual resulta: *“...13. No regime do DL 197/99, o júri do concurso pode definir subcritérios, subfactores, microcritérios e grelhas de pontuação numérica, desde que respeite o critério base fixado na*

programa de concurso e que o faça até ao segundo termo do prazo fixado para a entrega das propostas”

69.º

Considerando que, a atentar no citado Parecer, se os membros das Comissões dos procedimentos em questão, tivessem adoptado tal metodologia em sede do Concurso Público não seriam objecto de censura;

70.º

Considerando que a interpretação do relatório de auditoria não considerou na conduta das Comissões a aplicação analógica do artigo 94.º o que conduz a uma flagrante injustiça para os membros que a integram por comparação à situação de actuação de outros júris.

Por tudo,

Entende-se que cada Comissão, e por consequência cada um dos seus membros e neste caso a signatária destas alegações, não agiram com intenção de violar qualquer princípio vertido para o DL 197/99, nem tão pouco se pode pautar a sua conduta como negligente tendo em conta a forma como todos os seus trabalhos foram conduzidos.

Assim,

Na avaliação da culpa não pode o Tribunal imputar qualquer responsabilidade a título de dolo ou negligência, de resto os Auditores não lograram qualificar o grau de culpa de nenhum dos membros da Comissão, qualificação que, como é sabido, é essencial para a imputação de qualquer responsabilidade, e em *última ratio* para fundamentar a aplicação da pena “*nulla poena sine crimen*”

Aliás,

Essa qualificação não é sequer possível porque, como se demonstrou a conduta da signatária enquanto membro de cada uma das Comissões, não é censurável e até contribuiu para a prossecução dos princípios que norteiam a contratação pública.

Termos em que devem as presente alegações ser consideradas procedentes e dar-se como provado que a Comissão em concreto os respectivos membros não cometeram qualquer infracção financeira passível de repreensão e censura com multa, assim se fazendo justiça.

Lisboa, 18 de Novembro de 08


Isabel Feijão Ferreira



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas

DGPA
Direcção-Geral
das Pescas e Aquicultura

DGPA - S / 13884 / 2008 - 18-11-2008

Ao
Tribunal de Contas
Exmº Senhor Juiz Conselheiro da Área
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua data	Nossa referência
17880	03-11-2008	10844/2008 / DOI

Assunto: **V/ Protocolo nº 17788 -Proc. nº 06/08- Audit DA III-1- Auditoria ao Programa “PO1- Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.**

Sobre o Relato de Auditoria em referência, que mereceu a minha melhor atenção, venho apresentar as alegações no que concerne, em especial ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IC. No entanto, permito-me, primeiramente, referir em termos de enquadramento o seguinte:

A DGPA tem por missão contribuir para a definição da política das pescas e garantir a sua execução. Mas, a DGPA é também o interlocutor do fundos comunitários IFOP (2000 - 2006) e FEP (2007-2013), quer a nível nacional quer junto da União Europeia, bem como o órgão delegado do INE competindo-lhe gerir o sistema de informação do sector das pescas, nas suas diferentes componentes de cobertura regional e nacional e na ligação aos órgãos nacionais e internacionais competentes no domínio da pesca, sustentando as suas funções no Sistema Integrado de Informação das Pescas, denominado SI2P.

À Divisão de Organização e Informática (DOI) incumbe conceber, gerir e coordenar o SI2P, otimizando os recursos humanos e financeiros disponíveis, bem como assegurar a ligação telemática a organizações nacionais, comunitárias e internacionais, nos termos das obrigações que decorrem das regras da Política Comum de Pesca.

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Av. Brasília, 1449-030 LISBOA
Tel: (+ 351) 21 303 57 00 Fax: (+ 351) 21 303 57 02
Linha Azul: (+ 351) 21 303 5703

<http://www.dgpa.min-agricultura.pt>
email: dgpa@dgpa.min-agricultura.pt

DGT 18 11 08 22411



Estas incumbências traduzem-se na necessidade de dispor de um Sistema de Informação, fiável, seguro, e, que contemple a universalidade da informação relativa ao sector.

O desafio que normalmente se nos coloca é a necessidade de compatibilizar respostas céleres, com a complexidade das exigências que são impostas por alterações do quadro legislativo nacional e comunitário, e que urge implementar atempadamente.

Tratando-se, pois, de um serviço de apoio transversal a toda a DGPA, a DOI, confronta-se diariamente com inúmeros pedidos de apoio técnico e resolução de situações críticas e urgentes a que importa dar resposta imediata.

Esta situação exige um esforço acrescido dos recursos humanos afectos à Divisão (1 chefe de Divisão, 1 Especialista de Informática, 3 Técnicos de Informática e 1 Assistente Administrativo), que embora exerçam as suas funções com o maior empenho, face à pressão motivada pela exiguidade do tempo e dos meios disponíveis, potencia a ocorrência de possíveis falhas como foram as situações em apreço, relativamente às quais julgamos ser de relevar o seguinte:

1. “Contrato - Comunicação de dados - circuitos e banda larga - Frame Relay” contratado com a empresa PT Corporate - Soluções Empresariais de Telecomunicações e Sistemas, S.A.-

Dada a evolução que tiveram então os sistemas informáticos (residentes na sede da DGPA) e o alargamento das competências das Direcções Regionais, nomeadamente o registo de Diários de Pesca, Licenciamento da Frota, gestão de projectos cofinanciados, e suporte do sistema de informação e gestão dos programas cofinanciados – POMARE, Medidas Desconcentradas Pescas nos PO's Regionais do Continente e Recolha de Dados, tornou-se indispensável a substituição das linhas então existentes por outras de maior débito. Conforme foi referido na informação n.º

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento





11 de 2004-03-21, a DGPA teve o cuidado de solicitar à Secretaria Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (SGMADRP) que as Direcções Regionais e Postos de Atendimento fossem incluídas na rede Multinet do Ministério. A SGMADRP informou que apenas asseguraria os custos da ligação entre a sede da DGPA e o MADRP, sendo as despesas decorrentes do alargamento da rede aos restantes Serviços Regionais da DGPA suportados por esta Direcção-Geral.

Considerando que importava assegurar com celeridade aquele alargamento para que o sistema contemplasse a universalidade da informação necessária ao sector, quer a registada pelos serviços centrais quer a registada pelos serviços regionais, a SGMADRP promoveu nas suas instalações, uma reunião com a PT, visando conseguir a melhor solução para a DGPA, e garantir que se mantivessem as mesmas condições e preços contratados pela SGMADRP com a PT, bem como a implementação das funcionalidades daquela rede.

Por este facto, entendeu-se, que a aquisição de serviços à PT, para implementação da rede de Comunicação de Dados, circuito e Banda Larga, entre a DGPA-Sede e as Direcções Regionais, constituiria uma extensão da rede Multinet. A DGPA teve, assim, como objectivo manter todas as funcionalidades da Multinet para voz e dados para interligação de todo o Organismo (Sede, Direcções Regionais e Postos de Atendimento) ao MADRP.

Dado que a rede Multinet é um serviço integrado que inclui acessos de telecomunicações, equipamentos de dados e serviços de manutenção e operação, considerou-se, àquela data, que a PT era o único fornecedor capacitado para fazer o alargamento da rede Multinet garantindo:

- Uniformização tecnológica;
- Gestão integrada de acessos e equipamentos;

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento



- Garantia de Qualidade de Serviço com elevado padrão, pois somente com uma solução gerida de operador (Multinet), disponibilizada por um único interlocutor, é que poderiam ser assegurados os “SLAs” exigidos;
- Redução de custos ao abrigo do contrato existente já que beneficiaria do desconto existente para o Ministério, e dos Níveis de Serviço (fundamentais) que estavam contratualizados para a rede.

Foi neste pressuposto que se considerou ser esta a opção adequada, pois enquanto extensão da rede Multinet existente, apresentava tecnologicamente todas as vantagens e garantias de funcionamento eficaz, o que veio a ser comprovado na prática.

Atendendo a que subjacente ao procedimento esteve sempre presente o facto de se tratar de uma extensão da rede Multinet negociada pelo SGMADRP e conducente a uma optimização da relação custo/serviço, vem a signatária reafirmar que agiu sempre de boa fé, convicta que seria a única opção possível, pelo que solicita que lhe seja relevada a eventual multa em questão, tanto mais que não foram lesados os interesses financeiros do Estado.

2. “Licenciamento SmartDOCS e implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA (2ª e 3ª fases)- contrato com Fujitsu Services-Tecnologias Informação, Lda” - É referido no Relato da Auditoria que: “(...), os serviços incluídos na proposta excediam manifestamente o apoio técnico à “instalação, actualização ou personalização” do software adquirido, como previsto no CPA, incluindo a “realização do levantamento, análise e reorganização dos processos de negócio da DGPA, com vista á implementação de um sistema de gestão electrónica de documentos (...) e a avaliação da performance conseguida com a reorganização de processos e implementação do sistema de gestão electrónica de

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Av. Brasília, 1449-030 LISBOA
Tel: (+ 351) 21 303 57 00 Fax: (+ 351) 21 303 57 02
Linha Azul: (+ 351) 21 303 5703

<http://www.dgpa.min-agricultura.pt>
email: dgpa@dgpa.min-agricultura.pt

↶



documentos (...)"Ou seja, estes serviços no valor referido não estavam incluídos no CPA, pelo que, não se enquadravam na al. a) do nº1 do artº 86º do DL nº 197/99."

Permita-se-nos porém, discordar de tal posição expressa no Relato.

Com efeito, no Ponto 3.5. daquele, é citado a título de exemplo pela negativa, a contratação feita pela DGPA com a Fujitsu Services - Tecnologias Informação, Lda relativa à aquisição em causa, exactamente para ilustrar as conclusões constantes do citado ponto, e de que me permito salientar as vertidas nos nºs 21, 22, 24 e 26. Efectivamente, decorre de tais conclusões que os Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPAs) existentes em matéria de aquisição de produtos informáticos e, bem assim, o Catálogo Telemático do Aprovisionamento Público (CTAP), para além de desajustados face à actual realidade e exigências, estão construídos, mais do que na perspectiva das entidades adjudicantes, na dos fornecedores, quando em meu entender, deveria ser exactamente o contrário. Como se deve salientar que, a descrição técnica dos produtos e serviços a ela associados, são manifestamente "curtas" e insuficientes, *"impossibilitando na prática (...) a verificação da correspondência do produto adquirido (...) com o produto efectivamente listado no CPA pelo fornecedor"*. Ora, no que concerne, a aquisição à Fujitsu, analisando o CPA (Acordo nº 911952) verifica-se que no item *"Condições de instalação, actualização ou personalização"*, consta *"Preço por homem/hora (euros)" € 74,82*, "misturando-se" sob tal item realidades bem diversas e muitíssimo abrangentes, cujo sentido e alcance, deixa margem para alguma discricionariedade ou liberdade integrativa. Ora, foi neste contexto e enquadramento que a Informação nº 45/DAG/DOI, subscrita pela signatária entendeu que, quando sob o citado item se refere *"personalização" tal implicaria, obviamente, a realização do levantamento, análise e reorganização de processos, com vista à implementação de ..."*: de facto, "personalizar" implica conhecer a realidade para depois implementar as soluções adequadas, pelo que, propus que a aquisição se fizesse por ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do nº1 do artigo 86º, do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho, na convicção de que aquele Acordo abrangia os serviços em causa. Tratando-se de um

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

R



sistema de workflow é indispensável que a equipa que faça a implementação tenha conhecimento dos fluxos de informação existentes, aproveitando-se a oportunidade para melhorar. Acresce que, o preço proposto pela Fujitsu, tomando por base os valores da Central de Compras de Estado, parece-nos ajustado.

3. REGRA - Processamento Electrónico de Dados, S.A."

A REGRA é uma das empresas que tem Protocolo com a Direcção-Geral de Património e a que a DGPA recorre para aquisição de equipamento de rede Cisco, para o qual tem Contrato com a denominada "Central de Compra de Estado". Tendo sido detectada a necessidade urgente de aquisição de novos servidores, pois residiam num mesmo servidor vários serviços críticos, tal como foi referido na informação 2058/2007. A situação à data era a seguinte:

- Não existia redundância em serviços críticos, nomeadamente o Exchange (mail), SqlServer (SGA, SmartDocs), SharePoint (SGA e Intranet);
- A sobrecarga de servidores com diferentes serviços, obrigava à paragem quando existia um problema;
- Muitos serviços críticos residiam ainda em PC's muito antigos. Era o caso do OWA (que permite o acesso externo dos funcionários à conta de mail da DGPA), do IDS-MANAGER (detecção de intrusão) e da SARDA (servidor primário de domínio).

A urgência e necessidade deste upgrade era ainda mais notória dada a integração na rede da DGPA do Departamento de Fiscalização. Sendo política da DGPA tender para a maior integração possível, rentabilizando os meios informáticos e os recursos humanos (já de si escassos), foi prioritário, em 2007, adquirir servidores e criar, com os já existentes, uma arquitectura que permitisse melhorar e aumentar as capacidades de performance, redundância, tolerância e protecção da rede da DGPA.

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Av. Brasília, 1449-030 LISBOA
Tel: (+ 351) 21 303 57 00 Fax: (+ 351) 21 303 57 02
Linha Azul: (+ 351) 21 303 5703

<http://www.dgpa.min-agricultura.pt>
email: dgpa@dgpa.min-agricultura.pt



Esta aquisição ocorreu num período de trabalho intenso da Divisão e Organização e Informática, agravada pelo processo de reestruturação da DGPA que estava a decorrer nessa data.

Após identificação da melhor configuração, foi solicitado à REGRA a proposta para a configuração desejada. Em resposta, na sua proposta, a REGRA, referiu estar “homologada pela Direcção-Geral do Património para o fornecimento à Administração Pública Central e Local de bens e serviços, através dos protocolos n.º 911882, 911903 e 011118.” A signatária, não detectou, por lapso, que aquele equipamento não estava abrangido pelos referidos protocolos.

Atendendo a que a signatária, mais uma vez agiu de boa fé, apesar de compreender o erro inexplicavelmente cometido, solicita que lhe seja relevada a eventual infracção e multa em questão, pelas razões apresentadas.

Por último, e considerando que, no exercício das funções de chefia desta Divisão, que desempenho há mais de treze anos, nunca incorri em qualquer infracção, pautando-me sempre pelo escrupuloso cumprimento das regras e dos procedimentos contratuais, e, tenho desempenhado o cargo com um elevado sentido de responsabilidade e espírito de missão, apelo a esse Tribunal que tenha em consideração todas as justificações anteriormente apresentadas.

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

A Chefe de Divisão de Organização e Informática,

Maria Teresa Vaz Cunha

I- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Ex.mo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua Referência:
Proc. n 06/08-Audit
DA III.1

Sua Comunicação de:
17984 – 3/11/08

Nossa Referência:

Data:
18-11-2008

Assunto: Auditoria ao Programa "P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Tendo o signatário sido notificado pelo douto Tribunal de Contas relativamente às conclusões da Auditoria em epigrafe, não pode o signatário concordar com as conclusões da mesma referidas no Anexo ID, pelos motivos abaixo indicados:

1. No que concerne a preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da despesa, a adjudicação à empresa Tecnidata, S.A., foi efectuada uma vez comprovado que a empresa se encontrava registada nos Contratos Públicos de Aprovisionamento com o n.º 911905, conforme o Aviso n.º 56, publicado no DR, III Serie, de 7 de Março de 2002, e a correspondente aquisição do software Outsystems Hub Edition, fornecido pela mesma, teve lugar ao abrigo do aditamento n.º6 (n.º de ordem 6968) ao referido CPA.
Como tal o signatário agiu de boa fé no pressuposto de estar ao abrigo de um Contrato Público de Aprovisionamento, podendo assim desenvolver o procedimento nos termos da alínea a) do n.º1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º197/99;
2. No que concerne a não existência de proposta da empresa Tecnidata, S.A. no processo arquivado nos serviços, este facto só será possível por falha nos arquivos, por não ser crível que uma proposta de aquisição de software tenha sido elaborada, despachada superiormente, e presumivelmente paga, sem haver qualquer orçamento anexo, e tanto quanto o signatário se lembra a esta distância no tempo o processo estava completo e regular;
3. Mais não pode o signatário ser responsabilizado pelo estado incompleto dos arquivos, porque, como deve ter sido mencionado aos distintos Auditores do Tribunal de Contas, foi o mesmo afastado dos serviços em Maio de 2005 por incompatibilidade com a então Secretária-Geral do Ministério, não podendo assim responder pela situação posteriormente encontrada.
Tanto mais, como é do conhecimento público, a SGMEI tem vindo a sofrer várias reestruturações internas, o que pode ter ocasionado uma dispersão dos arquivos, facto ao qual o signatário é totalmente alheio, dado que, conforme já acima mencionado, desde Maio de 2005 se encontra afastado da SGMEI.



DTTC 18 11'08 22417

No entanto, e embora o signatário se considere profundamente injustiçado em todo este processo, não podendo em consciência assumir qualquer responsabilidade nas falhas encontradas, motivos pessoais de cariz de saúde prementes e graves não permitem manter um processo que se poderá arrastar e provocar um desgaste acrescido.

Assim vem o signatário requerer, ao abrigo do disposto no artigo 65.º, n.º 3, conjugado com o n.º 2, alínea d) do artigo 69.º, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis n.º 48/2006 e 35/2997, o pagamento voluntário da multa aplicada no valor de € 1.073,06, e, consequentemente, a emissão das respectivas guias.

Mais requer o signatário que lhe seja concedido o pagamento da multa aplicada em duas prestações.

À consideração do venerando Tribunal de Contas
Esperando Deferimento

Lisboa, 18 de Novembro de 2008

A handwritten signature in black ink, reading "Rui António Fernandes Marcel". The signature is written in a cursive style with a large initial 'R'.

Elísio Costa Santos Summavielle
Av. João XXI 8, 7º B
1000-301 LISBOA

Tribunal de Contas
Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Arr.: Exmo. Senhor Auditor-
Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/ Referência: Proc. n.º 06/08-Audit DA III.1

Assunto: Notificação para Alegações no âmbito da Auditoria ao “Programa P01-
Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Na sequência do ofício desse Tribunal pelo qual eu, Elísio Costa Santos Summavielle, fui notificado, em cumprimento do Despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área, para apresentação de alegações em relação ao Relato de Auditoria acima identificado, e em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IH, permita-se-me apresentar à consideração dos Excelentíssimos Senhores Juizes Conselheiros as minhas alegações, em sede de contraditório, como seguem:

1º - A referida Auditoria, conforme consta do respectivo Relato, teve como objecto o Programa do PIDDAC P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico e, no caso que especificamente me respeita, procedimento concursal desenvolvido no ano de 2003 pela então Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN).

Dado o lapso de tempo entretanto decorrido, a Auditoria foi, porém, desenvolvida junto do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., (IHRU), organismo da administração indirecta do Estado, que resultou da reestruturação e redenominação do Instituto Nacional de Habitação e da fusão, e subsequente

DCGC 18 11'08 22418

extinção, do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e de parte da ex-DGEMN, nos termos do Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio. As atribuições da referida Direcção-Geral relativas ao tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre o património arquitectónico, inerentes ao Sistema de Informação para o Património (SIPA), foram integradas no IHRU, enquanto as atribuições relativas ao património classificado tinham sido, por seu turno, integradas no actual IGESPAR, I.P., instituto que dirijo desde a sua criação pelo Decreto-Lei n.º 96/2007, de 29 de Março.

2.º - À data dos factos a que se refere o Relato de Auditoria, o ora Alegante exercia as funções de subdirector-geral da referida DGEMN, cabendo-lhe, nessa medida, substituir o Director-Geral nas suas ausências e impedimentos. Como se refere no Relato de Auditoria, foi no exercício dessas funções de substituição que se deram os factos pelos quais é imputada ao ora Alegante eventual responsabilidade financeira.

A situação de facto enquadrada no Relato é relativa a um concurso público de aquisição de serviços para tratamento e digitalização documental e arquivística, e sua divulgação, nos domínios da arquitectura e da engenharia, tendo o ora Alegante, na qualidade antes referida, autorizado a adjudicação dos serviços em relação aos quais são apontadas irregularidades quanto ao respectivo enquadramento concursal, já que o valor do procedimento excedia, em cerca de catorze mil euros, o limiar comunitário.

Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, permitam-me alegar aqui, em meu favor, não só a natureza das funções exercidas, como o próprio enquadramento objectivo da situação de facto bem descrita pela Equipa de Auditoria.

Desde logo, é da mais elementar justiça dizer que conheço as demais pessoas da ex-DGEMN indicadas como eventuais responsáveis pelas irregularidades decorrentes da prática dos actos em que incidiu a referida autorização, e que os tenho como funcionários empenhados e conscientes da especial natureza das funções que

desempenham, quer tendo em atenção a relevância da entidade empregadora – o Estado, quer o cuidado que sempre entendi que lhes merecia a utilização dos dinheiros públicos. Por isso, e em geral, estou convicto que nunca da parte deles terá havido qualquer intenção de preterir requisitos legais aplicáveis a procedimentos como o que está aqui em causa.

Por isso, e também atendendo ao enquadramento fáctico da situação tal como descrita no referido Relato, não poderia ter qualquer razão para duvidar da regularidade do procedimento concursal aqui em causa que justificasse a sua não autorização.

Como qualquer dirigente da Administração Pública, no mínimo, consciente das competências inerentes às suas funções, não podia deixar de tomar as decisões necessárias ao normal funcionamento do organismo público em causa. E, nesse âmbito, enquanto responsável em termos de posição hierárquica superior e inferior, por certo autorizei e propus muitas acções e procedimentos necessários à prossecução das atribuições legalmente cometidas à ex-DGEMN.

Sempre tomei as necessárias decisões com a confiança que nunca deixei de ter nas propostas que me eram submetidas pelos serviços, mas certo também é que nunca o fiz de forma que alguma vez me pudesse ser imputada como viciada ou merecedora de reparo, tal como, Excelentíssimos Senhores Juizes Conselheiros, só se poderá considerar ter acontecido no caso em apreço.

De facto, verifica-se tratar-se de um procedimento que tinha por objecto a aquisição de trabalhos arquivísticos e de divulgação da especial actividade da ex-DGEMN relacionada com o registo do património arquitectónico do País, área que, como se sabe, carece ainda hoje de importante desenvolvimento e à qual, por tudo isso, os respectivos dirigentes, entre os quais me incluía, atribuíam a correspondente relevância.

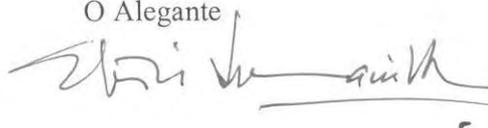
Mas, justiça seja feita, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, não se poderá imputar-me responsabilidade por, no âmbito das funções de direcção que então exercia, não dominar de forma aprofundada todas as matérias em geral e, em especial, neste caso concreto, os conhecimentos que permitissem reconhecer a existência de uma irregularidade num procedimento concursal, tanto mais que é determinada por um lapso de enquadramento que se evidencia não ser flagrante, já que assenta, permita-se-me assim dizer face ao descrito no Relato, num desvio não notório de valores.

Nestes termos, **Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, alega-se aqui em defesa do ora Alegante a justa avaliação da evidência que, ainda que a irregularidade em causa lhe possa de alguma forma ser imputada, apenas o poderia ser a título de negligência, e que nunca antes essa irregularidade foi objecto de recomendação desse Tribunal ou de outro órgão de controlo, nem nunca o ora Alegante foi por estes antes censurado;**

Seja-me assim permitido, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, apelar ao espírito de Justiça de V. Exas. no sentido de, quando for o momento, ser relevada a eventual responsabilidade do ora Alegante, nos termos legais.

E.D.

O Alegante

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Eduardo de Almeida', written over a horizontal line.

Tribunal de Contas
Excelentíssimo Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Arr.: Exmo Senhor Auditor-Coordenador
Dr. António de Sousa e Menezes

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 17 de Novembro de 2008

V/ Referência: Proc. n 06/08-Audit DA III.1

Assunto: Notificação para Alegações no âmbito da Auditoria ao “Programa P01-
Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Na sequência do ofício desse Tribunal pelo qual **João Manuel Santos Vieira** é notificado, em cumprimento do Despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área, para apresentação de alegações em relação ao Relato de Auditoria acima identificado, e em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IH, permita-se-lhe apresentar à consideração dos Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros as suas alegações, em sede de contraditório, como seguem:

1º - A referida Auditoria, conforme consta do respectivo Relato, teve como objecto o Programa do PIDDAC P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico e, no caso que especificamente respeita o ora Alegante, procedimento concursal desenvolvido no ano de 2003 pela então Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN).

A Auditoria foi, porém, desenvolvida junto do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P., (IHRU), organismo da administração indirecta do Estado que resultou da reestruturação e redenominação do Instituto Nacional de Habitação e da fusão, e subsequente extinção, do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e de parte da ex-DGEMN, nos termos do Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio, concretizando um dos mais complexos processos de

12

DGTC 18 11'08 22419

reestruturação e racionalização de organismos da Administração Pública realizados em execução do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

E, como bem se expõe no referido Relato quanto a esse quadro institucional, as atribuições da ex-DGEMN relativas ao tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre o património arquitectónico, inerentes ao Sistema da Informação para o Património (SIPA), foram integradas no IHRU. (art. 3.º, n.º 2, al. h) do Decreto-Lei n.º 223/2007).

2.º - No que concerne propriamente ao concurso público a que se refere o Relato de Auditoria quando imputa ao ora Alegante eventual responsabilidade financeira, enquanto Chefe de Divisão, permitam-lhe, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, apenas alegar aqui, como bastante, em sua defesa o que resulta da própria situação de facto bem descrita pela Equipa de Auditoria.

Verifica-se que se trata de um único procedimento, que tinha por objecto a aquisição de serviços de natureza flagrantemente especial: os trabalhos de tratamento e descrição arquivísticos preparatórios do processo de digitalização e divulgação parcial, via Internet, no âmbito do Sistema de Informação para o Património Arquitectónico, do mais importante arquivo arquitectónico do país, o qual, para além de documentar extensivamente a experiência do Estado português, ao longo de mais de um século, nos domínios da construção, remodelação, conservação e restauro de edifícios públicos (incluindo os que alojam os diversos órgãos de soberania, forças militares e de segurança, estabelecimentos prisionais, serviços de custódia de bens culturais, entidades bancárias públicas, etc.) e de monumentos, encerra registos sensíveis sobre todo o tipo de sistemas especiais de suporte a esses edifícios.

Não obstante a especial natureza dos serviços a prestar poder ter sido, por si, justificativa de outro tipo de procedimento menos solene, sublinha-se que foi

escolhido o que se considerou ser o procedimento concursal adequado para o respectivo valor – o concurso público. E mesmo a despiciente diferença do valor – em euros 14.088 – que se verifica existir acima do limiar comunitário então vigente terá contribuído para a errónea convicção da plena regularidade do procedimento adoptado.

Tendo presente o acima exposto e alegando aqui numa visão despejada de subjectividade, tão só com base na situação de facto bem descrita pela Equipa de Auditoria, **chama-se aqui a justa avaliação, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, para se considerar a evidência de não ter havido a mais remota intenção dos intervenientes e, como tal, do ora Alegante, de preterir o procedimento legalmente exigido.**

- 3.º - A segunda irregularidade indicada no Anexo H1 do Relato de Auditoria como passível de eventual responsabilidade financeira consiste na alegada admissão ilegal do único concorrente, fundada no facto de este não reunir o requisito, previsto no programa do concurso, de detenção de experiência mínima de 18 meses na área dos serviços a prestar.

Desde logo, é da mais elementar justiça dizer que o ora Alegante conhece bem os técnicos superiores da ex-DGEMN igualmente indiciados como eventuais responsáveis das irregularidades pela prática do acto sobre o qual incidiu o seu parecer de concordância, e que os tem como funcionários empenhados, conscienciosos e conscientes da especial natureza das funções que desempenham, quer tendo em atenção a relevância da entidade empregadora – o Estado –, quer o cuidado que sempre entendeu que lhes merecia a utilização dos dinheiros públicos. Por isso, está o ora Alegante convicto de que nunca da parte deles terá havido qualquer intenção de preterir requisitos legais aplicáveis a procedimentos como o que está aqui em causa.



Depois, invoca-se para defesa do ora Alegante, que a diferença, para menos, de dois meses e meio que, à data da apresentação da proposta, se verificava em relação ao período de experiência constante do programa do concurso, não foi detectada por aquilo que, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, lhe seja permitido designar de mero “erro”. Na verdade, por lapso, foi considerado o tempo de experiência de um dos elementos da equipa apresentada pela empresa para a execução dos serviços.

Prosseguindo em sua defesa, ainda e apenas com base na situação descrita no Relato, terão igualmente relevância e consequência aqui os factos já antes referidos, ou seja, estarmos perante um único procedimento que tinha por objecto a aquisição de serviços de natureza muito específica e que, também por isso, teve um único concorrente.

Nessa medida, está o ora Alegante convicto de que, ainda que a irregularidade em causa tivesse sido constatada - o que não foi o caso - e determinada a exclusão do único concorrente, e, como consequência, o concurso tivesse ficado deserto e se tivesse dado início a novo procedimento, com a maior das probabilidades esse novo procedimento conduziria à admissão do mesmo único concorrente, com todos os custos que adviriam do período de tempo entretanto decorrido, quer para o erário público, quer para a complexa gestão das restantes vertentes do projecto FEDER/POS_C “Fontes Documentais II” com esta intrinsecamente correlacionadas.

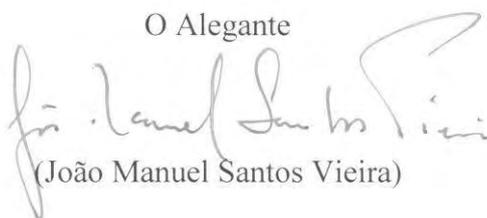
Face ao exposto, Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros, alega-se aqui em defesa do ora Apelante a justa avaliação da evidência do mero lapso e, outrossim, da despiciência da irregularidade num caso de uma proposta singular que, como tal, não gerou favoritismos face a terceiros concorrentes. Não sendo igualmente demais apontar a onerosidade para os dinheiros públicos que, de qualquer modo, corresponderia à alternativa da exclusão no quadro descrito.



Considerando que, nesses termos, estará suficientemente evidenciado que, ainda que as irregularidades em causa pudessem ser imputadas ao ora Alegante, apenas o poderiam ser a título de negligência, e que as indicadas irregularidades do procedimento nunca antes foram objecto de recomendação desse Tribunal ou de outro órgão de controlo, nem nunca o ora Alegante foi por estes antes censurado, seja-lhe permitido, Excelentíssimos Senhores Juizes Conselheiros, apelar ao espírito de Justiça de V. Exas. no sentido de, quando for o momento, ser relevada a eventual responsabilidade do ora Apelante, nos termos legais.

E.D.

O Alegante



(João Manuel Santos Vieira)

Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Ofício nº 17873

Proc. Nº 06/08 –Audit DA III.1

Manuel Inácio da Silva Pinheiro, Subdirector-Geral da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, com domicílio profissional no Campo Grande, nº 50, em Lisboa, tendo sido notificado para no prazo de 10 dias se pronunciar sobre o ponto 2.5.4 do relatório supra referenciado e à respectiva parte do Anexo IA (correspondente à página 59), relativo à auditoria ao Programa “P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC, vem, com referência a uma eventual infracção financeira cometida, apresentar a V. Exª as seguintes observações:

1- O requerente exerce as funções inerentes ao cargo de Subdirector-Geral da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, desenvolvendo todas as acções necessárias ao bom funcionamento daquela Direcção-Geral com o zelo e diligências exigíveis, tendo em vista a prossecução do interesse público e na estrita observância dos normativos que enformam a actuação da Administração Pública, bem como ainda dos princípios delimitadores da boa administração.

2- No âmbito da auditoria ao Programa “P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC levada a efeito pelos serviços desse tribunal foi elaborado relatório de que o signatário tomou conhecimento através de notificação recebida no dia 2008.11.05, donde consta a sua indiciação por alegada prática de infracção susceptível de gerar responsabilidade sancionatória financeira, nos termos em que à mesma alude o artigo 65º, nº1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

3- Como em seguida se demonstrará, o signatário não concorda com a conclusão e pretensa imputação de responsabilidade sancionatória, uma vez que todo o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio nº 4/2007 para “Aquisição de serviços de

DGTC 18 11'08 22456



consultadoria para a concepção e implementação da 1ª fase do Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Portal OT/U)” foi conduzido pela respectiva comissão com o devido rigor e respeito pelas disposições legais e princípios aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais para aquisição de serviços pela Administração Pública.

4- Em 2008.11.14 foram enviados convites com as respectivas especificações gerais e técnicas aos fornecedores a convidar para que, até às 16,30 horas de 2008.11.20, apresentassem propostas para serviços de consultadoria para a concepção e implementação da 1ª fase do Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Constatando-se que os fax convite não foram recepcionados por todos os fornecedores convidados, foi enviado novo convite por fax no dia 2008.11.16 a prorrogar o prazo limite de apresentação de propostas para o dia 2008.11.22 (Doc. 1).

5- Deste modo, o início da contagem do prazo para a apresentação de propostas ocorreu em 2008.11.17, dia subsequente ao convite enviado por fax e recepcionado por todos os fornecedores convidados.

6- Atentos os princípios insertos nos artigos 55º e 94º do Decreto-Lei nº 197/99, que se compaginam com o que também era estabelecido no artigo 89º, alínea l) do mesmo diploma legal, as especificações gerais e técnicas do procedimento previam como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa. Nestas especificações estavam explicitados os respectivos factores por ordem decrescente de importância, com a fixação da ponderação de cada um dos factores.

7- Posteriormente, em 2008.11.20 (2 dias antes do termo para a apresentação das propostas), a comissão definiu a metodologia de avaliação das propostas, por forma a garantir a uniformidade da análise e melhor comparabilidade das propostas que viessem a ser apresentadas.

8- A comissão procurou densificar os vários elementos de análise das propostas, tendo em vista uma maior objectivação dos aspectos em função dos quais se aferiria o mérito relativo e absoluto de cada uma das propostas, de modo a que a avaliação fosse o mais rigorosa, transparente e objectiva possível (cfr. Acta nº 1 de 2007.11.20 - Doc. 2).

9- Os concorrentes que apresentaram proposta fizeram-no no último dia do prazo, ou seja no dia 2007.11.22, pelo que a definição da metodologia de análise das propostas efectuada pela comissão foi realizada dois dias antes das propostas darem entrada na Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.

10- Os outros fornecedores convidados remeteram fax à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, informando que não apresentavam proposta (Doc. 3).

11- No final do dia 2007.11.22 a comissão reuniu para proceder à abertura das propostas (cfr. Acta nº 2 – Doc. 4), tendo em seguida (em 2007.11.22, cerca das 21,50 horas) procedido via fax à notificação dos concorrentes para comparecerem na sessão de negociação agendada para 2007.11.27 (Doc. 5).

12- Na sessão de negociação de 2007.11.27 e como está documentado na respectiva acta, foi suscitada a discussão dos seguintes factores: Prazo de entrega/execução; Preço; Qualidade técnica da proposta (metodologia e recursos humanos afectos), bem como a explicitação da metodologia de análise das propostas, respeitando-se, naturalmente, os factores por ordem decrescente de importância, bem como a sua proporção relativa, tendo-se convidado os representantes dos concorrentes a pronunciarem-se sobre o conteúdo das respectivas propostas iniciais e seus reajustamentos, não tendo sido suscitadas quaisquer dúvidas sobre a condução de todo o procedimento (Doc. 6).

13- Por isso, não tiveram os concorrentes a menor dúvida sobre a forma como seriam avaliadas as respectivas propostas na sequência da sessão de negociação, nem posteriormente, aquando da realização da respectiva audiência prévia do projecto do relatório final houve qualquer observação que colocasse em causa a legalidade da actuação da comissão ou a inobservância de qualquer princípio jurídico inerente à contratação de serviços por parte do Estado.

14- Como também os serviços desse douto tribunal poderiam ter confirmado, a selecção do adjudicatário foi clara e inequívoca atentas as diferenças entre as propostas, tendo a escolha incidido, inclusivé, sobre o fornecedor que apresentou proposta com o mais baixo preço e obtido, na ponderação geral, uma pontuação final com distanciamento significativo relativamente ao concorrente classificado em 2º lugar.

15- Dos elementos referenciados, destacam-se o tipo de procedimento “concursoal” adoptado (procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio) e a presença dos representantes dos concorrentes apresentados na sequência de convite formulado para o efeito.

16- Entendem os serviços do Tribunal que foram “introduzidos” subcritérios de avaliação.

17- Sobre o facto que é imputável ao signatário tem que ser feita uma precisão básica.

18- A densificação do critério da “Qualidade Técnica da Proposta” através das componentes “Metodologia e Recursos humanos afectos” foi feita no quarto dia após a efectivação dos convites e dois dias antes da data limite para apresentação de propostas (as propostas foram todas apresentadas no último dia do prazo).

19- Mas quais foram as efectivas repercussões que aquela densificação causou na marcha no procedimento e, designadamente, qual foi a sua influência, quando, quanto e como, conduziu a uma qualquer alteração no resultado final – onde está a sua marca indelével na adjudicação?

20- Tenha-se presente que a comissão, em passo algum, se afastou dos factores previstos no convite, como adiante se demonstrará, a contrario, circunscreveu-se a recorrer a juízos de prognose para efeitos de valorização das propostas, ao abrigo daquele que é o interesse público da instituição que serve, e tendo bem presente os objectivos finais subjacentes aos princípios da igualdade e da imparcialidade, uma vez que adoptou um critério uniforme na análise das mesmas.

21- A Comissão, sem embargo de ter densificado o critério abstracto da “Qualidade Técnica” aquando da sua primeira reunião, em nada alterou a valoração global atribuída àquele critério, respeitando todos os pressupostos “concursoais”, e agido com plena observância, tanto dos elementos patenteados aos concorrentes, quanto das regras de aplicação do critério de adjudicação, dos factores de apreciação das propostas e respectiva ponderação.

22- Ora, em face do que antecede, jamais se poderá descortinar na actuação da Comissão qualquer indício de violação dos princípios da igualdade e concorrência, porquanto:

- a) os elementos subjacentes à análise a que a Comissão procedeu, eram os exigidos nas especificações gerais e técnicas (substitutivas do programa do procedimento e caderno de encargos);
- b) a avaliação, pela Comissão, do mérito ou demérito das propostas foi estruturada e consciente, assente em juízos de valor técnico de qualidade imprescindível para que a prestação de serviços em causa prosseguisse o interesse público e satisfizesse as necessidades e expectativas da entidade adjudicante;
- c) a lei confere à Administração, dentro da legalidade, liberdade de escolha do tipo de procedimento a adoptar em cada caso como o mais ajustado à realização dos interesses que visa prosseguir;
- d) a Comissão actuou no exercício do direito à discricionariedade técnica que lhe assiste;
- e) o único limite à discricionariedade técnica da Comissão consiste na observância dos princípios gerais da contratação pública e do Direito Administrativo, os quais, como se comprovará pela análise que adiante se fará sobre as propostas iniciais e ajustamentos apresentadas pelos concorrentes na sessão de negociação, em nada resultaram prejudicados;
- f) a Comissão não se afastou do aludido limite do poder discricionário que lhe está cometido, já que, no uso do mesmo e, considerando que o seu exercício tem a ver com questões de ordem técnica, ajuizou, como lhe competia, sobre a oportunidade e conveniência das possíveis soluções;
- g) a actuação da Comissão foi motivada pela preocupação de fazer com que a proposta economicamente mais vantajosa, no seu sentido universal, satisfizesse, integralmente, as exigências da prestação de serviços pretendida.

23- O procedimento de negociação permite, inclusivé, que os concorrentes na sessão de negociação possam reajustar as suas propostas em função do conhecimento que têm das restantes propostas e da metodologia de avaliação a usar pela Comissão na análise das propostas (eventualmente reformuladas).

24- A Acta relativa à sessão de negociação evidencia a forma como decorreram essas negociações, tendo-se permitido aos concorrentes que conformassem as suas propostas como entendessem a fim de melhor se compreenderem e estabelecerem plataformas de negociação que visassem a optimização do resultado final, que em nada seria afectado pela densificação do factor da “Qualidade Técnica”, conhecida dos concorrentes.

25- O invocado vício pelos serviços do tribunal tem de ser apurado em presença da efectiva ponderação dos factores de adjudicação utilizados, os quais serviram apenas para que a Comissão concretizasse e explicitasse os conceitos abertos e indeterminados, e que, de resto, foram transmitidos aos concorrentes, desenhando-lhes o iter volitivo a ser seguido pela Comissão no âmbito do uso do seu poder discricionário, e que foi perfeitamente compreendido pelos concorrentes na sessão de negociação.

26- De entre os juízos doutriniais justificativos da premência de a comissão fixar e dar a conhecer o iter cognoscitivo das suas decisões, está, indubitavelmente a garantia da observância do princípio da igualdade de tratamento na análise das propostas e subsequente adjudicação.

27- É atendendo a esta máxima da Contratação Pública, que o legislador estabelece a obrigação - igualmente sufragada pela jurisprudência — de salvaguardar a necessária transparência do procedimento, de forma a permitir que todos os concorrentes sejam informados dos critérios e das modalidades que serão aplicados para identificar a proposta economicamente mais vantajosa.

28- Cabe, portanto, às entidades adjudicantes indicar os critérios ou factores de adjudicação e a ponderação relativa atribuída a cada critério, a tempo de os proponentes deles tomarem conhecimento para elaborarem as suas propostas.

29- Em sede de contratação pública, sempre haverá que distinguir os procedimentos administrativos de “negociação” dos procedimentos “concursais”. Nos primeiros, porque decorre uma negociação, poderão existir “duas versões das propostas”, uma, a inicial, e outra, a final. Entre uma e outra, as “negociações” abordam as várias componentes valorativas a apreciar, de entre as quais – e porque, na nova linguagem do novo Código dos Contratos Públicos, é precisamente essa a expressão utilizada – os elementos – os “parâmetros base” – “submetidos à concorrência”.

30- Permanecendo agarrado a esta ideia nuclear que é a de se entabularem negociações a partir dos dados conteudizadores da “Proposta economicamente mais vantajosa”, assumindo-se aqui como uma das suas componentes estruturais a da “Qualidade Técnica da Proposta”, por sua vez preenchida naqueloutra variável, sempre integrada na mesma valoração quantitativa, a da

“metodologia e recursos humanos afectos”, a utilização desta última, e diga-se a sua legalidade, carecem de ser perspectivadas através das reais consequências que da mesma possam ter advindo para a adjudicação do contrato, ou melhor, pergunta-se em que medida pode esta ter contribuído, ou sido susceptível, para a alteração do resultado financeiro do contrato.

31- Dos factos importa carrear os essenciais para a compreensibilidade da questão.

32- Foi no mesmo momento (sessão de negociação) que se deu a conhecer a todos os concorrentes o iter cognoscitivo da Comissão para apreciação das respectivas propostas.

33- Onde se descortinam então indícios de parcialidade? Onde estão os indícios de tratamento desigualitário?

34- Existindo contemporaneidade no local e no tempo quanto à comunicação daquele que a Comissão entendia ser a melhor conteduidização e densificação para o conceito de “Qualidade Técnica” como encontrar vestígios de comportamento, ao menos potencialmente, atentatório dos princípios que regem a Contratação Pública?

35- Remetendo-nos para o entendimento dado pelo Direito Comunitário sobre estes princípios, assacamos do princípio de adjudicação dos contratos a que se refere o artigo 2º da Directiva 2004/17, segundo o qual “As entidades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação e agem de forma transparente.”

36- Com esta filosofia, o Decreto-Lei 197/99, que integrava o ordenamento jurídico nacional vigente ao tempo, permitia ao júri até ao segundo terço do prazo para a apresentação das propostas proceder à definição dos diversos factores que interferiram na aplicação dos critérios de adjudicação previamente estabelecidos no programa do concurso. E muito embora no Decreto-Lei nº 59/99, todos os factores tenham de constar do programa de concurso, é certo que, diferentemente deste, no Decreto-Lei nº 197/99 abria-se a faculdade de o júri, no âmbito da sua margem de discricionariedade administrativa, dentro daquele prazo, poder estabelecer os sub-factores que considere necessários para melhor aferir do mérito relativo e absoluto das propostas apresentadas.

37- É sempre esta a causa invocada para a nulidade da adjudicação – a dos concorrentes após aquele prazo já não irem a tempo de adequar as suas propostas às pretensões da adjudicante (neste sentido ver, por todos, o Acórdão do STA de 2/04/2003 (proc. n.º 113/03)).

38- Ora, se tal é verdade nos procedimentos virados para os tipos concursais, já o mesmo não acontece para os tipos negociais.

39- De facto, nos procedimentos que permitem a negociação todo e qualquer critério e subcritério, enfim os elementos “submetidos à concorrência”, podem ser trazidos para a mesa (como foi o caso), tudo podendo ainda ser ponderado pelos concorrentes, uma vez que estes têm a oportunidade de introduzir alterações, durante a sessão de negociação, às propostas inicialmente apresentadas.

40- Havia algum limite ou obstáculo a que os concorrentes ficassem impossibilitados de carrear para a mesa de negociações a discussão da “melhor proposta” sobre cada um e todos os aspectos a ser ponderados na análise das propostas?

41- Claro que não, pelo que a invocação de eventual irregularidade do processo relativa à falta de publicitação da acta em que foi promovida a densificação dos parâmetros a avaliar, não faz qualquer sentido face ao tipo de procedimento que estava em causa no caso concreto.

42- Ora, se se estivesse perante concurso público, procedimento mais exigente e solene do ponto de vista formal, tendo em vista a salvaguarda dos vários princípios aplicáveis à contratação pública, o que a lei exigia era que o júri entregasse cópia da acta aos interessados que a solicitassem (art. 94º/2 do Decreto-Lei n.º 197/99), e não que a acta tenha de ser obrigatoriamente levada ao conhecimento de todos os potenciais candidatos – no concurso todos os que levantaram a documentação do concurso, na negociação todos os que receberam convite.

43- Tão-pouco é, pois, de assacar ao signatário ou a qualquer outro elemento da Comissão, o dever de ter publicitado tal acta, firmado que está que somente assiste tal dever relativamente aos candidatos já perfilados como “interessados” – porque levantaram o processo, no caso do concurso, ou, porque pretendem responder ao convite, no caso da negociação.

44- Mas o entendimento da questão tem ainda de trazer à colação aquela posição que defende que, no domínio dos contratos administrativos de colaboração, e socorrendo-nos das regras dos “concursos” por remissão, a validade das declarações prestadas, seja na fase de apreciação dos concorrentes (cf. art.º 105º nº 1), seja na fase da apreciação do mérito das propostas (cf. art.º 106º nº 2), obriga a que a Comissão se norteie pelos elementos internos de natureza regulamentar do concreto procedimento concursal, o mesmo é dizer que, no caso em concreto, há-de nortear-se pelo clausulado das especificações gerais e técnicas remetidas conjuntamente com o convite.

X X X

45- Pelo que se poderá questionar em que medida a densificação promovida pela Comissão desvirtuou algum desses “elementos internos de natureza regulamentar”? Em que medida foi quebrado o princípio da estabilidade durante a pendência do procedimento (cfr. art.º 14º nº 1 do Decreto-Lei nº 197/99)?

46- Dada a maior “flexibilidade” do procedimento de negociação, em que medida negociou a Comissão o “inegociável”?

47- Com vista a melhor se perceber a correcção da Comissão e a bem da estabilidade procedimental, parece ainda de invocar-se que o Supremo Tribunal Administrativo considerou já que o princípio da estabilidade da instância não é um princípio absoluto.

48- Mesmo atendendo à forma mais “fechada” que este assume nos procedimentos concursais, até mesmo aí, é a preocupação com as repercussões que a “instabilidade” pela alteração dos pressupostos iniciais que subjaz às posições do Tribunal.

49- Assim é que este entende que «os documentos do concurso podem ser alterados por razões de interesse público ponto é que se respeitem os princípios da concorrência, publicidade e transparência, o que só acontecerá se as alterações ocorrerem antes do termo do prazo de apresentação das propostas, e forem publicitadas e levadas ao conhecimento dos concorrentes da mesma forma e através dos meios que o foi a peça alterada (Proc. n.º 0168/04, Acórdão disponível em www.dgsi.pt).

50- Sempre e ainda é a publicitação junto dos interessados que demarca a susceptibilidade de tal “alteração” se repercutir no resultado financeiro do contrato.

51- Ora, no caso em apreço, note-se, mais uma vez, que os concorrentes tiveram conhecimento dessa “alteração” ao mesmo tempo e no mesmo lugar, em igualdade, portanto, de condições.

52- De facto, os concorrentes no momento da sessão de negociação voltaram a ter conhecimento sobre todos os aspectos contratualmente relevantes, podendo apresentar as suas versões finais das propostas originais, após introdução dos reajustamentos que considerassem adequados.

53- E para que dúvidas não restassem todos os concorrentes assinaram a acta de negociação, alteraram as suas propostas, nenhum alterou a sua proposta no factor clarificado relativo à “Qualidade Técnica” e nenhum saiu a final melhor classificado pela circunstância de ter havido prévia densificação de factores à apresentação das propostas.

54- E dissemos “clarificado” porque foi efectivamente o que ocorreu: clarificou-se o critério da “Qualidade Técnica” em face do emprego da primeira fórmula inicial, necessariamente mais vaga e abstracta e, sobretudo, de maior incompreensibilidade.

55- Entende a doutrina que esta conteudização implica, naturalmente, a entrega ao órgão decisório da possibilidade de usar de juízos de prognose, de matriz predominantemente técnico-valorativa (cf. M S. GIANNINI, Diritto Amministrativo, II, 1988, p. 495, SÉRVULO CORREIA, Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, pp. 171 e 478).

56- Assim, e mesmo tendo em linha de conta que a indicação dos critérios de adjudicação remetidos em anexo ao convite, enquanto norma regulamentar do procedimento exprime sobretudo vinculação e não discricionariedade, é certo que tem de se reconhecer que essa vinculação dá ainda lugar a uma certa margem de livre apreciação administrativa, designadamente nos procedimentos de negociação, uma vez que nestes o concorrente apresenta a sua proposta que pode posteriormente reformular.

57- Porque, efectivamente, o critério da “Qualidade Técnica” é um critério vago e demasiado genérico *“Tratando-se de critérios mais ou menos gerais, insusceptíveis de aplicação silogística e inequívoca aos diversos elementos das propostas, torna-se necessário, portanto, desdobrá-los em micro ou sub-critérios, por um lado e, por outro, determinar quais são, dentre os diversos elementos da proposta aqueles factores ou aspectos em função dos quais se aferirá do mérito relativo e absoluto de cada uma delas, em relação a cada um desses critérios e sub critérios de apreciação”* (Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, “Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa: Das Fontes às Garantias”, Almedina, pág. 545).

58- De resto, seguindo a melhor doutrina, para a adjudicante a “Qualidade Técnica” não parece ser um aspecto inegociável, já que não costuma incluir-se nos “aspectos essenciais” do contrato.

59- É o que parece resultar da afirmação de que sobre o preço não pode ser feito qualquer “ajustamento” – no dizer do novo Código dos Contratos Públicos, mas já ao invés *“apenas poderia negociar com o apresentante da proposta alguns acertos relativamente a aspectos secundários da mesma, entre os quais nunca se encontraria o preço, seja por este constituir “um critério de aferição das modificações ditas essenciais”, seja por consistir num “aspectos essenciais do contrato”* (Margarida Olazabal Cabral, p. 105, nota 192; Fausto de Quadros, O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo, ROA, Ano 47, Dezembro de 1987, p. 730; cfr. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, Almedina, p. 554).

E das duas uma.

60- Ou tais alterações nas condições a contratualizar afrontam o princípio da intangibilidade das propostas e, porque apenas lesam algum concorrente no seu direito a contratar nas condições da sua proposta, mais vantajosa que a dos restantes concorrentes, e em tal situação poderá efectivamente entender-se que o acto está inquinado de vício de violação de lei, donde tal violação sendo invocável é-o apenas pelo lesado, ou seja pelo potencial (ou preterido) adjudicatário; ou tal condição tocando em elementos que hajam sido decisivos ou determinantes da escolha, pode subverter a própria essência do concurso, situação de eventual ilegalidade invocável, aqui, pelos restantes concorrentes lesados com a eventual fraude à lei, ou aos parâmetros do concurso.

61- Ora, sempre há que reafirmar-se que, numa primeira fase, os concorrentes tiveram acesso à linha de raciocínio completa da Comissão, pelo menos, aquando da sessão de negociação, e, numa segunda fase, já em sede de audiência prévia, voltaram a ter a oportunidade de se pronunciar sobre todos os aspectos avaliados pela mesma.

62- Quer numa quer noutra fase nenhum concorrente se considerou lesado ou sequer solicitou esclarecimentos sobre a fórmula utilizada, o que significa que ao assistir-lhes o direito de se oporem à metodologia adoptada, não só prescindiram desse exercício, como o entenderam transversalmente, e, ainda, que o aceitaram.

63- O mesmo é dizer que prescindiram do direito a reclamar ou a recorrer hierárquica ou tutelarmente, porque se trata de direitos disponíveis, isto é, nenhum se considerou lesado ou manifestou estranheza ou perplexidade pela densificação efectuada àquele critério.

64- Aliás, não foi esse critério tão-pouco determinante para a adjudicação, em nada influenciou o resultado final encontrado, alterou o posicionamento de qualquer concorrente, ou sequer afastou ou causou “desinteresse” procedimental, dado que nenhum dos concorrentes foi excluído por não cumprir aquele critério ou desistiu por causa da “introdução” da referida contenedização.

65- Transpondo o parecer acolhido no Acórdão do STJ nº 087664, de 18.01.96, um dos limites impostos à entidade contratante é o de, segundo Antunes Varela, “assegurar a lisura e a correcção com que as partes devem agir na preparação e execução dos contratos” (Das obrigações em geral, vol. I, 6. edição, página 253).

66- Onde faltaram a lisura e a correcção?

67- Invocando aqui o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte nº 0079/05.9BEMDL – 1ª Secção – Contencioso Administrativo, de 29.03.2007, é certo que não se “admite que, depois de ter acedido às propostas, o júri do concurso possa criar subcritérios, subfactores, microcritérios e grelhas de pontuação numérica ou percentual” mas são sempre os princípios da transparência, igualdade, justiça e imparcialidade que justificam a invalidade do procedimento e a condenação da entidade contratante.

68- E sobre este aspecto não é possível antever nem qual foi o concorrente cuja posição podia ser outra, nem qual foi o concorrente preterido ou favorecido com a clarificação do factor controvertido.

69- São estes os princípios que legitimam o limite temporal a que se refere o artigo 94º do DL nº197/99, de 8 de Junho. De resto, limite remetido para a negociação, “com as necessárias adaptações”.

70- O que a jurisprudência entende é que a *“introdução de novos elementos relevantes para a classificação e graduação das propostas tenha como limite temporal o conhecimento do conteúdo dessas mesmas propostas, já que o contrário é susceptível de gerar séria desconfiança de que se visa subverter, de forma encapotada, a ordem de classificação dos candidatos, desequilibrando o concurso e falseando as razões da sua decisão final.”*

71- E *“se este entendimento é consensual no tocante a subcritérios, subfactores e microcritérios, já quanto à introdução de grelhas de pontuação numérica, depois de conhecidas as propostas, o Pleno da Secção Administrativa do STA veio sublinhar, em acórdão de 2005, que o perigo de subversão da classificação e falseamento da decisão do concurso não existe quando tal grelha se traduza numa simples transposição, para a ordem da quantidade, da apreciação qualitativa que ao júri globalmente mereça cada elemento valorativo a considerar [ver AC STA/Pleno de 06.10.2005, Rº0227/04].*

72- *Este aresto faz notar que o júri, na maior parte dos casos, tem de usar um qualquer método ou índice que lhe permita converter em quantitativa a avaliação qualitativa, surpreendendo que essa tabela valesse se fosse inteiramente silenciada e que não valha porque o júri teve a frontalidade de a referir, e ainda que o que pode suscitar desconfianças não é a mera existência da grelha numérica, mas antes o seu conteúdo, ou seja, a circunstância de o júri ter adoptado determinada escala [por exemplo de 1 a 5] e não outra que porventura fosse exigível ou apropriada”.*

73- Ou seja, ainda aqui se entende que não é a mera fixação de uma grelha de pontuação, feita depois de conhecido o conteúdo das propostas, que é em si mesma ilegal, apenas podendo ser

ilegal a sua estrutura ou conteúdo, entenda-se quando conduzam a um resultado lesivo das recorrentes e potencialmente desvirtuador da classificação final do concurso.

74- No caso concreto, não se vislumbra qualquer indício de dano, tanto mais que os concorrentes, perante as oportunidades que lhes foram dadas pela Comissão de se manifestarem nunca contestaram ou fizeram quaisquer observações sobre a metodologia que seria usada na avaliação das propostas, para além de que os próprios concorrentes introduziram reajustamentos que nenhum impacto tiveram no resultado relativamente às suas propostas iniciais.

75- E a determinação do dano cabe em primeira linha àqueles cujos interesses poderiam ter sido afectados pela alegada “introdução” de “sub-critério” ou “micro-critérios”.

76- Porém, mesmo admitindo a possibilidade de uma entidade fazer essa apreciação em sede já não administrativa mas sim jurisdicional não se vê como se pode alegar que com essa “introdução” de subcritérios se tenha alterado ou sequer podido alterar o resultado financeiro do contrato, tanto mais que a adjudicação foi efectuada ao concorrente que apresentou o mais baixo preço, apesar da ponderação e avaliação dos restantes critérios.

77- A necessidade de se cotejarem o procedimento e o resultado final, ou seja, os efeitos que a actuação da Comissão, no plano da introdução de sub-critérios, está clara noutro Acórdão do STA, de 5 de Julho de 2005, em que entendeu que *“a Comissão de Análise das Propostas não estava inibida de fixar sub -critérios, sub -factores e grelhas de pontuação numérica ou percentual dos critérios estabelecidos no anúncio ou programa do concurso. Todavia, essa actividade de densificação, concretização ou desenvolvimento do critério de adjudicação indicado nos documentos base tem como limite temporal o final do segundo terço do prazo para entrega das propostas, de acordo com o preceituado no nº 1 do artº 94º do DL 197/99, aplicável ao concurso em debate.”*

78- Ressalvando que, mais uma vez, na tramitação dos procedimentos concursais assume maior rigidez a imposição deste limite temporal, sempre se tem de continuar defendendo que *“no aspecto em causa, os princípios da transparência, igualdade, imparcialidade e estabilidade do concurso, aplicáveis em matéria de concursos públicos, consagrados*

expressamente nos artº 8º, 9º, 11º e 14º do DL 197/99, de 8 de Junho, à semelhança do que já sucedia no âmbito de aplicação do DL 59/99, de 02.03.”

79- Mais uma vez se questiona se efectivamente se pode concluir pela violação destes princípios.

80- Face à existência dos múltiplos momentos com que cada um dos concorrentes se deparou, primeiro, na negociação, depois, na audiência prévia, e, ainda, ao não ser exercido o direito de reclamar ou de recorrer, quer em sede graciosa quer em sede judicial, estamos certos de que nenhum deles se sentiu lesado com a circunstância de a Comissão ter densificado o critério da “Qualidade Técnica” (dois dias antes da data limite para apresentação de propostas, data esta em que efectivamente foram apresentadas as propostas).

81- E, reitere-se, a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo que tem sempre afirmado *“que a apreciação das propostas a um concurso deve ser fundada nos princípios da igualdade, transparência, imparcialidade, justiça e boa -fê constitucionalmente consagrados, e que tal passa não só pela não introdução dos chamados sub-critérios ou sub-factores já depois de conhecidos os concorrentes e as suas propostas, isto é, já depois de se ter conhecimento das situações a valorar, mas também pelo respeito do conteúdo substancial dos critérios estabelecidos pela entidade adjudicante, já que, mesmo atempadamente introduzidos, os sub -factores ou micro -critérios se devem limitar a densificar ou a desenvolver os critérios legais ou factores fixados no Anúncio ou Programa do Concurso, não podendo ir para além deles. E isto porque só assim será possível defender convenientemente o interesse público e conceder tratamento igualitário e imparcial a todos os concorrentes.”* (sublinhados nossos)

82- Ora, foi exactamente o que aconteceu.

83- O critério “Qualidade Técnica” foi apenas preenchido, dado tratar-se de um critério demasiado vago e genérico para ser utilizado sem qualquer preenchimento que o torne quantificável, e em nada contribuiu para que não houvesse um tratamento igualitário e imparcial, uma vez que todos os concorrentes o conheceram ao mesmo tempo e tiveram a oportunidade de dele se servirem para ajustar convenientemente as suas propostas.

84- Tendo sido salvaguardada a imparcialidade também foi, neste mesmo caso, salvaguardado o princípio da transparência, pois nada foi subtraído ao conhecimento dos interessados.

85- Ora, nos procedimentos de negociação até é permitida a adaptação das propostas, pelo que os princípios da estabilidade do concurso, da imparcialidade e da transparência, devem ser tidos em consideração neste contexto.

86- E a verificação destes princípios não pode perder de vista a questão essencial – a conclusão sobre se houve, e, havendo, em que medida, alteração do resultado financeiro do contrato.

87- Mesmo o Preâmbulo do DL 197/99, a ponto 7. entende, na alínea b) *“Toma-se claro que os diversos elementos que interferem nos critérios de adjudicação (os usualmente chamados «subcritérios») e a sua ponderação têm de ser fixados pelo júri até ao termo do segundo terço do prazo para apresentação de propostas, devendo ser dados a conhecer aos interessados que o solicitem no prazo de dois dias ou no decurso do acto público. Garante-se, assim, a imparcialidade do júri na fixação desses subcritérios e permite-se que os concorrentes deles possam tomar conhecimento antes de elaborarem as suas propostas;”*

88- O que confirma que a imparcialidade aqui se reporta ao conhecimento dos concorrentes para efeitos de estes elaborarem as suas propostas, o que num procedimento negocial não ocorre uma só vez, mas pelo menos duas. E, por certo, há-de reconhecer-se que mesmo após os concorrentes terem apresentado as suas propostas sempre teriam estes a oportunidade de as reformularem dentro dos parâmetros fixados para o procedimento.

89- Por outro lado, tão-pouco foram desvirtuados os princípios da estabilidade ou da intangibilidade, porque o primeiro implica que a regulamentação do concurso (programa de concurso, caderno de encargos e outros documentos que lhe servem de base) se mantenha inalterada durante a pendência do respectivo procedimento e o segundo «traduz a ideia de que com a entrega da proposta, e conseqüente termo do prazo de entrega das mesmas, o respectivo autor fica por ela vinculado, não a podendo alterar ou retirar».

90- A exigência de estabilidade da norma do concurso compreende-se em face da necessidade de se conhecerem exhaustivamente as condições lançadas à concorrência porque é em função

dos elementos que o integram que são concebidas e elaboradas as propostas dos concorrentes; filia-se igualmente, tal como a inalterabilidade das propostas, no carácter formal do procedimento de concurso.

91- Não é, como se vem dizendo, o que acontece nos procedimentos de negociação, em que os concorrentes se podem servir desses elementos a todo o tempo para reformular as suas propostas na sessão de negociação.

92- Vertendo o entendimento do Parecer da Procuradoria-Geral da República, Procº nº P00002093, de 14.08.2002, homologado em 2002.09.20 (in DR nº 251, de 30 de Outubro de 2002, pág. 18069): *“Portanto, os factores e subfactores estarão presentes sempre que existe enunciação de características objectivas ou sinais para distinguir entre as propostas, os quais hajam de ser considerados como um conjunto, unitariamente, ou formando uma unidade separada (autónoma) dos demais factores ou subfactores. Por outras palavras, são subfactores os elementos de avaliação (apreciação/valorização) das propostas aos quais se atribua autonomia tal que passem a formar uma unidade estanque à qual é atribuída uma valorização separada, por exemplo fixando-se uma certa percentagem para o subconjunto de um factor. Para os efeitos da regulamentação constante do Dec-Lei 59/99, os elementos distintivos entre o parâmetro de avaliação e o subfactor de avaliação são a rígida independência ou estanquicidade e a atribuição de uma valorização prefixa, portanto também rígida, ao subfactor, enquanto o parâmetro pode interagir com outros parâmetros e tem de ser avaliado com os restantes dentro do conjunto de elementos que se unificam num determinado factor. (...)”*

93- *Porém, uma vez que não tinha sido prevista e publicitada oportunamente a avaliação das propostas pela consideração destes subconjuntos autónomos, a comissão estava vinculada a considerar todos os sinais ou elementos das propostas conjuntamente, e embora os pudesse distinguir para efeitos metodológicos, apenas podia valorá-los num juízo de conjunto, estando-lhe vedado outro procedimento.*

94- (...) *é diferente a valorização conjunta de elementos de apreciação ou a sua organização por séries ou subconjuntos com valorizações específicas ainda que posteriormente integradas numa ponderação mais alargada, designadamente com pesos predeterminados de cada factor.*

95- *E bem se compreende que assim é, porque quando se trabalha no método de avaliação conjunta de vários elementos um ou dois podem ser determinantes e pode variar o peso por certa associação ou diminuir por outra e quando os elementos de apreciação são espartilhados por subcritérios nenhum deles pode ter maior peso do que o que lhe é predefinido”.*

96- Prossegue o referido Parecer da PGR (publicado no DR n.º 251 de 30/10/2002), no qual se entende que: *“13 - No regime do Decreto-Lei n.º 197/99, o júri do concurso pode definir subcritérios, subfactores, micro-critérios e grelhas de pontuação numérica, desde que respeite o critério base fixado no programa de concurso e que o faça até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a entrega das propostas – artigo 94.º;”* que confirma que a rigidez quanto à fixação dos ditos subcritérios mantém sempre a sua especial conexão com a elaboração da proposta em si, enquanto elemento em que a mesma assenta.

97- Igualmente, o Acórdão n.º 01977/03 do STA, de 28.07.2004, e, nesse mesmo sentido vão os acórdãos da 1ª Secção do mesmo Tribunal, de 18/6/03, recurso n.º 77/02; de 23/6/04, recurso n.º 622/04, quando pondera a possibilidade de introdução de subcritérios considera que: *“... ainda que, eventualmente, tivesse existido alguma ilegalidade com a supressão em causa, no Relatório final de avaliação das propostas - o que se não está a admitir, antes se torna, no caso, desnecessário apurar –, certo é que a mesma não teve nenhum reflexo na avaliação final do factor em questão, e, conseqüentemente, na posição da Recorrente no concurso, pelo que, conforme tem sido orientação pacífica deste Supremo Tribunal, o alegado “vício” nunca poderia releva como fundamento de anulação do acto.”* (v. entre outros, acórdão de 13.2.00, recurso n.º 48 403; acórdão de 2.7.02, recurso n.º 41 358), encontrando como parâmetro de aferição dessa violação a verificação de um nexos de causalidade entre a introdução do subcritério, a ordenação dos concorrentes e, a final, o resultado final do concurso.

98- Em sentido igualmente claro vai o Acórdão de Supremo Tribunal Administrativo n.º 048079, de 13 Outubro 2004, que profere a seguinte decisão: *“I - A observância dos princípios da legalidade, justiça, igualdade, transparência e imparcialidade que devem presidir ao procedimento concursal obriga a que na apreciação das propostas se não introduzam subcritérios já depois de conhecidos os concorrentes e as suas propostas, pois que só assim será possível impedir a introdução de factores de diferenciação e de valoração em função desse*

conhecimento e só assim será possível evitar a possibilidade de um tratamento desigual e injusto dos concorrentes, beneficiando uns em detrimento de outros. II - Deste modo, e em obediência a tais princípios, a haver utilidade ou necessidade na criação de subcritérios, estes têm de ser anunciados antes de serem conhecidas as situações a valorar e têm de respeitar o conteúdo substancial dos critérios ou factores anteriormente fixados. III - Ainda que nem sempre seja fácil traçar a fronteira entre aquilo que pode ser considerado como um subcritério e aquilo que o não é já que, por vezes, a distinção entre um subcritério e o discurso fundamentador da decisão adoptada é bem ténue, atentas as semelhanças que se podem estabelecer entre eles, pode afirmar-se que a justificação dessas decisões, desde que se contenha nos limites dos critérios de avaliação, nunca poderá ser vista como constituindo a criação de subfactores não previstos. E, para além disso, a criação destes tem de significar a construção de um elemento avaliativo com autonomia em relação ao critério que visam subdividir de tal forma que lhe seja possível atribuir uma valoração separada.”

99- E na mesma linha de causalidade esteve o Acórdão de Supremo Tribunal Administrativo nº 045826, de 31 Maio 2000, em que se entende que “*III - Era legal a definição, pela entidade impulsionadora do concurso, de subfactores ou parâmetros de 2º grau, desde que eles desdobrassem com fidelidade e correcção lógica o conteúdo de factores dotados de cariz abstracto. V - A mera inclusão de um parâmetro na fórmula destinada a avaliação das propostas é significativa do valor absoluto que a esse parâmetro se atribuiu, e as diferentes pontuações previstas na fórmula revelam os valores relativos que aos vários parâmetros se pretendeu conferir.*”

X X X

100- Num procedimento negocial, porém, a conteudização pela Comissão de um subcritério na sua primeira reunião, dois dias antes da entrega das propostas não impede a sua consideração pelos concorrentes na elaboração das suas propostas e muito menos impede quaisquer ajustamentos às mesmas na sessão de negociação, momento preponderante para a configuração das versões finais das propostas a serem avaliadas para efeitos de adjudicação.

101- Em abono da verdade, não foi feito mais do que respeitar os intrínsecos limites avaliativos da Comissão porquanto a “metodologia e recursos humanos afectos” sempre estariam contidos naquele mesmo critério de “Qualidade Técnica” e não num outro qualquer, por somente restarem os critérios de preço e prazo, o que todos os concorrentes entenderam

porque foi com reporte a estes elementos que fizeram as suas propostas (ajustáveis em sede de sessão de negociação).

102- No caso concreto, a Comissão explicitou e justificou, mas não introduziu elementos estranhos ou diferentes dos previstos no convite, desde o primeiro momento do procedimento, tão pouco os concorrentes pediram a acta da Comissão, de que constou, desde a primeira reunião, o critério da “Qualidade Técnica” convenientemente preenchido e densificado, nem sequer solicitaram quaisquer tipo de esclarecimentos.

103- Parece razoável entender que nos procedimentos concursais, efectivamente, a introdução de novos elementos relevantes para a classificação e graduação das propostas tenha como limite temporal o conhecimento do conteúdo dessas mesmas propostas, já que o contrário é susceptível de gerar séria desconfiança de que se visa subverter, de forma encapotada, a ordem de classificação dos candidatos, desequilibrando o concurso e falseando as razões da sua decisão final.

104- Mas fala-se de novos elementos, de novos factores, de novos subfactores, de novas valorações parciais e de novas valorações globais.

105- Ora, por maioria de razão, nos procedimentos de negociação, como foi o caso em apreciação, a actuação da Comissão deve ser considerada conforme com os vários princípios inerentes à contratação pública, uma vez que tal fixação foi anterior à apresentação das propostas, propostas essas susceptíveis de serem ajustadas em função dos factores ou subfactores fixados.

106- Também é de trazer à colação o entendimento do STA (ver AC STA/Pleno de 06.10.2005, Rº0227/04] ao concluir que *impondo as regras do concurso que a avaliação qualitativa se traduza em resultados quantitativos, nada impede que o júri preveja que aos resultados qualitativos típicos correspondam determinados valores numéricos*, e que, assim sendo, *tal grelha quantitativa poderá ser ilegal em virtude da sua estrutura ou conteúdo, mas não pelo facto de meramente existir para cumprimento da função de transpor a avaliação qualitativa em quantitativa.*

107- Como é referido pela jurisprudência do acórdão do Pleno da Secção Administrativa do STA, a que aderimos, não é a mera fixação de uma grelha de pontuação, feita depois de conhecido o conteúdo das propostas, que é em si mesma ilegal, apenas podendo ser ilegal a sua estrutura ou conteúdo.

108- E essa ilegalidade acha-se dependente, a sua confirmação, de um “*resultado lesivo das recorrentes e potencialmente desvirtuador da classificação final do concurso.*”

109- Risco que, em passo algum do procedimento, pôde ter ocorrido e disso foi prova absoluta a anuência na sessão de negociação sobre a fixação do mesmo e o silêncio confirmativo, em sede de audiência prévia, sobre a regularidade e bondade do mesmo.

110- Entendimentos que o Tribunal de Contas tem sufragado nesta especial conexão encontrada entre a suposta ilegalidade cometida e o resultado real efectivamente achado.

111- Assim, veja-se o Acórdão nº 87 /2003, de 23 de Julho - 1ªS/SS - Proc. Nº 1 176/03, que, após ter avocado a melhor doutrina sobre a matéria conclui: “*Assim acontece, por exemplo, com a fixação dos critérios que devem presidir à adjudicação. E mais ainda se esses critérios tiverem sido publicitados e com repercussões relativamente a terceiros, no caso os eventuais interessados em contratar com a Administração.*

Ora, no caso em apreço, o que sucedeu foi que a CMC se desvinculou dos critérios que previamente fixou e publicitou para efeitos de adjudicação. Fez saber aos concorrentes que as propostas seriam avaliadas de acordo com uma fórmula aprovada que levaria em consideração a conjugação dos três factores e respectiva ponderação (preço – 45 %; prazo de execução – 35 %; e valor técnico da proposta - 20%) e depois, quando da decisão adjudicatória, apenas relevou o factor preço escolhendo a proposta de menor valor.

Tendo-se desvinculado, como se desvinculou, dos critérios adjudicatórios previamente fixados, com a adjudicação decidida a CMC violou os princípios essenciais à contratação pública antes enunciados, transformando-a em adjudicação por ajuste directo quando, atendendo ao valor em causa era obrigatória a realização prévia de concurso público.”

112- E, no mesmo sentido foi o Acórdão nº 325 /06-7.Nov.-1ªS/SS - Proc. nº 1642/06, que acabou por reconsiderar a recusa de visto, numa situação em que a falta de indicação da fórmula matemática usada para encontrar a proposta economicamente mais vantajosa se

confirmou não ter tido efeitos práticos no resultado financeiro do contrato. *In casu* “no anúncio e no programa do concurso o dono da obra não publicitou a fórmula matemática que iria usar no subfactor “valor da proposta”.

Ora, a publicitação dos factores e respectivas ponderações, desacompanhada da indicação de qualquer fórmula matemática a utilizar na sua aplicação, aliada ao critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa leva, intuitivamente, os concorrentes a considerarem que, para o caso, quanto menor fosse o preço apresentado mais valorizada seria a sua proposta no factor preço, factor a que o dono da obra, com uma ponderação de 70%, atribuiu a maior relevância.

Porém, a fórmula adoptada pela comissão de análise, que não foi previamente publicitada, subverte este critério, designadamente ao classificar com a mesma pontuação todas as propostas de valores inferiores a 75% do preço base, independentemente da percentagem do desvio em relação a este.

Ao utilizar na avaliação do subfactor “valor da proposta” uma fórmula matemática que não publicitou o dono da obra violou o disposto no ponto 21 do Programa de Concurso tipo, aprovado pela Portaria nº 104/2001, de 21 de Fevereiro e, por conseguinte, a al. e) do nº 1 do artº 66º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, sendo, por isso e nos termos da al. c) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, fundamento de recusa de visto.

Porém, o n.º 4 do mesmo artigo 44º permite que, nestes casos, o Tribunal, em decisão fundamentada, conceda o visto acompanhado de recomendações no sentido de serem supridas ou evitadas no futuro tais ilegalidades.

113- Igualmente, no Acórdão nº 97 /2003-30.Set-1ªS/SS, Proc. nº 1 628/03 concluiu pela recusa de visto num caso em que “a não publicitação da ponderação dos factores de avaliação e a sua fixação pela Comissão de Análise das propostas bem como a alteração dos mesmos já depois de conhecidas as propostas concorrentes violou o disposto no artº 66º, nº 1, al. e) do Decreto-Lei nº 59/99 e retirou ao procedimento prévio à adjudicação a natureza de concurso público, exigível no caso em presença”, conduziram à alteração do resultado financeiro do contrato.

114- Da mesma forma se entendeu no Acórdão nº 67/08, de 20 de Maio de 2008-1.ª S/SS Proc. Nº 199/08, num caso em que “a Comissão de Análise procedeu à análise das propostas

apresentadas, criou sub factores, atribuiu-lhe as respectivas ponderações e propôs a adjudicação.” E em que “os sub factores integrantes do factor “Qualidade e valia técnica da proposta” só vieram a ser clarificados pela Comissão de Análise no momento da concreta avaliação das propostas, ainda que reportando-se aos elementos referidos no Programa de Concurso num ponto respeitante a outra matéria.

Porque “esses sub factores não se encontravam referenciados em sede própria, no ponto 21 do Programa, relativo ao Critério de Adjudicação, embora fossem referidos, de forma descontextualizada, no ponto 15.1., relativo aos documentos de habilitação a apresentar pelos concorrentes” concluiu que os mesmos “Eram, portanto, de difícil identificação por um normal destinatário.”

Igualmente prossegue-se “No que se refere ao peso relativo de cada um desses sub factores, ele foi, de todo, definido, de forma inovatória, pela Comissão de Análise no momento da concreta avaliação das propostas, sem qualquer base de sustentação no que se encontrava definido no Programa de Concurso.” Daí que “O momento tardio em que tais clarificações e inovações foram introduzidas na avaliação das propostas ofende, não apenas as normas citadas, mas também normas comunitárias e vários princípios fundamentais e bens jurídicos acautelados pelas regras da contratação pública. Desde logo, o conhecimento oportuno dos elementos que interviriam na avaliação das propostas e da respectiva ponderação é um importante critério para uma adequada formulação da proposta, por parte dos concorrentes, sendo susceptível de influenciá-la.”

E refere-se: “(...) hoje constitui elemento fundamental do concurso que o particular tenha um real conhecimento dos elementos que irão fundamentar a escolha final da Administração para poder elaborar a sua proposta: neste sentido, a lei obriga a uma prévia restrição da discricionariedade na escolha final.” (Margarida Olazabal Cabral, em *O Concurso Público nos Contratos Administrativos*, página 207)

115- Ora, parece ficar claro que a fundamentação da recusa de visto assenta no facto de os concorrentes não conhecerem a densificação de um critério, ou conhecerem outra ou uma outra ponderação, e que de nada lhes serviu porque não puderam contemplar ou valorar convenientemente esse subcritério nas suas propostas e que houve um real dano provocado por esta omissão: a alteração do resultado financeiro do contrato.

116- O que não aconteceu no caso concreto que vem apontado pelos serviços do Tribunal como uma ilegalidade.

117- Idêntico entendimento foi perfilhado pelo Acórdão de 23 de Janeiro de 2007 do Pleno da Secção de Contencioso do Supremo Tribunal Administrativo, em que se começa por evidenciar que: *“A observância dos princípios da legalidade, justiça, igualdade, transparência e imparcialidade que devem presidir ao procedimento concursal obriga a que na apreciação das propostas se não introduzam sub critérios ou sub factores de avaliação já depois de conhecidos os concorrentes e as suas propostas, pois que só assim será possível impedir a introdução de factores de diferenciação e de valoração em função desse conhecimento e só assim será possível evitar a possibilidade de um tratamento desigual e injusto dos concorrentes, beneficiando uns em detrimento de outros”*.

118- Por outro lado, na linha do entendimento adoptado pelo Acórdão de Supremo Tribunal Administrativo nº 0132/03, de 28 Maio 2003, *“VII - Estando em causa no princípio da boa fé a possibilidade de relevância da confiança suscitada nos particulares pela actuação da Administração, não se pode considerar demonstrado que um acto enferme de violação de tal princípio se não se demonstra que o concorrente a concurso público de fornecimento apresentou proposta sem os requisitos exigidos por ter sido induzido em erro por actos praticados pela Administração.”* (sublinhado nosso).

119- Pelo que, muito menos houve qualquer violação do princípio da boa fé, pois que a falta de notificação aos concorrentes do conteúdo dado ao critério “Qualidade Técnica” não induziu em erro qualquer concorrente, não foi deficientemente percebido por algum deles ou mereceu menor ou diferente valoração pela Comissão.

120- Afigura-se-nos, portanto, que não é necessário recorrer a juízos de prognose para aferir se houve alteração do resultado financeiro do contrato, porquanto o caso presente evidencia que a alegada falta não teve, real e efectivamente, qualquer repercussão nas negociações, nem nas reformulações das propostas, nem no iter cognoscitivo percorrido pela Comissão para construir o seu raciocínio na proposta de adjudicação que elaborou, nem por fim tão-pouco na intenção de adjudicação ou na adjudicação.

121- Para além do que foi referido, e atendendo ao dever dos fornecedores convidados conhecerem (a lei) a forma como decorre o procedimento por negociação, **é por eles sabido que este tipo de procedimento comporta uma sessão de negociação onde os concorrentes**

têm a possibilidade de conhecer em pormenor a metodologia de avaliação das propostas, de comparar as suas propostas com as dos restantes concorrentes e de ajustar as suas propostas em função de todo esse conhecimento.

122- Ora, considerando essa realidade e perante a forma como efectivamente decorreu o procedimento em causa, **tal significa que em momento algum se colocou em causa a legalidade de todo o processo, bem como os princípios a que deve obedecer a contratação pública.**

X X X

123- Após tudo o que se referiu, há que considerar o que a lei estabelece relativamente à responsabilidade financeira, nomeadamente tendo em vista compreender os moldes em que se considera existirem ou estarem confirmados os pressupostos para a instauração de eventual procedimento de responsabilidade financeira.

124- A lei exige, para além da prova da materialidade da acção ou omissão aí tipificadas, a culpa do agente – artigos 61º-nº 5, 65º-nº 4, 5 e 7, 66º-nº 3 e 67º-nº 3 da Lei nº 98/87– ou a sua negligência.

125- Nas palavras do Tribunal de Contas (SENTENÇA Nº 03/2008 (Processo n.º 4 JC/2007))
“... a responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos ordenadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos estruturantes do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que “um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta”.

Há pois que analisar se a concreta conduta dos Demandados justifica uma censura e reprovação por não corresponder e se enquadrar nas que seriam exigíveis a um responsável da administração confrontado com o circunstancialismo apurado no processo.” (sublinhados nossos)

X X X

126- Enquadrando a culpa assacável pelo Tribunal em matéria de responsabilidade financeira parece-nos curial compreender o mesmo conceito na sua sede por excelência.

127- De acordo com a matriz do Código Penal só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência.

128- Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: (a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas actuar sem se conformar com essa realização; ou (b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

129- Ora, como resulta da matéria de facto provada, o signatário não representou como possível a realização de um facto que preencha um qualquer tipo de infracção o que logo afasta a negligência consciente.

Mas também deve ter-se afastada a negligência inconsciente, uma vez que não chegou sequer a representar a possibilidade de realização do facto,

130- O que nos remete para a verificação do cumprimento dos deveres de cuidado esperados de um bom gestor.

131- A negligência consiste na violação do dever objectivo de cuidado adequado a evitar a produção de um facto que integra um tipo legal de crime.

Tal previsibilidade, em concreto, da realização do facto só pode afirmar-se quando esta é a consequência normal, típica ou adequada da conduta levada a cabo pelo agente.

132- Nos termos do preceituado no artigo 15.º do Código Penal, “*age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime, mas actua sem se conformar com essa realização, ou não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto*”.



133- A negligência é, pois, no ensinamento do Prof. Figueiredo Dias, “a expressão de uma atitude descuidada ou leviana perante o «dever-ser» jurídico-penal”.

134- Donde decorre que a verificação do tipo de ilícito inerente à negligência, para além da efectiva produção do resultado, pressupõe por um lado a possibilidade de prever o perigo da realização do tipo, e por outro uma actuação que não observa o cuidado objectivamente requerido.

135- Existe em qualquer momento do procedimento de negociação em causa algum indício, a partir do qual se possa ao menos sequer presumir, ao menos antever, de que o signatário violou um qualquer dever objectivo de cuidado ou que tenha feito uso indevido do princípio da confiança que segue enquanto gestor da coisa pública?

136- Não se percebe qual.

137- É que a imputação de uma infracção, ainda que a título de mera negligência, consiste na formulação de um juízo de censura ao agente por não ter agido de outro modo, de acordo com o que a ordem jurídica lhe impunha, conforme podia e devia (no âmbito de um dever geral de atenção, de cuidado, de consideração pelos interesses alheios).

138- Ou seja, o traço fundamental situa-se, pois, na omissão de um dever objectivo de cuidado ou diligência (não ter o agente usado aquela diligência exigida segundo as circunstâncias concretas para evitar o evento).

139- Necessário ainda se torna que a produção do evento seja previsível (uma previsibilidade determinada de acordo com as regras da experiência dos homens, ou de certo tipo profissional de homens), e só a omissão desse dever impeça a sua previsão ou a justa previsão.

140- Como se pronuncia o Professor Jorge de Figueiredo Dias (In Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Coimbra Editora, 2004, págs. 630 e segs.) “... *O facto negligente não é, simplesmente, uma forma atenuada ou menos grave de aparecimento do correspondente facto doloso: é "outra coisa", em suma é um aliud relativamente ao facto doloso correspondente...desenhando-se entre eles simplesmente uma fronteira a marcar o território onde acaba o dolo eventual e começa a culpa consciente, constituindo como que degraus de uma escada que se seguem uns*

aos outros...o facto doloso e o facto negligente têm, cada um, o seu tipo de ilícito e o seu tipo de culpa próprios e distintos.

O essencial da definição reside, porém, no proémio unitário, sendo aí que se contém o tipo de ilícito (a violação do cuidado a que, segundo as circunstâncias, o agente está obrigado, isto é, a violação do cuidado objectivamente devido) e o tipo de culpa (a violação do cuidado que o agente, segundo os seus conhecimentos e capacidades pessoais, está em condições de prestar).

Somente quando o tipo de ilícito negligente se encontra preenchido pela conduta tem então sentido indagar se o mandato geral de cuidado e previsão podia também ter sido cumprido pelo agente concreto, de acordo com as suas capacidades individuais, a sua inteligência e a sua formação, a sua experiência de vida e a sua posição social.

Toda esta indagação ultrapassa já o nível do tipo de ilícito e situa-se no (e conforma o) tipo de culpa do facto negligente.

O elemento que parece conferir especificidade ao tipo de ilícito negligente é a violação, pelo agente, de um dever objectivo de cuidado que, no caso, sobre ele juridicamente impendia.

Para os autores que destacam a "violação do cuidado objectivamente devido" como elemento específico dos tipos de ilícitos negligentes parece ficar próxima a ideia de que, com uma tal violação, é o desvalor de acção próprio do facto negligente que assim se revela; desvalor ao qual haveria de acrescer um desvalor de resultado traduzido na " produção, causação e previsibilidade daquele".

Ora, "a não observância do cuidado objectivamente devido não torna perfeito, por si própria, o tipo de ilícito negligente, antes importa que ela conduza - como expressamente afirma o artigo 15º do Código Penal - a uma representação imperfeita ou a uma não representação da realização do tipo. Em suma, na negligência consciente o tipo subjectivo residirá na deficiente ponderação do risco de produção do facto, na inconsciente na ausência de pulsão para a representação do facto.

Tanto basta para, nesta base, se estar autorizado - se tal for dogmática e sistematicamente conveniente - a construir o "tipo subjectivo de ilícito negligente"."

141- Posto o que se conclui que os elementos da negligência (o dever objectivo de cuidado, capacidade de cumprimento desse dever aferida de acordo com o critério do homem concreto e previsibilidade do resultado) têm de estar definitiva e inequivocamente encontrados para se imputar um facto a título de negligência.

142- E, com o devido respeito, parece manifestamente exorbitante encontrar a verificação desses requisitos e construir uma tese de imputação de falta ainda que a título de negligência ao signatário.

143- Como defender que não procedeu com o cuidado exigível se o resultado não sofreu qualquer modelação em face da alegada introdução de um sub-critério? Como defender que previa o resultado se em nada influenciou o mesmo?

144- Há ainda que atender que a negligência se encontra sujeita (além do limite imposto pelo princípio da tipicidade previsto no artigo 13º do Código Penal) a uma dupla limitação.

145- Por um lado, uma limitação de cariz subjectivo, que consiste na possibilidade ou capacidade do agente, segundo as circunstâncias do caso e as suas capacidades pessoais (critério do homem concreto), de prever, ou prever correctamente, a realização do evento, ou seja, a sua capacidade de cumprir o dever de cuidado.

146- Por outro lado, existe uma limitação objectiva, ou seja, a ocorrência do resultado deve ser previsível pelo agente, previsibilidade essa determinada de acordo com as regras gerais da experiência dos homens (cfr. Eduardo Correia, in Direito Criminal, Livraria Almedina, 1963, I vol., págs. 425, e ss.).

147- Ora o dever objectivo de cuidado, na esteira de Jescheck, como desdobra em dois momentos: antes de mais, numa exigência de cuidado interno, isto é, de avaliação do perigo para o bem jurídico: só a representação da possibilidade de ocorrência de um perigo para o bem jurídico impõe ao agente tomar as medidas de cuidado indispensáveis à sua não verificação. Desta avaliação decorre o segundo momento constitutivo do dever de cuidado, o chamado cuidado externo, ou seja, «o dever de realizar um comportamento exterior correcto em ordem a evitar a produção do resultado típico» (ob. cit, p. 799).

148- Sem negligência e sem falta do dever objectivo de cuidado, muito menos parece poder imputar-se-lhe alguma espécie de culpa.

149- Vejamos, então, se o signatário agiu com culpa.

150- Onde é que se descortina a prova de que este agiu de forma deliberada e consciente com o intuito de não cumprir os preceitos legais? Subsiste lugar para invocar a culpa inconsciente?

151- Para além de que o signatário agiu no convencimento de estar a cumprir a lei, o que é um dos primeiros elementos para a afastar, está igualmente afastado o segundo requisito, porque nem a imputação compreendida na 1ª p do nº 1 do artigo 16º do Código Penal (“*erro sobre elementos*” do ilícito), lhe é censurável (artigos 16º, 3 e 15º CP).

152- Ora, entende o signatário que não se mostram preenchidos os pressupostos de facto de que está estritamente dependente a imputação de qualquer ilícito contra-ordenacional, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, que lhe vem imputado pelos serviços desse Tribunal, uma vez que toda a sua actuação e a da Comissão no procedimento de negociação em causa não teve qualquer repercussão na marcha do procedimento, nem influenciou ou alterou o resultado financeiro do contrato.

X X X

153- De facto, em abono da verdade, o signatário agiu da forma que lhe pareceu ser a melhor para defender o interesse público, a sua decisão (em conjunto com os restantes membros da Comissão) em nada influenciou a marcha normal do procedimento, sobre a mesma nunca qualquer concorrente se pronunciou, nem nas negociações nem em sede de audiência prévia, não foram solicitados quaisquer esclarecimentos sobre a alegada omissão, nenhum dos concorrentes alterou a sua proposta nesse critério em particular de forma a que isso o posicionasse preferencialmente face aos demais ou algum foi prejudicado com essa densificação do critério, não foi influenciada a decisão de adjudicação por força daquela, não houve qualquer reclamação ou recurso por causa da mesma.

154- Assim sendo, e dado que também o princípio *in dubio pro reo* é um efectivo princípio jurídico, que confere ao signatário o direito a carrear para o processo a verdade material e a oferecer ao Tribunal todos os factos como prova de que não reconhece a sua actuação como merecedora de censura, solicita o signatário que seja ponderada a realidade dos factos.

155- Em seu favor não pode ainda o signatário alhear-se da linha de jurisprudência penal, em sede de averiguação de culpa, independentemente da espécie ou grau, que defende que, se os indícios não forem bastantes para persuadirem o Tribunal da culpabilidade do acusado,

fazendo nascer a convicção de que efectivamente lhe será assacada a culpa, não lhe deve ser instaurado qualquer processo de responsabilidade financeira.

156- E para que tal aconteça, terá de existir no processo matéria probatória suficiente que lhes sirva de suporte fáctico.

O que, com o devido respeito, não é o caso.

E, assim sendo, invoca o signatário que lhe seja feita elementar JUSTIÇA,

Lisboa, 18 de Novembro de 2008

A handwritten signature in cursive script, reading "Manuel Pereira".

Anexo: 6 documentos

Exmo. Sr. Director Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

24

Proc. N.º 06/08 Audit. DA III.1.

Ofício n.º 17874

Notificação inexistente

Regina Maria Esteves Pimenta Bacelar de Mello, actualmente Directora de Serviço de Informação Territorial da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, com domicílio profissional no Campo Grande, n.º 50, em Lisboa, tendo tido conhecimento que no processo de auditoria identificado em epígrafe, designadamente no que se refere ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IA (fls. 59), foi considerada como eventual responsável por infracção financeira e apesar de não ter sido notificada, vem a propósito expor o seguinte:

Da actuação da Comissão de Análise

1.º

Nos procedimentos que envolvam a concorrência de propostas (ou de concorrentes) deve existir uma Comissão a quem compete a apreciação do mérito de cada uma das propostas.

2.º

«Procedimentalmente, quanto ao modo do seu funcionamento, as Comissões de análise não estão amplamente vinculadas - salvo, naturalmente, pelas normas do CPA em matéria de colegialidade, impedimentos, etc., e por aqueles que constarem dos respectivos programas. Garantido isso e garantida a existência de actas das suas reuniões, a forma ou procedimento da sua conduta ou actuação do concurso ... é de cariz interno: o trabalho dos seus membros passa-se em "gabinete" e parte dele é feito isoladamente, por cada membro da Comissão. Embora seja para ser apreciado em reunião desta, devidamente posta em acta»¹.

¹ In Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira - Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa – Das Fontes às Garantias , pgs.496 .

3.º

O resultado do trabalho desta Comissão manifesta-se num relatório descritivo, valorativo e comparativo das propostas admitidas para ser remetido e submetido à apreciação da entidade adjudicante.

4.º

De resto, para os AA citados a apreciação, comparação e valoração das propostas consubstancia-se na "... determinação dos elementos valorizáveis, dos micro-critérios aplicáveis e do valor ponderado de cada um deles, no seio do respectivo critérios..." (sublinhado nosso).

5.º

Na obra citada² pode ler-se que a Comissão, logo que constituída, deve definir a sequência dos seus trabalhos e estabelecer os parâmetros que vai utilizar na análise das propostas, consequentemente em momento prévio à da análise das propostas.

6.º

Referindo-se expressamente à possibilidade de fixação dos micro-critérios desde que em momento anterior à abertura das propostas, pode ler-se o Parecer nº 1/94, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

Posto isto, analisemos o caso concreto,

7.º

Como em seguida se demonstrará, a signatária não concorda com a conclusão e pretensa imputação de responsabilidade sancionatória, uma vez que todo o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio nº 4/2007 para "Aquisição de serviços de consultoria para a concepção e implementação da 1ª fase do Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Portal OT/U)" foi conduzido pela respectiva Comissão com o devido rigor e respeito pelas disposições legais e princípios aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais para aquisição de serviços pela Administração Pública.

8.º

No procedimento em referencia a Comissão, logo que constituída – entre 2 a 5 dias após a respectiva nomeação e muito antes de terminar o prazo para a entrega das propostas conforme se encontra devidamente documentado nos processos – iniciou os respectivos trabalhos com uma primeira sessão de trabalho formalizada, em cada um dos processos com a Acta nº 1.

² A fls 498 e s

gjr

Que o mesmo é dizer

9.º

A Comissão para o processo em referencia estabeleceu a metodologia os seus membros deviam seguir na análise das propostas.

Ou seja,

10.º

Em cada uma dessas sessões, a Comissão definiu a sua metodologia de trabalho para que cada um dos seus membros pudesse analisar todos os factores de forma coerente, concertada e tendo como referência sempre as necessidades da entidade adjudicante vertidas para cada uma das especificações técnicas.

11.º

Com essa metodologia – de uniformização da análise das propostas nomeadamente da qualidade técnica, – a Comissão pretendeu restringir ao máximo a margem de discricionariedade na análise técnica que factores subjectivos, como a qualidade das propostas, pode permitir.

12.º

De que forma pode uma qualquer Comissão analisar a “Qualidade (Técnica)” de propostas, sem que previamente defina a sua metodologia de trabalho, ou, se quisermos, um critério uniforme de apreciação das mesmas?

13.º

Aliás, só após esse juízo valorativo, para o qual a Comissão estabeleceu um método quantitativo – método considerado pelos AA citados como mais rigoroso, transparente e objectivo - se pode, de forma imparcial, subsumir cada uma das propostas ao factor da Qualidade Técnica.

14.º

«"Sensibilidades", "propensões", "parece-me que"... não são admitidos para justificar uma melhor ou apreciação das propostas ou uma proposta de adjudicação»³.

Isto é,

³ AA citados a fls 504.

DRX

15.º

A Comissão, ou os seus membros, não deviam, nem podiam ter "sensibilidades" ou "propensões" relativamente às propostas que iriam analisar ou *parecer-lhes* que uma seria melhor do que outra.

Donde,

16.º

A fixação de uma metodologia prévia à recepção de qualquer proposta foi a decisão que a Comissão tomou para assegurar o integral cumprimento dos princípios que norteiam a contratação pública.

17.º

Não contendendo esta metodologia com o critério de adjudicação e com os factores que este integra, não havendo, portanto qualquer alteração às Especificações Técnicas.

Vejamos na generalidade o que abaixo se concretizará:

18.º

Não foi violado o *princípio da legalidade* porque nada na actuação da Comissão violou o DL 197/99 de 8 de Junho de 1999 - a Comissão no seu juízo (vinculado) classificatório fez uma apreciação e classificação congruentes e coerentes dos diversos elementos das propostas que se reflectiu na sua valorização ou pontuação.

19.º

O critério de adjudicação e as condições essenciais do contrato foram definidos previamente à abertura do procedimento e dados a conhecer a todos os interessados, logo a actuação da Comissão em nada atingiu o princípio da *transparência* e o da *publicidade*.

20.º

O *princípio da concorrência* foi cumprido no procedimento em referencia – Procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio – caso em que ao invés do convite a duas entidades, como legalmente exigível, foram consultadas cinco empresas.

21.º

Na conduta da Comissão esteve sempre presente o *interesse público* e, em concreto, o interesse da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, porquanto, na ponderação dos factores, especialmente no da qualidade técnica, a referida Comissão fez o seu juízo classificatório quantitativo, por referência às exigências da entidade adjudicante nas especificações técnicas do procedimento.

REV

22.º

Com o devido respeito pelos Digníssimos Auditores, a definição de uma metodologia de trabalho, como a que a Comissão estabeleceu neste procedimento, não pode ser considerada como violação do *princípio da estabilidade*.

Na verdade,

23.º

O factor Qualidade (técnica) da Proposta e o respectivo peso percentual no critério de adjudicação, manteve-se sempre intocado;

24.º

Cada uma das propostas após ponderação da valia técnica, foi valorizada de acordo com o valor percentual estabelecido para a Qualidade Técnica, logo não se vislumbra a violação ao princípio da estabilidade.

25.º

Nem se vislumbra como poderia a actuação da Comissão ter violado o *princípio da igualdade*, se todos os concorrentes tiveram iguais condições de acesso e de participação seguindo-se critérios uniformes.

Aliás,

26.º

A actuação da Comissão, ao invés de alegadamente violar os citados princípios, deve ser entendida como um garante ao cumprimento desses princípios.

Atentemos,

No princípio da concorrência

27.º

Um das manifestações deste princípio é a exigência da comparabilidade das propostas – “Do que se trata afinal ... é assegurar que todos os concorrentes respondam aos mesmos quesitos ... de modo a possibilitar a plena comparação das propostas, a possibilidade de confrontá-las enquanto respostas contratuais a quesitos idênticos, para se saber, objectiva e imparcialmente, a final, qual o melhor concorrente ou a melhor proposta que o mercado forneceu”⁴ – in AA citados.

⁴ In AA citados a 125 e ss.

Phx

28.º

Como é que a Comissão devia comparar a Qualidade Técnica das Propostas?

Responde a signatária:

29.º

Estabelecendo um método classificatório quantitativo, densificando, de forma uniforme para todas as propostas, os factores que integram ao critério de Adjudicação, entre os quais a Qualidade Técnica.

30.º

Metodologia que permitiu a comparabilidade objectiva das propostas e em última instância assegurou a concretização do princípio da concorrência.

No princípio da estabilidade

Sem transigir sobre a inexistência de violação do princípio da estabilidade,

31.º

Confrontada a Comissão com o critério de adjudicação (proposta economicamente mais vantajosa) no qual o factor Qualidade Técnica aparece sem qualquer densificação, o que parece retirar-se do relatório dos digníssimos Auditores, é que aquelas deviam ter proposto a anulação do concurso.

32.º

Em nosso entender tal solução era inadmissível tendo em conta as competências (até técnicas) atribuídas às Comissões para análise de propostas, a ratio destas Comissões é exactamente emitir juízos de valor técnico e proceder à análise fundamentada das propostas para propor uma solução de adjudicação à entidade adjudicante.

Atente-se a este propósito no **princípio do “favor”** do concurso:

33.º

A perfilhar-se o entendimento pressuposto no relatório de auditoria ficaria em crise o princípio do “favor” do concurso e dos concorrentes, podendo resultar em sacrifícios e incómodos que apresentar uma candidatura ou proposta envolve e que seriam absolutamente desnecessários já que à Comissão compete ajuizar e valorar.

Atentemos agora,

No princípio da imparcialidade

34.º

Se há princípio que a Comissão cumpriu é seguramente este,

35.º

A avaliação da Comissão seria parcial se na mesma presidissem interesses alheios à escolha do melhor concorrente.

36.º

Que prova maior pode a Comissão dar do que mostrar ao exterior, plasmando em acta, a sua metodologia de trabalho para apreciação das propostas, e fazendo-o muito antes do prazo fixado pela entidade que abriu o procedimento para a entrega das propostas

E no princípio da igualdade

37.º

A Comissão definiu uma metodologia, plasmou-a em acta; que melhor garantia de tratamento igualitário poderia cada Comissão garantir?

Atentemos por último,

No princípio da transparência

38.º

*“Transparência é, finalmente, decidir e fixar... antes de analisar as propostas, quais os valores ponderados dos diversos critérios de adjudicação e os micro-critérios em que se desdobrará a apreciação de cada um deles e manifestá-lo formalmente (pelo menos, em acta devidamente autenticada)”*⁵ (sublinhado nosso).

39.º

Este foi o comportamento (transparente) da Comissão quando decidiu e fixou como metodologia o que seria relevante para o factor Qualidade (Técnica) da Proposta permitindo assim a todos os concorrentes *“... saber que às apreciações (des)favoráveis, feitas às suas propostas correspondem pontuações (des)favoráveis, ou seja que a pontuação e a classificação ou ordenação das propostas (ou concorrentes) é coerente, congruente e lógica.”* (Obra e AA citados).

⁵ – In obra e AA citados, pgs 121 e ss

Concretizando o caso concreto:

40.º

O procedimento "Aquisição de serviços de consultadoria para a concepção e implementação da 1ª fase do Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Portal OT/U)", foi um procedimento por negociação em que a entidade adjudicante pode convidar entidades à sua escolha e negociar os termos das propostas, registe-se que podendo convidar três concorrentes a entidade adjudicante, optou por convidar seis o que poderia tornar a tarefa de comparabilidade das propostas ainda mais árdua.

41.º

Analisadas as datas mais relevantes - 14/11/2002, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 20/11/2007, Envio dos convites para a contratação, 16/11/2007 e Prazo de entrega das propostas 22/11/2007 – fica claro que a Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º, qualquer concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

42.º

Os concorrentes, efectivamente, tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

43.º

De facto, os concorrentes no momento da sessão de negociação voltaram a ter conhecimento sobre todos os aspectos contratualmente relevantes, podendo apresentar as suas versões finais das propostas originais, após introdução dos reajustamentos que considerassem adequados.

44.º

E para que dúvidas não restassem todos os concorrentes assinaram a acta de negociação, alteraram as suas propostas, nenhum alterou a sua proposta no factor clarificado relativo à "Qualidade Técnica" e nenhum saiu a final melhor classificado pela circunstância de ter havido prévia densificação de factores à apresentação das propostas.

45.º

Ou seja, a Comissão valorou o factor qualidade em função do interesse da entidade adjudicante ou seja do interesse público.

46.º

Registe-se que não houve por parte dos concorrentes qualquer reclamação.

R/S

Da eventual responsabilidade financeira

47.º

Considerando os conceitos insertos no artigo 55.º que se compaginam com a alínea l) do artigo 89.º, ambos do DL 197/99 de 8 de Junho de 1999, os programas de procedimento previam como critério de adjudicação a proposta economicamente mais vantajosa, sendo aí explicitados os respectivos factores por ordem decrescente de importância.

48.º

Considerando, por outro lado, que o comportamento que *in casu* se censura às Comissões, é considerado pelo legislador um procedimento comum para procedimentos concursais do tipo do Concurso Público, veja-se o artigo 94.º do DL 197/99 de 8 de Junho.

49.º

Considerando também que a Comissão ao estabelecer uma metodologia assente num método classificatório de tipo quantitativo agiu convicta de que com essa conduta contribuía para a concretização dos princípios que devem presidir à concretização da contratação pública.

E mais,

50.º

Considerando que o estabelecimento dessa metodologia pode até resultar da aplicação analógica do citado 94.º.

51.º

Considerando também que os membros da Comissão, ao definirem tal metodologia, tiveram como pressuposto a prossecução do interesse da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e, conseqüentemente a prossecução do interesse público, porquanto pretenderam que, no que respeita ao factor qualidade, este fosse a expressão das necessidades da entidade adjudicante plasmadas nas especificações técnicas.

52.º

Considerando também o teor do Parecer nº 43/2003 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, homologado pelo membro do Governo respectivo, e do qual resulta: "...13. No regime do DL 197/99, o júri do concurso pode definir subcritérios, subfactores, microcritérios e grelhas de pontuação numérica, desde que respeite o critério base fixado no programa de concurso e que o faça até ao segundo termo do prazo fixado para a entrega das propostas"

53.º

Considerando que, a atentar no citado Parecer, se os membros da Comissão do procedimento em questão, tivessem adoptado tal metodologia em sede do Concurso Público não seriam objecto de censura.

54.º

Considerando que a interpretação do relatório de auditoria não considerou na conduta da Comissão a aplicação analógica do artigo 94.º o que conduz a uma flagrante injustiça para os membros que a integram por comparação à situação de actuação de outros júris.

Por tudo,

Entende-se que a Comissão, e por consequência cada um dos seus membros e neste caso a signatária destas alegações, não agiram com intenção de violar qualquer princípio vertido para o DL 197/99, nem tão pouco se pode pautar a sua conduta como negligente tendo em conta a forma como todos os seus trabalhos foram conduzidos.

Assim,

Na avaliação da culpa não pode o Tribunal imputar qualquer responsabilidade a título de dolo ou negligência, de resto os Auditores não lograram qualificar o grau de culpa de nenhum dos membros da Comissão, qualificação que, como é sabido, é essencial para a imputação de qualquer responsabilidade, e em última *ratio* para fundamentar a aplicação da pena "*nulla poena sine crimen*"

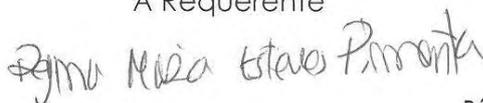
Aliás,

Essa qualificação não é sequer possível porque, como se demonstrou a conduta da signatária enquanto membro da Comissão, não é censurável e até contribuiu para a prossecução dos princípios que norteiam a contratação pública.

Termos em que requer a V. Exª que a presente exposição seja considerada para efeitos de contraditório devendo dar-se como provado que a Comissão em concreto os respectivos membros não cometeram qualquer infracção financeira passível de repreensão e censura com multa, assim se fazendo JUSTIÇA.

Lisboa, 18 de Novembro de 2008

A Requerente



Página 10/10

Exmo. Sr. Director Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Proc. Nº 06/08 Audit. DA III.1.
Ofício nº 17874

Regina Maria Esteves Pimenta Bacelar de Mello, actualmente Directora de Serviço de Informação Territorial da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, com domicílio profissional no Campo Grande, n.º 50, em Lisboa, notificada, na qualidade de eventual responsável por infracção financeira, no processo de auditoria identificado em epígrafe, designadamente no que se refere ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IA (fls. 55, 56, 57 e 58), e a propósito dos seguintes procedimentos concursais:

1. Aquisição de serviços de consultadoria para a reengenharia dos processos e procedimentos da DGOTDU (a que, para facilidade de exposição se chamará procedimento 1)
2. Inventariação, selecção e normalização da informação territorial fundamental no SNIT (procedimento 2)
3. Aquisição de serviços de consultadoria para a concepção e implementação de Plano para a Garantia de Qualidade da Informação Territorial a integrar no SNIT/PORTAL OT/U (procedimento 3)
4. Desenho do Fluxo da informação processual dos instrumentos de gestão territorial (procedimento 4)

Vem, para efeitos de contraditório, apresentar as respectivas alegações o que faz com os seguintes termos e fundamentos:

Da actuação de Comissões de Análise

1.º

Nos procedimentos que envolvam a concorrência de propostas (ou de concorrentes) deve existir uma Comissão a quem compete a apreciação do mérito de cada uma das propostas.

2.º

«Procedimentalmente, quanto ao modo do seu funcionamento, as Comissões de análise não estão amplamente vinculadas - salvo, naturalmente, pelas normas do CPA em matéria de colegialidade, impedimentos, etc., e por aqueles que constarem dos respectivos programas.

Juiz

Garantido isso e garantida a existência de actas das suas reuniões, a forma ou procedimento da sua conduta ou actuação do concurso ... é de cariz interno: o trabalho dos seus membros passa-se em "gabinete" e parte dele é feito isoladamente, por cada membro da Comissão. Embora seja para ser apreciado em reunião desta, devidamente posta em acta»¹ .

3.º

O resultado do trabalho desta Comissão manifesta-se num relatório descritivo, valorativo e comparativo das propostas admitidas para ser remetido e submetido à apreciação da entidade adjudicante.

4.º

De resto, para os AA citados a apreciação, comparação e valoração das propostas consubstancia-se na "... determinação dos elementos valorizáveis, dos micro-critérios aplicáveis e do valor ponderado de cada um deles, no seio do respectivo critérios..." (sublinhado nosso).

5.º

Na obra citada² pode ler-se que a Comissão, logo que constituída, deve definir a sequência dos seus trabalhos e estabelecer os parâmetros que vai utilizar na análise das propostas, conseqüentemente em momento prévio ao da análise das propostas.

6.º

Referindo-se expressamente à possibilidade de fixação dos micro-critérios desde que em momento anterior à abertura das propostas, pode ler-se o Parecer nº 1/94, do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República.

Posto isto, analisemos os casos concretos,

7.º

Atente-se que os membros que integraram as Comissões de Análise dos procedimentos concursais analisados no ponto 2.5.4 e respectivo anexo IA, são exactamente os mesmos: a signatária, a Dr.ª Aline Rodrigues e a Dr.ª Isabel Feijão.

¹ In Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira - Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa – Das Fontes às Garantias , pgs.496 .

² A fls 498 e s

8.º

Em todos os procedimentos a Comissão, logo que constituída – entre 2 a 5 dias após a respectiva nomeação e muito antes de terminar o prazo para a entrega das propostas conforme se encontra devidamente documentado nos processos – iniciou os respectivos trabalhos com uma primeira sessão de trabalho formalizada, em cada um dos processos com a Acta nº 1.

Que o mesmo é dizer

9.º

A Comissão em cada um dos processos estabeleceu a metodologia que cada um dos seus membros devia seguir na análise das propostas.

Ou seja,

10.º

Em cada uma dessas sessões, cada Comissão definiu a sua metodologia de trabalho para que cada um dos seus membros pudesse analisar todos os factores de forma coerente, concertada e tendo como referência sempre as necessidades da entidade adjudicante vertidas para cada uma das especificações técnicas.

11.º

Com essa metodologia – de uniformização da análise das propostas nomeadamente da qualidade técnica, – a Comissão pretendeu restringir ao máximo a margem de discricionariedade na análise técnica que factores subjectivos, como a qualidade das propostas, pode permitir.

12.º

De que forma pode uma qualquer Comissão analisar a “Qualidade (Técnica)” de propostas, sem que previamente defina a sua metodologia de trabalho, ou, se quisermos, um critério uniforme de apreciação das mesmas?

13.º

Aliás, só após esse juízo valorativo, para o qual cada Comissão estabeleceu um método quantitativo – método considerado pelos AA citados como mais rigoroso, transparente e objectivo – se pode, de forma imparcial, subsumir cada uma das propostas ao factor da Qualidade Técnica.

BRJ

14.º

«"Sensibilidades", "propensões", "parece-me que"... não são admitidos para justificar uma melhor ou apreciação das propostas ou uma proposta de adjudicação»³.

Isto é,

15.º

Cada uma das Comissões, ou os seus membros, não deviam, nem podiam ter "sensibilidades" ou "propensões" relativamente às propostas que iriam analisar ou *parecer-lhes* que uma seria melhor do que outra.

Donde,

16.º

A fixação de uma metodologia prévia à recepção de qualquer proposta foi a decisão que cada Comissão tomou para assegurar o integral cumprimento dos princípios que norteiam a contratação pública.

17.º

Não contendendo esta metodologia com o critério de adjudicação e com os factores que este integra, não havendo, portanto qualquer alteração às Especificações Técnicas.

Vejamos na generalidade o que abaixo se concretizará:

18.º

Não foi violado o *princípio da legalidade* porque nada na actuação de cada Comissão violou o DL 197/99 de 8 de Junho de 1999 - cada Comissão no seu juízo (vinculado) classificatório fez uma apreciação e classificação congruentes e coerentes dos diversos elementos das propostas que se reflectiu na sua valorização ou pontuação.

19.º

O critério de adjudicação e as condições essenciais do contrato foram definidos previamente à abertura do procedimento e dados a conhecer a todos os interessados, logo a actuação de cada Comissão em nada atingiu o princípio da *transparência* e o da *publicidade*.

20.º

O *princípio da concorrência* foi cumprido em todos os procedimentos mas em especial nos procedimentos 1, 2 e 4 – Procedimentos por negociação sem

³ AA citados a fls 504.

publicação prévia de anúncio – casos em que ao invés do convite a duas entidades, como legalmente exigível, foram consultadas cinco empresas (e não quatro como erradamente ficou expresso no relatório de auditoria).

21.º

Na conduta de cada Comissão esteve sempre presente o *interesse público* e, em concreto, o interesse da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, porquanto, na ponderação dos factores, especialmente no da qualidade técnica, as referidas comissões fizeram o seu juízo classificatório quantitativo, por referência às exigências da entidade adjudicante nas especificações técnicas de cada procedimento.

22.º

Com o devido respeito pelos Digníssimos Auditores, a definição de uma metodologia de trabalho, como a que cada Comissão estabeleceu nestes procedimentos, não pode ser como violação do *princípio da estabilidade*.

Na verdade,

23.º

O factor Qualidade (técnica) da Proposta e o respectivo peso percentual no critério de adjudicação, manteve-se sempre intocado;

24.º

Cada uma das propostas após ponderação da valia técnica, foi valorizada de acordo com o valor percentual estabelecido para a Qualidade Técnica, logo não se vislumbra a violação ao princípio da estabilidade.

25.º

Nem se vislumbra como poderia a actuação de cada Comissão ter violado o *princípio da igualdade*, se todos os concorrentes tiveram iguais condições de acesso e de participação seguindo-se critérios uniformes.

Aliás,

26.º

A actuação de cada Comissão, ao invés de alegadamente violar os citados princípios, deve ser entendida como um garante ao cumprimento desses princípios

Atentemos,

No princípio da concorrência

27.º

Um das manifestações deste princípio é a exigência da comparabilidade das propostas – “Do que se trata afinal ... é assegurar que todos os concorrentes respondam aos mesmos quesitos ... de modo a possibilitar a plena comparação das propostas, a possibilidade de confrontá-las enquanto respostas contratuais a quesitos idênticos, para se saber, objectiva e imparcialmente, a final, qual o melhor concorrente ou a melhor proposta que o mercado forneceu”⁴ – in AA citados.

28.º

Como é que cada Comissão devia comparar a Qualidade Técnica das Propostas?

Responde a signatária:

29.º

Estabelecendo um método classificatório quantitativo, densificando, de forma uniforme para todas as propostas, os factores que integram ao critério de Adjudicação, entre os quais a Qualidade Técnica,

30.º

Metodologia que permitiu a comparabilidade objectiva das propostas e em última instância assegurou a concretização do princípio da concorrência.

No princípio da estabilidade

Sem transigir sobre a inexistência de violação do princípio da estabilidade,

31.º

Confrontada cada uma das comissões com o critério de adjudicação (proposta economicamente mais vantajosa) no qual o factor Qualidade Técnica aparece sem qualquer densificação, o que parece retirar-se do relatório dos digníssimos Auditores, é que aquelas deviam ter proposto a anulação do concurso.

32.º

Em nosso entender tal solução era inadmissível tendo em conta as competências (até técnicas) atribuídas às comissões para análise de propostas, a ratio destas Comissões é exactamente emitir juízos de valor

⁴ In AA citados a 125 e ss.

JKR

técnico e proceder à análise fundamentada das propostas para propor uma solução de adjudicação à entidade adjudicante.

Atente-se a este propósito no princípio do “favor” do concurso:

33.º

A perfilhar-se o entendimento pressuposto no relatório de auditoria ficaria em crise o princípio do “favor” do concurso e dos concorrentes, podendo resultar em sacrifícios e incómodos que apresentar uma candidatura ou proposta envolve e que seriam absolutamente desnecessários já que à Comissão compete ajuizar e valorar.

Atentemos agora,

No princípio da imparcialidade

34.º

Se há princípio que cada Comissão cumpriu é seguramente este,

35.º

A avaliação de cada Comissão seria parcial se na mesma presidissem interesses alheios à escolha do melhor concorrente.

36.º

Que prova maior pode cada Comissão dar do que mostrar ao exterior, plasmando em acta, a sua metodologia de trabalho para apreciação das propostas, e fazendo-o muito antes do prazo fixado pela entidade que abriu o procedimento para a entrega das propostas

E no princípio da igualdade

37.º

A Comissão definiu uma metodologia, plasmou-a em acta; que melhor garantia de tratamento igualitário poderia cada Comissão garantir?

Atentemos por último,

No princípio da transparência

38.º

“Transparência é, finalmente, decidir e fixar... antes de analisar as propostas, quais os valores ponderados dos diversos critérios de adjudicação e os micro critérios em que se desdobrará a apreciação de cada um deles e manifestá-lo

formalmente (pelo menos, em acta devidamente autenticada)"⁵ (sublinhado nosso).

39.º

Este foi o comportamento (transparente) de cada Comissão quando decidiu e fixou como metodologia o que seria relevante para o factor Qualidade (Técnica) da Proposta permitindo assim a todos os concorrentes "... *saber que às apreciações (des)favoráveis, feitas às suas propostas correspondem pontuações (des)favoráveis, ou seja que a pontuação e a classificação ou ordenação das propostas (ou concorrentes) é coerente, congruente e lógica.*" (Obra e AA citados).

Concretizando os casos concretos:

40.º

Os procedimentos 1,2 e 4 são procedimentos por negociação em que a entidade adjudicante pode convidar entidades à sua escolha e negociar os termos das propostas, registre-se que podendo convidar 2 concorrentes a entidade adjudicante, optou por convidar 5 o que poderia tornar a tarefa da comparabilidade das propostas ainda mais árdua.

Procedimento 1

41.º

Analisadas as datas mais relevantes - 23/05, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 28/05, Envio dos convites para a contratação, 24/05 e Prazo de entrega das propostas 31/05 – fica claro que cada Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º, qualquer concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

42.º

Os concorrentes, efectivamente, tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

⁵ – In obra e AA citados, pgs 121 e ss

43.º

De resto, a qualidade técnica da proposta foi exactamente um dos elementos da negociação tendo a empresa que esteve na sessão de negociação apresentado uma justificação por escrito da metodologia.

44.º

De notar que das 5 empresas consultadas só uma apresentou proposta e foi com esta que a Comissão negociou a qualidade técnica da proposta, mas teria negociado com todas.

45.º

Importa sublinhar que a ponderação do factor Qualidade técnica teve em conta os pontos 5 e 6 das Especificações Técnicas, nos quais a entidade adjudicante valorizava, respectivamente, a Abordagem Metodológica e a Organização das Equipas do Projecto.

46.º

Ou seja, a Comissão valorou o factor qualidade em função do interesse da entidade adjudicante ou seja do interesse público.

Procedimento 2

47.º

Analisadas as datas mais relevantes - 19/03, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 22/03, Envio dos convites para a contratação, 20/03 e Prazo de entrega das propostas 27/03 – fica claro que cada Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º, qualquer concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

48.º

Os concorrentes, efectivamente, tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

49.º

De resto, a qualidade técnica da proposta foi exactamente um dos elementos da negociação tendo a única empresa presente na sessão mantido a proposta.

50.º

De notar que das 5 empresas consultadas só 3 apresentaram propostas, tendo as mesmas sido convidadas a negociar as propostas embora só uma se tenha apresentado.

Procedimento 3

51.º

Como pode ver-se na acta 1 a Comissão procedeu à ponderação do Critério de Adjudicação tendo estabelecido, a propósito do factor "Qualidade Técnica", uma avaliação pericial baseada em determinados pressupostos que mais uma vez foi "beber" às especificações técnicas.

52.º

A Comissão definiu de forma imparcial, a metodologia de análise dos factores de ponderação entre os quais o da Qualidade Técnica.

53.º

Das 5 entidades convidadas apresentaram propostas e foram admitidas a concurso apenas 3.

54.º

Após valoração das propostas foi produzido o relatório final, o qual foi submetido a Audiência prévia dos concorrentes nos termos do nº 4 do artigo 159.º do DL 197/99 (Ofícios: 01307,01308 e 01309 de 07-03-2007).

55.º

Registe-se que não houve por parte dos concorrentes qualquer reclamação.

Procedimento 4

56.º

Analizadas as datas mais relevantes - 23/05, Autorização do Procedimento; Acta nº 1, 28/05, Envio dos convites para a contratação, 24/05 e Prazo de entrega das propostas 31/05 – fica claro que cada Comissão estabeleceu uma metodologia de trabalho com a antecedência necessária para que, em sede dos esclarecimentos previstos no artigo 93.º, qualquer concorrente pudesse ter acesso ao método de trabalho para adaptar as respectivas propostas ao mesmo.

57.º

Os concorrentes efectivamente tiveram acesso a esta metodologia porque, como resulta da Acta da Sessão de Negociação, a acta relativa à

ponderação dos critérios onde constam as pontuações atribuídas aos diferentes factores, foi-lhes facultada.

58.º

De resto, a qualidade técnica da proposta foi exactamente um dos elementos da negociação tendo a única empresa presente na sessão mantido a proposta.

59.º

De notar que das 5 empresas consultadas só uma apresentou proposta e foi com esta que a Comissão negociou a qualidade técnica da proposta.

60.º

Importa sublinhar que a ponderação do factor Qualidade técnica teve em conta os pontos 5 e 6 das Especificações Técnicas, nos quais a entidade adjudicante valorizava, respectivamente, a Abordagem Metodológica e a Organização das Equipas do Projecto.

61.º

Ou seja, a Comissão valorou o factor qualidade em função do interesse da entidade adjudicante ou seja do interesse público.

Da eventual responsabilidade financeira

62.º

Considerando os conceitos insertos no artigo 55.º que se compaginam com a alínea l) do artigo 89.º, ambos do DL 197/99 de 8 de Junho de 1999, os programas de procedimento previam como critério de adjudicação a proposta economicamente mais vantajosa, sendo aí explicitados os respectivos factores por ordem decrescente de importância.

63.º

Considerando, por outro lado, que o comportamento que *in casu* se censura às Comissões, é considerado pelo legislador um procedimento comum para procedimentos concursais do tipo do Concurso Público, veja-se o artigo 94.º do DL 197/99 de 8 de Junho.

64.º

Considerando também que cada Comissão ao estabelecer uma metodologia assente num método classificatório de tipo quantitativo agiu convicta de que com essa conduta contribuía para a concretização dos princípios que devem presidir à concretização da contratação pública.

E mais,

65.º

Considerando que o estabelecimento dessa metodologia pode até resultar da aplicação analógica do citado 94.º.

66.º

Considerando também que os membros da Comissão, ao definirem tal metodologia, tiveram como pressuposto a prossecução do interesse da Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano e, conseqüentemente a prossecução do interesse público, porquanto pretenderam que, no que respeita ao factor qualidade, este fosse a expressão das necessidades da entidade adjudicante plasmadas nas especificações técnicas.

67.º

Considerando também o teor do Parecer nº 43/2003 do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República, homologado pelo membro do Governo respectivo, e do qual resulta: "...13. No regime do DL 197/99, o júri do concurso pode definir subcritérios, subfacotres, microcritérios e grelhas de pontuação numérica, desde que respeite o critério base fixado no programa de concurso e que o faça até ao segundo termo do prazo fixado para a entrega das propostas"

68.º

Considerando que, a atentar no citado Parecer, se os membros das Comissões dos procedimentos em questão, tivessem adoptado tal metodologia em sede do Concurso Público não seriam objecto de censura.

69.º

Considerando que a interpretação do relatório de auditoria não considerou na conduta das Comissões a aplicação analógica do artigo 94.º o que conduz a uma flagrante injustiça para os membros que a integram por comparação à situação de actuação de outros júris.

Por tudo,

Entende-se que cada Comissão, e por consequência cada um dos seus membros e neste caso a signatária destas alegações, não agiram com intenção de violar qualquer princípio vertido para o DL 197/99, nem tão pouco se pode pautar a sua conduta como negligente tendo em conta a forma como todos os seus trabalhos foram conduzidos.

Assim,

Na avaliação da culpa não pode o Tribunal imputar qualquer responsabilidade a título de dolo ou negligência, de resto os Auditores não lograram qualificar o grau de culpa de nenhum dos membros da Comissão, qualificação que, como é sabido, é essencial para a imputação de qualquer responsabilidade, e em última *ratio* para fundamentar a aplicação da pena "*nulla poena sine crimen*"

Aliás,

Essa qualificação não é sequer possível porque, como se demonstrou a conduta da signatária enquanto membro de cada uma das Comissões, não é censurável e até contribuiu para a prossecução dos princípios que norteiam a contratação pública.

Termos em que devem as presente alegações ser consideradas procedentes e dar-se como provado que a Comissão em concreto os respectivos membros não cometeram qualquer infracção financeira passível de repreensão e censura com multa, assim se fazendo JUSTIÇA.

Lisboa, 18 de Novembro de 2008

A Requerente



Exmº Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

Ofício nº 17873

Proc. Nº 06/08 –Audit DA III.1

António Adriano de Matos da Silva Almeida, Director de Serviços de Administração e Gestão da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, com domicílio profissional no Campo Grande, nº 50, em Lisboa, tendo sido notificado para no prazo de 10 dias se pronunciar sobre o ponto 2.5.4 do relatório supra referenciado e à respectiva parte do Anexo IA (correspondente à página 59), relativo à auditoria ao Programa “P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC, vem, com referência a uma eventual infracção financeira cometida, apresentar a V. Ex^a as seguintes observações:

1- O requerente exerce as funções inerentes ao cargo de Director de Serviços de Administração e Gestão da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, desenvolvendo todas as acções necessárias ao bom funcionamento daquela Direcção-Geral com o zelo e diligências exigíveis, tendo em vista a prossecução do interesse público e na estrita observância dos normativos que enformam a actuação da Administração Pública, bem como ainda dos princípios delimitadores da boa administração.

2- No âmbito da auditoria ao Programa “P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC o signatário foi notificado, em 2008.11.05, do Relato de Auditoria, em que consta a sua indicição por alegada prática de infracção susceptível de gerar responsabilidade sancionatória financeira, nos termos em que à mesma alude o artigo 65º, nº1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.

3- Como em seguida se demonstrará, o requerente não concorda com a conclusão e pretensa imputação de responsabilidade sancionatória, uma vez que todo o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio nº 4/2007 para “Aquisição de serviços de consultadoria para a concepção e implementação da 1ª fase do Portal do Ordenamento do

DGTC 18 11'08 22459

Território e do Urbanismo (Portal OT/U)” foi conduzido pela respectiva comissão com o devido rigor e respeito pelas disposições legais e princípios aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais para aquisição de serviços pela Administração Pública.

4- Em 2008.11.14 foram enviados convites com as respectivas especificações gerais e técnicas aos fornecedores a convidar para que, até às 16,30 horas de 2008.11.20, apresentassem propostas para serviços de consultoria para a concepção e implementação da 1ª fase do Portal do Ordenamento do Território e do Urbanismo. Constatando-se que os fax convite não foram recepcionados por todos os fornecedores convidados, foi enviado novo convite por fax no dia 2008.11.16 a prorrogar o prazo limite de apresentação de propostas para o dia 2008.11.22 (cfr. Doc. 1).

5- Deste modo, o início da contagem do prazo para a apresentação de propostas ocorreu em 2008.11.17, dia subsequente ao convite enviado por fax e recepcionado por todos os fornecedores convidados.

6- Atentos os princípios insertos nos artigos 55º e 94º do Decreto-Lei nº 197/99, que se compaginam com o que também era estabelecido no artigo 89º, alínea l) do mesmo diploma legal, as especificações gerais e técnicas do procedimento previam como critério de adjudicação o da proposta economicamente mais vantajosa. Nestas especificações estavam explicitados os respectivos factores por ordem decrescente de importância, com a fixação da ponderação de cada um dos factores.

7- Posteriormente, em 2008.11.20 (2 dias antes do termo para a apresentação das propostas), a comissão definiu a metodologia de avaliação das propostas, por forma a garantir a uniformidade da análise e melhor comparabilidade das propostas que viessem a ser apresentadas.

8- A comissão procurou densificar os vários elementos de análise das propostas, tendo em vista uma maior objectivação dos aspectos em função dos quais se aferiria o mérito relativo e absoluto de cada uma das propostas, de modo a que a avaliação fosse o mais rigorosa, transparente e objectiva possível (cfr. Acta nº 1 de 2007.11.20 - Doc. 2).



9- Os concorrentes que apresentaram proposta fizeram-no no último dia do prazo, ou seja no dia 2007.11.22, pelo que a definição da metodologia de análise das propostas efectuada pela comissão foi realizada dois dias antes das propostas darem entrada na Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.

10- Os outros fornecedores convidados remeteram fax à Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, informando que não apresentavam proposta (Doc. 3).

11- No final do dia 2007.11.22 a comissão reuniu para proceder à abertura das propostas (cfr. Acta nº 2 – Doc. 4), tendo em seguida (em 2007.11.22, cerca das 21,50 horas) procedido via fax à notificação dos concorrentes para comparecerem na sessão de negociação agendada para 2007.11.27 (Doc. 5).

12- Na sessão de negociação de 2007.11.27 e como está documentado na respectiva acta, foi suscitada a discussão dos seguintes factores: Prazo de entrega/execução; Preço; Qualidade técnica da proposta (metodologia e recursos humanos afectos), bem como a explicitação da metodologia de análise das propostas, respeitando-se, naturalmente, os factores por ordem decrescente de importância, bem como a sua proporção relativa, tendo-se convidado os representantes dos concorrentes a pronunciarem-se sobre o conteúdo das respectivas propostas iniciais e seus reajustamentos, não tendo sido suscitadas quaisquer dúvidas sobre a condução de todo o procedimento (Doc. 6).

13- Por isso, não tiveram os concorrentes a menor dúvida sobre a forma como seriam avaliadas as respectivas propostas na sequência da sessão de negociação, nem posteriormente, aquando da realização da respectiva audiência prévia do projecto do relatório final, houve qualquer observação que colocasse em causa a legalidade da actuação da comissão ou a inobservância de qualquer princípio jurídico inerente à contratação de serviços por parte do Estado.

14- Como também os serviços desse douto tribunal poderiam ter confirmado, a selecção do adjudicatário foi clara e inequívoca atentas as diferenças entre as propostas, tendo a escolha incidido, inclusivé, sobre o fornecedor que apresentou proposta com o mais baixo preço e obtido, na ponderação geral, uma pontuação final com distanciamento significativo relativamente ao concorrente classificado em 2º lugar.

15- De facto, a acta nº 1, de 2007.11.20, que constitui parte integrante do procedimento de negociação menciona os elementos atinentes à pré-procedimentalização para a concretização

da aquisição dos referidos serviços, no que foi considerado essencial pela comissão designada para o efeito.

16- Dos elementos referenciados, destacam-se o tipo de procedimento “concurral” adoptado (procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio) e a presença dos representantes dos concorrentes apresentados na sequência de convite formulado para o efeito.

17- Entendem os serviços do Tribunal que foram “introduzidos” subcritérios de avaliação.

18- Sobre o facto que é imputável ao signatário tem que ser feita uma precisão básica.

A densificação do critério da “Qualidade Técnica da Proposta” através das componentes “Metodologia e Recursos humanos afectos” foi feita no quarto dia após a efectivação dos convites e dois dias antes da data limite para apresentação de propostas (as propostas foram todas apresentadas no último dia do prazo).

19- Mas quais foram as efectivas repercussões que aquela densificação causou na marcha no procedimento e, designadamente, qual foi a sua influência, quando, quanto e como, conduziu a uma qualquer alteração no resultado final – onde está a sua marca indelével na adjudicação?

20- Tenha-se presente que a comissão, em passo algum, se afastou dos factores previstos no convite, como adiante se demonstrará, a contrario, circunscreveu-se a recorrer a juízos de prognose para efeitos de valorização das propostas, ao abrigo daquele que é o interesse público da instituição que serve, e tendo bem presente os objectivos finais subjacentes aos princípios da igualdade e da imparcialidade, uma vez que adoptou um critério uniforme na análise das mesmas.

21- A Comissão, sem embargo de ter densificado o critério abstracto da “Qualidade Técnica” aquando da sua primeira reunião, em nada alterou a valoração global atribuída àquele critério, respeitando todos os pressupostos “concurrais”, e agido com plena observância, tanto dos elementos patenteados aos concorrentes, quanto das regras de aplicação do critério de adjudicação, dos factores de apreciação das propostas e respectiva ponderação.

22- Ora, em face do que antecede, jamais se poderá descortinar na actuação da Comissão qualquer indício de violação dos princípios da igualdade e concorrência, porquanto:

- a) os elementos subjacentes à análise a que a Comissão procedeu, eram os exigidos nas especificações gerais e específicas (substitutivas do programa do procedimento e caderno de encargos);
- b) a avaliação, pela Comissão, do mérito ou demérito das propostas foi estruturada e consciente, assente em juízos de valor técnico de qualidade imprescindível para que a prestação de serviços em causa prosseguisse o interesse público e satisfizesse as necessidades e expectativas da entidade adjudicante;
- c) a lei confere à Administração, dentro da legalidade, liberdade de escolha do tipo de procedimento a adoptar em cada caso como o mais ajustado à realização dos interesses que visa prosseguir;
- d) a Comissão actuou no exercício do direito à discricionariedade técnica que lhe assiste;
- e) o único limite à discricionariedade técnica da Comissão consiste na observância dos princípios gerais do Direito Administrativo, aplicáveis por força da alínea a), do n.º 1, do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8/06, os quais, como se comprovará pela análise que adiante se fará sobre as propostas iniciais e ajustamentos apresentadas pelos concorrentes na sessão de negociação, em nada resultaram prejudicados;
- f) a Comissão não se afastou do aludido limite do poder discricionário que lhe está cometido, já que, no uso do mesmo e, considerando que o seu exercício tem a ver com questões de ordem técnica, ajuizou, como lhe competia, sobre a oportunidade e conveniência das possíveis soluções;
- g) a actuação da Comissão foi motivada pela preocupação de fazer com que a proposta economicamente mais vantajosa, no seu sentido universal, satisfizesse, integralmente, as exigências da prestação de serviços pretendida.

23- O procedimento de negociação permite, inclusivé, que os concorrentes na sessão de negociação possam reajustar as suas propostas em função do conhecimento que têm das restantes propostas e da metodologia de avaliação a usar pela Comissão na análise das (eventualmente reformuladas).

24- A Acta relativa à sessão de negociação evidencia a forma como decorreram essas negociações, tendo-se permitido aos concorrentes que conformassem as suas propostas como entendessem a fim de melhor se compreenderem e estabelecerem plataformas de negociação que visassem a optimização do resultado final, que em nada seria afectado pela densificação do factor da “Qualidade Técnica”, conhecida dos concorrentes.

25- O invocado vício pelos serviços do tribunal tem de ser apurado em presença da efectiva ponderação dos factores de adjudicação utilizados, os quais serviram apenas para que a Comissão concretizasse e explicitasse os conceitos abertos e indeterminados, e que, de resto, foram transmitidos aos concorrentes, desenhando-lhes o iter volitivo a ser seguido pela Comissão no âmbito do uso do seu poder discricionário, e que foi perfeitamente compreendido pelos concorrentes na sessão de negociação.

26- De entre os juízos doutriniais justificativos da premência de a comissão fixar e dar a conhecer o iter cognoscitivo das suas decisões, está, indubitavelmente a garantia da observância do princípio da igualdade de tratamento na análise das propostas e subsequente adjudicação.

27- É atendendo a esta máxima da Contratação Pública, que o legislador estabelece a obrigação - igualmente sufragada pela jurisprudência — de salvaguardar a necessária transparência do procedimento, de forma a permitir que todos os concorrentes sejam informados dos critérios e das modalidades que serão aplicados para identificar a proposta economicamente mais vantajosa.

28- Cabe, portanto, às entidades adjudicantes indicar os critérios ou factores de adjudicação e a ponderação relativa atribuída a cada critério, a tempo de os proponentes deles tomarem conhecimento para elaborarem as suas propostas.

29- Em sede de contratação pública , sempre haverá que distinguir os procedimentos administrativos de “negociação” dos procedimentos “concursais”. Nos primeiros, porque decorre uma negociação, poderão existir “duas versões das propostas”, uma, a inicial, e outra, a final. Entre uma e outra, as “negociações” abordam as várias componentes valorativas a apreciar, de entre as quais – e porque, na nova linguagem do novo Código dos Contratos Públicos, é precisamente essa a expressão utilizada – os elementos – os “parâmetros base” – “submetidos à concorrência”.

30- Permanecendo agarrado a esta ideia nuclear que é a de se entabularem negociações a partir dos dados conteudizadores da “Proposta economicamente mais vantajosa”, assumindo-se aqui como uma das suas componentes estruturais a da “Qualidade Técnica da Proposta”, por sua



vez preenchida naqueloutra variável, sempre integrada na mesma valoração quantitativa, a da “metodologia e recursos humanos afectos”, a utilização desta última, e diga-se a sua legalidade, carecem de ser perspectivadas através das reais consequências que da mesma possam ter advindo para a adjudicação do contrato, ou melhor, pergunta-se em que medida pode esta ter contribuído, ou sido susceptível, para a alteração do resultado financeiro do contrato.

31- Dos factos importa carrear os essenciais para a compreensibilidade da questão.

32- Foi no mesmo momento (sessão de negociação) que se deu a conhecer a todos os concorrentes o iter cognoscitivo da Comissão para apreciação das respectivas propostas.

33- Onde se descortinam então indícios de parcialidade? Onde estão os indícios de tratamento desigualitário?

34- Existindo contemporaneidade no local e no tempo quanto à comunicação daquele que a Comissão entendia ser a melhor conteduidização e densificação para o conceito de “Qualidade Técnica da Proposta” como encontrar vestígios de comportamento, ao menos potencialmente, atentatório dos princípios que regem a Contratação Pública?

35- Remetendo-nos para o entendimento dado pelo Direito Comunitário sobre estes princípios, assacamos do princípio de adjudicação dos contratos a que se refere o artigo 2º da Directiva 2004/17, segundo o qual “As entidades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação e agem de forma transparente.”

36- Com esta filosofia, o Decreto-Lei 197/99, que integrava o ordenamento jurídico nacional vigente ao tempo, permitia ao júri até ao segundo terço do prazo para a apresentação das propostas proceder à definição dos diversos factores que interferirem na aplicação dos critérios de adjudicação previamente estabelecidos no programa do concurso. E muito embora no Decreto-Lei nº 59/99, todos os factores tenham de constar do programa de concurso, é certo que, diferentemente deste, no DL 197/99 abria-se a faculdade de o júri, no âmbito da sua margem de discricionariedade administrativa dentro daquele prazo poder estabelecer os sub-

factores que considere necessários para melhor aferir do mérito relativo e absoluto das propostas apresentadas.

37- É sempre esta a causa invocada para a nulidade da adjudicação – a dos concorrentes após aquele prazo já não irem a tempo de adequar as suas propostas às pretensões da adjudicante (neste sentido ver, por todos, o Acórdão do STA de 2/04/2003 (proc. n.º 113/03)).

38- Ora, se tal é verdade nos procedimentos virados para os tipos concursais, já o mesmo não acontece para os tipos negociais.

39- De facto, nos procedimentos que permitem a negociação todo e qualquer critério e subcritério, enfim os elementos “submetidos à concorrência”, podem ser trazidos para a mesa (como foi o caso), tudo podendo ainda ser ponderado pelos concorrentes, uma vez que estes têm a oportunidade de introduzir alterações, durante a sessão de negociação, às propostas inicialmente apresentadas.

40- Havia algum limite ou obstáculo a que os concorrentes ficassem impossibilitados de carrear para a mesa de negociações a discussão da “melhor proposta” sobre cada um e todos os aspectos a ser ponderados na análise das propostas?

41- Claro que não, pelo que a invocação de eventual irregularidade do processo relativa à falta de publicitação da acta em que foi promovida a densificação dos parâmetros a avaliar, não faz qualquer sentido face ao tipo de procedimento que estava em causa no caso concreto.

42- Ora, se se estivesse perante concurso público, procedimento mais exigente e solene do ponto de vista formal, tendo em vista a salvaguarda dos vários princípios aplicáveis à contratação pública, o que a lei exigia era que o júri entregasse cópia da acta aos interessados que a solicitassem (art. 94º/2 do Decreto-Lei n.º 197/99), e não que a acta tenha de ser obrigatoriamente levada ao conhecimento de todos os potenciais candidatos – no concurso todos os que levantaram a documentação do concurso, na negociação todos os que receberam convite.

43- Tão-pouco é, pois, de assacar ao signatário ou a qualquer outro elemento da Comissão, o dever de ter publicitado tal acta, firmado que está que somente assiste tal dever relativamente



aos candidatos já perfilados como “interessados” – porque levantaram o processo, no caso do concurso, ou, porque pretendem responder ao convite, no caso da negociação.

44- Mas o entendimento da questão tem ainda de trazer à colação aquela posição que defende que, no domínio dos contratos administrativos de colaboração, e socorrendo-nos das regras dos “concursos” por remissão, a validade das declarações prestadas, seja na fase de apreciação dos concorrentes (cf. art.º 105º n.º 1), seja na fase da apreciação do mérito das propostas (cf. art.º 106º n.º 2), obriga a que a Comissão se norteie pelos elementos internos de natureza regulamentar do concreto procedimento concursal, o mesmo é dizer que, no caso em concreto, há-de nortear-se pelo clausulado das especificações gerais e técnicas remetidas conjuntamente com o convite.

X X X

45- Pelo que se poderá questionar em que medida a densificação promovida pela Comissão desvirtuou algum desses “elementos internos de natureza regulamentar”? Em que medida foi quebrado o princípio da estabilidade durante a pendência do procedimento (cf. art.º 14º n.º 1 DL citado)?

46- Dada a maior “flexibilidade” do procedimento de negociação, em que medida negociou a Comissão o “inegociável”?

47- Com vista a melhor se perceber a correcção da Comissão e a bem da estabilidade procedimental, parece ainda de invocar-se que o Supremo Tribunal Administrativo considerou já que o princípio da estabilidade da instância não é um princípio absoluto.

48- Mesmo atendendo à forma mais “fechada” que este assume nos procedimentos concursais, até mesmo aí, é a preocupação com as repercussões que a “instabilidade” pela alteração dos pressupostos iniciais que subjaz às posições do Tribunal.

49- Assim é que este entende que «os documentos do concurso podem ser alterados por razões de interesse público ponto é que se respeitem os princípios da concorrência, publicidade e transparência, o que só acontecerá se as alterações ocorrerem antes do termo do prazo de apresentação das propostas, e forem publicitadas e levadas ao conhecimento dos concorrentes

da mesma forma e através dos meios que o foi a peça alterada (Proc. n.º 0168/04, Acórdão disponível em www.dgsi.pt).

50- Sempre e ainda é a publicitação junto dos interessados que demarca a susceptibilidade de tal “alteração” se repercutir no resultado financeiro do contrato.

51- Ora, no caso em apreço, note-se, mais uma vez, que os concorrentes tiveram conhecimento dessa “alteração” ao mesmo tempo e no mesmo lugar, em igualdade, portanto, de condições.

52- De facto, os concorrentes no momento da sessão de negociação voltaram a ter conhecimento sobre todos os aspectos contratualmente relevantes, podendo apresentar as suas versões finais das propostas originais, após introdução dos reajustamentos que considerassem adequados.

53- E para que dúvidas não restassem todos os concorrentes assinaram a acta de negociação, alteraram as suas propostas, nenhum alterou a sua proposta no factor clarificado relativo à “Qualidade Técnica” e nenhum saiu a final melhor classificado pela circunstância de ter havido prévia densificação de factores à apresentação das propostas.

54- E dissemos “clarificado” porque foi efectivamente o que ocorreu: clarificou-se o critério da “Qualidade Técnica” em face do emprego da primeira fórmula inicial, necessariamente mais vaga e abstracta e, sobretudo, de maior incompreensibilidade.

55- Entende a doutrina que esta conteudização implica, naturalmente, a entrega ao órgão decisório da possibilidade de usar de juízos de prognose, de matriz predominantemente técnico-valorativa (cf. M S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo*, II, 1988, p. 495, SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, pp. 171 e 478).

56- Assim, e mesmo tendo em linha de conta que a indicação dos critérios de adjudicação remetidos em anexo ao convite, enquanto norma regulamentar do procedimento exprime sobretudo vinculação e não discricionariedade, é certo que tem de se reconhecer que essa vinculação dá ainda lugar a uma certa margem de livre apreciação administrativa,

designadamente nos procedimentos de negociação, uma vez que nestes o concorrente apresenta a sua proposta que pode posteriormente reformular.

57- Porque, efectivamente, o critério da “Qualidade Técnica” é um critério vago e demasiado genérico *“Tratando-se de critérios mais ou menos gerais, insusceptíveis de aplicação silogística e inequívoca aos diversos elementos das propostas, torna-se necessário, portanto, desdobrá-los em micro ou sub-critérios, por um lado e, por outro, determinar quais são, dentre os diversos elementos da proposta aqueles factores ou aspectos em função dos quais se aferirá do mérito relativo e absoluto de cada uma delas, em relação a cada um desses critérios e sub critérios de apreciação”* (Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, “Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa: Das Fontes às Garantias”, Almedina, pág. 545).

58- De resto, seguindo a melhor doutrina, para a adjudicante a “Qualidade Técnica” não parece ser um aspecto inegociável, já que não costuma incluir-se nos “aspectos essenciais” do contrato.

59- É o que parece resultar da afirmação de que sobre o preço não pode ser feito qualquer “ajustamento” – no dizer do novo Código dos Contratos Públicos, mas já ao invés *“apenas poderia negociar com o apresentante da proposta alguns acertos relativamente a aspectos secundários da mesma, entre os quais nunca se encontraria o preço, seja por este constituir “um critério de aferição das modificações ditas essenciais”, seja por consistir num “aspectos essenciais do contrato”* (Margarida Olazabal Cabral, p. 105, nota 192; Fausto de Quadros, O Concurso Público na Formação do Contrato Administrativo, ROA, Ano 47, Dezembro de 1987, p. 730; cfr. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, Almedina, p. 554).

E das duas uma.

60- Ou tais alterações nas condições a contratualizar afrontam o princípio da intangibilidade das propostas e, porque apenas lesam algum concorrente no seu direito a contratar nas condições da sua proposta, mais vantajosa que a dos restantes concorrentes, e em tal situação poderá efectivamente entender-se que o acto está inquinado de vício de violação de lei, donde tal violação sendo invocável é-o apenas pelo lesado, ou seja pelo potencial (ou preterido) adjudicatário; ou tal condição tocando em elementos que hajam sido decisivos ou

determinantes da escolha, pode subverter a própria essência do concurso, situação de eventual ilegalidade invocável, aqui, pelos restantes concorrentes lesados com a eventual fraude à lei, ou aos parâmetros do concurso.

61- Ora, sempre há que reafirmar-se que, numa primeira fase, os concorrentes tiveram acesso à linha de raciocínio completa da Comissão, pelo menos, aquando da sessão de negociação, e, numa segunda fase, já em sede de audiência prévia, voltaram a ter a oportunidade de se pronunciar sobre todos os aspectos avaliados pela mesma.

62- Quer numa quer noutra fase nenhum concorrente se considerou lesado ou sequer solicitou esclarecimentos sobre a fórmula utilizada, o que significa que ao assistir-lhes o direito de se oporem à metodologia adoptada, não só prescindiram desse exercício, como o entenderam transversalmente, e, ainda, que o aceitaram.

63- O mesmo é dizer que prescindiram do direito a reclamar ou a recorrer hierárquica ou tutelarmente, porque se trata de direitos disponíveis, isto é, nenhum se considerou lesado ou manifestou estranheza ou perplexidade pela densificação efectuada àquele critério.

64- Aliás, não foi esse critério tão-pouco determinante para a adjudicação, em nada influenciou o resultado final encontrado, alterou o posicionamento de qualquer concorrente, ou sequer afastou ou causou “desinteresse” procedimental, dado que nenhum dos concorrentes foi excluído por não cumprir aquele critério ou desistiu por causa da “introdução” da referida contenedização.

65- Transpondo o parecer acolhido no Acórdão do STJ nº 087664, de 18.01.96, um dos limites impostos à entidade contratante é o de, segundo Antunes Varela, "*assegurar a lisura e a correcção com que as partes devem agir na preparação e execução dos contratos*" (Das obrigações em geral, vol. I, 6. edição, página 253).

66- Onde faltaram a lisura e a correcção?

67- Invocando aqui o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte nº 0079/05.9BEMDL – 1ª Secção – Contencioso Administrativo, de 29.03.2007, é certo que não se "*admite que, depois de ter acedido às propostas, o júri do concurso possa criar subcritérios, subfactores,*

microcritérios e grelhas de pontuação numérica ou percentual” mas são sempre os princípios da transparência, igualdade, justiça e imparcialidade que justificam a invalidade do procedimento e a condenação da entidade contratante.

68- E sobre este aspecto não é possível antever nem qual foi o concorrente cuja posição podia ser outra, nem qual foi o concorrente preterido ou favorecido com a clarificação do factor controvertido.

69- São estes os princípios que legitimam o limite temporal a que se refere o artigo 94º do DL nº197/99, de 8 de Junho. De resto, limite remetido para a negociação, “com as necessárias adaptações”.

70- O que a jurisprudência entende é que a *“introdução de novos elementos relevantes para a classificação e graduação das propostas tenha como limite temporal o conhecimento do conteúdo dessas mesmas propostas, já que o contrário é susceptível de gerar séria desconfiança de que se visa subverter, de forma encapotada, a ordem de classificação dos candidatos, desequilibrando o concurso e falseando as razões da sua decisão final.”*

71- E *“se este entendimento é consensual no tocante a subcritérios, subfactores e microcritérios, já quanto à introdução de grelhas de pontuação numérica, depois de conhecidas as propostas, o Pleno da Secção Administrativa do STA veio sublinhar, em acórdão de 2005, que o perigo de subversão da classificação e falseamento da decisão do concurso não existe quando tal grelha se traduza numa simples transposição, para a ordem da quantidade, da apreciação qualitativa que ao júri globalmente mereça cada elemento valorativo a considerar [ver AC STA/Pleno de 06.10.2005, Rº0227/04].*

72- Este aresto faz notar que o júri, na maior parte dos casos, tem de usar um qualquer método ou índice que lhe permita converter em quantitativa a avaliação qualitativa, surpreendendo que essa tabela valesse se fosse inteiramente silenciada e que não valha porque o júri teve a frontalidade de a referir, e ainda que o que pode suscitar desconfianças não é a mera existência da grelha numérica, mas antes o seu conteúdo, ou seja, a circunstância de o júri ter adoptado determinada escala [por exemplo de 1 a 5] e não outra que porventura fosse exigível ou apropriada”.

73- Ou seja, ainda aqui se entende que não é a mera fixação de uma grelha de pontuação, feita depois de conhecido o conteúdo das propostas, que é em si mesma ilegal, apenas podendo ser ilegal a sua estrutura ou conteúdo, entenda-se quando conduzam a um resultado lesivo das recorrentes e potencialmente desvirtuador da classificação final do concurso.

74- E conclui-se “*não há motivos que justifiquem o aproveitamento da deliberação impugnada, na medida em que a diferença global entre a pontuação dos quatro microcritérios nas duas propostas em causa [0.88], conjugada com a diferença entre a classificação final das mesmas [0.54], permite, à partida, que seja equacionada a hipótese de o concurso dever ter um diferente vencedor*”.

75- Conclusão que confirma que a lesividade, ou a mera susceptibilidade de esta poder ter ocorrido, é um requisito imperativo para o desaproveitamento do acto e do procedimento administrativo concursais.

76- No caso concreto, não se vislumbra qualquer indício de dano, tanto mais que os concorrentes, perante as oportunidades que lhes foram dadas pela Comissão de se manifestarem nunca contestaram ou fizeram quaisquer observações sobre a metodologia que seria usada na avaliação das propostas, para além de que os próprios concorrentes introduziram reajustamentos que nenhum impacto tiveram no resultado relativamente às suas propostas iniciais.

77- E a determinação do dano cabe em primeira linha àqueles cujos interesses poderiam ter sido afectados pela alegada “introdução” de “sub-critério” ou “micro-critérios”.

78- Porém, mesmo admitindo a possibilidade de uma entidade fazer essa apreciação em sede já não administrativa mas sim jurisdicional não se vê como se pode alegar que com essa “introdução” de subcritérios se tenha alterado ou sequer podido alterar o resultado financeiro do contrato, tanto mais que a adjudicação foi efectuada ao concorrente que apresentou o mais baixo preço, apesar da ponderação e avaliação dos restantes critérios.

79- Ainda se invoca o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 3 de Dezembro de 2002, que condenou os sub critérios decididos pelo júri, porque “*além de diferentes dos que o Programa indicava, também estabeleceram formulas estanques de avaliação que conduzem*

ou podem conduzir a resultados diferentes dos que resultariam da avaliação conjunta que o Programa estipulava e por isso não podia ser alterada pelo júri, como efectivamente resultou pela introdução dos aludidos subcritérios e suas pontuações máximas.”

80- Ora, não foi o que aconteceu no caso.

81- Mas prossegue o Acórdão *“O critério de adjudicação tem de ser indicado nos documentos que servem de base ao procedimento como dispõe o n.º 2 do artigo 55.º do DL 197/99, e apenas nesses documentos pode ser indicado, pelo que a referencia do artigo 94.º, n.º 1, do mesmo diploma aos «elementos que interfiram na aplicação do critério de adjudicação estabelecido no programa do concurso» a estabelecer pelo júri até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a entrega de propostas, seja de entender como destinada exclusivamente a complementar e integrar aspectos dos documentos base do concurso, sem introduzir alterações ou inovações. Neste sentido vai também a interpretação deste artigo 94.º n.º 1 efectuada pelos Ac. deste STA de 16.01.2002, Proc. 48358, e de 3.4.2002, Proc. 48441.”*

82- Ora, quais foram as “alterações” ou as “inovações” introduzidas no caso e quando foi que os concorrentes foram “surpreendidos” com a “introdução” de sub-critérios?

83- Admita-se que somente na sessão de negociação. E o que fizeram?

84- Concordaram com a densificação feita e reajustaram as suas propostas (de resto, desprezando a importância da densificação do factor feita pela Comissão), introduzindo só alterações quanto ao preço e quanto ao prazo.

85- Concluindo, nesta situação, similar àquela tratada no antedito Acórdão, dir-se-á o mesmo que *“Por último há que ponderar que o princípio da imparcialidade não se pode considerar infringido, porque não se mostra provado que o estabelecimento pelo júri dos critérios que a recorrente impugna tenha visado beneficiar ou prejudicar algum concorrente ou de algum modo tenha contemplado tais propósitos, mesmo que por factos objectivamente valoráveis, nada sendo sequer adiantado pela recorrente nesse sentido.”* (sublinhado nosso)

86- A necessidade de se cotejarem o procedimento e o resultado final, ou seja, os efeitos que a actuação da Comissão, no plano da introdução de sub-critérios, está clara noutro Acórdão do STA, de 5 de Julho de 2005, em que entendeu que *“a Comissão de Análise das Propostas não*

estava inibida de fixar sub -critérios, sub -factores e grelhas de pontuação numérica ou percentual dos critérios estabelecidos no anúncio ou programa do concurso. Todavia, essa actividade de densificação, concretização ou desenvolvimento do critério de adjudicação indicado nos documentos base tem como limite temporal o final do segundo terço do prazo para entrega das propostas, de acordo com o preceituado no n° 1 do artº 94º do DL 197/99, aplicável ao concurso em debate.”

87- Ressalvando que, mais uma vez, na tramitação dos procedimentos concursais assume maior rigidez a imposição deste limite temporal, sempre se tem de continuar defendendo que *“no aspecto em causa, os princípios da transparência, igualdade, imparcialidade e estabilidade do concurso, aplicáveis em matéria de concursos públicos, consagrados expressamente nos artº 8º, 9º, 11º e 14º do DL 197/99, de 8 de Junho, à semelhança do que já sucedia no âmbito de aplicação do DL 59/99, de 02.03.”*

88- Mais uma vez se questiona se efectivamente se pode concluir pela violação destes princípios.

89- Face à existência dos múltiplos momentos com que cada um dos concorrentes se deparou, primeiro, na negociação, depois, na audiência prévia, e, ainda, ao não ser exercido o direito de reclamar ou de recorrer, quer em sede graciosa quer em sede judicial, estamos certos de que nenhum deles se sentiu lesado com a circunstância de a Comissão ter densificado o critério da “Qualidade Técnica” (dois dias antes da data limite para apresentação de propostas, data esta em que efectivamente foram apresentadas as propostas).

90- E, reitere-se, a jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo que tem sempre afirmado *“que a apreciação das propostas a um concurso deve ser fundada nos princípios da igualdade, transparência, imparcialidade, justiça e boa -fé constitucionalmente consagrados, e que tal passa não só pela não introdução dos chamados sub-critérios ou sub-factores já depois de conhecidos os concorrentes e as suas propostas, isto é, já depois de se ter conhecimento das situações a valorar, mas também pelo respeito do conteúdo substancial dos critérios estabelecidos pela entidade adjudicante, já que, mesmo atempadamente introduzidos, os sub -factores ou micro -critérios se devem limitar a densificar ou a desenvolver os critérios legais ou factores fixados no Anúncio ou Programa do Concurso, não podendo ir para além*

deles. E isto porque só assim será possível defender convenientemente o interesse público e conceder tratamento igualitário e imparcial a todos os concorrentes.” (sublinhados nossos)

91- Ora, foi exactamente o que aconteceu.

92- O critério “Qualidade Técnica” foi apenas preenchido, dado tratar-se de um critério demasiado vago e genérico para ser utilizado sem qualquer preenchimento que o torne quantificável e em nada contribuiu para que não houvesse um tratamento igualitário e imparcial, uma vez que todos os concorrentes o conheceram ao mesmo tempo e tiveram a oportunidade de dele se servirem para ajustar convenientemente as suas propostas.

93- Tendo sido salvaguardada a imparcialidade também foi, neste mesmo caso, salvaguardado o princípio da transparência, pois nada foi subtraído ao conhecimento dos interessados.

94- Ora, nos procedimentos de negociação até é permitida a adaptação das propostas na sessão de negociação, pelo que a densificação até poderá assumir maior fluidez e flexibilidade, mantendo-se a valoração quantitativa dada aos critérios e eventuais subcritérios.

95- O que significa que, estando os concorrentes em tempo de ajustar as suas propostas, a Comissão é obrigada a reequacionar o sentido dado em matéria de concursos quanto aos princípios da estabilidade do concurso, da imparcialidade e da transparência.

96- E a verificação destes princípios não pode perder de vista a questão essencial – a conclusão sobre se houve, e, havendo, em que medida, alteração do resultado financeiro do contrato.

97- Mesmo o Preâmbulo do DL 197/99. a ponto 7. entende, na alínea b) *“Toma-se claro que os diversos elementos que interferem nos critérios de adjudicação (os usualmente chamados «subcritérios») e a sua ponderação têm de ser fixados pelo júri até ao termo do segundo terço do prazo para apresentação de propostas, devendo ser dados a conhecer aos interessados que o solicitem no prazo de dois dias ou no decurso do acto público. Garante-se, assim, a imparcialidade do júri na fixação desses subcritérios e permite-se que os concorrentes deles possam tomar conhecimento antes de elaborarem as suas propostas;”*



98- O que confirma que a imparcialidade aqui se reporta ao conhecimento dos concorrentes para efeitos de estes elaborarem as suas propostas, o que num procedimento negocial não ocorre uma só vez, mais pelo menos duas. E, por certo, há-de reconhecer-se que mesmo após os concorrentes terem apresentado as suas propostas sempre teriam estes a oportunidade de as reformularem dentro dos parâmetros fixados para o procedimento.

99- Por outro lado, tão-pouco foram desvirtuados os princípios da estabilidade ou da intangibilidade, porque o primeiro implica que a regulamentação do concurso (programa de concurso, caderno de encargos e outros documentos que lhe servem de base) se mantenha inalterada durante a pendência do respectivo procedimento e o segundo «traduz a ideia de que com a entrega da proposta, e conseqüente termo do prazo de entrega das mesmas, o respectivo autor fica por ela vinculado, não a podendo alterar ou retirar».

100- A exigência de estabilidade da norma do concurso compreende-se em face da necessidade de se conhecerem exaustivamente as condições lançadas à concorrência porque é em função dos elementos que o integram que são concebidas e elaboradas as propostas dos concorrentes; filia-se igualmente, tal como a inalterabilidade das propostas, no carácter formal do procedimento de concurso.

101- Não é, como se vem dizendo, o que acontece nos procedimentos de negociação, em que os concorrentes se podem servir desses elementos a todo o tempo para reformular as suas propostas na sessão de negociação.

102- Vertendo o entendimento do Parecer da Procuradoria-Geral da República, Procº nº P00002093, de 14.08.2002, homologado em 2002.09.20 (in DR nº 251, de 30 de Outubro de 2002, pág. 18069): *“Portanto, os factores e subfactores estarão presentes sempre que existe enunciação de características objectivas ou sinais para distinguir entre as propostas, os quais hajam de ser considerados como um conjunto, unitariamente, ou formando uma unidade separada (autónoma) dos demais factores ou subfactores. Por outras palavras, são subfactores os elementos de avaliação (apreciação/valorização) das propostas aos quais se atribua autonomia tal que passem a formar uma unidade estanque à qual é atribuída uma valorização separada, por exemplo fixando-se uma certa percentagem para o subconjunto de um factor. Para os efeitos da regulamentação constante do Dec-Lei 59/99, os elementos distintivos entre o parâmetro de avaliação e o subfactor de avaliação são a rígida*

independência ou estanquicidade e a atribuição de uma valorização prefixa, portanto também rígida, ao subfactor, enquanto o parâmetro pode interagir com outros parâmetros e tem de ser avaliado com os restantes dentro do conjunto de elementos que se unificam num determinado factor. (...)

103- *Porém, uma vez que não tinha sido prevista e publicitada oportunamente a avaliação das propostas pela consideração destes subconjuntos autónomos, a comissão estava vinculada a considerar todos os sinais ou elementos das propostas conjuntamente, e embora os pudesse distinguir para efeitos metodológicos, apenas podia valorá-los num juízo de conjunto, estando-lhe vedado outro procedimento.*

104- *(...) é diferente a valoração conjunta de elementos de apreciação ou a sua organização por séries ou subconjuntos com valorações específicas ainda que posteriormente integradas numa ponderação mais alargada, designadamente com pesos predeterminados de cada factor.*

105- *E bem se compreende que assim é, porque quando se trabalha no método de avaliação conjunta de vários elementos um ou dois podem ser determinantes e pode variar o peso por certa associação ou diminuir por outra e quando os elementos de apreciação são espartilhados por subcritérios nenhum deles pode ter maior peso do que o que lhe é predefinido”.*

106- Prossegue o referido Parecer da PGR (publicado no DR n.º 251 de 30/10/2002), no qual se entende que: “13 - No regime do Decreto-Lei n.º 197/99, o júri do concurso pode definir subcritérios, subfactores, micro-critérios e grelhas de pontuação numérica, desde que respeite o critério base fixado no programa de concurso e que o faça até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a entrega das propostas – artigo 94.º;” que confirma que a rigidez quanto à fixação dos ditos subcritérios mantém sempre a sua especial conexão com a elaboração da proposta em si, enquanto elemento em que a mesma assenta.

107- Igualmente, o Acórdão n.º 01977/03 do STA, de 28.07.2004, e, nesse mesmo sentido vão os acórdãos da 1ª Secção do mesmo Tribunal, de 18/6/03, recurso n.º 77/02; de 23/6/04, recurso n.º 622/04, quando pondera a possibilidade de introdução de subcritérios considera que: “... ainda que, eventualmente, tivesse existido alguma ilegalidade com a supressão em causa, no Relatório final de avaliação das propostas - o que se não está a admitir, antes se

torna, no caso, desnecessário apurar – , certo é que a mesma não teve nenhum reflexo na avaliação final do factor em questão, e, conseqüentemente, na posição da Recorrente no concurso, pelo que, conforme tem sido orientação pacífica deste Supremo Tribunal, o alegado “vício” nunca poderia relevar como fundamento de anulação do acto.” (v. entre outros, acórdão de 13.2.00, recurso nº 48 403; acórdão de 2.7.02, recurso nº 41 358), encontrando como parâmetro de aferição dessa violação a verificação de umnexo de causalidade entre a introdução do subcritério, a ordenação dos concorrentes e, a final, o resultado final do concurso.

108- Em sentido igualmente claro vai o Acórdão de Supremo Tribunal Administrativo nº 048079, de 13 Outubro 2004, que profere a seguinte decisão: “I - A observância dos princípios da legalidade, justiça, igualdade, transparência e imparcialidade que devem presidir ao procedimento concursal obriga a que na apreciação das propostas se não introduzam subcritérios já depois de conhecidos os concorrentes e as suas propostas, pois que só assim será possível impedir a introdução de factores de diferenciação e de valoração em função desse conhecimento e só assim será possível evitar a possibilidade de um tratamento desigual e injusto dos concorrentes, beneficiando uns em detrimento de outros. II - Deste modo, e em obediência a tais princípios, a haver utilidade ou necessidade na criação de subcritérios, estes têm de ser anunciados antes de serem conhecidas as situações a valorar e têm de respeitar o conteúdo substancial dos critérios ou factores anteriormente fixados. III - Ainda que nem sempre seja fácil traçar a fronteira entre aquilo que pode ser considerado como um subcritério e aquilo que o não é já que, por vezes, a distinção entre um subcritério e o discurso fundamentador da decisão adoptada é bem ténue, atentas as semelhanças que se podem estabelecer entre eles, pode afirmar-se que a justificação dessas decisões, desde que se contenha nos limites dos critérios de avaliação, nunca poderá ser vista como constituindo a criação de subfactores não previstos. E, para além disso, a criação destes tem de significar a construção de um elemento avaliativo com autonomia em relação ao critério que visam subdividir de tal forma que lhe seja possível atribuir uma valoração separada.”

109- E na mesma linha de causalidade esteve o Acórdão de Supremo Tribunal Administrativo nº 045826, de 31 Maio 2000, em que se entende que “III - Era legal a definição, pela entidade impulsionadora do concurso, de subfactores ou parâmetros de 2º grau, desde que eles desdobrassem com fidelidade e correcção lógica o conteúdo de factores dotados de cariz abstracto. V - A mera inclusão de um parâmetro na fórmula destinada a avaliação das

propostas é significativa do valor absoluto que a esse parâmetro se atribuiu, e as diferentes pontuações previstas na fórmula revelam os valores relativos que aos vários parâmetros se pretendeu conferir.”

X X X

110- Num procedimento negocial, porém, a conteudização pela Comissão de um subcritério na sua primeira reunião, dois dias antes da entrega das propostas não impede a sua consideração pelos concorrentes na elaboração das suas propostas e muito menos impede quaisquer ajustamentos às mesmas na sessão de negociação, momento preponderante para a configuração das versões finais das propostas a serem avaliadas para efeitos de adjudicação.

111- Em abono da verdade, não foi feito mais do que respeitar os intrínsecos limites avaliativos da Comissão porquanto a “metodologia e recursos humanos afectos” sempre estariam contidos naquele mesmo critério de “Qualidade Técnica” e não num outro qualquer, por somente restarem os critérios de preço e prazo, o que todos os concorrentes entenderam porque foi com reporte a estes elementos que fizeram as suas propostas (ajustáveis em sede de sessão de negociação).

112- No caso concreto, a Comissão explicitou e justificou, mas não introduziu elementos estranhos ou diferentes dos previstos no convite, desde o primeiro momento do procedimento, tão pouco os concorrentes pediram a acta da Comissão, de que constou, desde a primeira reunião, o critério da “Qualidade Técnica” convenientemente preenchido e densificado, nem sequer solicitaram quaisquer tipo de esclarecimentos.

113- Parece razoável entender que nos procedimentos concursais, efectivamente, a introdução de novos elementos relevantes para a classificação e graduação das propostas tenha como limite temporal o conhecimento do conteúdo dessas mesmas propostas, já que o contrário é susceptível de gerar séria desconfiança de que se visa subverter, de forma encapotada, a ordem de classificação dos candidatos, desequilibrando o concurso e falseando as razões da sua decisão final.

114- Mas fala-se de novos elementos, de novos factores, de novos subfactores, de novas valorações parciais e de novas valorações globais.

115- Ora, por maioria de razão, nos procedimentos de negociação, como foi o caso em apreciação, a actuação da Comissão deve ser considerada conforme com os vários princípios inerentes à contratação pública, uma vez que tal fixação foi anterior à apresentação das propostas, propostas essas susceptíveis de serem ajustadas em função dos factores ou subfactores fixados.

116- Também é de trazer à colação o entendimento do STA (ver AC STA/Pleno de 06.10.2005, Rº0227/04]) ao concluir que *impondo as regras do concurso que a avaliação qualitativa se traduza em resultados quantitativos, nada impede que o júri preveja que aos resultados qualitativos típicos correspondam determinados valores numéricos*, e que, assim sendo, *tal grelha quantitativa poderá ser ilegal em virtude da sua estrutura ou conteúdo, mas não pelo facto de meramente existir para cumprimento da função de transpor a avaliação qualitativa em quantitativa*.

117- Como é referido pela jurisprudência do acórdão do Pleno da Secção Administrativa do STA, a que aderimos, não é a mera fixação de uma grelha de pontuação, feita depois de conhecido o conteúdo das propostas, que é em si mesma ilegal, apenas podendo ser ilegal a sua estrutura ou conteúdo.

118- E essa ilegalidade acha-se dependente, a sua confirmação, de um “*resultado lesivo das recorrentes e potencialmente desvirtuador da classificação final do concurso.*”

119- Risco que, em passo algum do procedimento, pôde ter ocorrido e disso foi prova absoluta a anuência na sessão de negociação sobre a fixação do mesmo e o silêncio confirmativo, em sede de audiência prévia, sobre a regularidade e bondade do mesmo.

120- Entendimentos que o Tribunal de Contas tem sufragado nesta especial conexão encontrada entre a suposta ilegalidade cometida e o resultado real efectivamente achado.

121- Assim, veja-se o Acórdão nº 87 /2003, de 23 de Julho - 1ªS/SS - Proc. Nº 1 176/03, que, após ter avocado a melhor doutrina sobre a matéria conclui: “*Assim acontece, por exemplo, com a fixação dos critérios que devem presidir à adjudicação. E mais ainda se esses critérios tiverem sido publicitados e com repercussões relativamente a terceiros, no caso os eventuais interessados em contratar com a Administração.*”

ART

Ora, no caso em apreço, o que sucedeu foi que a CMC se desvinculou dos critérios que previamente fixou e publicitou para efeitos de adjudicação. Fez saber aos concorrentes que as propostas seriam avaliadas de acordo com uma fórmula aprovada que levaria em consideração a conjugação dos três factores e respectiva ponderação (preço – 45 %; prazo de execução – 35 %; e valor técnico da proposta - 20%) e depois, quando da decisão adjudicatória, apenas relevou o factor preço escolhendo a proposta de menor valor.

Tendo-se desvinculado, como se desvinculou, dos critérios adjudicatórios previamente fixados, com a adjudicação decidida a CMC violou os princípios essenciais à contratação pública antes enunciados, transformando-a em adjudicação por ajuste directo quando, atendendo ao valor em causa era obrigatória a realização prévia de concurso público.”

122- E, no mesmo sentido foi o Acórdão nº 325 /06-7.Nov.-1ªS/SS - Proc. nº 1642/06, que acabou por reconsiderar a recusa de visto, numa situação em que a falta de indicação da fórmula matemática usada para encontrar a proposta economicamente mais vantajosa se confirmou não ter tido efeitos práticos no resultado financeiro do contrato. *In casu* “no anúncio e no programa do concurso o dono da obra não publicitou a fórmula matemática que iria usar no subfactor “valor da proposta”.

Ora, a publicitação dos factores e respectivas ponderações, desacompanhada da indicação de qualquer fórmula matemática a utilizar na sua aplicação, aliada ao critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa leva, intuitivamente, os concorrentes a considerarem que, para o caso, quanto menor fosse o preço apresentado mais valorizada seria a sua proposta no factor preço, factor a que o dono da obra, com uma ponderação de 70%, atribuiu a maior relevância.

Porém, a fórmula adoptada pela comissão de análise, que não foi previamente publicitada, subverte este critério, designadamente ao classificar com a mesma pontuação todas as propostas de valores inferiores a 75% do preço base, independentemente da percentagem do desvio em relação a este.

Ao utilizar na avaliação do subfactor “valor da proposta” uma fórmula matemática que não publicitou o dono da obra violou o disposto no ponto 21 do Programa de Concurso tipo, aprovado pela Portaria nº 104/2001, de 21 de Fevereiro e, por conseguinte, a al. e) do nº 1 do artº 66º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato, sendo, por isso e nos termos da al. c) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, alterada pela Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, fundamento de recusa de visto.

Porém, o n.º 4 do mesmo artigo 44º permite que, nestes casos, o Tribunal, em decisão fundamentada, conceda o visto acompanhado de recomendações no sentido de serem supridas ou evitadas no futuro tais ilegalidades.

123- Igualmente, no Acórdão n.º 97 /2003-30.Set-1ªS/SS, Proc. n.º 1 628/03 concluiu pela recusa de visto num caso em que “a não publicitação da ponderação dos factores de avaliação e a sua fixação pela Comissão de Análise das propostas bem como a alteração dos mesmos já depois de conhecidas as propostas concorrentes violou o disposto no artº 66º, nº 1, al. e) do Decreto-Lei nº 59/99 e retirou ao procedimento prévio à adjudicação a natureza de concurso público, exigível no caso em presença”, conduziram à alteração do resultado financeiro do contrato.

124- Da mesma forma se entendeu no Acórdão n.º 67/08, de 20 de Maio de 2008-1.ª S/SS Proc. N.º 199/08, num caso em que “a Comissão de Análise procedeu à análise das propostas apresentadas, criou sub factores, atribuiu-lhe as respectivas ponderações e propôs a adjudicação.” E em que “os sub factores integrantes do factor “Qualidade e valia técnica da proposta” só vieram a ser clarificados pela Comissão de Análise no momento da concreta avaliação das propostas, ainda que reportando-se aos elementos referidos no Programa de Concurso num ponto respeitante a outra matéria.

Porque “esses sub factores não se encontravam referenciados em sede própria, no ponto 21 do Programa, relativo ao Critério de Adjudicação, embora fossem referidos, de forma descontextualizada, no ponto 15.1., relativo aos documentos de habilitação a apresentar pelos concorrentes” concluiu que os mesmos “Eram, portanto, de difícil identificação por um normal destinatário.”

Igualmente prossegue-se “No que se refere ao peso relativo de cada um desses sub factores, ele foi, de todo, definido, de forma inovatória, pela Comissão de Análise no momento da concreta avaliação das propostas, sem qualquer base de sustentação no que se encontrava definido no Programa de Concurso.” Daí que “O momento tardio em que tais clarificações e inovações foram introduzidas na avaliação das propostas ofende, não apenas as normas citadas, mas também normas comunitárias e vários princípios fundamentais e bens jurídicos acautelados pelas regras da contratação pública. Desde logo, o conhecimento oportuno dos elementos que interviriam na avaliação das propostas e da respectiva ponderação é um importante critério para uma adequada formulação da proposta, por parte dos concorrentes, sendo susceptível de influenciá-la.”

ATA

*E refere-se: “(...) hoje constitui elemento fundamental do concurso que o particular tenha um real conhecimento dos elementos que irão fundamentar a escolha final da Administração para poder elaborar a sua proposta: neste sentido, a lei obriga a uma prévia restrição da discricionariedade na escolha final.” (Margarida Olazabal Cabral, em *O Concurso Público nos Contratos Administrativos*, página 207)*

125- Ora, parece ficar claro que a fundamentação da recusa de visto assenta no facto de os concorrentes não conhecerem a densificação de um critério, ou conhecerem outra ou uma outra ponderação, e que de nada lhes serviu porque não puderam contemplar ou valorar convenientemente esse subcritério nas suas propostas e que houve um real dano provocado por esta omissão: a alteração do resultado financeiro do contrato.

126- O que não aconteceu no caso concreto que vem apontado pelos serviços do Tribunal como uma ilegalidade.

127- Idêntico entendimento foi perfilhado pelo Acórdão de 23 de Janeiro de 2007 do Pleno da Secção de Contencioso do Supremo Tribunal Administrativo, em que se começa por evidenciar que: *“A observância dos princípios da legalidade, justiça, igualdade, transparência e imparcialidade que devem presidir ao procedimento concursal obriga a que na apreciação das propostas se não introduzam sub critérios ou sub factores de avaliação já depois de conhecidos os concorrentes e as suas propostas, pois que só assim será possível impedir a introdução de factores de diferenciação e de valoração em função desse conhecimento e só assim será possível evitar a possibilidade de um tratamento desigual e injusto dos concorrentes, beneficiando uns em detrimento de outros”.*

128- Por outro lado, na linha do entendimento adoptado pelo Acórdão de Supremo Tribunal Administrativo nº 0132/03, de 28 Maio 2003, *“VII - Estando em causa no princípio da boa fé a possibilidade de relevância da confiança suscitada nos particulares pela actuação da Administração, não se pode considerar demonstrado que um acto enferme de violação de tal princípio se não se demonstra que o concorrente a concurso público de fornecimento apresentou proposta sem os requisitos exigidos por ter sido induzido em erro por actos praticados pela Administração.”* (sublinhado nosso).

129- Pelo que, muito menos houve qualquer violação do princípio da boa fé, pois que a falta de notificação aos concorrentes do conteúdo dado ao critério “Qualidade Técnica” não induziu em erro qualquer concorrente, não foi deficientemente percebido por algum deles ou mereceu menor ou diferente valoração pela Comissão.

130- Afigura-se-nos, portanto, que não é necessário recorrer a juízos de prognose para aferir se houve alteração do resultado financeiro do contrato, porquanto o caso presente evidencia que a alegada falta não teve, real e efectivamente, qualquer repercussão nas negociações, nem nas reformulações das propostas, nem no iter cognoscitivo percorrido pela Comissão para construir o seu raciocínio na proposta de adjudicação que elaborou, nem por fim tão-pouco na intenção de adjudicação ou na adjudicação.

X X X

131- Após tudo o que se referiu, há que considerar o que a lei estabelece relativamente à responsabilidade financeira, nomeadamente tendo em vista compreender os moldes em que se considera existirem ou estarem confirmados os pressupostos para a instauração de eventual procedimento de responsabilidade financeira.

132- A lei exige, para além da prova da materialidade da acção ou omissão aí tipificadas, a culpa do agente – artigos 61º-nº 5, 65º-nº 3, 4 e 6, 66º-nº 3 e 67º-nº 3 da Lei nº 98/87– ou a sua negligência.

133- Nas palavras do Tribunal de Contas (SENTENÇA Nº 03/2008 (Processo n.º 4 JC/2007))
“... a responsabilidade sancionatória, no âmbito do direito financeiro, impõe o recurso ao direito penal e aos conceitos de culpa aí definidos, pois não é concebível postergar tais conceitos e princípios quando se apela, na Lei n.º98/97, à necessidade de se comprovar a culpa do agente como elemento integrador da infracção, sendo pacífico que os conceitos ordenadores dos diversos regimes sancionatórios nas múltiplas áreas do Direito se devem adequar aos princípios e conceitos estruturantes do direito penal, onde estão mais solidificados e têm recebido desenvolvido tratamento.

O Código Penal assinala, na parte introdutória que “um dos princípios basilares do diploma reside na compreensão de que toda a pena tem de ter como suporte axiológico-normativo uma culpa concreta”.

Há pois que analisar se a concreta conduta dos Demandados justifica uma censura e reprovação por não corresponder e se enquadrar nas que seriam exigíveis a um responsável da administração confrontado com o circunstancialismo apurado no processo.” (sublinhados nossos)

X X X

134- Enquadrando a culpa assacável pelo Tribunal em matéria de responsabilidade financeira parece-nos curial compreender o mesmo conceito na sua sede por excelência.

135- De acordo com a matriz do Código Penal só é punível o facto praticado com dolo ou, nos casos especialmente previstos na lei, com negligência.

136- Age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz: (a) representar como possível a realização de um facto que preenche um tipo de crime, mas actuar sem se conformar com essa realização; ou (b) não chegar sequer a representar a possibilidade de realização do facto.

137- Ora, como resulta da matéria de facto provada, o signatário não representou como possível a realização de um facto que preencha um qualquer tipo de infracção o que logo afasta a negligência consciente.

Mas também deve ter-se afastada a negligência inconsciente, uma vez que não chegou sequer a representar a possibilidade de realização do facto,

138- O que nos remete para a verificação do cumprimento dos deveres de cuidado esperados de um bom gestor.

139- A negligência consiste na violação do dever objectivo de cuidado adequado a evitar a produção de um facto que integra um tipo legal de crime.

Tal previsibilidade, em concreto, da realização do facto só pode afirmar-se quando esta é a consequência normal, típica ou adequada da conduta levada a cabo pelo agente.

140- Nos termos do preceituado no artigo 15.º do Código Penal, “age com negligência quem, por não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, representa como possível a realização de um facto correspondente a um tipo de crime,

mas actua sem se conformar com essa realização, ou não chega sequer a representar a possibilidade da realização do facto”.

141- A negligência é, pois, no ensinamento do Prof. Figueiredo Dias, “a expressão de uma atitude descuidada ou leviana perante o «dever-ser» jurídico-penal”.

142- Donde decorre que a verificação do tipo de ilícito inerente à negligência, para além da efectiva produção do resultado, pressupõe por um lado a possibilidade de prever o perigo da realização do tipo, e por outro uma actuação que não observa o cuidado objectivamente requerido.

143- Existe em qualquer momento do procedimento de negociação em causa algum indício, a partir do qual se possa ao menos sequer presumir, ao menos antever, de que o signatário violou um qualquer dever objectivo de cuidado ou que tenha feito uso indevido do princípio da confiança que segue enquanto gestor da coisa pública?

144- Não se percebe qual.

145- É que a imputação de uma infracção, ainda que a título de mera negligência, consiste na formulação de um juízo de censura ao agente por não ter agido de outro modo, de acordo com o que a ordem jurídica lhe impunha, conforme podia e devia (no âmbito de um dever geral de atenção, de cuidado, de consideração pelos interesses alheios).

146- Ou seja, o traço fundamental situa-se, pois, na omissão de um dever objectivo de cuidado ou diligência (não ter o agente usado aquela diligência exigida segundo as circunstâncias concretas para evitar o evento).

147- Necessário ainda se torna que a produção do evento seja previsível (uma previsibilidade determinada de acordo com as regras da experiência dos homens, ou de certo tipo profissional de homens), e só a omissão desse dever impeça a sua previsão ou a justa previsão.

148- Como se pronuncia o Professor Jorge de Figueiredo Dias (In Direito Penal, Parte Geral, Tomo I, Coimbra Editora, 2004, págs. 630 e segs.) “... *O facto negligente não é, simplesmente, uma forma atenuada ou menos grave de aparecimento do correspectivo facto doloso: é "outra*

coisa", em suma é um aliud relativamente ao facto doloso correspondente...desenhando-se entre eles simplesmente uma fronteira a marcar o território onde acaba o dolo eventual e começa a culpa consciente, constituindo como que degraus de uma escada que se seguem uns aos outros...o facto doloso e o facto negligente têm, cada um, o seu tipo de ilícito e o seu tipo de culpa próprios e distintos.

O essencial da definição reside, porém, no proémio unitário, sendo aí que se contém o tipo de ilícito (a violação do cuidado a que, segundo as circunstâncias, o agente está obrigado, isto é, a violação do cuidado objectivamente devido) e o tipo de culpa (a violação do cuidado que o agente, segundo os seus conhecimentos e capacidades pessoais, está em condições de prestar).

Somente quando o tipo de ilícito negligente se encontra preenchido pela conduta tem então sentido indagar se o mandato geral de cuidado e previsão podia também ter sido cumprido pelo agente concreto, de acordo com as suas capacidades individuais, a sua inteligência e a sua formação, a sua experiência de vida e a sua posição social.

Toda esta indagação ultrapassa já o nível do tipo de ilícito e situa-se no (e conforma o) tipo de culpa do facto negligente.

O elemento que parece conferir especificidade ao tipo de ilícito negligente é a violação, pelo agente, de um dever objectivo de cuidado que, no caso, sobre ele juridicamente impendia.

Para os autores que destacam a "violação do cuidado objectivamente devido" como elemento específico dos tipos de ilícitos negligentes parece ficar próxima a ideia de que, com uma tal violação, é o desvalor de acção próprio do facto negligente que assim se revela; desvalor ao qual haveria de acrescer um desvalor de resultado traduzido na " produção, causação e previsibilidade daquele".

Ora, "a não observância do cuidado objectivamente devido não torna perfeito, por si própria, o tipo de ilícito negligente, antes importa que ela conduza - como expressamente afirma o artigo 15º do Código Penal - a uma representação imperfeita ou a uma não representação da realização do tipo. Em suma, na negligência consciente o tipo subjectivo residirá na deficiente ponderação do risco de produção do facto, na inconsciente na ausência de pulsão para a representação do facto.

Tanto basta para, nesta base, se estar autorizado - se tal for dogmática e sistematicamente conveniente - a construir o "tipo subjectivo de ilícito negligente"."

149- Posto o que se conclui que os elementos da negligência (o dever objectivo de cuidado, capacidade de cumprimento desse dever aferida de acordo com o critério do homem concreto

e previsibilidade do resultado) têm de estar definitiva e inequivocamente encontrados para se imputar um facto a título de negligência.

150- E, com o devido respeito, parece manifestamente exorbitante encontrar a verificação desses requisitos e construir uma tese de imputação de falta ainda que a título de negligência ao signatário.

151- Como defender que não procedeu com o cuidado exigível se o resultado não sofreu qualquer modelação em face da alegada introdução de um sub-critério? Como defender que previa o resultado se em nada influenciou o mesmo?

152- Há ainda que atender que a negligência se encontra sujeita (além do limite imposto pelo princípio da tipicidade previsto no artigo 13º do Código Penal) a uma dupla limitação.

153- Por um lado, uma limitação de cariz subjectivo, que consiste na possibilidade ou capacidade do agente, segundo as circunstâncias do caso e as suas capacidades pessoais (critério do homem concreto), de prever, ou prever correctamente, a realização do evento, ou seja, a sua capacidade de cumprir o dever de cuidado.

154- Por outro lado, existe uma limitação objectiva, ou seja, a ocorrência do resultado deve ser previsível pelo agente, previsibilidade essa determinada de acordo com as regras gerais da experiência dos homens (cfr. Eduardo Correia, in Direito Criminal, Livraria Almedina, 1963, I vol., págs. 425, e ss.).

155- Ora o dever objectivo de cuidado, na esteira de Jescheck, como desdobra em dois momentos: antes de mais, numa exigência de cuidado interno, isto é, de avaliação do perigo para o bem jurídico: só a representação da possibilidade de ocorrência de um perigo para o bem jurídico impõe ao agente tomar as medidas de cuidado indispensáveis à sua não verificação. Desta avaliação decorre o segundo momento constitutivo do dever de cuidado, o chamado cuidado externo, ou seja, «o dever de realizar um comportamento exterior correcto em ordem a evitar a produção do resultado típico» (ob. cit, p. 799).

156- Sem negligência e sem falta do dever objectivo de cuidado, muito menos parece poder imputar-se-lhe alguma espécie de culpa.

157- Vejamos, então, se o signatário agiu com culpa.

158- Onde é que se descortina a prova de que este agiu de forma deliberada e consciente com o intuito de não cumprir os preceitos legais? Subsiste lugar para invocar a culpa inconsciente?

159- Para além de que o signatário agiu no convencimento de estar a cumprir a lei, o que é um dos primeiros elementos para a afastar, está igualmente afastado o segundo requisito, porque nem a imputação compreendida na 1ª p do nº 1 do artigo 16º do Código Penal (“*erro sobre elementos*” do ilícito), lhe é censurável (artigos 16º, 3 e 15º CP).

160- Ora, entende o signatário que não se mostram preenchidos os pressupostos de facto de que está estritamente dependente a imputação de qualquer ilícito contra-ordenacional, em sede de responsabilidade financeira sancionatória, que lhe vem imputado pelos serviços desse Tribunal, uma vez que toda a sua actuação e a da Comissão no procedimento de negociação em causa não teve qualquer repercussão na marcha do procedimento, nem influenciou ou alterou o resultado financeiro do contrato.

X X X

161- De facto, em abono da verdade, o signatário agiu da forma que lhe pareceu ser a melhor para defender o interesse público, a sua decisão (em conjunto com os restantes membros da Comissão) em nada influenciou a marcha normal do procedimento, sobre a mesma nunca qualquer concorrente se pronunciou, nem nas negociações nem em sede de audiência prévia, não foram solicitados quaisquer esclarecimentos sobre a alegada omissão, nenhum dos concorrentes alterou a sua proposta nesse critério em particular de forma a que isso o posicionasse preferencialmente face aos demais ou algum foi prejudicado com essa densificação do critério, não foi influenciada a decisão de adjudicação por força daquela, não houve qualquer reclamação ou recurso por causa da mesma.

162- Assim sendo, e dado que o princípio *in dubio pro reo* é um efectivo princípio jurídico, que confere ao signatário o direito a carrear para o processo a verdade material e a oferecer ao Tribunal todos os factos, como prova de que não reconhece a sua actuação como merecedora de censura, solicita o signatário que seja ponderada a realidade dos factos.

163- Em seu favor não pode ainda o signatário alhear-se da linha de jurisprudência penal, em sede de averiguação de culpa, independentemente da espécie ou grau, que defende que, se os indícios não forem bastantes para persuadirem o Tribunal da culpabilidade do acusado, fazendo nascer a convicção de que efectivamente lhe será assacada a culpa, não lhe deve ser instaurado qualquer processo de responsabilidade financeira.

164- O princípio *in dubio pro reo*, omnipresente na fase de julgamento, está também presente e faz-se respeitar mesmo na fase de inquérito e de instrução, pelo que apenas pode afastar-se em presença de todos os elementos constitutivos de um tipo legal de infracção.

165- E para que tal aconteça, terá de existir no processo matéria probatória suficiente que lhes sirva de suporte fáctico.

O que, com o devido respeito, não é o caso.

E, assim sendo, invoca o signatário que lhe seja feita elementar JUSTIÇA,

Lisboa, 17 de Novembro de 2008



António Adriano Almeida
Director de Serviços de
Administração e Gestão

Anexo: 6 documentos

Beatriz Martins
Rua da Presa, Lote 20 – 4.º C
Serra das Minas
2735-441 Rio de Mouro

Exmo. Senhor
Director-Geral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ Refª
Proc. n 06/08-Audit
DA III.1

Data
2008-11-03 / 17900

ASSUNTO: Auditoria ao Programa “PO1 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Beatriz Martins, notificada do ofício de V. Exa, acima referenciado, e no que concerne especialmente à situação concreta a que reporta o Anexo I D do Relatório, respeitando ao facto de não ter sido solicitado ao Instituto de Informática o parecer prévio previsto no artigo 13.º e no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto n.º 196/99, de 8 de Junho, para instrução do processo de aquisição de bens e serviços de informática de valor superior a três quartos do limiar comunitário (cfr. secções 2.4.4 e 2.5.4, conclusão n.º 37 e Anexo I D do Relatório), vem apresentar as suas alegações nos termos e com os fundamentos seguintes:

1 - A signatária, está na situação de aposentada desde 1 de Agosto passado. Enquanto técnica profissional especialista principal competia-lhe desempenhar funções de natureza executiva, enquadradas em directivas bem definidas (cfr. mapa anexo ao DL n.º 248/85, de 15 de Julho).

Foi nesse contexto que a signatária subscreveu a informação n.º 000828/2006/SG, de 5 de Maio.

Isto é, no rigoroso cumprimento de ordens superiores e sob supervisão do seu superior hierárquico.

DGTC 19 11 08 22490

Beatriz Martins
Rua da Presa, Lote 20 – 4.º C
Serra das Minas
2735-441 Rio de Mouro

Conforme nota de transmissão que se anexa (doc. n.º 1), foi remetida ao seu superior hierárquico, Dr. Ramires de Sousa, pela Direcção de Serviços de Informática, a informação n.º 000783/2006/SG, de 2006-05-04 (doc. n.º 2) para análise e finalização do procedimento.

Ora, a signatária limitou-se a transcrever a citada informação, completando-a, de acordo com as instruções precisas, recebidas do seu superior hierárquico, como era habitual, uma vez que a signatária não detinha qualquer experiência na área da contratação pública, nem havia recebido qualquer formação sobre a matéria, acrescentando ainda que a sua carreira profissional havia sido desenvolvida, durante vinte e sete anos (27), exclusivamente, na área de secretariado.

Refira-se ainda que o referido dirigente, Sr. Dr. Ramires de Sousa, Director de Serviços, era o único jurista na unidade orgânica e portanto o único com conhecimentos técnicos para acompanhar os procedimentos.

2 – No que toca ao procedimento em si, importa dizer:

a) Dispõe o nº1 do artigo 12.º do Decreto Lei n.º 196/99, de 8 de Junho, que “... *Os processos referentes à locação ou aquisição de bens de informática de montante, sem IVA, superior a três quartos do valor fixado por portaria do Ministro das Finanças para o limiar comunitário dos contratos de fornecimento de bens e serviços são obrigatoriamente submetidos a parecer prévio da entidade de coordenação sectorial do respectivo ministério...*”

b) Dispõe ainda o nº1 do artigo 13.º do citado diploma que “... *As entidades de coordenação sectorial podem solicitar ao Instituto de Informática parecer prévio sobre os processos que lhe sejam submetidos, o qual deve ser emitido no prazo de 15 dias úteis após a sua recepção*”.

c) A Secretaria-Geral do MEI (SGMEI) é entidade legalmente designada como *entidade de coordenação sectorial* prevista no art. 9º do Decreto-lei nº 196/97, como aliás é salientado no último parágrafo da secção 2.4.4 do Relatório.

3 – Face ao anteriormente exposto nas alíneas a) a c), foi entendimento dos serviços da SGMEI, que sendo a SGMEI a entidade de coordenação sectorial, com as competências fixadas no art. 10º do citado diploma, não se justificava nem se compreendia a conveniência da SGMEI ter de emitir um parecer para si própria.

31

Beatriz Martins
Rua da Presa, Lote 20 – 4.º C
Serra das Minas
2735-441 Rio de Mouro

De facto a SGMEI, enquanto entidade de coordenação sectorial, havia definido linhas de orientação para as tecnologias de informação, garantindo a interoperabilidade entre os sistemas de informação dos diversos serviços e Organismos do MEI e, conseqüentemente, estava auto vinculada às referidas linhas de orientação fixadas e ao cumprimento das competências definidas nas Leis Orgânicas do MEI e da SG.

É certo que o legislador, ao incluir no Decreto Lei nº 196/99 a norma constante do nº1 do art.12º, pretendeu salvaguardar a uniformização e compatibilização/interoperabilidade das aquisições de meios informáticos em cada Ministério, designadamente as de valor mais significativo, pelo que isso poderia representar de eventuais investimentos não produtivos.

Mas também é certo que, pelo facto da SGMEI ser entidade de coordenação sectorial, estava garantida a tal uniformização e compatibilização no processo aquisitivo em causa, cuja finalidade e justificação estão bem patentes na Informação I-INF/00828/20067SG.

Ainda e uma vez mais, a signatária não pode deixar de referir que como já se demonstrou, **a referida informação, que subscreveu, com toda a fundamentação, veio elaborada dos competentes serviços informáticos, naturalmente com competência para o efeito, tendo a signatária se limitado a transcrevê-la.**

4 – Sobre o pedido de parecer ao Instituto de Informática, e tal como explicitado anteriormente no ponto 2, o legislador determinou a faculdade das entidades de coordenação sectorial poderem solicitar tal parecer. Salvo o devido respeito pela opinião expandida pelos distintos Auditores, é uma faculdade, não é uma obrigação.

Foi com esta convicção que os competentes serviços da SG, atento o articulado do diploma, entenderam não haver obrigação de solicitar tal parecer.

Face a tudo quanto antecede, e salvo melhor opinião, não se alcança como possa ter havido violação dos citados artigos e em consequência o cometimento de qualquer infracção geradora de responsabilidade financeira, por não ter sido solicitado ao Instituto de Informática o parecer em causa.

Termos em que:

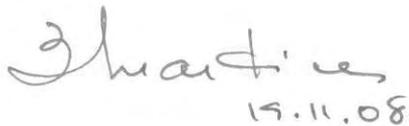
- a) Se requer ao Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área que em consequência do alegado seja ilibada da infracção de que é acusada;

31

Beatriz Martins
Rua da Presa, Lote 20 – 4.º C
Serra das Minas
2735-441 Rio de Mouro

b) A não ser assim, solicita-se que se considere que houve simplesmente negligência na sua actuação e como tal seja relevada a responsabilidade pela infracção financeira que lhe é imputada, uma vez que se preenchem os requisitos das alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Setembro, 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.

E.D.



15.11.08

Beatriz Martins

GPA

GOUVEIA PEREIRA & ASSOCIADOS
Sociedade de Advogados, R.L. | Law Firm

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO-GERAL

Avenida Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045, Lisboa

P.M.P.

Lisboa, 19 de Novembro de 2008

Ref.: Processo n.º 06/08-Audit - DA III.1

Exmos. Senhores,

Junto remeto Alegações, 14 (catorze) documentos e respectivas cópias legais, apresentadas no âmbito do processo acima referenciado, solicitando o seu encaminhamento aos autos.

Agradecendo antecipadamente a atenção dispensada, subscrevo-me, com os melhores cumprimentos,

Atentamente,



Patrícia Vinagre e Silva

IGTC 19 11'08 22501

TRIBUNAL DE CONTAS

DIRECÇÃO-GERAL

PROCESSO n.º 06/08-Audit - DA III.1

Exmos. Senhores,

ANABELA DAMÁSIO CAETANO PEDROSO, residente na Praceta Florbela Espanca, 1 – 11 A, 2795-501, Carnaxide, notificada que foi para, no prazo de 10 dias úteis, apresentar as alegações que tiver por convenientes referente ao Relato de Auditoria n.º 06/08 – Audit., vem, pelo presente, em cumprimento do Despacho do Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro da Área, exarado no processo supra referenciado, apresentar

ALEGAÇÕES

Nos termos e com os seguintes fundamentos:

1. PRESSUPOSTOS DA NOTIFICAÇÃO A QUE ORA SE RESPONDE

1.º

O “Relato de Auditoria” a que ora se responde foi emitido no âmbito da Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

2.º

Com relevância para o caso em apreço, nomeadamente para a Exponente, é descrito no mencionado “Relato de Auditoria”, o enquadramento factual sumário da execução do Programa Nacional das Compras Electrónicas.

Assim:

3.º

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003, de 12 de Março, define as prioridades de intervenção no domínio das compras electrónicas cometidas à Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento (adiante UMIC), estabelecendo como uma das prioridades a generalização das compras electrónicas.

4.º

Por forma a dar cumprimento ao estipulado nessa mesma Resolução do Conselho de Ministros, a UMIC procedeu ao lançamento do Programa Nacional de Compras Electrónicas com a contratação da prestação de serviços de Implementação e Operacionalização do Projecto Piloto de Compras Electrónicas.

5.º

Para esse efeito, e na sequência de autorização superior (Informação n.º 121, datada de 26 de Junho de 2003), foram lançados sete procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio para implementação do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas nos Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Habitação, da Segurança Social e Trabalho, da Defesa Nacional, da Presidência do Conselho de Ministros, da Educação, da Justiça e da Saúde.

6.º

No âmbito de tais procedimentos foram consultadas as empresas Tradecom.pt, Forum B2B, Bizdirect e lwaytrade.

7.º

Sendo que, na sequência da celebração dos respectivos contratos, e embora o Projecto-Piloto de Compras Electrónicas tenha cumprido os objectivos iniciais definidos pela UMIC, para implementar a sua estratégia de generalização, foram celebrados aditamentos, em 2004, com fundamento na alínea e) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de Junho (adiante 197/99).

8.º

Uma vez atingidos os objectivos propostos para a fase piloto, estavam, em tão, criadas as condições para proceder à Generalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas.

9.º

Para esse efeito, isto é, para a generalização do Projecto-Piloto, foram celebrados contratos adicionais aos contratos inicialmente celebrados, por ajuste directo, tendo sido invocado como fundamento jurídico a alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

10.º

Tais contratos adicionais tiveram na sua base Informações Internas (aleadamente) subscritas pela Exponente que, à data dos factos, era Coordenadora da UMIC.

11.º

Assim, as Informações Internas que estão em causa nos presentes autos, e que aleadamente foram subscritas pela ora Exponente, são as n.ºs 335/UMIC/04, de 28 de Outubro de 2004, 353/UMIC/04, de 18 de Novembro de 2004, 369/UMIC/04, 370/UMIC/04, ambas datadas de 5 de Dezembro de 2004, 378/UMIC/04, 379/UMIC/04, estas últimas datadas de 10 de Dezembro de 2004.

2. DAS SUPOSTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS – ENQUADRAMENTO GERAL

12.º

Tendo em conta o enquadramento acima descrito, a Auditoria do Tribunal de Contas veio a detectar duas irregularidades:

13.º

A primeira irregularidade tem que ver com a celebração dos contratos adicionais, por recurso ao Ajuste Directo, ao abrigo da alínea f), do n.º 1, do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

14.º

Com efeito, de acordo com o "Relato de Auditoria", tais contratos adicionais deveriam resultar não de um procedimento de Ajuste Directo mas, atento o seu valor, de um procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio ou concurso público, consoante os casos.

15.º

Nessa medida, uma vez que tais contratos foram celebrados por recurso ao Ajuste Directo, em concreto por recurso à alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, o "Relato de Auditoria" considera que, *in casu*, ocorreu preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa.

16.º

Face ao acima exposto, o "Relato de Auditoria" conclui, no que se refere à primeira irregularidade, pela violação do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 80.º do DL 197/99 – preterição de procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa.

17.º

A segunda irregularidade tem que ver a alegada omissão de sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, de acordo com o estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, dos contratos adicionais celebrados, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.

18.º

Face às irregularidades apontadas, a ora Exponente é indiciada, no “Relato de Auditoria”, como eventual responsável, podendo incorrer numa multa, considerando o regime legal mais favorável, de valor mínimo de € 1.071,77.

19.º

Todavia, a ora Exponente não se pode conformar com as irregularidades e responsabilidades que lhe são imputadas, na medida em que sempre pautou toda a sua actuação no âmbito das funções que desempenhou na UMIC pelo mais estrito cumprimento dos interesses públicos envolvidos e, coadjuvada pelos departamentos técnicos de suporte existentes na UMIC, pelo mais profundo respeito pelas normas legais aplicáveis.

3. DO QUADRO FACTUAL EM QUE SURGIRAM AS INFORMAÇÕES INTERNAS

20.º

Na verdade, além dos factos constantes da notificação a que ora se responde, é ainda importante levar em consideração os seguintes factos que melhor enquadram toda a actividade da Exponente no período em que as Informações Internas aqui em questão terão sido emitidas.

21.º

Desde logo, a estrutura orgânica da UMIC aliada ao facto de, no período em questão nos presentes autos, ter saído o Coordenador que internamente acompanhava o Programa Nacional das Compras Electrónicas, são dados determinantes na análise do grau de implicação da Exponente nas matérias aqui em apreço.

Assim:

22.º

Por Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de Novembro (adiante Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002), foi criada, na dependência directa do Ministro-Adjunto do Primeiro-Ministro, a UMIC.

23.º

Através de tal Resolução, foi ainda determinado que a gestão da UMIC incumbia a um Gestor, coadjuvado, no exercício das suas funções, por dois Coordenadores, todos com o estatuto de Encarregados de Missão.

24.º

A Resolução de Conselho de Ministros n.º 77/2002, de 26 de Outubro, procedeu, por seu turno, à nomeação do referido Gestor e respectivos Coordenadores. Através de tal Resolução, foram nomeados para o cargo de Gestor da UMIC o Dr. Diogo Alves de Sousa de Vasconcelos e, para o Cargo de Coordenadores, o Dr. Carlos Miguel Vallere Pinheiro de Oliveira e a Dra. Maria Alexandra dos Santos Vilela.

25.º

Esta última Coordenadora acabaria por cessar funções, a seu pedido, por Despacho de 6 de Novembro de 2003, tendo sido a ora Exponente, por Resolução de Conselho de Ministros n.º 86/2003, de 24 de Dezembro, nomeada para o cargo de Coordenadora da UMIC.

26.º

Por sua vez, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003, de 12 de Março, incumbiu a UMIC da missão de elaboração de políticas concretas e de coordenação das acções necessárias para a generalização da adopção de práticas de comércio electrónico.

27.º

Os dois grandes Programas da UMIC, nessa data, eram o Programa do Portal do Cidadão e o Programa Nacional de Compras Electrónicas, tendo a ora Exponente ficado encarregue pela coordenação do primeiro Programa e o Dr. Carlos Oliveira ficado encarregue pela coordenação do segundo Programa.

28.º

Os Coordenadores dos referidos Programas eram coadjuvados para o exercício das suas funções por vários departamentos administrativos, dentro da UMIC, nomeadamente por um Departamento Jurídico que respondia, de um ponto de vista jurídico, aos objectivos que a UMIC visava alcançar e que constavam daquela Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003.

29.º

Neste contexto, e como resulta de diversas Informações Internas, cujas cópias aqui se juntam como **documentos n.ºs 1 a 14**, o lançamento dos sete procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio para implementação do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas, bem como o procedimento adjudicatório tendente à celebração dos aditamentos aos contratos inicialmente celebrados, foram coordenados não pela ora Exponente mas pelo outro Coordenador nomeado – o Dr. Carlos Oliveira.

30.º

Isto porquanto, como acima se disse, não era à ora Exponente mas ao outro Coordenador nomeado que competia a coordenação do Programa Nacional de Compras Electrónicas, que é projecto em causa nos presentes autos.

31.º

Sucedo, porém, que, em Julho de 2004, o outro Coordenador nomeado – o Dr. Carlos Oliveira – cessou as suas funções na UMIC, ficando a ora Exponente como única Coordenadora da UMIC.

32.º

Todavia, não foi a ora Exponente investida das funções que àquele competia no âmbito do Programa Nacional de Compras Electrónicas, nem sequer para tal cargo de Coordenador da UMIC foi nomeada outra pessoa.

33.º

O que se explica com relativa facilidade, na medida em que pouco tempo depois do acima relatado, a UMIC alterou completamente a sua estrutura, deixando de existir Coordenadores. Com efeito, a UMIC, logo em Janeiro de 2005, passou de uma Unidade de Missão Inovação e Conhecimento, criada na dependência directa do Ministro-Adjunto do Primeiro-Ministro, para um Instituto Público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e património próprio (cfr. Decreto-Lei n.º 16/2005 de 18 de Janeiro e ainda Portaria n.º 205/2005 de 21 de Fevereiro – Estatutos da UMIC), constituído agora por um Conselho Directivo, Fiscal Único e um Conselho Consultivo.

34.º

Voltando aos factos *sub judice*, é, pois, neste período de tempo “interino”, em que a UMIC ficou apenas com uma Coordenadora nomeada, que, em finais de 2004 (entre Outubro e Dezembro de 2004), são elaboradas as Informações Internas que constituem as irregularidades em causa nos presentes autos.

35.º

Ou seja, a única razão pela qual as Informações Internas relativas ao Programa Nacional das Compras Electrónicas (note-se: relativas a “adicionais” de contratos que a ora Exponente não acompanhou na origem) surgem com o nome da ora Exponente, prende-se com a circunstância de, no período a que as mesmas se reportam, a UMIC não dispor do segundo Coordenador previsto na Resolução de Conselho de Ministros n.º 135/2002, que até então tinha estado a coordenar o Plano Nacional de Compras Electrónicas.

36.º

O mesmo é dizer que, tudo o que antecedeu e que esteve subjacente ao recurso ao procedimento de Ajuste Directo para a celebração dos contratos adicionais não foi acompanhado pela ora Exponente, uma vez que o Programa Nacional das Compras Electrónicas não era, de facto, o seu pelouro.

37.º

Em suma, a ligação da ora Exponente ao Programa Nacional das Compras Electrónicas foi meramente formal surgindo apenas para colmatar, num curto período, a ausência do Segundo Coordenador que, nos termos da Resolução n.º 135/2002, deveria coadjuvar o Gestor da UMIC.

38.º

É, pois, à luz do acima exposto, que a análise do grau de implicação da ora Exponente nas alegadas irregularidades detectadas deve ser efectuada.

Vejamos então.

4. DAS SUPOSTAS IRREGULARIDADES DETECTADAS

4.1. 1.ª IRREGULARIDADE: PRETERIÇÃO DO PROCEDIMENTO LEGALMENTE EXIGIDO

§ Da suposta ilegalidade do recurso ao Ajuste Directo

39.º

Decorre do “Relato de Auditoria” que a preterição do procedimento legal exigido para a celebração dos contratos que aqui estão em causa, atento os valores em causa para cada um deles, se deve ao facto da UMIC ter recorrido ao Ajuste Directo, mais concretamente à alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

40.º

Isto porquanto, de acordo com o “Relato de Auditoria”, “*a fundamentação de jure [dos contratos adicionais] invocada não é aplicável à situação em causa – contratos de prestação de serviços – mas sim a fornecimento de bens*”.

41.º

Concluindo, por isso, que se o Ajuste Directo não era o procedimento legalmente admissível para a realização da correspondente despesa, então, atento o valor dos contratos adicionais em causa, o procedimento legal seria o procedimento por negociação com publicação prévia de anúncio ou o concurso público, consoante os casos.

42.º

Ora, o que a ora Exponente pode esclarecer nesta matéria é que, de acordo com o enquadramento jurídico que então lhe foi apresentado (uma vez que, note-se, a ora Exponente não tinha conhecimentos jurídicos sobre contratação pública para decidir as questões jurídicas aqui subjacentes), nada obstava a que os contratos em questão pudessem ser realizados por recurso ao Ajuste Directo, em concreto ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

43.º

É que tal normativo supostamente poderia ser entendido no sentido de abranger não apenas fornecimentos de bens, mas também fornecimento/prestação de serviços.

44.º

Por outro lado, as “*entregas complementares*” a que este artigo se refere destinaram-se-iam, *in casu*, à ampliação de fornecimentos/prestação de serviços previamente contratada.

45.º

Assim sendo, perfilhando-se tal entendimento jurídico – que foi aquele que foi transmitido à ora Exponente – não se verifica, *in casu*, a primeira irregularidade apontada no “Relato de Auditoria”.

§ Da Imputabilidade dos Factos – Da responsabilidade da Exponente enquanto alegada subscriitora das Informações Internas

46.º

Ainda que assim não se entendesse, o que apenas se refere por mera cautela de raciocínio sem conceder, sempre importaria aferir se, *in casu*, poderia ser imputável à Exponente a responsabilidade pela escolha do procedimento de Ajuste Directo para a celebração dos contratos adicionais.

47.º

Tendo em conta o acima exposto, desde já é possível adiantar que não.

48.º

A responsabilidade financeira sancionatória imputada à Exponente funda-se no facto de a mesma ter sido a alegada subscriitora das Informações Internas n.ºs 335/UMIC/04, de 28 de Outubro de 2004, 353/UMIC/04, de 18 de Novembro de 2004, 369/UMIC/04, 370/UMIC/04, ambas datadas de 5 de Dezembro de 2004, 378/UMIC/04, 379/UMIC/04, estas últimas datadas de 10 de Dezembro de 2004.

49.º

Ora, de acordo com o n.º 4 do artigo 61.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (adiante LTC), aplicável por remissão do artigo 67.º do mesmo diploma, “*essa responsabilidade [responsabilidade sancionatória] pode recair ainda nos funcionários e agentes que, nas suas informações, para o membro de Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei*”.

50.º

Neste contexto, e de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas¹, a propósito da interpretação deste normativo, só se poderá imputar a prática de determinadas infracções aos agentes ou funcionários que, de algum modo, com as suas Informações, tenham dado causa ao facto infraccional.

51.º

Isto é, a responsabilidade financeira recai sobre os funcionários e agentes que, por terem omitido, cumprido defeituosamente ou erroneamente, o dever de informar a que estavam obrigados, deram causa (parcial ou total) ao facto infraccional praticado.

52.º

E a verdade é que, *in casu*, a alegada subscrição das Informações Internas não deram “*causa ao facto infraccional*”, tal como o normativo aplicável ao caso concreto pressupõe.

53.º

Desde logo, importa sublinhar que, conforme resulta da análise das Informações Internas aqui em apreço, **a ora Exponente não subscreveu as Informações Internas n.ºs 378/UMIC/04, 379/UMIC/04**, ambas datadas de 10 de Dezembro de 2004, bem como a **Informação Interna n.º 353/UMIC/04**, de 18 de Novembro de 2004.

54.º

Ora, se a razão que funda a eventual responsabilidade da ora Exponente é a subscrição das Informações Internas aqui em causa, não tendo a mesma subscrito pelo menos três dessas mesmas Informações, deverá ser afastada a eventual responsabilidade financeira sancionatória que resulta da alegada subscrição daquelas Informações, porquanto o facto que supostamente lhe subjaz não foi praticado pela Exponente.

¹ Cfr. Sentença do Tribunal de Contas n.º 7/2004 (Processo n.º 6 M/2003)

55.º

Do mesmo modo, não poderá ser imputada à ora Exponente a responsabilidade financeira sancionatória que resulta **das restantes Informações Internas**, a saber: as Informações Internas n.ºs 335/UMIC/04, de 28 de Outubro de 2004, 369/UMIC/04 e 370/UMIC/04, ambas datadas de 5 de Dezembro de 2004.

56.º

E isto, fundamentalmente, por duas ordens de razão:

57.º

Em primeiro lugar, porque a subscrição final dessas Informações Internas por parte da Exponente não foi determinante para a decisão final.

58.º

E, em segundo lugar, porque não está demonstrado que as Informações Internas tenham sido elas próprias determinantes para a mencionada decisão final.

59.º

Analisemos cada um destes aspectos de *per si*.

60.º

Antes de mais, não é pelo facto de a ora Exponente ter subscrito tais Informações que lhe poderá, sem mais, ser imputada a responsabilidade por o procedimento adjudicatório não ser o legalmente exigido.

61.º

Conforme referido *supra*, para que lhe seja imputada tal responsabilidade, necessário se torna que a subscrição das Informações Internas desse “*causa ao facto infraccional*”.

62.º

O que não foi o que sucedeu no presente caso.

63.º

Desde logo, porque se existem cerca de três Informações Internas que não foram subscritas pela ora Exponente e que, ainda assim, levaram ao despacho de adjudicação,

64.º

tal significa que não foi o facto de a mesma ter subscrito as restantes Informações que determinou a emissão do despacho de adjudicação dos procedimentos ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

65.º

Isto é, e fazendo referência à factualidade supra descrita relativamente ao contexto em que tais Informações Internas foram subscritas, não é o facto de a ora Exponente assinar ou não as Informações Internas, previamente preparadas pelos serviços, que determinou a decisão final dos respectivos procedimentos.

66.º

Aliás, o “Relato de Auditoria” não permite concluir o contrário do acima exposto, isto é, de que a subscrição das Informações Internas pela ora Exponente determinou inexoravelmente as decisões finais nos procedimentos aqui em questão.

67.º

O que significa que, se bem que, formalmente, as Informações Internas aqui em causa nos presentes autos tenham antecedido a decisão final dos procedimentos relativos aos contratos adicionais, por recurso ao Ajuste Directo ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99...

68.º

Esta última não dependeu, em todo o caso, do facto das Informações Internas a ela

subjacentes terem (ou não) sido subscritas pela ora Exponente, mas, quanto muito, da circunstância de a elaboração de tais Informações ter sido preparada pelos serviços e a informação jurídica nelas contida ser, segundo o entendimento do Gestor da UMIC, adequada para avançar com os procedimentos adjudicatórios em questão.

69.º

O que implica que a mera subscrição das Informações Internas (previamente preparadas pelos serviços) por parte da ora Exponente não foi, nem isso resulta dos autos, *conditio sine qua non* para a emissão do despacho de adjudicação dos respectivos procedimentos.

70.º

Já quanto ao segundo aspecto acima elencado, importa referir o seguinte.

71.º

Não se pode afirmar sem mais (sobretudo porque tal não resulta dos presentes autos) que o “*Concordo*” apostado nas Informações Internas ora em análise não poderia ter sido uma outra decisão em sentido diferente.

72.º

Isto é, ao invés de um “*Concordo*”, poder-se-ia ter apostado nas referidas Informações Internas um “*não concordo*” com a indicação das alterações necessárias.

73.º

Na verdade, a decisão final não era, de todo, uma decisão acrítica.

74.º

Nesta medida, não se pode afirmar que o despacho de adjudicação dos procedimentos relativos aos contratos adicionais, supostamente exarado sobre as Informações Internas, dependeu exclusivamente daquelas Informações.

75.º

Em suma, uma vez que a subscrição das Informações Internas e as próprias Informações Internas não deram “*causa ao facto infraccional*”, a ora Exponente não poderá ser responsabilizada pelos factos de que vem indiciada, em concreto, pela preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

§ Da Culpa

76.º

De todo o modo, a ainda que assim não se entendesse, o que apenas se refere por mera cautela de patrocínio, sem conceder, sempre se diga que os pressupostos de que depende a responsabilidade financeira sancionatória da ora Exponente não se encontram totalmente preenchidos, na medida em que *in casu* não se verifica a culpa.

77.º

Isto porquanto a responsabilidade financeira, quer a sancionatória quer a reintegratória, só ocorre quando a acção ou a omissão foi resultante de culpa do agente (cfr. artigo 61.º, n.º 5 e 67.º n.º 3 da LTC).

78.º

Importa, pois, analisar se as concretas condutas da Exponente justificam uma censura e reprovação susceptíveis de a mesma incorrer na responsabilidade financeira sancionatória.

79.º

Para esse efeito, é necessário apurar o contexto em que as Informações Internas em causa nos presentes autos foram subscritas (... as que efectivamente o foram, claro).

80.º

Já acima se viu que não é por a ora Exponente ter subscrito (parte) das Informações Internas que lhe poderá, sem mais, ser imputada a responsabilidade pelo facto de o procedimento adjudicatório não ser o legalmente exigido.

81.º

Mas, para lá do que acima se expôs sobre tal questão, importa nesta sede sublinhar um outro aspecto que não é de somenos importância.

82.º

Com efeito, a suposta irregularidade que aqui está em causa é, antes de mais, uma matéria eminentemente técnica, de interpretação estritamente jurídica (saber se, ao caso concreto, se aplica ou não a alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99).

83.º

Ora, esta matéria, vertida é certo nas Informações Internas aqui em apreço, foi previamente apreciada pelos serviços jurídicos da UMIC, aos quais era solicitada a preparação deste tipo de Informações.

84.º

E, no caso em apreço, a preparação, a montante, destas informações internas era crucial, na medida em que, como acima se referiu, a ora Exponente à data dos factos era a única Coordenadora da UMIC, sendo que não tinha até então participado nas matérias relativas ao Programa Nacional das Compras Electrónicas.

85.º

Relembre-se que quem sempre coordenou o Programa Nacional de Compras Electrónicas, incluindo o lançamento dos procedimentos por negociação sem publicação prévia de anúncio para implementação de projecto-piloto de compras electrónicas, com a contratação da prestação de serviços de Implementação e

Operacionalização de tal Projecto, tinha sido o então Coordenador nomeado e não a ora Exponente.

86.º

Ora, uma vez que o então Coordenador deste Programa só cessou funções em meados de Julho de 2004, todos os antecedentes das Informações aqui em apreço não foram acompanhados pela ora Exponente.

87.º

É pois, por demais evidente, que à data em que as Informações Internas foram preparadas pelos serviços (nomeadamente jurídicos) da UMIC, a ora Exponente não tinha seja a contextualização fáctica, seja o conhecimento jurídico (note-se que a mesma é licenciada em História) que lhe permitisse questionar a bondade e correcção dessas Informações.

88.º

Face ao acima exposto, no caso em apreço, não pode ser imputada à ora Exponente uma actuação censurável que permita concluir por uma actuação culposa, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 61.º, n.º 5 e 67.º n.º 3 da LTC.

4.2. 2.ª IRREGULARIDADE: DA ALEGADA NECESSIDADE DO ENVIO DOS CONTRATOS ADICIONAIS PARA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

§ Da suposta ilegalidade

89.º

Resulta textualmente do “Relato de Auditoria” que *“considerando que o contrato inicial de prestação de serviços de «Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas» estaria sujeito a fiscalização prévia, de acordo com o estabelecido na alínea b) do n.º1 do artigo 46.º da Lei n.º 98/97, os contratos adicionais celebrados deveriam ter sido remetidos para fiscalização prévia,*

nos termos do disposto no n.º2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março”.

90.º

Nessa medida, conclui o “Relato de Auditoria” que o não envio dos contratos adicionais para fiscalização prévia viola o n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março (adiante Decreto-Lei n.º 57/2004), facto que consubstancia a segunda irregularidade de que a ora Exponente vem indiciada.

91.º

Todavia, tal irregularidade é inexistente.

92.º

Com efeito, preceitua o n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, (adiante Decreto-Lei n.º 57/2004) que *“devem igualmente ser submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do seu valor, todos os contratos adicionais a contratos **anteriormente visados** respeitantes a adjudicação de fornecimentos efectuados ao abrigo dos Decretos-Lei n.ºs 55/95, de 29 de Março, e 197/99, de 8 de Junho”* (ênfase nossa).

93.º

Ora, resulta expressamente deste normativo que a necessidade de sujeição dos contratos adicionais a fiscalização prévia do Tribunal de Contas depende de os contratos iniciais terem, de facto, sido sujeitos a visto (daí utilizar-se a expressão “contratos visados”).

94.º

Sucedo porém que, *in casu*, os contratos iniciais aqui em causa não foram “visados”, pelo que os contratos adicionais não estavam, nos termos do normativo acima citado, sujeitos a visto prévio do Tribunal de Contas.

95.º

Nessa medida, não se encontram preenchidos os pressupostos de que depende a sujeição dos contratos adicionais a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, não tendo sido violado, tal como pugnado pelo “Relato de Auditoria”, o n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-lei n.º 57/2004.

96.º

Assim, também relativamente a esta segunda irregularidade o presente processo deverá ser arquivado.

§ Imputabilidade dos Factos

97.º

De todo o modo, e ainda que assim não se entenda, o que apenas se alega por mera cautela de raciocínio, importa ainda referir que o facto de os contratos adicionais não terem sido sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas não poderá ser imputado à ora Exponente.

98.º

Antes de mais, o acima exposto relativamente à análise da imputabilidade dos factos na primeira irregularidade tem nesta sede inteira aplicação, pelo que o mesmo se dá aqui por integralmente reproduzido para todos os efeitos legais.

99.º

Por outro lado, importa referir que “o Relato de Auditoria” faz depender a violação do n.º 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 57/2004 da suposta subscrição pela ora Exponente das Informações Internas sobre as quais foi exarado o despacho final do procedimento.

GPA

GOUVEIA PEREIRA & ASSOCIADOS
Sociedade de Advogados, R.L. | Law Firm

100.º

Ora, da análise de tais Informações Internas resulta que nada foi dito acerca da necessidade ou desnecessidade de sujeição a fiscalização prévia.

101.º

E conforme referido *supra*, para que fosse imputada tal responsabilidade à Exponente, era imperioso que a alegada subscrição das Informações Internas dessem “*causa ao facto infraccional*”.

102.º

E a verdade é que se as Informações Internas previssem a necessidade de sujeição dos contratos adicionais a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nada nos diz que, com toda a certeza, os mesmos teriam sido submetidos à referida fiscalização.

103.º

Isto é, o facto das Informações Internas aqui em questão omitirem a suposta necessidade de sujeição dos contratos adicionais a fiscalização prévia não resulta como tendo sido determinante, nos autos, para a não sujeição de tais contratos a fiscalização prévia.

104.º

Assim sendo, uma vez que a subscrição das Informações Internas não deu “*causa ao facto infraccional*”, nem isso resulta dos autos, deverá, também no que se refere à segunda irregularidade aqui em análise, o presente processo ser arquivado.

§ Culpa

105.º

À semelhança do ponto anterior, dá-se igualmente por reproduzido o acima exposto, quanto à culpa na primeira irregularidade.

GPA

GOUVEIA PEREIRA & ASSOCIADOS
Sociedade de Advogados, R.L. | Law Firm

106.º

Adicionalmente, importa referir o seguinte facto que não é de todo despidendo para que este Tribunal de Contas possa aferir da culpa daquela na responsabilidade financeira sancionatória.

107.º

Com efeito, não era à Exponente que competia dar seguimento ao procedimento administrativo subsequente à celebração dos contratos (sejam eles iniciais ou adicionais).

108.º

O que conduz, também aqui, à conclusão de que não poderá ser imputada à ora Exponente qualquer actuação culposa pelo facto de os contratos adicionais não terem sido sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Nestes termos e nos mais de Direito aplicáveis, de acordo com os motivos expostos *supra*, não deverá ser imputada à ora Exponente qualquer das supostas irregularidade detectadas, devendo, por isso, o presente processo ser arquivado, o que desde já se requer.

Junta: 14 (catorze) documentos e Procuração forense

Seguem: Cópias

GPA

GOUVEIA PEREIRA & ASSOCIADOS
Sociedade de Advogados, R.L. | Law Firm

Prova Testemunhal:

Para a prova dos factos descritos nas presentes Alegações indica-se a seguinte testemunha:

Dra. Vanda de Jesus, Directora Executiva da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento das Comunicações (APDC), com domicílio profissional na Rua Tomás Ribeiro, n.º 43, 8.º Dto., 1050-225 Lisboa.

As Advogadas



G P A
GOUVEIA PEREIRA & ASSOCIADOS
Sociedade de Advogados, R. L.
PATRÍCIA VINAGRE E SILVA
C. P. 15412 L NIF: 193 364 336
Palácio Sotto Mayor-R. Sousa Martins, 1-6.º Dto.
1050-217 LISBOA
Tel. 213 121 550 Fax 213 121 551



Noémia Ferreira
ADVOGADA ESTAGIÁRIA
C.P 13181P
NIF: 233504788
Palácio SottoMayor
R. Sousa Martins, 1.º 6.º Dto.
1050-217 Lisboa

Exmº Senhor

Director-Geral do Tribunal de Contas

Lisboa

Ofício nº 17876

Proc. Nº 06/08 –Audit DA III.1

Vitor Manuel Marques Campos, Director-Geral da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, com domicílio profissional no Campo Grande, nº 50, em Lisboa, tendo sido notificado, através de ofício desse Tribunal de Contas, capeando Relato relativo ao processo de auditoria ao Programa “P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC referenciado em epígrafe, recebido no dia 2008.11.05, na qualidade de eventual responsável por infracção financeira, para no prazo de 10 dias se pronunciar sobre o ponto 2.5.4 do relatório supra referenciado e à respectiva parte do Anexo IA (correspondentes às páginas 55 a 59), no que respeita aos seguintes procedimentos concursais:

- Aquisição de serviços de consultadoria para a reengenharia dos processos e procedimentos da DGOTDU (adiante designado abreviadamente de procedimento 1) - *Negociação sem publicação prévia de anúncio n.º 2/2007*;
- Inventariação, selecção e normalização da informação territorial fundamental no SNIT (procedimento 2) – *Negociação sem publicação prévia de anúncio n.º 1/2007*;
- Aquisição de serviços de consultadoria para a concepção e implementação de Plano para a Garantia de Qualidade da Informação Territorial a integrar no SNIT/PORTAL OT/U (procedimento 3) – *Consulta prévia n.º 1 /2007*;
- Desenho do fluxo da informação processual dos instrumentos de gestão territorial (procedimento 4) - *Negociação sem publicação prévia de anúncio n.º 3/2007*;

- Aquisição de serviços de consultadoria para a concepção implementação da 1ª fase do PORTAL OT/U (procedimento 5) - *Negociação sem publicação prévia de anúncio n.º 4/2007*;

Vem, para efeitos de contraditório, apresentar as respectivas alegações, o que faz nos seguintes termos e com os seguintes fundamentos:

1º

Como em seguida se demonstrará, o signatário não concorda com a conclusão expressa no Anexo IA do Relato e conseqüente imputação de responsabilidade sancionatória.

2º

O signatário é notificado, em todos os cinco procedimentos concursais referenciados no Anexo IA do Relato, na qualidade de entidade que “autorizou a adjudicação”. De facto, assim sucedeu, no exercício das competências que lhe cabem nos termos do Estatuto do Pessoal Dirigente e demais legislação aplicável.

3º

O signatário exerce as funções inerentes ao cargo de Director-Geral da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) desde 13 de Março de 2006. Nessas funções procura, como é normal e exigível, conduzir os assuntos da Direcção-Geral e prosseguir os objectivos que lhe são traçados pelo Governo, de uma forma eficiente e eficaz, nos limites e de acordo com o que a lei determina. Sendo oriundo da carreira de investigação científica e possuindo uma habilitação e uma especialização técnica no domínio do ordenamento do território e do urbanismo, o signatário tem, nesta data, mais de sete anos de experiência de cargos de dirigente superior de 1º grau que lhe conferem, na sua avaliação, o conhecimento e compreensão geral necessários ao exercício do cargo que lhe está confiado.

4º

O signatário não é, pela sua habilitação académica e formação subsequente, um especialista em Direito Administrativo. Deste modo, tendo clara consciência das responsabilidades que lhe cabem à frente de um organismo de linha da Administração Central do Estado, no que respeita à gestão estratégica da instituição e à sua direcção executiva, tem também a noção clara dos limites técnicos da sua intervenção na condução dos vários assuntos, com destaque para aqueles que, pela sua natureza, exigem uma cuidada sustentação jurídica.

5º

Nesta perspectiva, o signatário tem procurado activamente garantir que os procedimentos administrativos desenvolvidos pela DGOTDU são conduzidos no respeito pela lei e de acordo com os objectivos de eficiência e eficácia exigíveis à Administração Pública. Duas vias que considera primordiais para garantir que esses princípios e objectivos de gestão são respeitados passam justamente pela devida ponderação com os serviços do tipo de procedimento apropriado a cada caso e por zelar por que a composição das estruturas de trabalho criadas para efeitos da condução dos procedimentos são dotadas dos meios e valências técnicas especializadas necessárias ao bom desempenho das responsabilidades atribuídas.

6º

Foi isso que foi feito em todos os casos identificados no Anexo IA. Os procedimentos foram seleccionados de modo a que se ajustassem, em cada caso, ao que estava em causa, de acordo com o critério do valor estimado de adjudicação. As comissões constituídas para efeitos de desenvolvimento dos procedimentos concursais foram compostas por dirigentes da DGOTDU, provenientes de diferentes unidades orgânicas, seleccionados em função da matéria objecto do procedimento e contendo sempre no seu seio competência jurídica especializada. Nos procedimentos 1 a 4 em análise estamos a falar do dirigente com responsabilidade pela divisão administrativa e financeira da DGOTDU, dotado de formação jurídica e experiência sólida na matéria relevante, e no procedimento 5 estamos a falar do

dirigente do serviço responsável pela área administrativa e financeira e do próprio subdirector-geral.

7º

Nestas circunstâncias, o exercício da competência de autorização da adjudicação nos procedimentos concursais referenciados no Anexo IA, não eximindo naturalmente o signatário do dever de verificação do cabal cumprimento da lei e dos objectivos de gestão traçados, foi sempre realizado sobre propostas fundamentadas, acompanhadas dos documentos constituintes dos processos administrativos respectivos. A decisão foi tomada, em cada caso, com base na verificação da correcção e coerência da fundamentação e dos actos procedimentais praticados. Nada nos documentos presentes para decisão levou o signatário a considerar não terem sido cumpridos os requisitos legais e formais estabelecidos e não estarem reunidas as condições para se fazerem as correspondentes adjudicações, nas condições mais favoráveis à prossecução dos objectivos públicos que tinham determinado o lançamento dos procedimentos.

8º

Chegamos assim à questão substantiva da irregularidade invocada no Anexo IA do relato: a alegada “fixação de sub-factores do critério de adjudicação, com ponderações não previstas no programa do procedimento” o que violará o disposto em diversos artigos do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho referenciados no citado Anexo IA.

9º

Uma nova leitura dos processos respeitantes aos cinco procedimentos identificados no Anexo IA do Relato, à luz da questão nele suscitada, leva-nos a manter o entendimento que tivemos quando do despacho de autorização de adjudicação, de que as Comissões não agiram em contradição com os princípios gerais estabelecidos nos artigos 7º a 14º do Decreto-Lei nº 197/99, nem violaram as disposições específicas do mesmo diploma indicadas no Anexo IA do Relato, pois não alteraram os critérios de adjudicação no decurso dos procedimentos.

10º

As Comissões procederam a uma sistematização e objectivação do método de abordagem e ponderação dos elementos de análise das propostas que iriam ser recebidas, de forma a garantir uma aplicação uniforme pelos membros da Comissão e a todas as propostas por igual. Esta forma de procedimento visou, em particular, zelar pela aplicação dos princípios da igualdade e da imparcialidade.

11º

Em sustentação deste entendimento, importa acrescentar e sublinhar o seguinte:

- a. A adopção de um método de trabalho adaptado, por analogia, do preceito estabelecido no artigo 94º/1 do Decreto-Lei nº 197/99 constituiu uma opção das Comissões (todas, sem excepção), por considerarem que ele constituía uma forma segura de conduzir o seu trabalho de avaliação das propostas sem colocar em causa os princípios gerais que devem reger os procedimentos de contratação pública e os direitos dos concorrentes.
- b. Em todos os casos, a reunião em que cada Comissão procedeu à referida sistematização e objectivação ocorreu antes da conclusão do prazo de apresentação das propostas e mesmo antes do “termo do segundo terço do prazo fixado para a entrega das propostas”, critério que foi seguido por analogia com o estipulado no artigo 94º do Decreto-Lei nº 197/99. A actuação da Comissão foi pois conforme com os vários princípios inerentes à contratação pública, em particular os da igualdade, concorrência e imparcialidade, tendo a definição das regras sido sempre anterior à apresentação das propostas;
- c. Os elementos utilizados na sistematização referida - a que o Anexo IA do Relato chama “sub-factores” – foram os que já constavam, sob a epígrafe “Qualidade técnica das propostas”, das Condições Gerais e Técnicas dos procedimentos. Não houve pois lugar à introdução de novos “sub-factores” ou alteração dos critérios, como se alega no Anexo IA do Relato, mas apenas a uma sistematização dos elementos previamente definidos nas Condições Gerais e Técnicas e cuja elucidação os concorrentes sabiam



dever fazer nas suas propostas. Não parece pois que estejam em causa os vários princípios inerentes à contratação pública, com relevo para o princípio da estabilidade;

- d. Em todos os casos, os resultados da reunião foram documentados em acta da Comissão, que foi apensa ao processo e ficou disponível para ser enviada aos concorrentes que a solicitassem. No caso dos procedimentos desenvolvidos na modalidade de negociação sem publicação prévia de anúncio (procedimentos 1, 2, 4 e 5), as entidades que submeteram propostas e estiveram presentes à sessão de negociação tiveram, nessa circunstância, em condições de igualdade, oportunidade de conhecer as regras segundo as quais a Comissão iria desenvolver o seu trabalho de avaliação das propostas e de proceder aos ajustamentos que entenderam por convenientes nas respectivas propostas. Foi prosseguido o interesse público, nos termos previstos no artigo 7º/2 do Decreto-Lei nº 197/99, sem prejuízo dos princípios da transparência, da publicidade e da boa fé;
- e. Não se registou qualquer reclamação ou recurso sobre qualquer passo procedimental ou decisão de adjudicação em qualquer dos cinco procedimentos identificados no Anexo IA, como pode ser verificado da consulta dos processos e, em particular, das actas das sessões de negociação e dos resultados da audiência prévia. Ora, os concorrentes evidenciam normalmente bom conhecimento das regras da contratação pública e não deixam, sempre que consideram ter base para isso, de agir em defesa do que entendem ser o seu interesse, questionando os procedimentos e os seus resultados. A anuência na sessão de negociação e ausência de reclamação ou recurso em sede de audiência prévia são prova da regularidade e bondade com que os procedimentos foram acolhidos pelos candidatos directamente interessados nos respectivos resultados.

12º

Revisitados os processos respeitantes aos cinco procedimentos identificados no Anexo IA do Relato, à luz da questão nele suscitada, afigura-se-nos portanto, mais uma vez, que o procedimento adoptado pelas Comissões não foi de molde a induzir em erro ou condicionar indevidamente qualquer dos concorrentes. Pelo que também se nos afigura que, mesmo sem

recorrer a métodos de prognose e cenarização mas baseando-nos na análise objectiva dos processos, se pode concluir que não houve alteração dos resultados técnicos e financeiros dos contratos resultantes dos procedimentos em causa. As decisões de adjudicação, por que o signatário foi notificado por esse Tribunal de Contas, foram tomadas de acordo com os princípios gerais da contratação pública, sobre propostas coerentes e fundamentadas das Comissões, com aplicação do critério de adjudicação legalmente previsto. Não vemos razão para, com base nos elementos patenteados à nossa decisão, decidir diferentemente.

13º

Resta a questão relevante da alegada culpa por dolo ou negligência na actuação do signatário, condição necessária para que estejam reunidos os pressupostos para instauração do respectivo processo de responsabilidade financeira.

14º

Rejeito a eventual assumpção de que, no âmbito das minhas atribuições de dirigente máximo da DGOTDU e no exercício das minhas competências de decisão final sobre os procedimentos em causa, terei agido de forma deliberada e consciente no sentido de não cumprir ou não fazer cumprir o que a lei estabelece.

15º

Como tive oportunidade de referir nos pontos 5º e 6º destas alegações, ponderei devida e atempadamente com os serviços o tipo de procedimento apropriado a cada caso, em função do critério do valor, como a lei determina, bem como ponderei a composição das comissões criadas para a condução dos procedimentos, assegurando que elas fossem dotadas dos meios e valências técnicas especializadas, nomeadamente jurídicas, necessárias ao bom desempenho das responsabilidades atribuídas. As minhas decisões de adjudicação foram sempre tomadas sobre propostas fundamentadas elaboradas pelas Comissões, acompanhadas dos documentos constituintes dos processos administrativos respectivos. Foram escrupulosamente cumpridos pelas Comissões e por mim, em sede de decisão final de adjudicação, os passos procedimentais e os prazos legalmente estabelecidos. Em sede de audiência prévia nenhum dos concorrentes apresentou qualquer reclamação sobre o desenvolvimento do procedimento ou a substância das decisões.

16º

Relativamente a uma eventual actuação negligente, não nos é compreensível como se pode concluir da análise dos factos ter havido da parte do signatário uma qualquer actuação que violou os cuidados objectivamente requeridos na condução dos procedimentos e na tomada das decisões que no curso do seu desenvolvimento lhe couberam como Director-Geral da DGOTDU, conduzindo tal alegada violação a resultados previsíveis inconvenientes para o interesse público ou lesivos dos particulares interessados.

17º

Desde a definição dos objectivos e a orientação estratégica do desenvolvimento do projecto de investimento público em que os procedimentos se inserem, passando pela selecção do tipo de procedimento mais adequado a cada caso e pela constituição das Comissões, até à decisão final de adjudicação, houve um grau de orientação, acompanhamento e decisão sobre os assuntos que estão, pelo menos, ao nível normal exigível a um gestor público com este grau de responsabilidade executiva.

18º

Por outro lado, não encontro nos resultados objectivos dos procedimentos em causa, em particular naquilo que se relaciona com a alegada “fixação de sub-factores do critério de adjudicação”, para adoptar os termos do Anexo IA do Relato, os elementos que demonstrem ter havido modelação previsível das circunstâncias ou prejuízo público ou privado.

19º

Não me reconheço, por isso, no juízo de censura que é desde logo inerente à alegação das infracções financeiras constantes do Anexo IA do Relato, que repudio com veemência, por atentatórias da minha idoneidade profissional e funcional e, por extensão, da minha capacidade de condução dos assuntos da Direcção-Geral.

20º

Em síntese, tomei, atempadamente e no quadro da lei, as medidas de gestão e direcção que me cabia tomar para desencadear os procedimentos, não interferi na condução desses procedimentos por parte das Comissões constituídas para o efeito, não modifiquei o sentido

das propostas fundamentadas de decisão que me foram apresentadas pelas Comissões, não limitei os direitos dos concorrentes de reclamar ou recorrer sobre qualquer aspecto dos procedimentos que considerassem irregular ou ilegal. Considero por isso que agi de forma correcta e de acordo com o que me é exigível como Director-Geral da DGOTDU.

Aguardo por isso que esse Tribunal de Contas tome, em relação a este assunto, uma decisão consentânea com a realidade dos factos e a natureza e consequências objectivas do que foram as minhas actuações nos procedimentos em análise.

Lisboa, 19 de Novembro de 2008



(Vitor Campos)

DGTC 19 11'08 22502

Maria Paula André
Rua Manuel Lemos Peixoto nº 18-4º Frt
Alfragide
2720-359 Amadora

Exmo Senhor,
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 18 de Novembro de 2008

**Assunto: Proc. N 06/08 – Audit DA III.1 - Auditoria ao Programa “P01-
Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC**

Em resposta ao v/ ofício nº 17898 de 3 Nov. 08, correspondente ao assunto supra identificado, cumpre-me apresentar as alegações descritas no “Documento de Alegações” que junto em anexo.

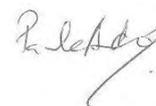
Com os melhores cumprimentos



Maria Paula Bento Santos André

Em anexo:

- Cópia do nº2 do Artigo 8º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos serviços e organismos de administração central, regional e local do Estado (doc.1).
- Cópia do nº1 e nº2 do Artigo 7º da Portaria nº533/2007 de 30 de Abril (doc.2).
- Página do Catálogo Nacional de Compras Públicas (doc.3).



DOCUMENTO DE ALEGAÇÕES

I

Desde 5 de Setembro de 2006, **exercia o cargo de direcção intermédia do 2º grau, Chefe de Divisão de Estruturas de Comunicações**, da Secretaria-Geral do MEI, em regime de substituição, por Despacho do senhor Secretário-Geral da SG do MEI, Despacho nº 24794/2006, publicado no D.R. 2ª série, nº 232 de 4 de Dezembro de 2006.

II

As competências do cargo de direcção intermédia do 2º grau, estavam definidas, à época, conforme o nº2 do Artigo 8º do Estatuto do Pessoal Dirigente dos serviços e organismos de administração central, regional e local do Estado aprovado pela Lei 2/2004 de 15 de Janeiro, com as alterações introduzidas pela Lei 51/2004 (ver em anexo, doc.1).

III

A Divisão de Estruturas de Comunicações encontrava-se integrada na Direcção de Serviços de Sistemas e Tecnologias de Informação de acordo com o Artigo 1º da Portaria nº533/2007 de 30 de Abril que determinou a estrutura nuclear da SGMEI, a saber:

- a) Direcção de Serviços de Organização e Qualidade;
- b) Direcção de Serviços de Recursos Humanos;
- c) Direcção de Serviços Financeiros;
- d) Direcção de Serviços de Apoio Jurídico e Contencioso;
- e) Direcção de Serviços de Aprovisionamento Integrado e de Logística;
- f) **Direcção de Serviços de Sistemas e Tecnologias de Informação;**
- g) Direcção de Serviços de Documentação, Comunicação e Arquivo;
- h) Direcção de Serviços de Auditoria e Controlo Interno.

F. A. de S.
6

IV

As competências da Direcção de Serviços de Sistemas e Tecnologias de Informação, estavam mencionadas no nº1 e nº2 do Artigo 7º da Portaria nº533/2007 de 30 de Abril (ver em anexo, doc. 2).

A Divisão de Estruturas de Comunicações no Ministério da Economia e Inovação tinha a seu cargo a manutenção da estrutura de comunicações (voz e dados) da Secretaria-Geral, dos gabinetes dos membros do Governo, dos serviços e organismos do MEI integrados na prestação centralizada de serviços, tais como: (cfr. Art.3º do D.L. 138/2007 de 27 de Abril):

- Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE);
- Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE);
- Direcção-Geral de Energia e Geologia (DGEG);
- Direcção-Geral do Consumidor (DGC);
- Direcção-Regional da Economia do Norte (DREN);
- Direcção-Regional da Economia do Centro (DREC);
- Direcção-Regional da Economia de Lisboa e Vale do Tejo (DRELVT);
- Direcção-Regional da Economia do Alentejo (DREA);
- Direcção-Regional da Economia do Algarve (DREAL);
- Comissão Permanente de Contrapartidas (CPC);
- Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade (CACMEP).

Para além destes organismos é de mencionar que a rede de comunicações do Ministério da Economia, devido à sua estrutura de âmbito nacional e à sua distribuição lógica e técnica, suportava parte das



comunicações de dados vitais dos restantes organismos do MEI tais como a ASAE (Lisboa, Algarve, Castelo Branco, Coimbra, Norte), IAPMEI, PRIME, ICEP, API, ADI, INFTUR, ITP e DGT. De referir ainda, que a referida rede de comunicações do MEI suportava a ligação a organismos do Ministério do Ambiente, tais como a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR).

V

Ora, o Plano de Actividades de 2007 da Secretaria Geral do MEI, na área de Sistemas e Tecnologias de Informação, contemplava a implementação da Assinatura Digital, a aquisição da Gestão de Processos, a migração do repositório de documentos da aplicação de expediente da SG, o Sistema de Informação do Ministério da Economia e Inovação, a Facturação Electrónica, entre outras actividades.

Para além do bom e contínuo funcionamento (sem paragens!) de toda a rede de comunicações, que abrangia o serviço de email, internet, intranet, SIC RAFE, expediente, gestão documental, as comunicações de voz, de referir que, à altura, a comunicação entre a SGMEI, os Gabinetes e DGAE era realizada por VOIP, mais os restantes serviços de rede fundamentais a todos os organismos pertencentes à prestação partilhada de serviços.

VI

Neste sentido, enquanto Chefe de Divisão de Estruturas de Comunicações, apresentei conjuntamente com a Chefe de Divisão de Desenvolvimento, a informação para a aquisição dos servidores aplicativos e de comunicações e em simultâneo foi proposta a consulta a duas empresas fornecedoras deste tipo de equipamento, a Regra e a Cigest.

VII

Efectivamente, a empresa Regra apresentou uma informação de suporte à aquisição dos servidores com o valor unitário de **1.931,71€** para o HP DL 360 **G5** 5140 e o valor unitário de **2.359,92€** para o HP DL360**G5**



5160. Enquanto a Cigest apresentou uma informação de suporte à referida aquisição com um valor unitário de **2.992,50€** para o HP Proliant DL360G5 e o valor unitário de **5.085,00€** para o HP Proliant DL380G5.

VIII

Estava convicta que o valor total relativo à aquisição exigia a consulta a mais do que um fornecedor, o que de facto aconteceu, e que a escolha deveria reverter para o fornecedor que apresentasse o preço mais favorável, o que de facto também aconteceu.

IX

De facto, verifica-se que no Acordo nº 911866 dos CPA, onde figuravam os servidores HP não se encontrava incluído o modelo DL 360G5 dos servidores HP adquiridos, ou seja, na listagem do Acordo dos CPA nº 911866 com o fabricante HP, na pesquisa do modelo DL360 surgem só os modelos HP DL360G4, HP Proliant DL360 G3 e Proliant DL360R03, ora:

- a) Relativamente aos preços apresentados para os servidores DL360 **G4** no Acordo nº 911866 dos CPA verifica-se que os preços unitários medeiam entre os 1.640,25€ e os 2.718,00€ (ver em anexo doc. 3).
- b) Sabendo-se que os modelos “DL-**G5**” são uma evolução posterior dos modelos “DL-**G4**”, ainda assim pode verificar-se que os valores dos equipamentos presentes no referido Acordo dos CPA, em relação aos adquiridos, são superiores conforme melhor se descreve no Mapa comparativo 1.
- c) Atendendo às características principais dos servidores adquiridos pela SGMEI, apresenta-se seguidamente o Mapa comparativo 1:

Paulo A. ...

Mapa comparativo 1

Equipamento apresentado pela empresa Regra (Adquirido pela SGMEI)	Preço Unitário
HP DL360G5 5140 1G EU Svr (1x) Dual Core Intel Xeon 5140, Processador(2.33GHz, 65 watts, 1333FSB), 4MB Level 2 cache, 2GB PC2-5300 Fully Buffered DIMMs(DDR2-667),Embedded NC373i Multifunction Gigabit Server Adapters,HP Smart Array P400i/256MB controller (Raid 0/1/1+0/5), (2X)72GB 10K SAS,2.5" HDD, (2X) 700W power suply, 9Redundancy fans	1.931,71€
HP DL360G5 5160 1G EU Svr (2x) Dual Core Intel Xeon 5160, Processador(3.00GHz,80 watts, 1333FSB), 4MB Level 2 cache, 2GB PC2-5300 Fully Buffered DIMMs(DDR2-667),Embedded NC373i Multifunction Gigabit Server Adapters,HP Smart Array P400i/256MB Controller (Raid 0/1/1+0/5), (2X)146GB 10K SAS,2.5" HDD, (2X) 700W power suply, 9Redundancy fans, (2x) HP StorageWorks 4Gb PCI e HBA	2.359,92€
Equipamento apresentado pela empresa Cigest	
Servidor HP Proliant DL360G5 Duplo Processador 5160/ 2G Ram/2x146Gb 10K SAS	2.992,50€
Servidor HP Proliant DL380G5 5160/ 2GB Ram/2X72Gb 10 K SAS/ Tape Ultrium 448	5.085,00
Equipamento ao abrigo do Acordo nº 911866 da CPA	
HP DL360G4p - X3.4/2M/2G SCSI RPS EU Srv	2.458,08€
HP DL360G4p - X3.4/2M/1G SATA EU Srv	1.925,58€
HP DL360G4p – X3.6/2M/2G SCSI RPS EU Srv	2.660,58€
HP DL360G4p – X3.6/2M/1G SATA EU Srv	2.128,08€
HP DL360G4p – X3.0 1P SATA EU Rck Server	1.640,25€
HP Proliant DL360G3 – X3.2 EU Srv	2.718,75€
Proliant DL360R03 3.06-1MB 1024MB	2.527,50€

P. L. K. K.

- d) Acrescente-se ainda que as datas de aprovação dos CPA, do Acordo nº 911866 relativamente aos referidos modelos de servidores presentes no referido acordo, são de 2004-04-01 a 2006-01-01, portanto bastante anteriores à data da informação de aquisição dos servidores DL 360G5, para a SGMEI e que foi efectivada em 2007-05-30.
- e) Na qualidade de Mestre em Sistemas de Informação posso afirmar que é meu parecer/entendimento que os servidores DL360 presentes no CPA são inferiores aos adquiridos, pois a tecnologia dos DL360 **G3** e **G4** é inferior à dos DL360 **G5**, daí a evolução da HP para os G5.

X

Acrescente-se que, noutra ocasião, e tal como foi referido no Relato da “Auditoria ao Programa Sociedade da Informação e Governo Electrónico do PIDDAC” de Outubro de 2008, do Tribunal de Contas no ponto 23 ...“*aquisição de um sistema de firewall para a Secretaria-Geral, efectuada pela SGMEI, onde as firewall Cisco ASA 5520, listadas pelo fornecedor no CPA pelo preço unitário de € 11.996,25, foram adquiridos por € 7.328,25*”. O que demonstra, pela minha parte, a boa-fé e acima de tudo a defesa do interesse público, visto ter sido a signatária da Informação de aquisição.

XI

Em suma, efectivamente apresentei uma proposta de aquisição do equipamento mais actual no mercado e a um preço unitário inferior ao apresentado no Acordo dos CPA, para tanto consultei mais do que uma firma conforme mapa anterior. Agi de total boa-fé, convencida de que estava a cumprir todos os formalismos legais e acima de tudo em defesa do interesse público.

XII

Também de salientar que não tive nenhum interesse directo ou indirecto com a aquisição do referido equipamento, nem beneficiei nada com esta ou outras aquisições, realizadas ao longo de toda a minha actividade profissional.

XIII

Tudo visto e ainda que assim se não entenda, salvo Doutra opinião, considera-se que não existe fundamento de responsabilização financeira ao abrigo da alínea b) do Artigo 65º da Lei nº98/97 de 26 de Agosto, porquanto:

por um lado, tratou-se de verbas ao abrigo do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central PIDDAC;

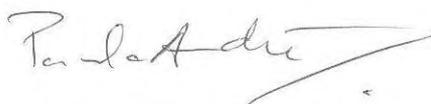
e **ainda**, por outro, não tive responsabilidade no compromisso, na emissão da requisição oficial, na autorização da despesa ou do pagamento.

XIV

Tive sim responsabilidade, no resultado da aquisição do referido equipamento, que foi a substituição de “servidores de Windows NT”, completamente obsoletos e já com graves problemas técnicos, a necessitarem de imediata substituição, visto que o seu *downtime* **implicava a paragem total de todos os serviços de rede da SG do MEI e de todos os organismos suportados por esta estrutura, e se tal ocorresse a SG do MEI não tinha equipamento disponível para a sua substituição imediata e a montagem deste equipamento/serviço naquela estrutura de rede, era extremamente complexa e morosa, poderia demorar semanas.**

Por último importante ainda de referir que na altura, a grande maioria dos equipamentos de todos os organismos do Ministério da Economia e Inovação estavam dependentes destes servidores (DNS) para funcionarem.

Espero Deferimento



Maria Paula Bento Santos André

**REGISTADO COM
AVISO DE RECEPÇÃO**

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, n.º 61
1069-045 LISBOA

Sua Referência Sua Comunicação
Ofício n.º 17903 3 de Novembro de 2008

ASSUNTO: *Processo n.º 06/08 – AUDIT, DA III.1 – Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC – ANEXO 1 D – Entidade: Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação (SGMEI); Projecto 2793 – Reorganização sinérgica e normalização dos sistemas informáticos / sistemas de informação – Secretária-Geral do MEI.*

Paula de Campos Alves, notificada no âmbito do Processo identificado em epígrafe para, querendo, proceder ao pagamento voluntário da multa, no valor de € 1.335,00 (Mil, trezentos e trinta e cinco euros), ou para deduzir as alegações que tenha por convenientes referentes ao mencionado Relatório, vem perante V. Ex.ª usar das duas faculdades que lhe são concedidas.

Isto porque admitindo, sem prejuízo de conceder, como adiante se demonstrará, a signatária, à cautela, conforma-se com a multa de € 1.335,00 (Mil, trezentos e trinta e cinco euros), que lhe foi aplicada, solicitando, para tanto o envio das competentes Guias para efeitos de pagamento voluntário, levando contudo à douda consideração desse venerando Tribunal de Contas o que a seguir se expende.

A admissão do pagamento voluntário tem tão-somente a ver com o facto de a signatária, no momento presente, por não exercer funções no âmbito da SG-MEI, não ter possibilidade de consultar o processo e provar a sua inocência, o que só poderá fazer recorrendo às alegações que a seguir deduz.

Tanto quanto lhe é possível referir a propósito do caso *sub judice*, a Direcção de Serviços de Sistemas de Informação - DSSI, da Secretaria-Geral do Ministério da Economia e da Inovação - SGMEI, propôs à signatária enquanto Secretária Geral, a aquisição do software aplicacional Outsystems Hub Edition, desenvolvido pela empresa OutSystems.

Tratava-se, de acordo com a DSSI, de uma ferramenta de agregação, que permitiria suportar um conjunto de aplicações, que se revelavam estruturantes para o normal funcionamento da SGMEI.

1

DTTC 19 11'08 22524

Com efeito, tendo a SGMEI sido erigida em unidade de Prestação Centralizada de Serviços – PCS, a um conjunto de Serviços do Ministério da Economia e da Inovação (10 Direcções-Gerais), a quem prestava serviços, de âmbito técnico-administrativo de natureza transversal, no âmbito dos Recursos Humanos, Financeiros/Orcamentais, Jurídicos, Documentais e de Arquivo e no âmbito das Tecnologias de Informação e Comunicação, sentiu-se a necessidade de se deter uma ferramenta applicacional que conseguisse fazer a agregação, desde logo, da recolha da assiduidade dos vários Serviços do MEI, integrados na PCS e a canalizasse de forma segura para a SGMEI, depois a existência de uma ferramenta de recolha e tratamento dos pedidos de serviço entrados na SGMEI e, por fim, a existência de um sistema de gestão documental, todas estas aplicações perfeitamente integradas e interoperativas.

De acordo com a DSSI o software applicacional Outsystems Hub Edition garantiria a existência agregada de todas aquelas plataformas.

Foi, igualmente, referido pela DSSI que a adjudicação com recurso aos então Contratos Públicos de Aprovisionamento – CPA, da Direcção-Geral do Património - DGP, poderia ser efectuada, já que embora a empresa OutSystems ali não constasse, tal produto era comercializado pela empresa Tecnidata, a qual constava do catálogo dos CPA.

E, nesse sentido foi contactada a empresa Tecnidata, para apresentar proposta de aquisição daquela ferramenta applicacional.

É perfeitamente natural que no processo possa constar uma proposta apresentada pela empresa OutSystems, porquanto os contactos iniciais e preparatórios de um processo de aquisição foram desenvolvidos com aquela empresa. E, salvo o devido respeito, já aí era referido da possibilidade de aquisição com recurso aos Contratos Públicos de Aprovisionamento da DGP, isto porque foi a empresa OutSystems, que, então, indicou da possibilidade da aquisição do software applicacional Outsystems Hub Edition, através da Tecnidata.

Poder-se-ia ter seguido a via do recurso a uma aquisição com fundamento na alínea d), do n.º 1, do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, já que apenas e tão-somente era a empresa OutSystems a desenvolver o software applicacional Outsystems Hub Edition, mas existindo uma outra via que garantia maior segurança jurídica optou-se por esta.

Admite-se que o processo administrativo em apreço possa ter sido desmembrado e diluído em vários serviços da SGMEI, já que nele intervieram a DSSI, a Direcção de Serviços de Gestão de Aprovisionamento e Logística – DSGAL e a Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Financeiros e Patrimoniais - DSGRFP. Por outro lado, no âmbito do presente processo a Signatária deslocou-se à SG-MEI e tomou conhecimento que após ter cessado as suas funções, alguns serviços da SG-MEI, foram deslocados para outros pisos do mesmo edifício, bem como alguns gabinetes que se destinavam, à data do exercício das suas funções, a arquivo de dossiers relativos a procedimentos foram desactivados.

E, por estas circunstâncias, não tenha sido encontrado a proposta então apresentada pela Tecnidata, agora o que mal se compreende é de que como seria possível efectuar-se uma



adjudicação, sem ter subjacente a existência de uma proposta. Então qual seria o valor a pagar ? O indicado pela empresa OutSystems ? Mas seria esse o valor de referência ou seria aquele que efectivamente foi apresentado pela Tecnidata e que serviu de base à adjudicação.

São, pois, estas interrogações, acrescidas da circunstância de que quando o processo veio a despacho superior e em que a signatária autorizou a adjudicação, o mesmo se achava conforme as boas regras das finanças públicas, isto é, contendo todas as peças documentais sustentatórias do processo de decisão.

Eventualmente e conforme já referido o processo poderá ter ficado disperso pelas unidades envolvidas na aquisição (DSGAL e DSGRFP) ou se ter extraviado na sequência das mudanças de alguns serviços / gabinetes, não sendo possível a sua reconstituição por deficiências organizativas, facto este que se leva à douta consideração do venerando Tribunal de Contas.

A Signatária não pode deixar de referir, em seu abono que, enquanto titular do cargo de Secretária Geral do MEI, sempre diligenciou por exercer as suas funções no cumprimento das disposições legais aplicáveis à contratação pública, agindo sempre de boa-fé, característica essa que a acompanha ao longo de mais de 25 anos de carreira no sector privado, onde tem uma carreira imaculada.

TERMOS EM QUE:

- 1. Se requer a esse douto e venerando Tribunal de Contas que tome como como boas e plausíveis as alegações agora deduzidas pela signatária, sendo, conseqüentemente, ilibada da infracção de que é acusada;**
- 2.A não ser assim, solicita-se que se considere que houve apenas negligência leve na sua actuação e, como tal seja relevada a responsabilidade pela infracção financeira que lhe é imputada, uma vez que, salvo melhor opinião, se preenchem os requisitos das alíneas b) e C) do n.º 8, do artigo 65.º, da Lei 98/97, na redacção dada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Setembro, 48/2006, de 29 de Agosto e 35/2007, de 13 de Agosto.**
- 3- Caso as presentes alegações não tenham acolhimento, a signatária conforma-se com a douta decisão, pelo que lhe deverão ser emitidas as Guias para pagamento voluntário da multa, no montante de € 1.335,00 (Mil Trezentos e Trinta e Cinco Euros);**

Apresento a V. Ex.ª a expressão dos meus melhores cumprimentos e

E. D.



(Paula de Campos Alves)

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 19 de Novembro de 2008.

Assunto: Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC. Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas na Vertente Tecnológica no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – Serviços de Tecnologia. Procedimento por Negociação Sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006.

António Cândido Lopes Madureira, Técnico Superior Assessor Principal, a exercer, em comissão de serviço o cargo de Director de Serviços de Assuntos Jurídicos e de Contencioso da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, com domicílio escolhido na Rua de “ O Século” 51, Lisboa, tendo sido notificado, pelo Venerando Tribunal de Contas, pelo ofício n.º 17911, de 3 de Novembro de 2008, processo n.º 06/08 – Audit – DA III – 1, por si recebido em 6 do mesmo mês e ano, para se pronunciar, querendo, em sede de audiência prévia dos interessados, relativamente ao “Relato de Auditoria” ao Procedimento por Negociação Sem Publicação prévia de anúncio n.º 1/2006” (de ora em diante, PNSPPA 1/2006), e “em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte **Anexo IG**”, vem por este meio exercer pronúncia nos termos e com os fundamentos seguintes:

1 
DGTIC 20 11'08 22567

I - Introdução

Nos parágrafos que se seguem procurar-se-á fazer o contraditório às “Irregularidades e Normas Violadas” assacadas pelo Venerando Tribunal de Contas no procedimento de formação do “Contrato de Operacionalização e Generalização das Compras Electrónicas no MAOTDR”, na sequência da auditoria efectuada.

Antes de se detalhar a presente resposta, porém, impõe-se tecer alguns comentários iniciais.

Assim, o signatário regista, em nome individual, com agrado, a auditoria em apreço realizada pelo Tribunal de Contas, por considerar serem instrumentos fundamentais na constante procura da Melhoria da Qualidade dos processos de contratação pública, no seu sentido mais lato.

As contribuições resultantes das questões e sugestões colocadas pelos auditores no Relato que ora se responde, são cruciais para que se possam ajustar linhas de orientação e corrigir os procedimentos que suportam a actividade da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (SGMAOTDR).

É neste contexto que, sem prejuízo do que se deixará exposto em seguida, o Signatário não pode deixar de relevar o trabalho da equipa auditora do Tribunal de Contas.

Importará, porém, frisar que o procedimento especialmente visado pelo Tribunal de Contas constituiu um *procedimento exemplar*, quer do ponto de vista da legalidade, por ter integralmente respeitado todos os trâmites

procedimentais legalmente previstos, quer do ponto de vista da conveniência/mérito/oportunidade, em função da adequada concretização do especial interesse público em presença que à SGMAOTDR cabe prosseguir. Tal é confirmado, desde logo, pela *objectiva (e tempestiva) densificação dos diversos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação*.

Neste contexto não se pode deixar de referir e de salientar que o ganho que a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional obteve ao realizar o procedimento em causa e nos moldes porque se processou, ganho este obtido em sede de sessão de negociação em que o valor final foi de 119.790,00 €, por conseguinte significativo.

Aqui chegados, e face ao exposto, importa contraditar os vícios imputados ao procedimento identificado pelo Tribunal de Contas e que, segundo se crê, não procedeu a uma correcta aplicação da legislação em vigor à situação auditada.

Vejamos:

II - A eventual infracção financeira

Da alegada fixação ilegal de subcritérios, e consequente violação do artigo 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

Alega o Tribunal de Contas que o procedimento identificado em epígrafe padece vício de violação de lei por violação do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da



publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

Assim, a alegada ilegalidade terá, de acordo com o douto Relato, sido determinada pela consideração de subfactores de avaliação do factor "Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores" (15%), "não previstos no Programa do Procedimento", a saber:

- "- Requisitos organizacionais identificados - 15,00%*
- Calendarização da execução - 5, 00%*
- Enquadramento metodológico da calendarização - 8,00%*
- Helpdesk Telefónico (9-18 h) - 2,00%*
- Histórico das transacções, por produto e por organismo, mesmo de utilizadores que já se encontram inactivos" - 2,00% (vide, " Anexo I G" do Relato da Auditoria)*

Consideramos, todavia, não ser, com a devida vénia, correcto o alegado.

Efectivamente, a mera leitura das peças procedimentais do PNSPPA 1/2006, permite concluir, em termos apodícticos, que o Tribunal de Contas labora em erro sobre os pressupostos de facto.

Na verdade, inexistiu qualquer ilegalidade (quer de conteúdo, quer de prazo) na previsão dos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação: estes foram *integral e exhaustivamente previstos e densificados ab initio no Anexo D do Caderno de Encargos.*

Bastará, pois, uma mera leitura do Anexo D do Caderno de Encargos - **GRELHA DE AVALIAÇÃO** - (a fls. 39/39 das peças do procedimento) para

se refutar a argumentação expendida pelo Tribunal de Contas onde se encontram, *sem excepção*, e devidamente ponderados, todos os factores e subfactores mencionados por aquele tribunal superior no seu Relato de Auditoria.

O facto de aqueles subfactores não estarem previstos no Programa do Procedimento, mas no Caderno de Encargos não infirma esta conclusão, pois que:

- por um lado, as peças procedimentais (Programa do Procedimento e Caderno de Encargos), não obstante a específica finalidade que cada uma assume, não devem ser entendidas de forma estanque, quiçá isolada, mas antes de forma unitária e complementar (considerando, desde logo, as remissões recíprocas entre elas existentes);
- por outro lado, a consulta das propostas dos vários concorrentes permite concluir que todos eles tiveram perfeito conhecimento de toda a densificação do critério de adjudicação.

Mais, a densificação dos vários factores e subfactores foi ainda reflectida na "Acta n.º 1" do Júri, de 7 de Julho de 2006, elaborada em conformidade com o disposto no artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, na qual apenas foram estabelecidas escalas de pontuação ¹ (de "0" a "2") para a avaliação dos vários subfactores previstos no Anexo D ao Caderno de Encargos.

¹ Não obstante o douto Tribunal nada questionar a este respeito, a previsão de escalas de pontuação para cada subfactor previsto, enquanto expressão quantitativa da análise qualitativa efectuada pelo Júri, é uma faculdade amplamente reconhecida pela Doutrina e Jurisprudência (Cfr., entre muitos outros, o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04), integrando de pleno a margem de livre apreciação que aquele órgão *ad hoc* dispõe.



Poderá mesmo dizer-se, aliás, que a aprovação prévia de subfactores de adjudicação ², cujo escopo foi o de orientar posteriormente a actividade valorativa concreta a exercer sobre cada proposta, constituiu, no presente procedimento, um caso de sucesso no controlo jurídico da margem de livre decisão administrativa da Comissão de Análise da propostas, objectivando a fundamentação das suas decisões.

² De acordo com a formulação jurisprudencial mais corrente, “(...) sempre que o júri decomponha ou subdivida os factores ou critérios de avaliação fixados no Programa de Concurso em unidades de avaliação autónomas, dotadas de uma valorização pré-fixa, separada e estanque, haverá criação de sub-critérios” (Cfr. STA de 15.6.2004 (2ª SS), P. 533/04). O subcritério, para o ser, deverá constituir um “subconjunto autónomo”, passível de um juízo valorativo diferenciado relativamente aos demais factores ou subfactores de avaliação.

Assim, de acordo com tal formulação as verdadeiras chaves da compreensão da noção adequada de subcritério de adjudicação parecem ser as seguintes: só existirá subcritério se i) existir a possibilidade – ainda que abstracta – de o concorrente melhorar a sua proposta (ou de o júri lhe atribuir deliberadamente essa melhoria) tendo por referência o subcritério acrescentado, e ii) ao subconjunto autónomo for atribuído um reflexo também autónomo na pontuação, quer se trate de uma pontuação fixa ou da introdução de qualquer factor de ponderação que altere o cálculo do critério de onde resulta, por subdivisão, o subcritério. É o aspecto da rigidez e relevância autónoma do subcritério na pontuação que o distingue do “parâmetro de avaliação”: “o parâmetro pode interagir com outros parâmetros e tem de ser avaliado com os restantes dentro do conjunto de elementos que se unificam num determinado factor”². A distinção, no entanto, nem sempre é feita com este rigor (arresto supra).

Recentemente, BERNARDO DINIZ DE AYALA propôs uma concepção alargada de factor e subfactor de avaliação, atribuindo esta última designação a todos os elementos “que tornam mais concreto e mais operativo o respectivo factor, ainda que não exista, com referência a qualquer deles, autonomia/estanqueidade e/ou valoração separada”(BERNARDO DINIZ DE AYALA, “Liberdade e vinculação da Administração na avaliação de propostas no âmbito da contratação pública”, in **Cadernos de Justiça Administrativa**, n.º 49, Janeiro / Fevereiro de 2005, pp. 40-62). De todo o modo, a separação e valorização autónoma e estanque de um determinado elemento apenas poderá ser considerada como a introdução de um subcritério (ou subfactor, ou microcritério) quando essa valorização autónoma possa dar origem a um comportamento do concorrente de “ir ao encontro da valorização”, tendo em vista a obtenção da pontuação atribuída ao subcritério, ou quando seja passível de manipulação pelo júri; não há subcritérios “(...) se o júri se limitar a graduar o mérito das propostas através de um puro juízo classificativo, sem envolver eleição de aspectos da proposta susceptíveis de receber especial pontuação e que, por esse motivo, devessem ser antecipadamente conhecidos dos concorrentes, de forma a permitir-lhes afeiçoar as propostas em conformidade e competir nesses aspectos parcelares”².

Por outro lado ainda, não configura o estabelecimento de subcritérios “a instituição pelo júri de uma escala de pontuação da qualidade das propostas entre o excelente e o inaceitável, passando pelo muito bom, bom, médio, satisfatório, fraco e muito fraco”(Cfr. o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04); em resultado desta conduta do júri, não se gera para os concorrentes, em abstracto, a possibilidade de conformar a sua proposta de outra maneira caso tivessem tomado conhecimento da escala de pontuação previamente à entrega da proposta. Este aspecto foi ressalvado pelo Supremo em decisão recente (em recurso de oposição de julgados; Cfr. Acórdão do STA de 6.10.2005 (Pleno), P. 227/04), corrigindo uma primeira assimilação destas grelhas aos subcritérios (e ao respectivo regime, com relevo para o dos limites temporais, de forma indistinta). Nem essa assimilação está correcta, nem a aprovação destas escalas, mesmo em sede de apreciação de propostas, parece constituir só por si uma violação de quaisquer normas vigentes em matéria de procedimentos pré-contratuais, por exemplo se se limitar a traduzir uma avaliação qualitativa já realizada em expressões quantitativas².

Secundando esta ideia, a jurisprudência administrativa já reconheceu, a possibilidade de, mesmo em sede de avaliação das propostas (o que não é o caso: todos os factores e subfactores se encontravam previstos no momento da abertura do procedimento, nas respectivas peças procedimentais), “densificar” os critérios fixados nas peças concursais; “porventura demasiado vagos e generalistas”, argumentando-se com as vantagens no que toca ao “rigor, objectividade e uma decisão mais argumentada”; o limite era que esse trabalho de densificação não poderia “subverter a letra e o espírito” dos critérios pré-estabelecidos ³, o que no caso dos autos não sucedeu.

Importa, ainda salientar, o que o actual Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, refere, expressamente, no parágrafo 8.º do n.º 2 do respectivo preâmbulo sobre a metodologia de avaliação das propostas, transcrevendo-se, com a devida vénia, o seguinte trecho:

*“O CCP versa ainda, com inovação e rigor, sobre as regras essenciais atinentes metodologia de avaliação das propostas. Trata-se, como é sabido, de uma vertente crucial no domínio da formação dos contratos públicos. Na verdade, **os factores que densificam o critério de adjudicação** (realçado e sublinhado nosso) constituem a pedra angular de qualquer programa de concurso, pelo que a sua enunciação e publicitação reveste-se de inegável importância, tanto para os concorrentes (que com base em tais factores delinearão, de uma forma ou de outra, a respectiva estratégia e apresentarão, de um modo ou de outro, os seus argumentos concursais) quanto para a entidade adjudicante (posto que é à luz desses factores que se há-de evidenciar a proposta economicamente mais vantajosa na óptica do interesse prosseguido).*

³ Cfr. acórdão do STA de 27.4.1995, P. 33942, BMJ, 446, p. 326.

Do exposto resultam duas preocupações conexas a que o CCP procura dar resposta cabal: (i) por um lado, é imperioso garantir que a enunciação e

publicitação dos factores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respectivos coeficientes de ponderação, se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, parâmetros que reconhecidamente dominam as tramitações procedimentais pré-contratuais (realçado e sublinhado nosso); (ii) por outro lado, é fundamental assegurar a observância daqueles mesmos princípios ao longo da fase de avaliação das propostas, assim como durante as diligências que a preparam ou que se lhe seguem.

Nesta linha, a metodologia de avaliação deve, desde logo, constar do programa do procedimento, nomeadamente com a enumeração dos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, acompanhados das respectivas ponderações, no sentido de garantir os apontados princípios gerais. “

Devemos, por conseguinte sublinhar e, conseqüentemente, realçar que o considerado na parte do preâmbulo que transcrevemos encontra, naturalmente, respaldo no texto legal, com referência ao artigo 132.º do Código dos Contratos Públicos, artigo aquele que, com a devida vénia, nos permitimos, igualmente, transcrever assinalando a preocupação do legislador quando, em sede de concurso público, o respectivo programa deve indicar o modelo de avaliação das propostas, tudo como segue, no caso vertente o que consideramos relevante:

“Artigo 132.º

Programa do concurso

1 – O programa do concurso público deve indicar:

8 

- a) A identificação do concurso;
- b) A entidade adjudicante;
- c) O órgão que tomou a decisão de contratar e, no caso de esta ter sido tomada no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que aquele decidiu, com menção das decisões de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação;
- d) O fundamento da escolha do concurso público, quando seja feita ao abrigo do disposto no artigo 28.º;
- e) O órgão competente para prestar esclarecimentos;
- f) Os documentos de habilitação, directamente relacionados com o objecto do contrato a celebrar, a apresentar nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 81.º;
- g) O prazo para a apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário;
- h) Os documentos referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, se for o caso;
- i) Os documentos que constituem a proposta que podem ser redigidos em língua estrangeira, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 58.º;
- j) Se é admissível a apresentação de propostas variantes e o número máximo de propostas variantes admitidas;
- 1) O prazo para a apresentação das propostas;
- m) O prazo da obrigação de manutenção das propostas, quando superior ao previsto no artigo 65.º;
- n) O critério de adjudicação, bem como, quando for adoptado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando clara mente os factores e os eventuais subfactores relativos aos aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respectivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos factores ou subfactores elementares, a respectiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto

ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais(realçado e sublinhado nosso)''

o) O modo de prestação da caução ou os termos em que não seja exigida essa prestação de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 88.º;

p)O valor da caução, quando esta for exigida nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 89.º;

q) A possibilidade de adopção de um ajuste directo nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º, quando for o caso."

Creemos, por conseguinte e convictamente, que, no procedimento concursal onde exercemos as funções de membro do júri, não cometemos qualquer acção ou omissão passível de infracção, como aquela que *"é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, (na redacção formulada em sede de auditoria)"*.

Estamos, aliás convictos que ao elencar no procedimento em análise a fixação de subfactores, o fizemos por antecipação face conhecimentos das várias versões que o projecto do Código dos Contratos Públicos foi sofrendo.

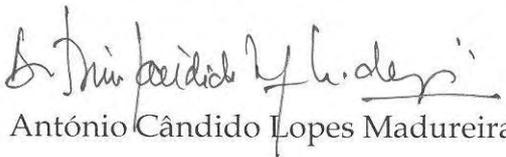
Mas, também, temos de referir que, por leitura e análise do preceito invocado haver sido violado - a alínea l) do artigo 89.º, por remissão do artigo 146.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, nenhuma proibição é admitida em sede de fixação de factores e, em nossa opinião, de subfactores, quando estes são consequência directa daqueles, por densificação dos mesmos factores.

No caso do procedimento a que esta resposta se oferece o Júri, definiu que o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais favorável, elencando os critérios que considerou relevantes e, precisou os subfactores que densificaram o critério de adjudicação, densificação aquela que nunca, em nossa opinião, subverteu os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

III - Conclusão

Em face do exposto, resulta, em termos inequívocos, inexistir qualquer fundamento para a imputação responsabilidade financeira ao Signatário, ao abrigo dos artigos 89º, alínea l) e 146º, nº 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁴, porquanto todos os factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação foram integral e exhaustivamente previstos e densificados *ab initio* no Anexo D do Caderno de Encargos, emprestando objectividade e rigor à fundamentação da decisão de adjudicação.

Na expectativa de terem sido prestados os esclarecimentos suficientes ao cabal esclarecimento desta questão, e convicto de que a sua actuação em sede do procedimento concursal supra identificado não pode merecer qualquer censura, subscrevo-me com os melhores cumprimentos ao douto Tribunal.


António Cândido Lopes Madureira

Junta - Programa do Concurso e Caderno de Encargos, incluindo a ANEXO D.

⁴ Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto e 48/2006, de 29 de Agosto.

78

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 20 de Novembro de 2008.

Assunto: Auditoria ao Programa "P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC. Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas na Vertente Tecnológica no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – Serviços de Tecnologia.

Procedimento por Negociação Sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006.

Vosso Ofício n.º 17893, de 3 de Novembro de 2008, com a Referência Proc. n 06/08-Audit, DA III.1.

Paula Cristina Teixeira Gonçalves, Técnico Superior Principal, a exercer, em comissão de serviço o cargo de Directora de Serviços de Gestão Financeira e Patrimonial da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, com domicílio profissional na Rua de "O Século" 51, Lisboa, tendo sido notificada, pelo Venerando Tribunal de Contas, pelo ofício n.º 17893, de 3 de Novembro de 2008, processo n.º 06/08 – Audit – DA III – 1, por si recebido em 6 do mesmo mês e ano, para se pronunciar, querendo, em sede de audiência prévia dos interessados, relativamente ao "Relato de Auditoria" ao Procedimento por Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006" (de ora em diante, PNSPPA 1/2006), e "em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte **Anexo IG**",

1

DGTC 20 11*08 22613

8

vem por este meio exercer pronúncia nos termos e com os fundamentos seguintes:

I – Introdução

Nos parágrafos que se seguem procurar-se-á fazer o contraditório às “Irregularidades e Normas Violadas” assacadas pelo Venerando Tribunal de Contas no procedimento de formação do “Contrato de Implementação e Operacionalização das Compras Electrónicas no MAOTDR”, na sequência da auditoria efectuada.

Antes de se detalhar a presente resposta, porém, impõe-se tecer alguns comentários iniciais.

Assim, a signatária regista, em nome individual, com agrado, a auditoria em apreço realizada pelo Tribunal de Contas, por considerar serem instrumentos fundamentais na constante procura da Melhoria da Qualidade dos processos de contratação pública, no seu sentido mais lato.

As contribuições resultantes das questões e sugestões colocadas pelos auditores no Relato que ora se responde, são cruciais para que se possam ajustar linhas de orientação e corrigir os procedimentos que suportam a actividade da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (SGMAOTDR).

É neste contexto que, sem prejuízo do que se deixará exposto em seguida, a signatária não pode deixar de relevar o trabalho da equipa auditora do Tribunal de Contas.

R.

Importará, porém, frisar que o procedimento especialmente visado pelo Tribunal de Contas constituiu um *procedimento exemplar*, quer do ponto de vista da legalidade, por ter integralmente respeitado todos os trâmites procedimentais legalmente previstos, quer do ponto de vista da conveniência/mérito/oportunidade, em função da adequada concretização do especial interesse público em presença que à SGMAOTDR cabe prosseguir. Tal é confirmado, desde logo, pela *objectiva (e tempestiva) densificação dos diversos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação*.

Neste contexto não se pode deixar de referir e de salientar que o ganho que o Estado e em particular a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional obteve ao realizar o procedimento em causa e nos moldes porque se processou, ganho este obtido em sede de sessão de negociação em que o valor final foi de 119.790,00 €, por conseguinte significativo.

Aqui chegados, e face ao exposto, importa contraditar os vícios imputados ao procedimento identificado pelo Tribunal de Contas e que, segundo se crê, não procedeu a uma correcta aplicação da legislação em vigor à situação auditada.

Vejam os:

II – A eventual infracção financeira

Da alegada fixação ilegal de subcritérios, e conseqüente violação do artigo 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

Alega o Tribunal de Contas que o procedimento identificado em epígrafe padece vício de violação de lei por violação do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º

197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

Assim, a alegada ilegalidade terá, de acordo com o douto Relato, sido determinada pela consideração de subfactores de avaliação do factor "Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores", "não previstos no Programa do Procedimento", a saber:

- *Requisitos organizacionais identificados* – 15,00%
- *Calendarização da execução* – 5,00%
- *Enquadramento metodológico da calendarização* – 8,00%
- *Helpdesk Telefónico (9-18 h)* – 2,00%
- *Histórico das transacções, por produto e por organismo, mesmo de utilizadores que já se encontram inactivos* (vide, "Anexo I G" do Relato da Auditoria)

Consideramos, todavia, não ser, com a devida vénia, correcto o alegado.

Efectivamente, a mera leitura das peças procedimentais do PNSPPA 1/2006, permite concluir, em termos apodícticos, que o Tribunal de Contas labora em erro sobre os pressupostos de facto.

Na verdade, inexistiu qualquer ilegalidade (quer de conteúdo, quer de prazo) na previsão dos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação: estes foram *integral e exhaustivamente previstos e densificados ab initio no Anexo D do Caderno de Encargos*.

Bastará, pois, uma mera leitura do Anexo D do Caderno de Encargos – **GRELHA DE AVALIAÇÃO** - (a fls. 39/39 das peças do procedimento) para

se refutar a argumentação expendida pelo Tribunal de Contas onde se encontram, *sem excepção*, e devidamente ponderados, todos os factores e subfactores mencionados por aquele tribunal superior no seu Relato de Auditoria.

O facto de aqueles subfactores não estarem previstos no Programa do Procedimento, mas no Caderno de Encargos não infirma esta conclusão, pois que:

- por um lado, as peças procedimentais (Programa do Procedimento e Caderno de Encargos), não obstante a específica finalidade que cada uma assume, não devem ser entendidas de forma estanque, quiçá isolada, mas antes de forma unitária e complementar (considerando, desde logo, as remissões recíprocas entre elas existentes);
- por outro lado, a consulta das propostas dos vários concorrentes permite concluir que todos eles tiveram perfeito conhecimento de toda a densificação do critério de adjudicação.

Mais, a densificação dos vários factores e subfactores foi ainda reflectida na "Acta n.º 1" do Júri, de 7 de Julho de 2006, elaborada em conformidade com o disposto no artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, na qual apenas foram estabelecidas escalas de pontuação ¹ (de "0" a "2") para a avaliação dos vários subfactores previstos no Anexo D ao Caderno de Encargos.

¹ Não obstante o douto Tribunal nada questionar a este respeito, a previsão de escalas de pontuação para cada subfactor previsto, enquanto expressão quantitativa da análise qualitativa efectuada pelo Júri, é uma faculdade amplamente reconhecida pela Doutrina e Jurisprudência (Cfr., entre muitos outros, o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04), integrando de pleno a margem de livre apreciação que aquele órgão *ad hoc* dispõe.



Poderá mesmo dizer-se, aliás, que a aprovação prévia de subfactores de adjudicação ², cujo escopo foi o de orientar posteriormente a actividade valorativa concreta a exercer sobre cada proposta, constituiu, no presente procedimento, um caso de sucesso no controlo jurídico da margem de livre decisão administrativa da Comissão de Análise das propostas, objectivando a fundamentação das suas decisões.

² De acordo com a formulação jurisprudencial mais corrente, “(...) sempre que o júri decomponha ou subdivida os factores ou critérios de avaliação fixados no Programa de Concurso em unidades de avaliação autónomas, dotadas de uma valorização pré-fixa, separada e estanque, haverá criação de subcritérios” (Cfr. STA de 15.6.2004 (2ª SS), P. 533/04). O subcritério, para o ser, deverá constituir um “subconjunto autónomo”, passível de um juízo valorativo diferenciado relativamente aos demais factores ou subfactores de avaliação.

Assim, de acordo com tal formulação as verdadeiras chaves da compreensão da noção adequada de subcritério de adjudicação parecem ser as seguintes: só existirá subcritério se i) existir a possibilidade – ainda que abstracta – de o concorrente melhorar a sua proposta (ou de o júri lhe atribuir deliberadamente essa melhoria) tendo por referência o subcritério acrescentado, e ii) ao subconjunto autónomo for atribuído um reflexo também autónomo na pontuação, quer se trate de uma pontuação fixa ou da introdução de qualquer factor de ponderação que altere o cálculo do critério de onde resulta, por subdivisão, o subcritério. É o aspecto da rigidez e relevância autónoma do subcritério na pontuação que o distingue do “parâmetro de avaliação”: “o parâmetro pode interagir com outros parâmetros e tem de ser avaliado com os restantes dentro do conjunto de elementos que se unificam num determinado factor”². A distinção, no entanto, nem sempre é feita com este rigor (arresto supra).

Recentemente, BERNARDO DINIZ DE AYALA propôs uma concepção alargada de factor e subfactor de avaliação, atribuindo esta última designação a todos os elementos “que tornam mais concreto e mais operativo o respectivo factor, ainda que não exista, com referência a qualquer deles, autonomia/estanqueidade e/ou valorização separada” (BERNARDO DINIZ DE AYALA, “Liberdade e vinculação da Administração na avaliação de propostas no âmbito da contratação pública”, in **Cadernos de Justiça Administrativa**, n.º 49, Janeiro / Fevereiro de 2005, pp. 40-62). De todo o modo, a separação e valorização autónoma e estanque de um determinado elemento apenas poderá ser considerada como a introdução de um subcritério (ou subfactor, ou microcritério) quando essa valorização autónoma possa dar origem a um comportamento do concorrente de “ir ao encontro da valorização”, tendo em vista a obtenção da pontuação atribuída ao subcritério, ou quando seja passível de manipulação pelo júri; não há subcritérios “(...) se o júri se limitar a graduar o mérito das propostas através de um puro juízo classificativo, sem envolver eleição de aspectos da proposta susceptíveis de receber especial pontuação e que, por esse motivo, devessem ser antecipadamente conhecidos dos concorrentes, de forma a permitirem-lhes afeiçoar as propostas em conformidade e competir nesses aspectos parcelares”².

Por outro lado ainda, não configura o estabelecimento de subcritérios “a instituição pelo júri de uma escala de pontuação da qualidade das propostas entre o excelente e o inaceitável, passando pelo muito bom, bom, médio, satisfatório, fraco e muito fraco” (Cfr. o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04); em resultado desta conduta do júri, não se gera para os concorrentes, em abstracto, a possibilidade de conformar a sua proposta de outra maneira caso tivessem tomado conhecimento da escala de pontuação previamente à entrega da proposta. Este aspecto foi ressalvado pelo Supremo em decisão recente (em recurso de oposição de julgados; Cfr. Acórdão do STA de 6.10.2005 (Pleno), P. 227/04), corrigindo uma primeira assimilação destas grelhas aos subcritérios (e ao respectivo regime, com relevo para o dos limites temporais, de forma indistinta). Nem essa assimilação está correcta, nem a aprovação destas escalas, mesmo em sede de apreciação de propostas, parece constituir só por si uma violação de quaisquer normas vigentes em matéria de procedimentos pré-contratuais, por exemplo se se limitar a traduzir uma avaliação qualitativa já realizada em expressões quantitativas².

R

Secundando esta ideia, a jurisprudência administrativa já reconheceu, a possibilidade de, mesmo em sede de avaliação das propostas (o que não é o caso: todos os factores e subfactores se encontravam previstos no momento da abertura do procedimento, nas respectivas peças procedimentais), “densificar” o critério fixado nas peças concursais, “porventura demasiado vagos e generalistas”, argumentando-se com as vantagens no que toca ao “rigor, objectividade e uma decisão mais argumentada”; o limite era que esse trabalho de densificação não poderia “subverter a letra e o espírito” dos critérios pré-estabelecidos ³, o que no caso dos autos não sucedeu.

Importa, ainda salientar, o que o actual Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, refere, expressamente, no parágrafo 8.º do n.º 2 do respectivo preâmbulo sobre a metodologia de avaliação das propostas, transcrevendo-se, com a devida vénia, o seguinte trecho:

“O CCP versa ainda, com inovação e rigor, sobre as regras essenciais atinentes metodologia de avaliação das propostas. Trata-se, como é sabido, de uma vertente crucial no domínio da formação dos contratos públicos. Na verdade, os factores que densificam o critério de adjudicação (realçado e sublinhado nosso) constituem a pedra angular de qualquer programa de concurso, pelo que a sua enunciação e publicitação reveste-se de inegável importância, tanto para os concorrentes (que com base em tais factores delinearão, de uma forma ou de outra, a respectiva estratégia e apresentarão, de um modo ou de outro, os seus argumentos concursais) quanto para a entidade adjudicante (posto que é à luz desses factores que se há-de evidenciar a proposta economicamente mais vantajosa na óptica do interesse prosseguido).

Do exposto resultam duas preocupações conexas a que o CCP procura dar resposta cabal: (i) por um lado, é imperioso garantir que a enunciação e

³ Cfr. acórdão do STA de 27.4.1995, P. 33942, BMJ, 446, p. 326.

10

publicitação dos factores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respectivos coeficientes de ponderação, se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, parâmetros que reconhecidamente dominam as tramitações procedimentais pré-contratuais (realçado e sublinhado nosso); (ii) por outro lado, é fundamental assegurar a observância daqueles mesmos princípios ao longo da fase de avaliação das propostas, assim como durante as diligências que a preparam ou que se lhe seguem.

Nesta linha, a metodologia de avaliação deve, desde logo, constar do programa do procedimento, nomeadamente com a enumeração dos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, acompanhados das respectivas ponderações, no sentido de garantir os apontados princípios gerais. “

Devemos, por conseguinte sublinhar e, conseqüentemente, realçar que o considerado na parte do preâmbulo que transcrevemos encontra, naturalmente, respaldo no texto legal, com referência ao artigo 132.º do Código dos Contratos Públicos, artigo aquele que, com a devida vénia, nos permitimos, igualmente, transcrever assinalando a preocupação do legislador quando, em sede de concurso público, o respectivo programa deve indicar o modelo de avaliação das propostas, tudo como segue, no caso vertente o que consideramos relevante:

“Artigo 132.º

Programa do concurso

1 — O programa do concurso público deve indicar:

- a) A identificação do concurso;
- b) A entidade adjudicante;

- c) O órgão que tomou a decisão de contratar e, no caso de esta ter sido tomada no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que aquele decidiu, com menção das decisões de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação;
- d) O fundamento da escolha do concurso público, quando seja feita ao abrigo do disposto no artigo 28.º;
- e) O órgão competente para prestar esclarecimentos;
- f) Os documentos de habilitação, directamente relacionados com o objecto do contrato a celebrar, a apresentar nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 81.º;
- g) O prazo para a apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário;
- h) Os documentos referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, se for o caso;
- i) Os documentos que constituem a proposta que podem ser redigidos em língua estrangeira, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 58.º;
- j) Se é admissível a apresentação de propostas variantes e o número máximo de propostas variantes admitidas;
- l) O prazo para a apresentação das propostas;
- m) O prazo da obrigação de manutenção das propostas, quando superior ao previsto no artigo 65.º;
- n) O critério de adjudicação, bem como, quando for adoptado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando claramente os factores e os eventuais subfactores relativos aos aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respectivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos factores ou subfactores elementares, a respectiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais (realçado e sublinhado nosso)''
- o) O modo de prestação da caução ou os termos em que não seja exigida essa prestação de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 88.º;

2

p) O valor da caução, quando esta for exigida nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 89.º;

q) A possibilidade de adopção de um ajuste directo nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º, quando for o caso."

Creemos, por conseguinte e convictamente, que, no procedimento em causa onde exercemos as funções de membro do júri, não cometemos qualquer acção ou omissão passível de infracção, como aquela que "é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, (na redacção formulada em sede de auditoria)".

Estamos, aliás convictos que ao elencar no procedimento em análise a fixação de subfactores, o fizemos por antecipação face ao conhecimento das várias versões que o projecto do Código dos Contratos Públicos foi sofrendo.

Mas, também, temos de referir que, por leitura e análise do preceito invocado haver sido violado – a alínea l) do artigo 89.º, por remissão do artigo 146.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, nenhuma proibição é admitida em sede de fixação de factores e, em nossa opinião, de subfactores, quando estes são consequência directa daqueles, por densificação dos mesmos factores.

No caso do procedimento a que esta resposta se oferece o Júri, definiu que o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais favorável, elencando os critérios que considerou relevantes e, precisou os subfactores que densificaram o critério de adjudicação, densificação aquela que nunca, em nossa opinião, subverteu os princípios da legalidade, da transparência, da

publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

III – Conclusão

Em face do exposto, resulta, em termos inequívocos, inexistir qualquer fundamento para a imputação responsabilidade financeira à signatária, ao abrigo dos artigos 89º, alínea l) e 146º, nº 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁴, porquanto todos os factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação foram integral e exhaustivamente previstos e densificados *ab initio* no Anexo D do Caderno de Encargos, emprestando objectividade e rigor à fundamentação da decisão de adjudicação.

Na expectativa de terem sido prestados os esclarecimentos suficientes ao cabal esclarecimento desta questão, e convicta de que a sua actuação em sede do procedimento concursal supra identificado não pode merecer qualquer censura, subscrevo-me com os melhores cumprimentos ao douto Tribunal.

Paula Cristina Teixeira Gonçalves



⁴ Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto e 48/2006, de 29 de Agosto.

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 20 de Novembro de 2008.

Assunto: Auditoria ao Programa "P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC. Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas na Vertente Tecnológica no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – Serviços de Tecnologia. Procedimento por Negociação Sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006. Vosso Ofício n.º 17887, de 3 de Novembro de 2008, com a Referência Proc. n 06/08-Audit, DA III.1.

Maria Helena Martins da Costa Fernandes, Assessora Principal, a exercer, em comissão de serviço o cargo de Secretária-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, com domicílio profissional na Rua de "O Século" 51, Lisboa, tendo sido notificada, pelo Venerando Tribunal de Contas, pelo ofício n.º 17887, de 3 de Novembro de 2008, processo n.º 06/08 – Audit – DA III – 1, por si recebido em 12 do mesmo mês e ano, para se pronunciar, querendo, em sede de audiência prévia dos interessados, relativamente ao "Relato de Auditoria" ao Procedimento por Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006" (de ora em diante, PNSPPA 1/2006), e "em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte **Anexo IG**", vem por este meio exercer pronúncia nos termos e com os fundamentos seguintes:

1

DGTC 20 11 08 22614

I – Introdução

Nos parágrafos que se seguem procurar-se-á fazer o contraditório às “Irregularidades e Normas Violadas” assacadas pelo Venerando Tribunal de Contas no procedimento de formação do “Contrato de Implementação e Operacionalização das Compras Electrónicas no MAOTDR”, na sequência da auditoria efectuada.

Antes de se detalhar a presente resposta, porém, impõe-se tecer alguns comentários iniciais.

Assim, a signatária regista, em nome individual, com agrado, a auditoria em apreço realizada pelo Tribunal de Contas, por considerar serem instrumentos fundamentais na constante procura da Melhoria da Qualidade dos processos de contratação pública, no seu sentido mais lato.

As contribuições resultantes das questões e sugestões colocadas pelos auditores no Relato que ora se responde, são cruciais para que se possam ajustar linhas de orientação e corrigir os procedimentos que suportam a actividade da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (SGMAOTDR).

É neste contexto que, sem prejuízo do que se deixará exposto em seguida, a signatária não pode deixar de relevar o trabalho da equipa auditora do Tribunal de Contas.

Importará, porém, frisar que o procedimento especialmente visado pelo Tribunal de Contas constituiu um *procedimento exemplar*, quer do ponto de vista da legalidade, por ter integralmente respeitado todos os trâmites

procedimentais legalmente previstos, quer do ponto de vista da conveniência/mérito/oportunidade, em função da adequada concretização do especial interesse público em presença que à SGMAOTDR cabe prosseguir. Tal é confirmado, desde logo, pela *objectiva (e tempestiva) densificação dos diversos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação*.

Neste contexto não se pode deixar de referir e de salientar que o ganho que o Estado e em particular a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional obteve ao realizar o procedimento em causa e nos moldes porque se processou, ganho este obtido em sede de sessão de negociação em que o valor final foi de 119.790,00 €, por conseguinte significativo.

Aqui chegados, e face ao exposto, importa contraditar os vícios imputados ao procedimento identificado pelo Tribunal de Contas e que, segundo se crê, não procedeu a uma correcta aplicação da legislação em vigor à situação auditada.

Vejamos:

II – A eventual infracção financeira

Da alegada fixação ilegal de subcritérios, e conseqüente violação do artigo 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

Alega o Tribunal de Contas que o procedimento identificado em epígrafe padece vício de violação de lei por violação do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

12

Assim, a alegada ilegalidade terá, de acordo com o douto Relato, sido determinada pela consideração de subfactores de avaliação do factor "Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores", "não previstos no Programa do Procedimento", a saber:

- "- Requisitos organizacionais identificados – 15,00%
- Calendarização da execução – 5,00%
- Enquadramento metodológico da calendarização – 8,00%
- Helpdesk Telefónico (9-18 h) – 2,00%
- Histórico das transacções, por produto e por organismo, mesmo de utilizadores que já se encontram inactivos" (vide, "Anexo I G" do Relato da Auditoria)

Consideramos, todavia, não ser, com a devida vénia, correcto o alegado.

Efectivamente, a mera leitura das peças procedimentais do PNSPPA 1/2006, permite concluir, em termos apodícticos, que o Tribunal de Contas labora em erro sobre os pressupostos de facto.

Na verdade, inexistiu qualquer ilegalidade (quer de conteúdo, quer de prazo) na previsão dos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação: estes foram *integral e exhaustivamente previstos e densificados ab initio no Anexo D do Caderno de Encargos*.

Bastará, pois, uma mera leitura do Anexo D do Caderno de Encargos – **GRELHA DE AVALIAÇÃO** - (a fls. 39/39 das peças do procedimento) para se refutar a argumentação expendida pelo Tribunal de Contas onde se encontram, *sem excepção*, e devidamente ponderados, todos os factores e

subfactores mencionados por aquele tribunal superior no seu Relato de Auditoria.

O facto de aqueles subfactores não estarem previstos no Programa do Procedimento, mas no Caderno de Encargos não infirma esta conclusão, pois que:

- por um lado, as peças procedimentais (Programa do Procedimento e Caderno de Encargos), não obstante a específica finalidade que cada uma assume, não devem ser entendidas de forma estanque, quiçá isolada, mas antes de forma unitária e complementar (considerando, desde logo, as remissões recíprocas entre elas existentes);
- por outro lado, a consulta das propostas dos vários concorrentes permite concluir que todos eles tiveram perfeito conhecimento de toda a densificação do critério de adjudicação.

Mais, a densificação dos vários factores e subfactores foi ainda reflectida na "Acta n.º 1" do Júri, de 7 de Julho de 2006, elaborada em conformidade com o disposto no artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, na qual apenas foram estabelecidas escalas de pontuação ¹ (de "0" a "2") para a avaliação dos vários subfactores previstos no Anexo D ao Caderno de Encargos.

¹ Não obstante o douto Tribunal nada questionar a este respeito, a previsão de escalas de pontuação para cada subfactor previsto, enquanto expressão quantitativa da análise qualitativa efectuada pelo Júri, é uma faculdade amplamente reconhecida pela Doutrina e Jurisprudência (Cfr., entre muitos outros, o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04), integrando de pleno a margem de livre apreciação que aquele órgão *ad hoc* dispõe.

4

Poderá mesmo dizer-se, aliás, que a aprovação prévia de subfactores de adjudicação ², cujo escopo foi o de orientar posteriormente a actividade valorativa concreta a exercer sobre cada proposta, constituiu, no presente procedimento, um caso de sucesso no controlo jurídico da margem de livre decisão administrativa da Comissão de Análise das propostas, objectivando a fundamentação das suas decisões.

² De acordo com a formulação jurisprudencial mais corrente, “(...) sempre que o júri decomponha ou subdivida os factores ou critérios de avaliação fixados no Programa de Concurso em unidades de avaliação autónomas, dotadas de uma valorização pré-fixa, separada e estanque, haverá criação de subcritérios” (Cfr. STA de 15.6.2004 (2ª SS), P. 533/04). O subcritério, para o ser, deverá constituir um “subconjunto autónomo”, passível de um juízo valorativo diferenciado relativamente aos demais factores ou subfactores de avaliação.

Assim, de acordo com tal formulação as verdadeiras chaves da compreensão da noção adequada de subcritério de adjudicação parecem ser as seguintes: só existirá subcritério se i) existir a possibilidade – ainda que abstracta – de o concorrente melhorar a sua proposta (ou de o júri lhe atribuir deliberadamente essa melhoria) tendo por referência o subcritério acrescentado, e ii) ao subconjunto autónomo for atribuído um reflexo também autónomo na pontuação, quer se trate de uma pontuação fixa ou da introdução de qualquer factor de ponderação que altere o cálculo do critério de onde resulta, por subdivisão, o subcritério. É o aspecto da rigidez e relevância autónoma do subcritério na pontuação que o distingue do “parâmetro de avaliação”: “o parâmetro pode interagir com outros parâmetros e tem de ser avaliado com os restantes dentro do conjunto de elementos que se unificam num determinado factor”². A distinção, no entanto, nem sempre é feita com este rigor (arresto supra).

Recentemente, BERNARDO DINIZ DE AYALA propôs uma concepção alargada de factor e subfactor de avaliação, atribuindo esta última designação a todos os elementos “que tornam mais concreto e mais operativo o respectivo factor, ainda que não exista, com referência a qualquer deles, autonomia/estanqueidade e/ou valorização separada” (BERNARDO DINIZ DE AYALA, “Liberdade e vinculação da Administração na avaliação de propostas no âmbito da contratação pública”, in **Cadernos de Justiça Administrativa**, n.º 49, Janeiro / Fevereiro de 2005, pp. 40-62). De todo o modo, a separação e valorização autónoma e estanque de um determinado elemento apenas poderá ser considerada como a introdução de um subcritério (ou subfactor, ou microcritério) quando essa valorização autónoma possa dar origem a um comportamento do concorrente de “ir ao encontro da valorização”, tendo em vista a obtenção da pontuação atribuída ao subcritério, ou quando seja passível de manipulação pelo júri; não há subcritérios “(...) se o júri se limitar a graduar o mérito das propostas através de um puro juízo classificativo, sem envolver eleição de aspectos da proposta susceptíveis de receber especial pontuação e que, por esse motivo, devam ser antecipadamente conhecidos dos concorrentes, de forma a permitir-lhes afeiçãoar as propostas em conformidade e competir nesses aspectos parcelares”².

Por outro lado ainda, não configura o estabelecimento de subcritérios “a instituição pelo júri de uma escala de pontuação da qualidade das propostas entre o excelente e o inaceitável, passando pelo muito bom, bom, médio, satisfatório, fraco e muito fraco” (Cfr. o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04); em resultado desta conduta do júri, não se gera para os concorrentes, em abstracto, a possibilidade de conformar a sua proposta de outra maneira caso tivessem tomado conhecimento da escala de pontuação previamente à entrega da proposta. Este aspecto foi ressalvado pelo Supremo em decisão recente (em recurso de oposição de julgados; Cfr. Acórdão do STA de 6.10.2005 (Pleno), P. 227/04), corrigindo uma primeira assimilação destas grelhas aos subcritérios (e ao respectivo regime, com relevo para o dos limites temporais, de forma indistinta). Nem essa assimilação está correcta, nem a aprovação destas escalas, mesmo em sede de apreciação de propostas, parece constituir só por si uma violação de quaisquer normas vigentes em matéria de procedimentos pré-contratuais, por exemplo se se limitar a traduzir uma avaliação qualitativa já realizada em expressões quantitativas².

4

Secundando esta ideia, a jurisprudência administrativa já reconheceu, a possibilidade de, mesmo em sede de avaliação das propostas (o que não é o caso: todos os factores e subfactores se encontravam previstos no momento da abertura do procedimento, nas respectivas peças procedimentais), “densificar” o critério fixado nas peças concursais, “porventura demasiado vagos e generalistas”, argumentando-se com as vantagens no que toca ao “rigor, objectividade e uma decisão mais argumentada”; o limite era que esse trabalho de densificação não poderia “subverter a letra e o espírito” dos critérios pré-estabelecidos ³, o que no caso dos autos não sucedeu.

Importa, ainda salientar, o que o actual Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, refere, expressamente, no parágrafo 8.º do n.º 2 do respectivo preâmbulo sobre a metodologia de avaliação das propostas, transcrevendo-se, com a devida vénia, o seguinte trecho:

“O CCP versa ainda, com inovação e rigor, sobre as regras essenciais atinentes metodologia de avaliação das propostas. Trata-se, como é sabido, de uma vertente crucial no domínio da formação dos contratos públicos. Na verdade, os factores que densificam o critério de adjudicação (realçado e sublinhado nosso) constituem a pedra angular de qualquer programa de concurso, pelo que a sua enunciação e publicitação reveste-se de inegável importância, tanto para os concorrentes (que com base em tais factores delinearão, de uma forma ou de outra, a respectiva estratégia e apresentarão, de um modo ou de outro, os seus argumentos concursais) quanto para a entidade adjudicante (posto que é à luz desses factores que se há-de evidenciar a proposta economicamente mais vantajosa na óptica do interesse prosseguido).

Do exposto resultam duas preocupações conexas a que o CCP procura dar resposta cabal: (i) por um lado, é imperioso garantir que a enunciação e

³ Cfr. acórdão do STA de 27.4.1995, P. 33942, BMJ, 446, p. 326.

II

publicitação dos factores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respectivos coeficientes de ponderação, se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, parâmetros que reconhecidamente dominam as tramitações procedimentais pré-contratuais (realçado e sublinhado nosso); (ii) por outro lado, é fundamental assegurar a observância daqueles mesmos princípios ao longo da fase de avaliação das propostas, assim como durante as diligências que a preparam ou que se lhe seguem.

Nesta linha, a metodologia de avaliação deve, desde logo, constar do programa do procedimento, nomeadamente com a enumeração dos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, acompanhados das respectivas ponderações, no sentido de garantir os apontados princípios gerais. “

Devemos, por conseguinte sublinhar e, conseqüentemente, realçar que o considerado na parte do preâmbulo que transcrevemos encontra, naturalmente, respaldo no texto legal, com referência ao artigo 132.º do Código dos Contratos Públicos, artigo aquele que, com a devida vénia, nos permitimos, igualmente, transcrever assinalando a preocupação do legislador quando, em sede de concurso público, o respectivo programa deve indicar o modelo de avaliação das propostas, tudo como segue, no caso vertente o que consideramos relevante:

“Artigo 132.º

Programa do concurso

1 — O programa do concurso público deve indicar:

- a) A identificação do concurso;
- b) A entidade adjudicante;

- c) O órgão que tomou a decisão de contratar e, no caso de esta ter sido tomada no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que aquele decidiu, com menção das decisões de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação;
- d) O fundamento da escolha do concurso público, quando seja feita ao abrigo do disposto no artigo 28.º;
- e) O órgão competente para prestar esclarecimentos;
- f) Os documentos de habilitação, directamente relacionados com o objecto do contrato a celebrar, a apresentar nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 81.º;
- g) O prazo para a apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário;
- h) Os documentos referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, se for o caso;
- i) Os documentos que constituem a proposta que podem ser redigidos em língua estrangeira, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 58.º;
- j) Se é admissível a apresentação de propostas variantes e o número máximo de propostas variantes admitidas;
- l) O prazo para a apresentação das propostas;
- m) O prazo da obrigação de manutenção das propostas, quando superior ao previsto no artigo 65.º;
- n) O critério de adjudicação, bem como, quando for adoptado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando claramente os factores e os eventuais subfactores relativos aos aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respectivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos factores ou subfactores elementares, a respectiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais (realçado e sublinhado nosso)''
- o) O modo de prestação da caução ou os termos em que não seja exigida essa prestação de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 88.º;

F

p) O valor da caução, quando esta for exigida nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 89.º;

q) A possibilidade de adopção de um ajuste directo nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º, quando for o caso.”

Creio, por conseguinte e convictamente, que, no procedimento em causa cuja autorização da adjudicação foi efectuada pela signatária, não existiu qualquer acção ou omissão passível de infracção, como aquela que “é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, (na redacção formulada em sede de auditoria)”.

Estou, aliás convicta que ao elencar no procedimento em análise a fixação de subfactores, foi efectuada por antecipação face ao conhecimento das várias versões que o projecto do Código dos Contratos Públicos foi sofrendo.

Mas, também, temos de referir que, por leitura e análise do preceito invocado haver sido violado – a alínea l) do artigo 89.º, por remissão do artigo 146.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, nenhuma proibição é admitida em sede de fixação de factores e, em nossa opinião, de subfactores, quando estes são consequência directa daqueles, por densificação dos mesmos factores.

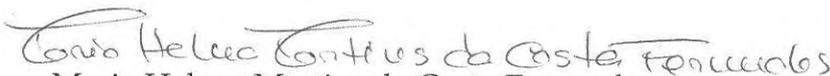
No caso do procedimento a que esta resposta se oferece o Júri, definiu que o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais favorável, elencando os critérios que considerou relevantes e, precisou os subfactores que densificaram o critério de adjudicação, densificação aquela que nunca, em nossa opinião, subverteu os princípios da legalidade, da transparência, da

publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

III – Conclusão

Em face do exposto, resulta, em termos inequívocos, inexistir qualquer fundamento para a imputação responsabilidade financeira à signatária, ao abrigo dos artigos 89º, alínea l) e 146º, nº 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁴, porquanto todos os factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação foram integral e exaustivamente previstos e densificados *ab initio* no Anexo D do Caderno de Encargos, emprestando objectividade e rigor à fundamentação da decisão de adjudicação.

Na expectativa de terem sido prestados os esclarecimentos suficientes ao cabal esclarecimento desta questão, e convicta de que a sua actuação em sede do procedimento concursal supra identificado não pode merecer qualquer censura, subscrevo-me com os melhores cumprimentos ao douto Tribunal.


Maria Helena Martins da Costa Fernandes

⁴ Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto e 48/2006, de 29 de Agosto.

A

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 20 de Novembro de 2008

Assunto: Auditoria ao Programa "P01 - Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC. Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas na Vertente Tecnológica no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Serviços de Tecnologia. Procedimento por Negociação Sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006. Resposta ao vosso ofício n.º 18066, de 4 de Novembro de 2008 - Processo n.º 06/08 - Audit DA III.1.

Ana José Gomes Pereira dos Santos Tenente, Assessora da carreira Técnica Superior, a exercer, em substituição, o cargo de Directora de Serviços da Unidade Ministerial de Compras na Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, com domicílio profissional na Rua de "O Século", n.º 51, Lisboa, tendo sido notificada, pelo Venerando Tribunal de Contas, pelo ofício n.º 18066, de 4 de Novembro de 2008, processo n.º 06/08 - Audit - DA III - 1, por si recebido em 6 do mesmo mês e ano, para se pronunciar, querendo, em sede de audiência prévia dos interessados, relativamente ao "Relato de Auditoria" ao Procedimento por Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006" (de ora em diante, PNSPPA 1/2006), e "em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte **Anexo IG**", vem por este meio exercer pronúncia nos termos e com os fundamentos seguintes:

I - Introdução

Nos parágrafos que se seguem procurar-se-á fazer o contraditório às “Irregularidades e Normas Violadas” assacadas pelo Venerando Tribunal de Contas no procedimento de formação do “Contrato de Implementação e Operacionalização das Compras Electrónicas no MAOTDR”, na sequência da auditoria efectuada.

Antes de se detalhar a presente resposta, porém, impõe-se tecer alguns comentários iniciais.

Assim, a signatária regista, em nome individual, com agrado, a auditoria em apreço realizada pelo Tribunal de Contas, por considerar serem instrumentos fundamentais na constante procura da Melhoria da Qualidade dos processos de contratação pública, no seu sentido mais lato.

As contribuições resultantes das questões e sugestões colocadas pelos auditores no Relato que ora se responde, são cruciais para que se possam ajustar linhas de orientação e corrigir os procedimentos que suportam a actividade da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (SGMAOTDR).

É neste contexto que, sem prejuízo do que se deixará exposto em seguida, a signatária não pode deixar de relevar o trabalho da equipa auditora do Tribunal de Contas.

Importará, porém, frisar que o procedimento especialmente visado pelo Tribunal de Contas constituiu um *procedimento exemplar*, quer do ponto de vista da legalidade, por ter integralmente respeitado todos os trâmites

procedimentais legalmente previstos, quer do ponto de vista da conveniência/mérito/oportunidade, em função da adequada concretização do especial interesse público em presença que à SGMAOTDR cabe prosseguir. Tal é confirmado, desde logo, pela *objectiva (e tempestiva) densificação dos diversos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação*.

Neste contexto não se pode deixar de referir e salientar que o ganho que o Estado e, neste caso particular, a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, obteve ao realizar o procedimento em causa e nos moldes porque se processou, ganho este obtido em sede de sessão de negociação em que o valor final foi de 119.790,00 €, por conseguinte significativo.

Aqui chegados, e face ao exposto, importa contraditar os vícios imputados ao procedimento identificado pelo Tribunal de Contas e que, segundo se crê, não procedeu a uma correcta aplicação da legislação em vigor à situação auditada.

Vejamos:

II - A eventual infracção financeira

Da alegada fixação ilegal de subcritérios, e consequente violação do artigo 89.º, alínea I), por remissão do artigo 146.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

Alega o Tribunal de Contas que o procedimento identificado em epígrafe padece vício de violação de lei por violação do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da

R

publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

Assim, a alegada ilegalidade terá, de acordo com o douto Relato, sido determinada pela consideração de subfactores de avaliação do factor "Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores", " não previstos no Programa do Procedimento", a saber:

- *Requisitos organizacionais identificados* – 15,00%
- *Calendarização da execução* – 5,00%
- *Enquadramento metodológico da calendarização* – 8,00%
- *Helpdesk Telefónico (9-18 h)* – 2,00%
- *Histórico das transacções, por produto e por organismo, mesmo de utilizadores que já se encontram inactivos* (vide, " Anexo I G" do Relato da Auditoria)

Consideramos, todavia, não ser, com a devida vénia, correcto o alegado.

Efectivamente, a mera leitura das peças procedimentais do PNSPPA 1/2006, permite concluir, em termos apodícticos, que o Tribunal de Contas labora em erro sobre os pressupostos de facto.

Na verdade, inexistiu qualquer ilegalidade (quer de conteúdo, quer de prazo) na previsão dos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação: estes foram *integral e exhaustivamente previstos e densificados ab initio no Anexo D do Caderno de Encargos*.

Bastará, pois, uma mera leitura do Anexo D do Caderno de Encargos - **GRELHA DE AVALIAÇÃO** - (a fls. 39/39 das peças do procedimento) para se refutar a argumentação expendida pelo Tribunal de Contas onde se

A

encontram, *sem excepção*, e devidamente ponderados, todos os factores e subfactores mencionados por aquele tribunal superior no seu Relato de Auditoria.

O facto de aqueles subfactores não estarem previstos no Programa do Procedimento, mas no Caderno de Encargos não infirma esta conclusão, pois que:

- Por um lado, as peças procedimentais (Programa do Procedimento e Caderno de Encargos), não obstante a específica finalidade que cada uma assume, não devem ser entendidas de forma estanque, quiçá isolada, mas antes de forma unitária e complementar (considerando, desde logo, as remissões recíprocas entre elas existentes);
- Por outro lado, a consulta das propostas dos vários concorrentes permite concluir que todos eles tiveram perfeito conhecimento de toda a densificação do critério de adjudicação.

Mais, a densificação dos vários factores e subfactores foi, ainda, reflectida na "Acta n.º 1" do Júri, de 7 de Julho de 2006, elaborada em conformidade com o disposto no artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, na qual apenas foram estabelecidas escalas de pontuação ¹ (de "0" a "2") para a avaliação dos vários subfactores previstos no Anexo D ao Caderno de Encargos.

¹ Não obstante o douto Tribunal nada questionar a este respeito, a previsão de escalas de pontuação para cada subfactor previsto, enquanto expressão quantitativa da análise qualitativa efectuada pelo Júri, é uma faculdade amplamente reconhecida pela Doutrina e Jurisprudência (Cfr., entre muitos outros, o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04), integrando de pleno a margem de livre apreciação que aquele órgão *ad hoc* dispõe.

A

Poderá mesmo dizer-se, aliás, que a aprovação prévia de subfactores de adjudicação ², cujo escopo foi o de orientar posteriormente a actividade valorativa concreta a exercer sobre cada proposta, constituiu, no presente procedimento, um caso de sucesso no controlo jurídico da margem de livre decisão administrativa da Comissão de Análise das propostas, objectivando a fundamentação das suas decisões.

² De acordo com a formulação jurisprudencial mais corrente, “(...) sempre que o júri decomponha ou subdivida os factores ou critérios de avaliação fixados no Programa de Concurso em unidades de avaliação autónomas, dotadas de uma valorização pré-fixa, separada e estanque, haverá criação de subcritérios” (Cfr. STA de 15.6.2004 (2ª SS), P. 533/04). O subcritério, para o ser, deverá constituir um “subconjunto autónomo”, passível de um juízo valorativo diferenciado relativamente aos demais factores ou subfactores de avaliação.

Assim, de acordo com tal formulação as verdadeiras chaves da compreensão da noção adequada de subcritério de adjudicação parecem ser as seguintes: só existirá subcritério se i) existir a possibilidade – ainda que abstracta – de o concorrente melhorar a sua proposta (ou de o júri lhe atribuir deliberadamente essa melhoria) tendo por referência o subcritério acrescentado, e ii) ao subconjunto autónomo for atribuído um reflexo também autónomo na pontuação, quer se trate de uma pontuação fixa ou da introdução de qualquer factor de ponderação que altere o cálculo do critério de onde resulta, por subdivisão, o subcritério. É o aspecto da rigidez e relevância autónoma do subcritério na pontuação que o distingue do “parâmetro de avaliação”: “o parâmetro pode interagir com outros parâmetros e tem de ser avaliado com os restantes dentro do conjunto de elementos que se unificam num determinado factor”². A distinção, no entanto, nem sempre é feita com este rigor (arresto supra).

Recentemente, BERNARDO DINIZ DE AYALA propôs uma concepção alargada de factor e subfactor de avaliação, atribuindo esta última designação a todos os elementos “que tornam mais concreto e mais operativo o respectivo factor, ainda que não exista, com referência a qualquer deles, autonomia/estanqueidade e/ou valorização separada”(BERNARDO DINIZ DE AYALA, “Liberdade e vinculação da Administração na avaliação de propostas no âmbito da contratação pública”, in **Cadernos de Justiça Administrativa**, n.º 49, Janeiro / Fevereiro de 2005, pp. 40-62). De todo o modo, a separação e valorização autónoma e estanque de um determinado elemento apenas poderá ser considerada como a introdução de um subcritério (ou subfactor, ou microcritério) quando essa valorização autónoma possa dar origem a um comportamento do concorrente de “ir ao encontro da valorização”, tendo em vista a obtenção da pontuação atribuída ao subcritério, ou quando seja passível de manipulação pelo júri; não há subcritérios “(...) se o júri se limitar a graduar o mérito das propostas através de um puro juízo classificativo, sem envolver eleição de aspectos da proposta susceptíveis de receber especial pontuação e que, por esse motivo, devessem ser antecipadamente conhecidos dos concorrentes, de forma a permitir-lhes afeioar as propostas em conformidade e competir nesses aspectos parcelares”².

Por outro lado ainda, não configura o estabelecimento de subcritérios “a instituição pelo júri de uma escala de pontuação da qualidade das propostas entre o excelente e o inaceitável, passando pelo muito bom, bom, médio, satisfatório, fraco e muito fraco”(Cfr. o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04); em resultado desta conduta do júri, não se gera para os concorrentes, em abstracto, a possibilidade de conformar a sua proposta de outra maneira caso tivessem tomado conhecimento da escala de pontuação previamente à entrega da proposta. Este aspecto foi ressaltado pelo Supremo em decisão recente (em recurso de oposição de julgados; Cfr. Acórdão do STA de 6.10.2005 (Pleno), P. 227/04), corrigindo uma primeira assimilação destas grelhas aos subcritérios (e ao respectivo regime, com relevo para o dos limites temporais, de forma indistinta). Nem essa assimilação está correcta, nem a aprovação destas escalas, mesmo em sede de apreciação de propostas, parece constituir só por si uma violação de quaisquer normas vigentes em matéria de procedimentos pré-contratuais, por exemplo se se limitar a traduzir uma avaliação qualitativa já realizada em expressões quantitativas².

A

Secundando esta ideia, a jurisprudência administrativa já reconheceu, a possibilidade de, mesmo em sede de avaliação das propostas (o que não é o caso: todos os factores e subfactores se encontravam previstos no momento da abertura do procedimento, nas respectivas peças procedimentais), “densificar” o critério fixado nas peças concursais, “porventura demasiado vagos e generalistas”, argumentando-se com as vantagens no que toca ao “rigor, objectividade e uma decisão mais argumentada”; o limite era que esse trabalho de densificação não poderia “subverter a letra e o espírito” dos critérios pré-estabelecidos ³, o que no caso dos autos não sucedeu.

Importa, ainda salientar, o que o actual Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, refere, expressamente, no parágrafo 8.º do n.º 2 do respectivo preâmbulo sobre a metodologia de avaliação das propostas, transcrevendo-se, com a devida vénia, o seguinte trecho:

“O CCP versa ainda, com inovação e rigor, sobre as regras essenciais atinentes metodologia de avaliação das propostas. Trata-se, como é sabido, de uma vertente crucial no domínio da formação dos contratos públicos. Na verdade, os factores que densificam o critério de adjudicação (realçado e sublinhado nosso) constituem a pedra angular de qualquer programa de concurso, pelo que a sua enunciação e publicitação reveste-se de inegável importância, tanto para os concorrentes (que com base em tais factores delinearão, de uma forma ou de outra, a respectiva estratégia e apresentarão, de um modo ou de outro, os seus argumentos concursais) quanto para a entidade adjudicante (posto que é à luz desses factores que se há-de evidenciar a proposta economicamente mais vantajosa na óptica do interesse prosseguido).

Do exposto resultam duas preocupações conexas a que o CCP procura dar resposta cabal: (i) por um lado, é imperioso garantir que a enunciação e

³ Cfr. acórdão do STA de 27.4.1995, P. 33942, BMJ, 446, p. 326.

A

publicitação dos factores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respectivos coeficientes de ponderação, se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, parâmetros que reconhecidamente dominam as tramitações procedimentais pré-contratuais (realçado e sublinhado nosso); (ii) por outro lado, é fundamental assegurar a observância daqueles mesmos princípios ao longo da fase de avaliação das propostas, assim como durante as diligências que a preparam ou que se lhe seguem.

Nesta linha, a metodologia de avaliação deve, desde logo, constar do programa do procedimento, nomeadamente com a enumeração dos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, acompanhados das respectivas ponderações, no sentido de garantir os apontados princípios gerais.“

Devemos, por conseguinte sublinhar e, conseqüentemente, realçar que o considerado na parte do preâmbulo que transcrevemos encontra, naturalmente, respaldo no texto legal, com referência ao artigo 132.º do Código dos Contratos Públicos, artigo aquele que, com a devida vénia, nos permitimos, igualmente, transcrever assinalando a preocupação do legislador quando, em sede de concurso público, o respectivo programa deve indicar o modelo de avaliação das propostas, tudo como segue, no caso vertente o que consideramos relevante:

“Artigo 132.º

Programa do concurso

1 – O programa do concurso público deve indicar:

- a) A identificação do concurso;
- b) A entidade adjudicante;

A

- c) O órgão que tomou a decisão de contratar e, no caso de esta ter sido tomada no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que aquele decidiu, com menção das decisões de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação;
- d) O fundamento da escolha do concurso público, quando seja feita ao abrigo do disposto no artigo 28.º;
- e) O órgão competente para prestar esclarecimentos;
- f) Os documentos de habilitação, directamente relacionados com o objecto do contrato a celebrar, a apresentar nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 81.º;
- g) O prazo para a apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário;
- h) Os documentos referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, se for o caso;
- i) Os documentos que constituem a proposta que podem ser redigidos em língua estrangeira, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 58.º;
- j) Se é admissível a apresentação de propostas variantes e o número máximo de propostas variantes admitidas;
- l) O prazo para a apresentação das propostas;
- m) O prazo da obrigação de manutenção das propostas, quando superior ao previsto no artigo 65.º;
- n) O critério de adjudicação, bem como, quando for adoptado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando claramente os factores e os eventuais subfactores relativos aos aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respectivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos factores ou subfactores elementares, a respectiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais (realçado e sublinhado nosso)''
- o) O modo de prestação da caução ou os termos em que não seja exigida essa prestação de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 88.º;

A

p) O valor da caução, quando esta for exigida nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 89.º;

q) A possibilidade de adopção de um ajuste directo nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º, quando for o caso.”

Cremos, por conseguinte e convictamente, que, no procedimento em causa onde exercemos as funções de membro do júri, não cometemos qualquer acção ou omissão passível de infracção, como aquela que “é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, (na redacção formulada em sede de auditoria)”.

Estamos, aliás convictos que ao elencar no procedimento em análise a fixação de subfactores, o fizemos por antecipação face ao conhecimento das várias versões que o projecto do Código dos Contratos Públicos foi sofrendo.

Mas, também, temos de referir que, por leitura e análise do preceito invocado haver sido violado - a alínea l) do artigo 89.º, por remissão do artigo 146.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, nenhuma proibição é admitida em sede de fixação de factores e, em nossa opinião, de subfactores, quando estes são consequência directa daqueles, por densificação dos mesmos factores.

No caso do procedimento a que esta resposta se oferece o Júri, definiu que o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais favorável, elencando os critérios que considerou relevantes e, precisou os subfactores que densificaram o critério de adjudicação, densificação aquela que nunca, em nossa opinião, subverteu os princípios da legalidade, da transparência, da

publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

III - Conclusão

Em face do exposto, resulta, em termos inequívocos, inexistir qualquer fundamento para a imputação responsabilidade financeira ao signatária, ao abrigo dos artigos 89º, alínea l) e 146º, nº 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁴, porquanto todos os factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação foram integral e exhaustivamente previstos e densificados *ab initio* no Anexo D do Caderno de Encargos, emprestando objectividade e rigor à fundamentação da decisão de adjudicação.

Na expectativa de terem sido prestados os esclarecimentos suficientes ao cabal esclarecimento desta questão, e convicta de que a sua actuação em sede do procedimento concursal supra identificado não pode merecer qualquer censura, subscrevo-me com os melhores cumprimentos ao douto Tribunal.

Ana José Gomes Pereira dos Santos Tenente

Ana Tenente

⁴ Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto e 48/2006, de 29 de Agosto.

Exmo. Senhor Director-Geral do Tribunal
e Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Correio Registado c/ AR

Oeiras, 20 de Novembro de 2008

ASSUNTO: *Processo n.º 06/08 Audit DA III.1 - Procedimento por Negociação Sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006. no âmbito da Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.*

Exmos. Senhores,

Por referência ao assunto em epígrafe, junto se remete Requerimento de Defesa, no âmbito do Processo de Contra-Ordenação acima mencionado.

Muito agradecia o envio de cópia da primeira folha do mesmo, devidamente carimbada e assinada, com data de entrada.

Sem outro assunto de momento, subscrevo-me,
Com os melhores cumprimentos,

Renato Adrião



Em anexo: O mencionado

DCIC 21 11-08 22644

Exmo. Senhor Director-Geral do
Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 20 de Novembro de 2008.

Assunto: *Processo n.º 06/08 Audit DA III.1 - Procedimento por Negociação Sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006. no âmbito da Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.*

Renato Ferraz da Silva Adrião, casado, titular do bilhete de identidade n.º10504536, emitido em 12/04/2005, pelos S.I.C. de Lisboa, contribuinte fiscal n.º 208765476, residente na Avenida Edmundo Lima Basto, n.º20 – 9.ºC, em Lisboa, 2790-488 Carnaxide, concelho de Oeiras, tendo sido notificado pelo Tribunal de Contas para se pronunciar, querendo, em sede de audiência prévia dos interessados, relativamente ao “Relato de Auditoria” ao Procedimento por Negociação Sem Publicação prévia de anúncio n.º 1/2006” (de ora em diante, PNSPPA 1/2006), e “em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte **Anexo IG**” (V/ Ofício de 3 de Novembro de 2008, Ref.ª Proc. n 06/08-Audit DA 111.1), vem por este meio pronunciar-se nos termos e com os fundamentos seguintes:

I – Introdução

Nos parágrafos que se seguem procurar-se-á fazer o contraditório às “Irregularidades e Normas Violadas” assacadas pelo Tribunal de Contas no procedimento de formação do “Contrato de Operacionalização e generalização das Compras Electrónicas no MAODTR”, na sequência da auditoria efectuada.

1

TC TC 21 11'08 22644

Antes de se detalhar a presente resposta, porém, impõe-se tecer alguns comentários iniciais.

Em primeiro lugar, o Signatário regista, em nome individual, com agrado, a auditoria em apreço realizada pelo Tribunal de Contas, por considerar serem instrumentos fundamentais na constante procura da melhoria da Qualidade dos processos de contratação pública, no seu sentido mais lato.

As contribuições resultantes das questões e sugestões colocadas pelos auditores no Relato que ora se responde, são cruciais para que se possam ajustar linhas de orientação e corrigir os procedimentos que suportam a actividade da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (SGMAODTR).

É neste contexto que, sem prejuízo do que se deixará exposto em seguida, o Signatário não pode deixar de agradecer à equipa auditora do Tribunal de Contas pelo trabalho realizado.

Em segundo lugar, importa frisar que o PNSPPA 1/2006 constitui um procedimento essencial à plena concretização dos objectivos do Programa Nacional de Compras Electrónicas (PNCE), aprovado em Junho de 2003, com o objectivo de introduzir ferramentas electrónicas como instrumentos correntes dos processos de compras públicas, entre os quais:

- 1) Promover a eficiência do processo aquisitivo público:
 - i. gerando ganhos e poupanças estruturais;
 - ii. facilitando e alargando o acesso das empresas ao mercado da compras públicas;
 - iii. aumentando a transparência e a qualidade do serviço prestado.
- 2) Criar dinâmicas de modernização junto dos agentes económicos:

- i. promovendo a sua competitividade e produtividade;
- ii. induzindo a adopção de novas práticas de comércio electrónico a nível nacional.

O PNSPPA 1/2006 visa contribuir para a concretização destes objectivos, como flui, sumariamente, do ponto “1 – Introdução” do artigo 1.º da Parte II (“Cláusulas Técnicas”) do Caderno de Encargos.

A definição e coordenação do PNCE ficou inicialmente a cargo da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP, tendo passado para a ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas, EPE, a partir de 9 de Maio de 2007, com o início das actividades desta nova entidade para onde foram transferidas as atribuições que a UMIC tinha no PNCE, na sequência da publicação da lei orgânica e dos estatutos da ANCP em Diário da República, a 19 de Fevereiro de 2007, e da tomada de posse dos membros do seu Conselho de Administração, a 9 de Maio de 2007.

A importância do PNCE foi amplamente reconhecida, em especial, pela distinção com o *Prémio de Boas Práticas no Sector Público* (3.ª edição), 2005 [vide, <http://www.compras.gov.pt/compras/menu/mnoticias>], além do *Best practice Cases of the 4th Quality Conference for Public Administration in the EU*, 2006 [vide,- http://www.4qconference.org/en/bp_cases_of_the_4qc].

Importará, porém, frisar que o procedimento especialmente visado pelo Tribunal de Contas (PNSPPA 1/2006), à semelhança dos demais procedimentos implementados pela UMIC, constitui um *procedimento exemplar*, quer do ponto de vista da legalidade, por ter integralmente respeitado todos os trâmites procedimentais legalmente previstos, quer do ponto de vista da conveniência/ mérito/ oportunidade, em função da adequada concretização do especial interesse público em presença que à SGMAOTDR cabe prosseguir, e com qual o ora Signatário se conforma e incondicionalmente respeita¹. Tal

¹ A este respeito, importará assinalar que o valor total negociado desde o início do PNCE até ao final de 2006 atingiu 41 milhões de euros, com cerca de 20% de poupança, tendo envolvido 15 Ministérios com cerca de 1000 entidades e 1500 pessoas. Neste contexto, é de salientar que o ganho que a SG-MAOTDR obteve ao realizar o procedimento nestes moldes, onde foi possível na sessão de negociação, descer de €137.000,00 para €119.790,00, poupando, **12,6%**, ou seja, €17.300,00.

é confirmado, desde logo, pela *objectiva (e tempestiva) densificação dos diversos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação*.

Aqui chegados, e face ao exposto, importa contraditar os vícios imputados ao procedimento identificado pelo Tribunal de Contas e que, segundo se crê, conforme já avançado, não procedem a uma correcta aplicação da legislação em vigor à situação auditada.

Senão, vejamos:

II – A eventual infracção financeira

Da alegada fixação ilegal de subcritérios, e conseqüente violação do artigo 89º, alínea I), por remissão do artigo 146.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

Alega o Tribunal de Contas que o procedimento identificado em epígrafe padece vício de violação de lei por violação do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e, em consequência, terem alegadamente sido violados os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

A alegada ilegalidade terá, de acordo com o douto Relato, sido determinada pela consideração de subcritérios de avaliação do critério “Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores” (15%), “*não previstos no Programa do Procedimento*”, a saber:

“- *Requisitos organizacionais identificados – 15,00%*

- *Calendarização da execução – 5, 00%*

- *Enquadramento metodológico da calendarização* – 8,00%
- *Helpdesk Telefónico (9-18 h)* – 2,00%
- *Histórico das transacções, por produto e por organismo, mesmo de utilizadores que já se encontram inactivos*” – 2,00% (vide, “Anexo I G” do Relato da Auditoria)

Não é correcto o alegado.

Efectivamente, a mera leitura das peças procedimentais do PNSPPA 1/2006, permite concluir, em termos apodícticos, que o Tribunal de Contas labora em erro sobre os pressupostos de facto.

Na verdade, inexistiu qualquer ilegalidade (quer de conteúdo, quer de prazo) na previsão dos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação: estes foram *integral e exhaustivamente previstos e densificados ab initio no Anexo D do Caderno de Encargos*.

Bastará, pois, uma mera leitura do Anexo D do Caderno de Encargos (a fls. 39/39 das peças do procedimento) para se refutar a argumentação expendida pelo Tribunal de Contas: aí se encontram, *sem excepção*, e devidamente ponderados, todos os factores e subfactores mencionados pelo Tribunal de Contas no seu Relato de Auditoria.

Aliás, a este propósito, importa ainda salientar o que o actual Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, refere, expressamente, no parágrafo 8.º do n.º 2 do respectivo preâmbulo sobre a metodologia de avaliação das propostas, transcrevendo-se, com a devida vénia, o seguinte trecho:

“ *O CCP versa ainda, com inovação e rigor, sobre as regras essenciais atinentes metodologia de avaliação das propostas. Trata-se, como é sabido, de uma vertente crucial no domínio da formação dos contratos públicos. Na verdade, os factores que densificam o critério de adjudicação (realçado e sublinhado nosso) constituem a pedra angular de qualquer programa de concurso, pelo que a sua enunciação e publicitação reveste-se de inegável importância, tanto para os concorrentes (que com base em tais*

factores delinearão, de uma forma ou de outra, a respectiva estratégia e apresentação, de um modo ou de outro, os seus argumentos concursais) quanto para a entidade adjudicante (posto que é à luz desses factores que se há-de evidenciar a proposta economicamente mais vantajosa na óptica do interesse prosseguido).

Do exposto resultam duas preocupações conexas a que o CCP procura dar resposta cabal: (i) por um lado, é imperioso garantir que a enunciação e publicitação dos factores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respectivos coeficientes de ponderação, se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, parâmetros que reconhecidamente dominam as tramitações procedimentais pré-contratuais (realçado e sublinhado nosso); (ii) por outro lado, é fundamental assegurar a observância daqueles mesmos princípios ao longo da fase de avaliação das propostas, assim como durante as diligências que a preparam ou que se lhe seguem.

Nesta linha, a metodologia de avaliação deve, desde logo, constar do programa do procedimento, nomeadamente com a enumeração dos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, acompanhados das respectivas ponderações, no sentido de garantir os apontados princípios gerais.”

Devemos, por conseguinte sublinhar, e conseqüentemente realçar, que o considerado na parte do preâmbulo que transcrevemos encontra, naturalmente, respaldo no texto legal, com referência ao artigo 132.º do Código dos Contratos Públicos, artigo aquele que, com a devida vénia, nos permitimos, igualmente, transcrever assinalando a preocupação do legislador quando, em sede de concurso público, o respectivo programa deve indicar o modelo de avaliação das propostas, tudo como segue, no caso vertente o que consideramos relevante:

“Artigo 132.º

Programa do concurso

1 — O programa do concurso público deve indicar:

(...)

n) O critério de adjudicação, bem como, quando for adoptado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando

clara mente os factores e os eventuais subfactores relativos aos aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respectivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos factores ou subfactores elementares, a respectiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais(realçado e sublinhado nosso)”

(...)

Estamos, assim, convictos que ao elencar no procedimento em análise a fixação de subfactores, o fizemos não apenas por antecipação face ao conhecimento das várias versões que o projecto do Código dos Contratos Públicos foi sofrendo, como sobretudo por sempre ter sido este o entendimento do signatário enquanto exerceu funções na UMIC e a prática desta entidade nos procedimentos lançados sobre a sua responsabilidade.

Cremos, por conseguinte e convictamente, que no procedimento concursal onde exercemos as funções de membro do júri não cometemos qualquer acção ou omissão passível de infracção, como aquela que nos é imputada e relativamente à qual a sua efectiva verificação “*é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, (na redacção formulada em sede de auditoria)”*.

Mas, mesmo que assim não tivesse ocorrido – o que comprovadamente não se verificou - também temos de referir que, da leitura e análise do preceito alegadamente violado (a alínea l) do artigo 89.º, por remissão do artigo 146.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho), nenhuma proibição é admitida em sede de fixação de factores e, em nossa opinião, de subfactores, quando estes são consequência directa daqueles, por densificação dos mesmos factores.

No caso do procedimento a que esta resposta se oferece, o Júri definiu que o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais favorável, elencando, desde logo,

os factores que considerou relevantes e, precisou, os subfactores que densificaram o critério de adjudicação, densificação aquela que nunca, em nossa opinião, subverteu os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.”

O facto de aqueles subfactores não estarem previstos no Programa do Procedimento, mas no Caderno de Encargos não infirma esta conclusão: por um lado, as peças procedimentais (Programa do procedimento e Caderno de Encargos), não obstante a específica finalidade que cada uma assume, não devem ser entendidas de forma estanque, mas antes de forma unitária e complementar (considerando, desde logo, as remissões recíprocas entre elas existentes); por outro lado, a consulta das propostas dos vários concorrentes permite concluir que todos eles tiveram perfeito conhecimento de toda a densificação do critério de adjudicação.

Ademais, a densificação dos vários subfactores e subfactores foi ainda reflectida na “Acta n.º 1” do Júri, de 7 de Julho de 2006, elaborada em conformidade com o disposto no artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, na qual apenas foram estabelecidas escalas de pontuação² (de “0” a “2”) para a avaliação dos vários subfactores previstos no Anexo D ao Caderno de Encargos.

Poderá mesmo dizer-se, aliás, que a aprovação prévia de subcritérios de adjudicação³, cujo escopo foi o de orientar posteriormente a actividade valorativa concreta a exercer

² Não obstante o douto Tribunal nada questionar a este respeito, a previsão de escalas de pontuação para cada subfactor previsto, enquanto expressão quantitativa da análise qualitativa efectuada pelo Júri, é uma faculdade amplamente reconhecida pela Doutrina e Jurisprudência (Cfr., entre muitos outros, o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04), integrando de pleno a margem de livre apreciação que aquele órgão *ad hoc* dispõe.

³ De acordo com a formulação jurisprudencial mais corrente, “(...) sempre que o júri decomponha ou subdivida os factores ou critérios de avaliação fixados no Programa de Concurso em unidades de avaliação autónomas, dotadas de uma valorização pré-fixa, separada e estanque, haverá criação de subcritérios” (Cfr. STA de 15.6.2004 (2ª SS), P. 533/04). O subcritério, para o ser, deverá constituir um “subconjunto autónomo”, passível de um juízo valorativo diferenciado relativamente aos demais factores ou subfactores de avaliação.

Assim, de acordo com tal formulação as verdadeiras chaves da compreensão da noção adequada de subcritério de adjudicação parecem ser as seguintes: só existirá subcritério se i) existir a possibilidade – ainda que abstracta – de o concorrente melhorar a sua proposta (ou de o júri lhe atribuir deliberadamente essa melhoria) tendo por referência o subcritério acrescentado, e ii) ao subconjunto autónomo for atribuído um reflexo também autónomo na pontuação, quer se trate de uma pontuação fixa ou da introdução de qualquer factor de ponderação que altere o cálculo do critério de onde resulta, por

sobre cada proposta, constituiu, no presente procedimento, um caso de sucesso no controlo jurídico da margem de livre decisão administrativa do Júri, objectivando a fundamentação das suas decisões.

Secundando esta ideia, a jurisprudência administrativa já reconheceu, a possibilidade de, mesmo em sede de avaliação das propostas (o que não é o caso: todos os critérios e subcritérios se encontravam previstos no momento da abertura do procedimento, nas respectivas peças procedimentais), “densificar” os critérios fixados nas peças concursais, “porventura demasiado vagos e generalistas”, argumentando-se com as vantagens no que toca ao “rigor, objectividade e uma decisão mais argumentada”; o limite era que esse trabalho de densificação não poderia “subverter a letra e o espírito” dos critérios pré-estabelecidos⁴, o que no caso em apreço manifestamente não sucedeu.

subdivisão, o subcritério. É o aspecto da rigidez e relevância autónoma do subcritério na pontuação que o distingue do “parâmetro de avaliação”: “o parâmetro pode interagir com outros parâmetros e tem de ser avaliado com os restantes dentro do conjunto de elementos que se unificam num determinado factor”³. A distinção, no entanto, nem sempre é feita com este rigor (arresto supra).

Recentemente, BERNARDO DINIZ DE AYALA propôs uma concepção alargada de factor e subfactor de avaliação, atribuindo esta última designação a todos os elementos “que tornam mais concreto e mais operativo o respectivo factor, ainda que não exista, com referência a qualquer deles, autonomia/estaqueidade e/ou valoração separada”(BERNARDO DINIZ DE AYALA, “Liberdade e vinculação da Administração na avaliação de propostas no âmbito da contratação pública”, in **Cadernos de Justiça Administrativa**, n.º 49, Janeiro / Fevereiro de 2005, pp. 40-62). De todo o modo, a separação e valorização autónoma e estanque de um determinado elemento apenas poderá ser considerada como a introdução de um subcritério (ou subfactor, ou microcritério) quando essa valorização autónoma possa dar origem a um comportamento do concorrente de “ir ao encontro da valorização”, tendo em vista a obtenção da pontuação atribuída ao subcritério, ou quando seja passível de manipulação pelo júri; não há subcritérios “(...) se o júri se limitar a graduar o mérito das propostas através de um puro juízo classificativo, sem envolver eleição de aspectos da proposta susceptíveis de receber especial pontuação e que, por esse motivo, devessem ser antecipadamente conhecidos dos concorrentes, de forma a permitir-lhes afeiçoar as propostas em conformidade e competir nesses aspectos parcelares”³.

Por outro lado ainda, não configura o estabelecimento de subcritérios “a instituição pelo júri de uma escala de pontuação da qualidade das propostas entre o excelente e o inaceitável, passando pelo muito bom, bom, médio, satisfatório, fraco e muito fraco”(Cfr. o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04); em resultado desta conduta do júri, não se gera para os concorrentes, em abstracto, a possibilidade de conformar a sua proposta de outra maneira caso tivessem tomado conhecimento da escala de pontuação previamente à entrega da proposta. Este aspecto foi ressalvado pelo Supremo em decisão recente (em recurso de oposição de julgados; Cfr. Acórdão do STA de 6.10.2005 (Pleno), P. 227/04), corrigindo uma primeira assimilação destas grelhas aos subcritérios (e ao respectivo regime, com relevo para o dos limites temporais, de forma indistinta). Nem essa assimilação está correcta, nem a aprovação destas escalas, mesmo em sede de apreciação de propostas, parece constituir só por si uma violação de quaisquer normas vigentes em matéria de procedimentos pré-contratuais, por exemplo se se limitar a traduzir uma avaliação qualitativa já realizada em expressões quantitativas³.

⁴ Cfr. acórdão do STA de 27.4.1995, P. 33942, BMJ, 446, p. 326.

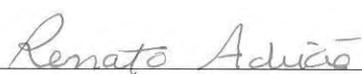
Nesse sentido, e em consequência do *supra* expendido, o rigor e a objectividade do PNSPPA 1/2006, bem como o escrupuloso cumprimento do disposto nos artigos 89.º e 94.º, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, infirmam qualquer hipotética violação dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade, os quais foram escrupulosamente observados em todas as fases deste procedimento.

III – Conclusão

Em face do exposto, resulta, em termos inequívocos, inexistir qualquer fundamento para a imputação de responsabilidade financeira ao Signatário, ao abrigo dos artigos 89.º, alínea l) e 146.º, n.º 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas⁵, porquanto todos os factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação foram integral e exhaustivamente previstos e densificados *ab initio* no Anexo D do Caderno de Encargos. Neste sentido, a conduta do Júri, e com ela a do signatário, revelou uma estrita observância das normas legais cuja violação lhe é imputada, sendo aliás uma manifestação de objectividade e rigor na fundamentação da decisão de adjudicação que, com a devida vénia, é insusceptível de reparo a todos os níveis.

Na expectativa de terem sido prestados os esclarecimentos suficientes ao cabal esclarecimento desta questão, subscrevo-me com os melhores cumprimentos ao douto Tribunal.

Anexo: Programa do Concurso e Caderno de Encargos (incluindo Anexo D).



Renato Adrião

⁵ Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto e 48/2006, de 29 de Agosto.



Protocolo

Exmo Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barboda do Bocage, n.º 61
1069-045-Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
17868 e outros	03-11-2008	182/DJU/UJRD/2008	

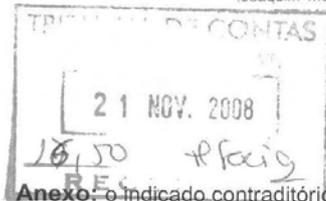
ASSUNTO: **Relatório de Auditoria ao Programa "P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDACC - Proc. N.º 06/08-Audt DA III.1**

Em resposta às notificações recebidas pelos visados no Anexo 1 B - entidade Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP, I.P.), contido no relato de auditoria ao Programa "Sociedade da Informação e Governo Electrónico" supra identificado, em anexo se remete a essa Direcção-Geral o contraditório apresentado pelos visados melhor identificados no texto do próprio contraditório, todos ao serviço dos ex-Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, IFADAP, ex-Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, INGA à data dos factos e no exercício das funções referenciadas, e alguns actualmente ao serviço do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP), também no exercício das funções referenciadas.

Em representação de todos os subscritores do referido contraditório requero a V.ª Exª se digne recepcionar o respectivo texto e seus anexos para todos os efeitos legais.

Com os melhores cumprimentos

PRESIDENTE DO C.D.
(Joaquim Mestre)



Anexo: o indicado contraditório e seus anexos

BGTC 21 11'08 22756

[Handwritten signatures and initials: a stylized arrow, 'Luz', 'Jri', 'VAD', '22', 'fel', 'In', 'Pain', 'LA']

**Exmo Senhor
Dr Juiz Conselheiro
da Área de Responsabilidade**

Contraditório

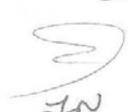
ao Relato de Auditoria ao Programa “P01 — Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC, PROCESSO N.º 06/08-AUDIT, apresentado pelos visados a seguir identificados, todos ao serviço dos ex-Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, IFADAP, ex-Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, INGA à data dos factos e no exercício das funções referenciadas, e alguns actualmente ao serviço do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P. (IFAP), também no exercício das funções referenciadas, na sequência dos ofícios da Direcção-Geral do Tribunal de Contas correspondentemente enunciados, todos datados de 03-11-2008:

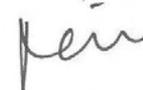
- Joaquim Cavaqueiro Mestre - Presidente; Of. n.º 17868
- Carlos Alberto Amado Pereira da Silva - vogal; Of. n.º 17867
- António Luis Jerónimo Lopes - vogal; Of. n.º 17866
- Francisco Brito Onofre - vogal; Of. n.º 17861
- José Egidio Barbeito – vogal; Of. n.º 17863
- Anabela Luciano, Directora da Direcção Financeira e Administrativa -1; Of. n.º 17865
- Margarida Andrade, Directora da Direcção Financeira e Administrativa - 2; Of. n.º 17862
- Isabel Maria Veiga Neta, Chefe de Serviço; Of. n.º 17864
- Rui Filipe Batista Reis – Coordenador; Of. n.º 17869
- Paulo Ferreira – Técnico; Of. n.º 17870

Exercido ao abrigo do disposto no artigo 13º e no n.º 3 do artigo 87º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006 e pela Lei n.º 35/2007, de 13 de Agosto, e no artigo 30º do Código do Processo Civil, em coligação, contestando, cada uma das infracções enunciadas no referido Relato de auditoria pelas razões abaixo mencionadas:

Considerações Gerais:

1. Desde logo deve referir-se que dado o período temporal abrangido pelo presente relato todas as referências feitas ao IFAP ao longo deste documento devem entender-se reportadas ao ex- IFADAP e ao ex-INGA, sempre que o momento temporal da prática dos actos aqui em causa o determine.

  
22



2. Em termos gerais e no que concerne às duas primeiras infracções, concretamente a violação do disposto no n.º 4 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, no âmbito do processo de aquisição dos produtos **Adobe LiveCycle** e a violação do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do mesmo diploma, no âmbito do processo de aquisição de PowerCenter, o IFAP reafirma que, à data da concretização destes processos não tinha conhecimento da existência no mercado de qualquer outro produto capaz de responder às suas exigências técnicas.
3. Apesar desta situação, o IFAP não ignora o espírito que está subjacente aos princípios da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, promovendo a análise de produtos potencialmente concorrentes ao seleccionado, por equipas técnicas pluridisciplinares, envolvendo vários fornecedores, dando-lhes conhecimento dos requisitos técnicos e solicitando apresentações de forma a ser analisado o cumprimento dos requisitos definidos pelo IFAP.
4. Para além desta prática, promove a construção de protótipos com o objectivo de aferir a satisfação das exigências, protegendo desta forma o investimento realizado.
5. Nesse sentido, tal prática é evidenciada no próprio relato a propósito da aquisição de “*servidores aplicativos para iDigital*”, onde o adjudicatário, num procedimento por negociação, embora tendo por referência um CPA, reduziu a proposta apresentada de 501.747,83 € para 219.618,12 €.
6. Quando se trata de produtos de software, assumindo o IFAP a sua administração/parametrização/desenvolvimento, a responsabilidade de avaliar todos os custos envolvidos, obriga a analisar parâmetros de qualidade difíceis de transcrever e transpor para os cadernos de encargos, nomeadamente os decorrentes da curva de aprendizagem/manuseamento dos mesmos.

Neste sentido e em concreto:

A – Infracção 1 - Fundamentos

Existência no caderno de encargos de uma cláusula com referências a várias aplicações do produto *Adobe LiveCycle*, sem a menção da expressão “ou equivalente”, existindo outros produtos capazes de responder às exigências do adjudicatário e sendo possível a descrição das especificações pretendidas para o *software* a adquirir.

Tal situação viola o disposto no n.º 4 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Esta infracção é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

1. Neste caso, estavam em causa as seguintes exigências técnicas:

[Handwritten notes and signatures]

Handwritten notes and signatures are present in the top right corner of the page. The notes include the letters "fi" and "22". There are several handwritten signatures, including one that appears to be "V. Pen" and another that looks like "LA".

- a) Carregamento de Formulários "off-line" (iDigital – Licenciamento de software Adobe LiveCycle);
 - Possibilidade de recolha "off-line" (posto de trabalho desligado de qualquer rede de comunicação) dos formulários das candidaturas IFAP;
 - Capacidade para implementar as inúmeras e complexas validações dos formulários IFAP;
 - Possibilitar a assinatura digital dos formulários através do cartão do cidadão;
 - Garantir a privacidade dos dados do cliente;
 - Garantir a integridade dos formulários da candidatura;
 - Inexistência de custos para o cliente IFAP (beneficiário e outros);
 - Baixa ou nula complexidade técnica na instalação dos produtos nos postos de trabalho dos clientes IFAP;
 - Implementação de serviços (Web-services) de integração com o produto (de e para) utilizando os standards abertos;
 - Baixo custo nas tarefas de manutenção do produto;
 - Baixo custo e rapidez no desenvolvimento dos formulários, permitindo igualmente uma resposta atempada aos prazos sempre curtos que nos são impostos pela Comunidade Europeia;
 - Reduzida curva de aprendizagem para os técnicos IFAP no desenvolvimento dos formulários no produto.

2. Sob pena de não satisfazer a totalidade das suas exigências, o IFAP considerou que só era possível confirmá-las através do contacto técnico directo com os fornecedores, com demonstrações e com a realização de provas de conceito.

3. Esta certeza foi ainda reforçada pela experiência ocorrida no passado com o produto Sybase Powerbuilder, integrado no projecto SIADRU do ex-IFADAP e apresentado como solução para a construção de formulários "off-line", onde ficou demonstrada, pelos problemas gerados (de instalação e "performance"), a sua pouca flexibilidade de integração, a elevada complexidade na instalação dos postos clientes e os custos elevadíssimos associados aos recursos humanos na manutenção e no desenvolvimento dos formulários.

4. Após análise das ofertas no mercado, apurou-se que os únicos produtos que, potencialmente, podiam satisfazer os requisitos exigidos pelo IFAP seriam, o Adobe LiveCycle e o Microsoft InfoPath 2007, na altura em versão Beta (versão ainda experimental da Microsoft).



fi
22
W
W
W
W
W
W

5. Num primeiro contacto com os fornecedores, ficou acordado realizar provas de conceito que decorreram entre Maio e Outubro de 2006.
6. Da análise efectuada, concluiu-se logo de início que a solução Microsoft impunha a instalação de um produto pago pelos clientes do IFAP (Office Professional ou Infopath), obrigando-os a um custo pela disponibilização de um serviço prestado por esta entidade (situação incompatível com a regulamentação comunitária, designadamente nos termos do artigo 11º do Regulamento (CE) n.º 1290/2005, do Conselho, de 21 de Junho, relativo ao financiamento da política agrícola comum) e, ao mesmo tempo, aumentava a complexidade de instalação, sendo um potencial factor de agravamento dos custos de manutenção (a obrigatoriedade de remuneração da ferramenta para o acesso ao serviço a prestar poderá ser confirmada junto do revendedor, diligência que se requer poder vir a ser efectuada se assim se entender);
7. O Adobe utilizava o formato PDF, obrigando apenas à utilização do Adobe Reader, gratuito, de simples instalação e, sendo um formato bastante divulgado, potencialmente já instalado nos equipamentos informáticos dos respectivos utilizadores (facto que se pode considerar, actualmente, de conhecimento público).
8. Acresce ainda que o produto Microsoft impunha a utilização do sistema operativo deste fornecedor (Windows), ao contrário do produto Adobe que utilizava standards abertos e permitia a utilização, não só do sistema operativo da Microsoft, como também de sistemas operativos concorrentes, tanto ao nível dos servidores, como dos clientes.
9. Nos aspectos relativos à segurança dos dados constatou-se que o produto Microsoft InfoPath não permitia utilizar qualquer encriptação nos protocolos de comunicação ao contrário do produto Adobe LiveCycle que permitia utilizar o protocolo "https", protegendo desta forma os dados dos clientes IFAP e garantindo transacções seguras, situação que é imposta pela Alínea B) do Anexo I do Regulamento (CE) n.º 885/2006, da Comissão, de 21 de Junho, que define os critérios de acreditação do Organismo Pagador e, conseqüentemente, obriga o IFAP a garantir o cumprimento da norma ISO-27002, à data ISO-17799, no que respeita à segurança dos sistemas de informação.
10. Por outro lado, no que concerne às formalidades utilizadas para concretizar a aquisição do software Adobe LiveCycle ocorreram os seguintes procedimentos:
 - Apresentação ao Conselho de Administração de proposta para a aquisição do software Adobe LiveCycle, para desenvolvimento/construção de formulários para ambiente Web, por parte da Direcção de Sistemas Informáticos (DSI),



27

sta

fsp

fundamentada através da Informação n.º 36/DSI/2006 de 19.07.2006, aquisição autorizada através da Deliberação 3205/2006, de 27.07.2006 (Doc n.º 1);

- Solicitação de parecer obrigatório à Secretaria Geral do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, nos termos do ponto 5.2.5. do Despacho n.º 13035/2005, publicado no Diário da República, 2ª série, de 14 de Junho, através do Ofício n.º 347/DF/SPA/2006, de 18.09.2006, para aquisição de licenças para o software do iDigital Adobe LiveCycle, tendo sido emitido o parecer 23/DSIOGI/DOGI/06, de 29.09.2006, (Doc n.º 2) no qual é recomendado que o IFAP consulte " *diversos revendedores deste software, visando obter as melhores condições de aquisição*";
- Cumprimento das recomendações da Secretaria Geral, quanto à adopção dos procedimentos por consulta prévia para aquisição de Sistemas de Segurança e de Licenças de Software, por esclarecimento prestado através do ofício 09/DSI/2006 de 17 de Outubro, e relativamente ao qual a Secretaria Geral emite o Parecer 26/DSIOGI/DOGI/06, de 02.11.2006 (Doc n.º 3);
- Abertura de Concurso Público com vista à aquisição de Software Adobe LiveCycle, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 80º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho, por proposta efectuada através da Informação 603/DF/SPA/2006, de 22.11.2006, sendo nessa sequência, aprovado o anúncio e o programa de concurso e o respectivo caderno de encargos, bem como a constituição do júri, delegando neste a competência para a realização da audiência prévia através da Deliberação 4821/2006, de 30.11.2006 (Doc n.º 4);
- Solicitação de parecer à Secretaria Geral sobre a aquisição do produto em questão que visa a implementação de uma solução de gestão de formulários electrónicos e respectiva disponibilização via Internet, sendo emitido o Parecer 02/DSIOGI/DOGI/07, de 01.02.2007, enviado ao IFAP em anexo ao Ofício 233, de 02.02.2007, relativamente à intenção de adjudicação à Promosoftsis, depois de decorrida toda a tramitação legal, conforme disposto no Decreto-lei n.º 196/99, de 8 de Junho (Doc n.º 5);
- A Promosoftsis fez prova de exclusividade de comercialização da solução em território nacional (Doc n.º 6);
- Homologação do relatório de análise e das Actas n.º 1 e n.º 2, assim como, autorização para proceder à adjudicação da aquisição de Software Adobe LifeCycle e respectiva realização da despesa, através da Deliberação nº 807/2007, de 23.02.2007 (Doc n.º 7);



[Handwritten signatures and initials: a large stylized signature, 'fi', 'e2', 'su', 'dip', 'Peri', 'WA', 'LA']

11. Por tudo o que antecede, importa concluir que neste processo de aquisição pelo IFAP, o facto de a cláusula do caderno de encargos, que continha na Parte II-Condições Técnicas, no n.º 1, Especificações Técnicas, as referências a várias aplicações do produto Adobe LiveCycle, sem a menção da expressão "ou equivalente", não sendo igualmente admitidas variantes ou alternativas, contrariamente ao afirmado no relato, encontra fundamento no facto de após terem sido realizados os procedimentos por consulta prévia para a respectiva aquisição, se ter verificado a inexistência no mercado de outros produtos capazes de responder às exigências e necessidades do Instituto aptos a assegurar uma menor despesa e uma maior garantia.

12. A tudo isto acresce que face aos compromissos assumidos pelo Governo, no âmbito da medida 302 do SIMPLEX em que a implementação deste projecto se insere, importaria encontrar, com a maior celeridade, uma solução que sem prescindir do cumprimento dos requisitos legais, permitisse desenvolver o processo de implementação da referida medida, sem a qual o mesmo ficaria irremediavelmente comprometido;

13. Nessa conformidade, não parece possível considerar que foi preterido o disposto no n.º 4 do artigo 43º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, uma vez que foram desenvolvidos todos os procedimentos de análise inerentes às necessidades do Instituto, na medida em que existiam anteriores pressupostos cuja manutenção era imprescindível para o bom desempenho da actividade do IFAP enquanto Organismo Pagador, não sendo exequível a consideração de alternativas além das estudadas e das consequentemente adoptadas.

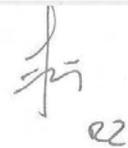
Conclusão:

Não se verificou a violação do disposto no n.º 4 do artigo 43º do Decreto-Lei n.º 197/99.

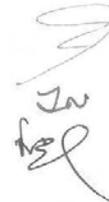
B – Infracção 2 – Fundamentos

Preterição do procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa, por violação do n.º 1 do artigo 80º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99.
Esta infracção é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.

1. No que concerne ao processo de aquisição da Ferramenta ETL (iDigital – Aquisição de licenças de software PowerCenter), cabe referir que o IFAP exigia:



e2



- Implementação integrada de todas as fases de um processo ETL (Extract, Transform, Load);
 - Capacidade de extracção (origem) e carregamento (destino) de dados de diversos tipos: bases de dados (Oracle, SqlServer, etc), ficheiros simples (txt), folhas de cálculo Excel, Access, etc;
 - Automatização e controlo das diferentes fases (extracção, transformação e carregamento) através de processos de "Workflow";
 - Sincronismo de dados em tempo real - Para origens do tipo bases de dados, necessidade de detecção em tempo real ("on-line") das alterações efectuadas com a consequente e imediata actualização dos dados nos diferentes destinos;
 - Instalação e configuração não intrusiva nas origens/destinos, ou seja, sem afectar o seu normal funcionamento/performance, sem novos desenvolvimentos e sem criar dependências excessivas;
 - Registos de todas as acções efectuadas nos processos ETL em ficheiros de "log" com interfaces para leitura e pesquisa;
 - Possibilidade de monitorizar a execução de todo e qualquer processo ETL durante a sua execução;
 - Capacidade de criar versões das diferentes alterações de configuração;
 - Implementação de serviços (Web-services) de integração com o produto (de e para) utilizando os standards abertos;
 - Baixo custo nas tarefas de manutenção do produto;
 - Baixo custo e rapidez na definição dos processos ETL, de preferência sem recurso a linguagens de programação;
 - Reduzida curva de aprendizagem para os técnicos IFAP na utilização e configuração dos processos ETL;
2. O IFAP, enquanto Instituto resultante do processo de fusão dos anteriores IFADAP e INGA, "herdou" um conjunto de sistemas informáticos em pleno funcionamento que garantiam o cumprimento dos compromissos de ambos, no âmbito das respectivas competências, em termos nacionais e comunitários;
3. Face às constantes necessidades de integração dos dados, não só para consolidar e racionalizar os processos informáticos, mas também para constituir uma visão sincronizada dos dados relativos aos clientes do IFAP, oriundos das duas entidades (IFADAP e INGA), surgiu a necessidade de adquirir uma ferramenta que garantisse este sincronismo de dados, em tempo real. Outros aspectos técnicos importantes que esta ferramenta teria que garantir seriam, o de não afectar o normal funcionamento/"performance" das origens de dados e não exigir a necessidade de novos desenvolvimentos nos sistemas existentes, sob pena do IFAP não poder cumprir



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



IFAP
Instituto de Financiamento
da Agricultura e Pescas



atempadamente os seus compromissos, com as conseqüentes correcções financeiras ao nível dos reembolsos comunitários daí decorrentes para o Estado-membro, Portugal;

4. Com efeito, enquanto Organismo Pagador, o IFAP está sujeito ao cumprimento de rigorosos critérios de acreditação, nos termos do Regulamento (CE) n.º 885/2006, da Comissão, de 21 de Junho, sendo que o incumprimento das obrigações previstas na legislação comunitária aplicável poderá comprometer irremediavelmente a satisfação dos referidos critérios, que permitirão, posteriormente o co-financiamento das despesas apresentadas à União Europeia;
5. Assim, com base em anterior experiência, a ferramenta ETL Oracle WarehouseBuilder, em uso no IFAP, foi eliminada da análise pelos seguintes aspectos técnicos:
 - a) não efectuava o sincronismo dos dados em tempo real;
 - b) obrigava à instalação de dois produtos deste fornecedor (Oracle Database e Oracle Workflow) elevando os custos de manutenção pela complexidade da arquitectura;
 - c) a sincronização dos dados disponibilizada (sem ser em tempo real) obrigava à instalação de componentes nas origens aumentando o risco de afectar o normal funcionamento destes sistemas;
6. Tendo presentes estas exigências técnicas, foram analisadas as ofertas do mercado tendo-se constatado, que, nessa data, a única ferramenta ETL com capacidade de efectuar o sincronismo de dados em tempo real e capaz de satisfazer as restantes exigências do IFAP era o PowerCenter;
7. Após esta análise foi solicitado ao fornecedor a construção de uma prova de conceito, que demonstrasse a satisfação das exigências técnicas do IFAP. Este protótipo foi construído e permitiu comprovar que a ferramenta PowerCenter respondia às exigências pretendidas;
8. Por outro lado, no que concerne às formalidades utilizadas para concretizar a aquisição de licenças de software PowerCenter foram adoptados os seguintes procedimentos:
 - Apresentação ao Conselho de Administração dos extintos IFADAP e INGA de proposta para a aquisição do software PowerCenter para o desenvolvimento e construção de interfaces de integração de dados provenientes de diferentes sistemas, por parte da Direcção de Sistemas Informáticos (DSI), fundamentada através da Informação n.º 36/DSI/2006, de 19.07.2006, autorizada através da Deliberação 3205/2006, de 27.07.2006 (Doc n.º 1);

92
Handwritten notes and signatures on the right margin.



- Solicitação de parecer obrigatório à Secretaria Geral do Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, nos termos do ponto 5.2.5. do Despacho n.º 13035/2005, através do Ofício n.º 347/DF/SPA/2006, de 18.09.2006, para aquisição do software do PowerCenter (Doc n.º 2);
 - Prestação de esclarecimentos à Secretaria Geral, através do ofício 09/DSI/2006, de 17 de Outubro, relativamente ao produto PowerCenter, software de integração de dados provenientes de origens tecnológicas heterogéneas, cujos direitos de revenda pertencem exclusivamente à empresa Powerdata, que também é o único fornecedor credenciado para o território nacional [conforme declaração prestada pela mesma, em 13-09-2006 (Doc n.º 8)] e relativamente ao qual a Secretaria Geral emite o Parecer 26/DSIOGI/DOGI/06, de 02.11.2006 (Doc n.º 3);
 - Solicitação de parecer à Secretaria Geral sobre a aquisição de licenças de software PowerCenter através do Ofício n.º 484, de 20.12. 2006, tendo sido emitido o Parecer 33/DSIDOGI/06, de 21.12.2006 de concordância com a adopção da modalidade de ajuste directo, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-lei n.º 197/99, tendo em conta que a Powerdata tem o estatuto de revendedor exclusivo do produto em questão (Doc n.º 9);
 - Envio da documentação do processo de aquisição do PowerCenter para o Conselho de Administração, através da Informação 002/DF/SPA/2007, de 01.01.2007 (Doc n.º 10), para posterior envio ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, para ratificação do procedimento de ajuste directo, nos termos da alínea d) do n.º 1 do art. 86º, bem como, para a autorização da adjudicação e, para a realização da despesa, actos que na sua totalidade são da respectiva competência, de acordo com o n.º 2 do artigo 79º do Decreto-lei n.º 197/99;
 - Solicitação de autorização para, por ajuste directo, proceder à adjudicação da aquisição de uma licença do software PowerCenter, à firma Powerdata, bem como para proceder à respectiva despesa de 292.043.10 €, através da Informação n.º 02/CA/2007, sendo que o correspondente despacho foi proferido em 13-02-2007 e comunicado a este Instituto através do Ofício 398, de 26.02.2007 (Doc n.º 11).
9. Assim, face ao exposto, o IFAP contesta a afirmação constante no relato de que, na altura da aquisição dos produtos referidos, existiriam outros capazes de satisfazer as exigências técnicas do IFAP, uma vez que da fundamentação da situação de facto e de direito ficou demonstrado que o software PowerCenter era o único produto capaz de satisfazer a finalidade pretendida, não correspondendo à realidade a referência à

existência no mercado de vários produtos capazes de responder às exigências do adjudicatário (produtos que aliás o relato não identifica);

10. Por consequência o procedimento adoptado por recurso ao ajuste directo nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, afigura-se como legalmente fundamentado de facto e de direito não sendo pois obrigatório, *in casu*, o recurso ao concurso público internacional em função do valor da despesa, nos termos nos termos do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Conclusão:

Não se verificou assim a preferência do procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa, por violação do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

C – Infracção 3 – Fundamentação

Preferência do procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa, por violação do n.º 1 do artigo 80.º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99.
Esta infracção é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.

iDigital – Recursos de outsourcing de hardware e software – renovação do contrato 03/DFA2/SPA/69 (identificado no relatório, certamente, por lapso, como contrato 03/DFA2/SPA/2004) relativo ao período de 01/02/2007 a 31/03/2007 e de 01/04/2007 a 31/05/2007 (iSinga e iDigital)

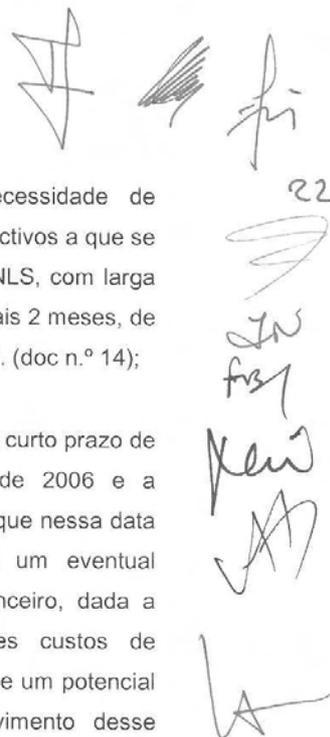
Neste caso importa referenciar alguns elementos históricos:

1. O contrato em causa foi precedido de concurso público, com a duração de 1 ano, renovável até 3 anos, e, tendo início em 01.07.2003, terminou em 30.06.2006;
2. Tendo em conta o terminus do referido contrato (este e outros da NLS), a Direcção Financeira (DF) e a Direcção de Sistemas Informáticos (DSI) promoveram a abertura de concurso público para outsourcing informático que, atendendo aos montantes, foi submetido a autorização do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP) atempadamente, através da Informação n.º 14/CA/2006, de 24.03.2006 (considerando que o contrato só deveria entrar em vigor em 01.07.2006 o IFAP tinha cerca de 96 dias para efectuar a tramitação do concurso);



[Handwritten signatures and initials on the right side of the page, including 'fi', '22', 'SN', 'fbl', 'Pai', 'WA', and 'lt']

3. Considerando a ausência de resposta do MADRP, acrescida da imprescindibilidade de manutenção da referida prestação de serviços para o desenvolvimento da actividade do IFADAP e do INGA, face à inexistência de técnicos com perfil adequado para o desenvolvimento aplicacional do iDigital, com necessidade de criação de ambientes próprios, essenciais para o arranque dos projectos ligados ao FEAGA e ao FEADER, foi o contrato renovado por mais um mês, de 01.07 a 31.07.2006, tendo sido essa renovação autorizada pelo Conselho Directivo (CD), através da Deliberação n.º 2111/2006 de 16.05;
4. Em 19.07.2006, ou seja passados cerca de 4 (quatro) meses, contados desde 24.03.2006, o processo de concurso público é devolvido pelo Secretário de Estado Adjunto da Agricultura e Pescas, (SEAAP) para reformulação e apresentação de uma proposta integrada, com o Gabinete de Planeamento e Política Agro Alimentar (GPPAA) (Doc n.º 13);
5. Ainda em cumprimento dessa determinação governamental, em 11.08.2006, a DSI submete à aprovação do CD os cadernos de encargos, reformulados com várias alternativas possíveis;
6. Com efeito, em face das alterações orgânicas então em curso, que culminaram com a publicação do Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27.10, que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (MADRP), o exercício das competências para a gestão e a aplicação em Portugal das medidas que integravam o FEADER deveria ser partilhado entre o Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP) e o IFAP, pelo que o objecto do concurso deveria reflectir essa competência partilhada, através da formulação de um caderno de encargos que, a nível técnico definisse as especificações do sistema de informação do Plano de Desenvolvimento Rural (PRODER), da competência do GPP, e as especificações do sistema informático do IFAP, já então o iDigital, que abrangeriam não só as atribuições deste Instituto no âmbito da gestão das medidas inerentes ao FEAGA, como também a componente relativa às suas obrigações, como organismo pagador das medidas do FEADER;
7. Contudo, a definição destas especificações revelava-se morosa, complexa e impraticável, dada a indefinição orgânica destas duas entidades, cujos estatutos apenas foram publicados, respectivamente, através do Decreto Regulamentar n.º 6/2007, de 27 de Fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de Março;



8. Em face desta facticidade e continuando a verificar-se a necessidade de desenvolvimento aplicacional do iDigital, o IFAP, tendo em conta os objectivos a que se propôs, viu-se obrigado a manter o recurso aos técnicos da empresa NLS, com larga experiência nesta matéria, pelo que foi efectuada uma renovação por mais 2 meses, de 01.08 a 30.09.2006, autorizada pela Deliberação n.º 3216/2006, de 28/07. (doc n.º 14);
9. A perspectiva de que o concurso público internacional seria autorizado a curto prazo de acordo com os procedimentos propostos pelo IFAP em Agosto de 2006 e a consideração de que esse período temporal seria breve, determinaram que nessa data se considerasse inconveniente e até mais oneroso o recurso a um eventual procedimento concursal intercalar ainda que de menor impacto financeiro, dada a necessidade de dar continuidade ao iDigital e os consequentes custos de adaptação/aprendizagem, por ausência de conhecimento do sistema que um potencial vencedor desse procedimento suportaria, ao assumir o desenvolvimento desse projecto;
10. Por outro lado a respectiva paragem seria geradora de graves constrangimentos levando a que ficassem comprometidas a gestão e a calendarização dos pagamentos a efectuar no âmbito do FEAGA e do FEADER, com todas as consequências resultantes do não pagamento atempado das ajudas e das consequentes correcções financeiras, extremamente gravosas para o IFAP e para o Estado Português;
11. A Deliberação n.º 3503/2006, de 25.08, com base na Informação n.º 39/DSI/2006, de 21.08, e a emissão de despacho do Presidente do Instituto, determinaram a continuidade dos contratos da NLS (Doc n.º 15), permitindo deste modo evitar aqueles constrangimentos e as respectivas consequências financeiras;
12. Com esse suporte, é assim efectuada a renovação por mais 2 meses, de 01.10 a 30.11., autorizada pela Deliberação n.º 4209/2006, de 24.10, (Doc n.º 16) seguida de nova renovação por mais 2 meses, de 01.12.2006 a 31.01.2007, ao abrigo da Deliberação n.º 4914/2007, de 12.12, decisão essencial para o cumprimento dos objectivos definidos (Doc. n.º 17);
13. Sempre com o já aludido fundamento da necessidade de desenvolvimento do sistema iDigital, a Informação n.º 63/DF/SPA/2006, de 24.01, que anexava a já referida Informação n.º 39/DSI/2006, de 21.08, e a Informação n.º 42/DSI/2006, de 11.09, alertava para a necessidade urgente de dar seguimento à concretização dos requisitos exigidos para a boa implementação do iDigital, designadamente quanto à aquisição de recursos outsourcing, de software de base e de hardware, sob pena de comprometer



fi

27



du

del

per

MA

LA

- totalmente a implementação do Projecto. Com essa sustentação é efectuada nova renovação, por mais 2 meses, de 01.02 a 31.03.2007, autorizada pela Deliberação n.º 525/2007, de 31.01 (Doc n.º 18);
14. Em face de um ponto de situação efectuado pela DF através da Informação n.º 137/2007, de 27.02, ao Conselho de Administração, é referida a imprescindibilidade da continuidade dos serviços da NLS até conclusão do Concurso público, que até à data se encontrava pendente da definição das atribuições e competências dos organismos do MADRP e do acordo com o GPPAA (recordamos que os estatutos do GPP foram publicados a 27.02 e os do IFAP a 29.03). (Doc n.º19);
 15. A regularização da situação é solicitada, de novo, ao SEAAP, em 18.03.2007 através do ofício 10004 mas o pedido é devolvido, em 02.04.2008, através do ofício n.º 733, de 02.04.2008 (Doc n.º 20) sem qualquer explicação;
 16. Neste sentido, é efectuada nova renovação, por mais 2 meses, de 01.04. a 31.05.2007 autorizada pelo CD, Deliberação n.º 1319/2007 de 30.03. (Doc n.º 21);
 17. É assim que os diversos adiamentos do lançamento do concurso público originaram a sucessiva renovação dos contratos mencionados, dado não ter sido possível ao IFAP reformular o caderno de encargos, pela necessidade de definição do sistema de informação do Plano de Desenvolvimento Rural, do acordo com o GPP e ainda, devido às já aludidas indefinições de competências e atribuições dos novos organismos do MADRP;
 18. Em 19.06.2007 o processo relativo ao concurso público é enviado para o SEAAP com a solicitação de renovação dos contratos, enquanto decorresse a tramitação do concurso, processo que é de novo devolvido pelo SEAAP, para ser reformulado, sem inclusão da referência à renovação dos contratos. Em consequência é enviada nova Informação ao SEAAP, desta feita, através do ofício com o n.º 118241/2007, de 19.07.2007, que capeava a Informação n.º 20/CD/2007 (Doc n.º 22);
 19. Em 06.07.2007, o SEAAP autoriza a renovação do contrato por 3 meses, de 01.06 a 31.08.2007;
 20. Pela mesma entidade e por solicitação do IFAP, é autorizada, em 24.09.2007, mais uma renovação, por novo período de 3 meses, de 01.09 a 30.11.2007;



fi
22

21. Face à ausência de autorização para abertura do concurso público, em 30.11.2007, nova solicitação de renovação, por mais 3 meses, foi efectuada ao SEAAP, através do Ofício n.º 137875/2007 (Doc n.º 23) ao qual não houve qualquer resposta;
22. Em 21.04.2008, através da Deliberação n.º 1624/2008 (Doc n.º 24) é aprovada a realização de renovações mensais, até à conclusão do concurso público, com efeitos retroactivos a 01.12.2007;
23. Nesta data o procedimento de concurso público encontra-se a aguardar despacho de adjudicação no MADRP;
24. Assim, não obstante o contrato de prestação de serviços inicial, celebrado a 16 de Julho de 2003, poder ser renovado até ao máximo de duas renovações, logo, ter terminado a sua vigência em Julho de 2006, a essencialidade da manutenção da prestação de serviços a que o mesmo se reportava, para o cumprimento dos objectivos do sistema iniciado, o iDigital, e sob pena de ficarem irremediavelmente comprometidas a gestão e a calendarização do pagamento das medidas abrangidas pelo FEAGA e pelo FEADER, com todas as consequências resultantes, quer do não pagamento atempado das ajudas, com as consequentes correcções financeiras de valores avultados, a impender sobre os recursos financeiros transferidos da União para o Estado-membro, quer pelo desperdício, por inutilização de todo o trabalho já efectuado obrigou à formalização das sucessivas renovações;
25. Por outro lado à data das decisões iniciais de renovação perspectivava-se a obtenção da autorização para dar início aos procedimentos de abertura do concurso público internacional num curto espaço de tempo o que não aconselhava a formalização de procedimento concursal intercalar, pelas razões já acima expendidas;
26. Nesta conformidade o recurso às sucessivas renovações dos contratos com a NLS, embora constantes de documentos formulados, visados, despachados e autorizados pelos ora responsabilizados, não lhes pode ser objectivamente imputado, pois a respectiva adopção resultou de uma inevitabilidade circunstancial que parece justificar, quer sob uma perspectiva meramente financeira (critério custo/benefício), quer sob uma perspectiva jurídica – a título de causa de exclusão da ilicitude, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 31º do Código Penal, a manutenção da prestação dos serviços em causa, com fundamento nas renovações sucessivas baseadas em ajustes directos.

su
B2

fi
AA



D – Conclusões

Responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97.

Sobre a responsabilidade financeira, argúem os subscritores:

Quanto à 1.ª infracção:

Neste processo de aquisição pelo IFAP, o facto de a cláusula do caderno de encargos, que continha na Parte II-Condições Técnicas, no n.º 1, Especificações Técnicas, fazer referência a várias aplicações do produto Adobe LiveCycle, sem a menção da expressão "ou equivalente", não sendo igualmente admitidas variantes ou alternativas, e contrariamente ao afirmado no relato, encontra fundamento no facto de após terem sido realizados os procedimentos por consulta prévia para a respectiva aquisição, se ter verificado a inexistência no mercado de outros produtos capazes de responder às exigências e necessidades do Instituto e aptos a assegurar uma menor despesa e uma maior garantia e na medida em que existiam anteriores pressupostos cuja manutenção era imprescindível para o bom desempenho da actividade do IFAP enquanto Organismo Pagador, pelo que deve considerar-se que não foi preterido por qualquer dos visados o disposto no n.º 4 do artigo 43º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho;

Quanto à 2.ª infracção:

Os notificados contestam a afirmação constante no relato de que, na altura da aquisição dos produtos referidos, existiriam outros produtos capazes de satisfazer as exigências técnicas definidas pelo IFAP, uma vez que da fundamentação expandida sobre a situação de facto e de direito ficou demonstrado que o software PowerCenter era o único produto capaz de satisfazer a finalidade pretendida, não correspondendo à realidade a afirmação de que existiam no mercado vários produtos capazes de responder às exigências do adjudicatário (produtos que aliás o relato não identifica). Por consequência o procedimento adoptado por recurso ao ajuste directo nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, afigura-se como legalmente fundamentado de facto e de direito não sendo pois obrigatório, *in casu*, o recurso ao concurso público internacional em função do valor da despesa, nos termos do n.º 1 do artigo 80º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191º do Decreto-Lei n.º 197/99, não se tendo assim verificado a violação daqueles preceitos.

Quanto à 3.ª infracção:

Nesta conformidade o recurso às sucessivas renovações dos contratos com a NLS, embora constantes de documentos formulados, visados, despachados e autorizados pelos ora notificados não lhes pode ser objectivamente imputado, pois a respectiva adopção resultou de

22



uma inevitabilidade circunstancial que parece justificar, quer sob uma perspectiva meramente financeira (critério custo/benefício), quer sob uma perspectiva jurídica - a título de causa de exclusão da ilicitude, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 31º do Código Penal, a manutenção da prestação dos serviços em causa, com fundamento nas renovações sucessivas baseadas em ajustes directos, não se verificando, por consequência a preterição do procedimento legalmente exigido em função do valor da despesa, por violação do n.º 1 do artigo 80º, conjugado com a alínea b) do n.º 1 do artigo 191.º do Decreto-Lei n.º 197/99.

Contudo, sem conceder, argüem, ainda, os notificados na convicção de que fica comprovada a não violação de qualquer dos preceitos e dos procedimentos identificados no relato:

Na Secção III da Lei n.º 98/97, 26.08, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08 e alterada ainda pela Lei n.º 35/2007 de 13.08, o n.º 8 do artigo 65.º prevê que a 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:

- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;
- c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.

Ora no caso em apreço, vejamos se se verificam os presentes pressupostos:

As infracções aqui em causa são passíveis de "punição" com multa, conforme dispõe a alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da lei em causa;

Mas por todo o exposto facilmente se intui que não se verificou qualquer acto negligente praticado por qualquer um dos visados e notificados no âmbito do presente relato de auditoria; pelo contrário, conforme se demonstrou com acuidade ao longo de todo o contraditório e uma vez que foram respeitados a lei e os procedimentos em vigor, as respectivas actuações foram assumidas em nome da prossecução do interesse público, na defesa dos interesses financeiros do IFAP e, em última análise, do Estado Português;

Anteriormente, nunca esse Tribunal procedeu a qualquer recomendação para correcção de irregularidades inerentes a estes procedimentos;





Finalmente, é a primeira vez que o Tribunal de Contas censura qualquer dos visados relativamente à prática dos actos apreciados enquanto seus autores (entendendo-se aqui a autoria, como releva do relato, a elaboração material de uma proposta de procedimento, com a respectiva fundamentação e a sua validação no âmbito da cadeia hierárquica).

No ensejo, cabe referenciar, que o notificado Joaquim Cavaqueiro Mestre, na qualidade de Presidente do IFAP, foi objecto de notificação no âmbito do processo n.º 1326/2007, Ref.ª DECOP/UAT II, em 12.12.2007, por eventual infracção conjugada dos artigos 58.º, n.º 4, 66.º, n.º 1, alínea e), 67.º, n.º 4, e 81.º, n.º 2 e n.º 4, todos da já referida Lei n.º 98/97, na sua redacção actual, tendo contudo obtido a relevação da responsabilidade em que se constituiu, nos termos da sentença n.º 6/2008, 1.ª Secção, de 13.02.2008, comunicada pelo ofício n.º 3001, de 20.02.2008.

Assim verifica-se qualquer um dos pressupostos legalmente previstos para que a responsabilidade por infracção financeira dos signatários, caso existisse, fosse relevada por esse Tribunal, ao abrigo do invocado n.º 8 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97.

Relevação que, sem conceder, desde já requerem,

Os notificados

Joaquim Cavaqueiro Mestre

Anabela Luciano

Carlos Alberto Amado Pereira da Silva

Margarida Andrade,

António Luis Jerónimo Lopes

Isabel Maria Veiga Neta

Francisco Brito Onofre

Rui Filipe Batista Reis

José Egidio Barbeito

Paulo Ferreira



Protocolo

Exmo Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barboda do Bocage, n.º 61
1069-045-Lisboa

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA (a indicar na v/resposta)	DATA
17785	03.11.2008	183/DJU/UJRD/2008	

ASSUNTO: **Relatório de Auditoria ao Programa "P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDACC - Proc. N.º 06/08-Audt DA III.1**

Em resposta à notificação supra identificada, em anexo se remetem as alegações e respectivos documentos anexos apresentadas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., ao conteúdo do relato de auditoria ao Programa "Sociedade da Informação e Governo Electrónico" supra identificado, no que concerne às respectivas conclusões e recomendações.

Nesta conformidade requero a V.ª Exa se digne recepcionar o respectivo texto e seus anexos para todos os efeitos legais.

Com os melhores cumprimentos,

PRESIDENTE DO C.D.
(Joaquim Mestre)

BGTC 21 11'08 22757

Anexo: as alegações referidas e seus anexos

Rua Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA Telefone: 213846000 Fax: 213846170



**Exmo Senhor
Dr Juiz Conselheiro
da Área de Responsabilidade**

Proc.º n.º 06/08 - Audit DA III.1

Auditoria ao Programa P01 - Sociedade da Informação e Governo Electrónico

Nos termos da notificação constante do ofício n.º 17785, de 03.11.2008, desse Tribunal de Contas (TC) e ao abrigo do disposto no artigo 13.º e do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada e alterada, respectivamente pela Lei n.º 48/2006, de 29.08 e pela Lei n.º 35/2007, de 13.08; o Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (IFAP), através do seu Presidente, vem aduzir as alegações consideradas pertinentes, relativamente às **conclusões e recomendações** proferidas no âmbito do Relato de Auditoria supra referenciado, em cumprimento do despacho de V.ª Ex.ª, proferido em 28-10-2008, sobre o processo supra identificado, de acordo com o abaixo reproduzido e sem prejuízo da resposta apresentada por todos os visados naquele relato e que aqui se dá por reproduzida para todos os efeitos legalmente considerados.

Quanto ao referido no Ponto 23 das conclusões do Relato

Os contratos públicos de aprovisionamento (CPA) relativos a produtos de informática, celebrados na sequência de concurso público internacional aberto pela Direcção-Geral do Património em 1998, homologados pela Portaria n.º 161/99, 2ª série, de 23 de Fevereiro, foram celebrados com um âmbito temporal de um ano, tendo sido prorrogados por iguais períodos pelas Portarias n.º 640/2000, de 7 de Abril, e n.º 596/2001, de 2 de Março, sendo que esta última Portaria estendeu a vigência daqueles CPA até à homologação de novos contratos, o que até à data não se verificou, pelo que os mesmos se mantêm em vigor na ordem jurídica interna portuguesa.

Entende-se que a afirmação dos auditores, de que o pedido de proposta de aquisição foi efectuado apenas a um fornecedor, não é correcta uma vez que pelo IFAP foram realizados procedimentos concorrenciais, ainda que informais, tendo sido obtidos, em regra, preços mais baixos que os registados nos CPA, sendo tal prática evidenciada no próprio relato a propósito da aquisição de "*servidores aplicativos para iDigital*", onde o adjudicatário, num procedimento por negociação, embora tendo por referência um CPA, reduziu a proposta apresentada de 501.747,83 € para 219.618,12 €.



Com efeito, o IFAP não ignora o espírito que está subjacente aos princípios da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência em sede dos procedimentos de contratação pública, promovendo sempre que tecnicamente possível e aconselhável a análise de produtos potencialmente concorrentes ao seleccionado, por equipas técnicas pluridisciplinares, envolvendo vários fornecedores, dando-lhes conhecimento dos requisitos técnicos e solicitando apresentações de forma a ser analisada a adequação aos requisitos e às especificações técnicas definidos pelo IFAP.

Para além desta prática, o IFAP promove, ainda, a construção de protótipos com o objectivo de aferir a satisfação das exigências por si requeridas, protegendo desta forma do ponto de vista técnico e financeiro o investimento realizado.

Quanto ao referido no Ponto 36 do Relato

Efectivamente, do documento de requisição dos servidores (telecópia – Doc n.º 1) não consta a identificação do CPA, mas nesse documento é feita referência à respectiva proposta, facilmente identificável pelo fornecedor, sendo que esta refere especificamente a identificação do CPA. Assim a operação de conferência foi realizada a partir do número de identificação do contrato e do fornecedor, referido na proposta da EDNI, de onde resulta, ainda que de modo não directo, a observância dos requisitos formais exigidos nas alíneas a) a c) do n.º 6º da Portaria nº 161/99, de 23 de Fevereiro.

Quanto ao referido no Ponto 38 do Relato

A ausência de envio do anúncio indicativo para o Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, onde deve ser mencionada a previsão do total dos contratos de prestação de serviços a celebrar nos doze meses seguintes, conforme disposto no n.º 1 do artigo 195º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho, deve-se ao facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP tem estado sujeito, devido aos procedimentos relacionados com o processo de fusão do IFADAP e do INGA, antecedido de uma “união” de Institutos, desde 2003, apenas, através de um órgão de direcção comum, mas mantendo, para o que ora releva, autonomia orçamental e financeira.

Essa dificuldade foi agravada, mais recentemente, já no decurso do ano de 2007, face à reorganização das atribuições e competências entre os novos organismos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, (MADRP), na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 209/2006, de 27 de Outubro, que aprova a lei orgânica do referido Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, do Decreto Regulamentar n.º 6/2007 de 27 de Fevereiro, que aprova a estrutura orgânica do Gabinete de Planeamento e Políticas, e do Decreto-Lei n.º 87/2007, de 29 de Março, que cria o Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I. P. (IFAP, I.P.)



Quanto ao referido no Ponto 46 do Relato

O IFAP, enquanto Organismo Pagador, está sujeito ao cumprimento de rigorosos critérios de acreditação, nos termos do Regulamento (CE) n.º 885/2006, da Comissão, de 21 de Junho, sendo que o incumprimento dos compromissos previstos na legislação comunitária aplicável poderá comprometer irremediavelmente a satisfação dos referidos critérios que permitirão, posteriormente, e nessa circunstância, o co-financiamento das despesas apresentadas à União Europeia.

Consequentemente, o procedimento consagrado na alínea a) do n.º 1 do art. 86º do Decreto-lei n.º 197/99, de 08 de Junho, ou seja, o ajuste directo ao abrigo dos contratos públicos de aprovisionamento (CPA), foi adoptado por este Instituto apenas por razões de absoluta necessidade, (tal como é referido no ofício enviado ao Gestor do Pos-C - Doc n.º 2) e para fazer face a exigências prementes de carácter funcional com o objectivo de responder às necessidades do Instituto e de forma a assegurar uma menor despesa e uma maior garantia.

Importa salientar que tais decisões visaram na sua essencialidade o cumprimento dos objectivos do Projecto iDigital, sob pena de não serem assumidos os compromissos inerentes à gestão e à calendarização das medidas abrangidas pelo FEAGA e pelo FEADER, com todas as consequências resultantes do não cumprimento dos prazos de pagamento das ajudas, com as consequentes e significativas correcções financeiras a impender sobre os fluxos a transferir da União para o Estado-membro.

A necessidade de desenvolver o processo de implementação do projecto do iDigital, uma vez que o mesmo se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX, tornou imperioso recorrer, com a maior celeridade, a uma solução que sem prescindir do cumprimento dos requisitos legais, permitisse, dar resposta aos compromissos assumidos pelo Governo e sem a qual o projecto ficaria irremediavelmente comprometido.

Por consequência, o recurso ao ajuste directo nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 86º do Decreto-Lei n.º 197/99, quando o foi, ocorreu fundamentadamente, de facto e de direito, e sempre com base nos critérios técnicos que sustentavam essa opção. Por outro lado o recurso aos CPA, circunscrevia-se aos contratos homologados pela Portaria n.º 161/99, mantidos em vigor concretamente pela portaria n.º 596/2001 até à publicação de nova portaria que homologasse novos CPA. Como o próprio relato reconhece, nomeadamente no 2.º parágrafo da pag. 37 os CPA mantêm-se em vigor no direito interno português. Vigorando na ordem jurídica era obrigação do IFAP, enquanto entidade pública, respeitar os procedimentos aos mesmos inerentes.



Nestas circunstâncias, no caso da aquisição de seis servidores de aplicações no âmbito do iDigital, a actuação deste Instituto encontra fundamento na imprescindibilidade da aquisição desses equipamentos e da manutenção da prestação dos respectivos serviços que não prejudicassem a continuidade do cumprimento dos objectivos do sistema iniciado e as funcionalidades decorrentes do mesmo.

O risco de se comprometerem propósitos de maior alcance, nomeadamente a gestão e a calendarização do pagamento das medidas abrangidas pelo FEAGA e pelo FEADER, com todas as consequências resultantes, designadamente, das já aludidas correcções financeiras de valores avultados aplicáveis pela Comissão Europeia aos Estados membros faltosos, em sede de transferência de recursos financeiros, determinou o recurso a esses mecanismos, que aliás estavam ao dispor das entidades públicas na ordem jurídica nacional.

Sobre as Recomendações:

O IFAP está em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos administrativos internos, informações, pareceres e decisões, bem como, as formalidades administrativo-financeiras constitutivas dos procedimentos promovidos em obediência ao princípio da legalidade, cumprindo as regras nacionais e comunitárias;

O IFAP está em condições de assegurar que na escolha do procedimento na formação de contratos de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços a contratação por ajuste directo, se opera nos termos do Código de Contratos Públicos. Contudo, o IFAP dedicará maior atenção à fundamentação a utilizar nos procedimentos em que recorra ao ajuste directo;

O IFAP entende que enquanto não existirem acordos quadro celebrados pela ANCP, continua a existir a possibilidade de utilização do procedimento de ajuste directo ao abrigo dos CPA, de acordo com a alínea e) do nº 1 do art. 26ª do Código de Contratos Públicos;

O IFAP compromete-se a proceder à publicação dos anúncios referidos no artigo 34º e artigo 78º do Código de Contratos Públicos.

O IFAP salienta que está a ser elaborada no Instituto uma Norma relativa aos procedimentos legais a observar na formação de contratos de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, no âmbito do Código de Contratos Públicos (para substituição da já existente) na qual serão reflectidas todas estas recomendações.



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



IFAP
Instituto de Financiamento
da Agricultura e Pescas

Por fim o IFAP, enquanto órgão da estrutura do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas subscreve todo o contraditório apresentado ao presente relato pelos seus colaboradores nele visados, como eventuais responsáveis.

PRESIDENTE DO C.D.
(Joaquim Mestre)

VOGAL DO C.D.
(Egídio Barbeito)

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Lisboa, 21 de Novembro de 2008

Assunto: Auditoria ao Programa "P01 - Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC. Implementação e Operacionalização do Projecto-Piloto de Compras Electrónicas na Vertente Tecnológica no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional - Serviços de Tecnologia. Procedimento por Negociação Sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006. Resposta ao vosso ofício n.º 17913, de 3 de Novembro de 2008 - Processo n.º 06/08 - Audit DA III.1.

Mário Alexandre Afonso Pinto, Técnico Superior de 1ª Classe do POVT, com domicílio profissional na Av. Infante Santo, n.º 2, Lisboa, tendo sido notificado, pelo Venerando Tribunal de Contas, pelo ofício n.º 17913, de 3 de Novembro de 2008, processo n.º 06/08 - Audit - DA III.1, por si recebido em 10 do mesmo mês e ano, para se pronunciar, querendo, em sede de audiência prévia dos interessados, relativamente ao "Relato de Auditoria" ao Procedimento por Negociação sem Publicação Prévia de Anúncio n.º 1/2006" (de ora em diante, PNSPPA 1/2006), e "em especial no que concerne ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte **Anexo IG**", vem por este meio exercer pronúncia nos termos e com os fundamentos seguintes:

DETC 24 11'08 22777

1

I - Introdução

Nos parágrafos que se seguem procurar-se-á fazer o contraditório às “Irregularidades e Normas Violadas” assacadas pelo Venerando Tribunal de Contas no procedimento de formação do “Contrato de Implementação e Operacionalização das Compras Electrónicas no MAOTDR”, na sequência da auditoria efectuada.

Antes de se detalhar a presente resposta, porém, impõe-se tecer alguns comentários iniciais.

Assim, o signatário regista, em nome individual, com agrado, a auditoria em apreço realizada pelo Tribunal de Contas, por considerar serem instrumentos fundamentais na constante procura da Melhoria da Qualidade dos processos de contratação pública, no seu sentido mais lato.

As contribuições resultantes das questões e sugestões colocadas pelos auditores no Relato que ora se responde, são cruciais para que se possam ajustar linhas de orientação e corrigir os procedimentos que suportam a actividade da Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (SGMAOTDR).

É neste contexto que, sem prejuízo do que se deixará exposto em seguida, o signatário não pode deixar de relevar o trabalho da equipa auditora do Tribunal de Contas.

Importará, porém, frisar que o procedimento especialmente visado pelo Tribunal de Contas constituiu um *procedimento exemplar*, quer do ponto de vista da legalidade, por ter integralmente respeitado todos os trâmites procedimentais legalmente previstos, quer do ponto de vista da

A

conveniência/mérito/oportunidade, em função da adequada concretização do especial interesse público em presença que à SGMAOTDR cabe prosseguir. Tal é confirmado, desde logo, pela *objectiva (e tempestiva) densificação dos diversos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação*.

Neste contexto não se pode deixar de referir e salientar que o ganho que o Estado e, neste caso particular, a Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, obteve ao realizar o procedimento em causa e nos moldes porque se processou, ganho este obtido em sede de sessão de negociação em que o valor final foi de 119.790,00 €, por conseguinte significativo.

Aqui chegados, e face ao exposto, importa contraditar os vícios imputados ao procedimento identificado pelo Tribunal de Contas e que, segundo se crê, não procedeu a uma correcta aplicação da legislação em vigor à situação auditada.

Vejamos:

II - A eventual infracção financeira

Da alegada fixação ilegal de subcritérios, e consequente violação do artigo 89.º, alínea l), por remissão do artigo 146.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

Alega o Tribunal de Contas que o procedimento identificado em epígrafe padece vício de violação de lei por violação do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e dos princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

A

Assim, a alegada ilegalidade terá, de acordo com o douto Relato, sido determinada pela consideração de subfactores de avaliação do factor "Adequação da proposta aos requisitos organizacionais identificados, incluindo referências relevantes e grau de conhecimento do mercado de compras públicas e fornecedores", " não previstos no Programa do Procedimento", a saber:

- Requisitos organizacionais identificados - 15,00%
- Calendarização da execução - 5,00%
- Enquadramento metodológico da calendarização - 8,00%
- Helpdesk Telefónico (9-18 h) - 2,00%
- Histórico das transacções, por produto e por organismo, mesmo de utilizadores que já se encontram inactivos" (vide, " Anexo I G" do Relato da Auditoria)

Considero, todavia, não ser, com a devida vénia, correcto o alegado.

Efectivamente, a mera leitura das peças procedimentais do PNSPPA 1/2006, permite concluir, em termos apodícticos, que o Tribunal de Contas labora em erro sobre os pressupostos de facto.

Na verdade, inexistiu qualquer ilegalidade (quer de conteúdo, quer de prazo) na previsão dos factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação: estes foram *integral e exhaustivamente previstos e densificados ab initio no Anexo D do Caderno de Encargos*.

Bastará, pois, uma mera leitura do Anexo D do Caderno de Encargos - **GRELHA DE AVALIAÇÃO** - (a fls. 39/39 das peças do procedimento) para se refutar a argumentação expendida pelo Tribunal de Contas onde se encontram, *sem excepção*, e devidamente ponderados, todos os factores e subfactores mencionados por aquele tribunal superior no seu Relato de Auditoria.

O facto de aqueles subfactores não estarem previstos no Programa do Procedimento, mas no Caderno de Encargos não infirma esta conclusão, pois que:

- Por um lado, as peças procedimentais (Programa do Procedimento e Caderno de Encargos), não obstante a específica finalidade que cada uma assume, não devem ser entendidas de forma estanque, quiçá isolada, mas antes de forma unitária e complementar (considerando, desde logo, as remissões recíprocas entre elas existentes);
- Por outro lado, a consulta das propostas dos vários concorrentes permite concluir que todos eles tiveram perfeito conhecimento de toda a densificação do critério de adjudicação.

Mais, a densificação dos vários factores e subfactores foi, ainda, reflectida na “Acta n.º 1” do Júri, de 7 de Julho de 2006, elaborada em conformidade com o disposto no artigo 94.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, na qual apenas foram estabelecidas escalas de pontuação ¹ (de “0” a “2”) para a avaliação dos vários subfactores previstos no Anexo D ao Caderno de Encargos.

Poderá mesmo dizer-se, aliás, que a aprovação prévia de subfactores de adjudicação ², cujo escopo foi o de orientar posteriormente a actividade

¹ Não obstante o douto Tribunal nada questionar a este respeito, a previsão de escalas de pontuação para cada subfactor previsto, enquanto expressão quantitativa da análise qualitativa efectuada pelo Júri, é uma faculdade amplamente reconhecida pela Doutrina e Jurisprudência (Cfr., entre muitos outros, o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04), integrando de pleno a margem de livre apreciação que aquele órgão *ad hoc* dispõe.

² De acordo com a formulação jurisprudencial mais corrente, “(...) sempre que o júri decomponha ou subdivida os factores ou critérios de avaliação fixados no Programa de Concurso em unidades de avaliação autónomas, dotadas de uma valorização pré-fixa, separada e estanque, haverá criação de subcritérios” (Cfr. STA de 15.6.2004 (2ª SS), P. 533/04). O subcritério, para o ser, deverá constituir um “subconjunto autónomo”, passível de um juízo valorativo diferenciado relativamente aos demais factores ou subfactores de avaliação.

A

valorativa concreta a exercer sobre cada proposta, constituiu, no presente procedimento, um caso de sucesso no controlo jurídico da margem de livre decisão administrativa da Comissão de Análise das propostas, objectivando a fundamentação das suas decisões.

Secundando esta ideia, a jurisprudência administrativa já reconheceu, a possibilidade de, mesmo em sede de avaliação das propostas (o que não é o caso: todos os factores e subfactores se encontravam previstos no momento da abertura do procedimento, nas respectivas peças procedimentais), “densificar” o critério fixado nas peças concursais, “porventura demasiado vagos e generalistas”,

Assim, de acordo com tal formulação as verdadeiras chaves da compreensão da noção adequada de subcritério de adjudicação parecem ser as seguintes: só existirá subcritério se i) existir a possibilidade – ainda que abstracta – de o concorrente melhorar a sua proposta (ou de o júri lhe atribuir deliberadamente essa melhoria) tendo por referência o subcritério acrescentado, e ii) ao subconjunto autónomo for atribuído um reflexo também autónomo na pontuação, quer se trate de uma pontuação fixa ou da introdução de qualquer factor de ponderação que altere o cálculo do critério de onde resulta, por subdivisão, o subcritério. É o aspecto da rigidez e relevância autónoma do subcritério na pontuação que o distingue do “parâmetro de avaliação”: “o parâmetro pode interagir com outros parâmetros e tem de ser avaliado com os restantes dentro do conjunto de elementos que se unificam num determinado factor”². A distinção, no entanto, nem sempre é feita com este rigor (arresto supra).

Recentemente, BERNARDO DINIZ DE AYALA propôs uma concepção alargada de factor e subfactor de avaliação, atribuindo esta última designação a todos os elementos “que tornam mais concreto e mais operativo o respectivo factor, ainda que não exista, com referência a qualquer deles, autonomia/estanqueidade e/ou valoração separada”(BERNARDO DINIZ DE AYALA, “Liberdade e vinculação da Administração na avaliação de propostas no âmbito da contratação pública”, in **Cadernos de Justiça Administrativa**, n.º 49, Janeiro / Fevereiro de 2005, pp. 40-62). De todo o modo, a separação e valorização autónoma e estanque de um determinado elemento apenas poderá ser considerada como a introdução de um subcritério (ou subfactor, ou microcritério) quando essa valorização autónoma possa dar origem a um comportamento do concorrente de “ir ao encontro da valorização”, tendo em vista a obtenção da pontuação atribuída ao subcritério, ou quando seja passível de manipulação pelo júri; não há subcritérios “(...) se o júri se limitar a graduar o mérito das propostas através de um puro juízo classificativo, sem envolver eleição de aspectos da proposta susceptíveis de receber especial pontuação e que, por esse motivo, devam ser antecipadamente conhecidos dos concorrentes, de forma a permitir-lhes afeiçãoar as propostas em conformidade e competir nesses aspectos parcelares”².

Por outro lado ainda, não configura o estabelecimento de subcritérios “a instituição pelo júri de uma escala de pontuação da qualidade das propostas entre o excelente e o inaceitável, passando pelo muito bom, bom, médio, satisfatório, fraco e muito fraco”(Cfr. o acórdão do STA de 28.7.2004 (3ª SS), P. 742/04; e também o acórdão do mesmo Tribunal de 20.4.2004 (2ª SS), P. 227/04); em resultado desta conduta do júri, não se gera para os concorrentes, em abstracto, a possibilidade de conformar a sua proposta de outra maneira caso tivessem tomado conhecimento da escala de pontuação previamente à entrega da proposta. Este aspecto foi ressalvado pelo Supremo em decisão recente (em recurso de oposição de julgados; Cfr. Acórdão do STA de 6.10.2005 (Pleno), P. 227/04), corrigindo uma primeira assimilação destas grelhas aos subcritérios (e ao respectivo regime, com relevo para o dos limites temporais, de forma indistinta). Nem essa assimilação está correcta, nem a aprovação destas escalas, mesmo em sede de apreciação de propostas, parece constituir só por si uma violação de quaisquer normas vigentes em matéria de procedimentos pré-contratuais, por exemplo se se limitar a traduzir uma avaliação qualitativa já realizada em expressões quantitativas².

argumentando-se com as vantagens no que toca ao “*rigor, objectividade e uma decisão mais argumentada*”; o limite era que esse trabalho de densificação não poderia “*subverter a letra e o espírito*” dos critérios pré-estabelecidos ³, o que no caso dos autos não sucedeu.

Importa, ainda salientar, o que o actual Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, refere, expressamente, no parágrafo 8.º do n.º 2 do respectivo preâmbulo sobre a metodologia de avaliação das propostas, transcrevendo-se, com a devida vénia, o seguinte trecho:

“O CCP versa ainda, com inovação e rigor, sobre as regras essenciais atinentes metodologia de avaliação das propostas. Trata-se, como é sabido, de uma vertente crucial no domínio da formação dos contratos públicos. Na verdade, os factores que densificam o critério de adjudicação (realçado e sublinhado nosso) constituem a pedra angular de qualquer programa de concurso, pelo que a sua enunciação e publicitação reveste-se de inegável importância, tanto para os concorrentes (que com base em tais factores delinearão, de uma forma ou de outra, a respectiva estratégia e apresentarão, de um modo ou de outro, os seus argumentos concursais) quanto para a entidade adjudicante (posto que é à luz desses factores que se há-de evidenciar a proposta economicamente mais vantajosa na óptica do interesse prosseguido).

Do exposto resultam duas preocupações conexas a que o CCP procura dar resposta cabal: (i) por um lado, é imperioso garantir que a enunciação e publicitação dos factores e eventuais subfactores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respectivos coeficientes de ponderação, se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa fé, parâmetros que reconhecidamente dominam as tramitações procedimentais pré-contratuais (realçado e sublinhado nosso); (ii) por outro lado,

³ Cfr. acórdão do STA de 27.4.1995, P. 33942, BMJ, 446, p. 326.

é fundamental assegurar a observância daqueles mesmos princípios ao longo da fase de avaliação das propostas, assim como durante as diligências que a preparam ou que se lhe seguem.

Nesta linha, a metodologia de avaliação deve, desde logo, constar do programa do procedimento, nomeadamente com a enumeração dos factores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, acompanhados das respectivas ponderações, no sentido de garantir os apontados princípios gerais."

Devo, por conseguinte sublinhar e, conseqüentemente, realçar que o considerado na parte do preâmbulo que transcrevi encontra, naturalmente, respaldo no texto legal, com referência ao artigo 132.º do Código dos Contratos Públicos, artigo aquele que, com a devida vénia, me permito, igualmente, transcrever assinalando a preocupação do legislador quando, em sede de concurso público, o respectivo programa deve indicar o modelo de avaliação das propostas, tudo como segue, no caso vertente o que considero relevante:

"Artigo 132.º

Programa do concurso

1 – O programa do concurso público deve indicar:

- a) A identificação do concurso;*
- b) A entidade adjudicante;*
- c) O órgão que tomou a decisão de contratar e, no caso de esta ter sido tomada no uso de delegação ou subdelegação de competência, a qualidade em que aquele decidiu, com menção das decisões de delegação ou subdelegação e do local da respectiva publicação;*
- d) O fundamento da escolha do concurso público, quando seja feita ao abrigo do disposto no artigo 28.º;*
- e) O órgão competente para prestar esclarecimentos;*

#

- f) Os documentos de habilitação, directamente relacionados com o objecto do contrato a celebrar, a apresentar nos termos do disposto no n.º 6 do artigo 81.º;
- g) O prazo para a apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário;
- h) Os documentos referidos na alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º, se for o caso;
- i) Os documentos que constituem a proposta que podem ser redigidos em língua estrangeira, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 58.º;
- j) Se é admissível a apresentação de propostas variantes e o número máximo de propostas variantes admitidas;
- l) O prazo para a apresentação das propostas;
- m) O prazo da obrigação de manutenção das propostas, quando superior ao previsto no artigo 65.º;
- n) O critério de adjudicação, bem como, quando for adoptado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando claramente os factores e os eventuais subfactores relativos aos aspectos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respectivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos factores ou subfactores elementares, a respectiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos susceptíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais (realçado e sublinhado nosso)''**
- o) O modo de prestação da caução ou os termos em que não seja exigida essa prestação de acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 88.º;
- p) O valor da caução, quando esta for exigida nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 89.º;
- q) A possibilidade de adopção de um ajuste directo nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 27.º, quando for o caso."

Creio, por conseguinte e convictamente, que, no procedimento em causa onde exerci as funções de membro do júri, não cometi qualquer acção ou omissão passível de infracção, como aquela que *“é susceptível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, (na redacção formulada em sede de auditoria)”*.

Estou, aliás convicto que ao elencar no procedimento em análise a fixação de subfactores, o júri o fez por antecipação face ao conhecimento das várias versões que o projecto do Código dos Contratos Públicos foi sofrendo.

Mas, também, tenho de referir que, por leitura e análise do preceito invocado haver sido violado – a alínea l) do artigo 89.º, por remissão do artigo 146.º, n.º 3, ambos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, nenhuma proibição é admitida em sede de fixação de factores e, em minha opinião, de subfactores, quando estes são consequência directa daqueles, por densificação dos mesmos factores.

No caso do procedimento a que esta resposta se oferece o Júri, definiu que o critério de adjudicação era o da proposta economicamente mais favorável, elencando os critérios que considerou relevantes e, precisou os subfactores que densificaram o critério de adjudicação, densificação aquela que nunca subverteu os princípios da legalidade, da transparência, da publicidade, da igualdade, da concorrência, da imparcialidade e da estabilidade.

III - Conclusão

Em face do exposto, resulta, em termos inequívocos, inexistir qualquer fundamento para a imputação de responsabilidade financeira ao signatário, ao abrigo dos artigos 89º, alínea l) e 146º, nº 3 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas ⁴, porquanto todos os factores e subfactores que intervêm na aplicação do critério de adjudicação foram integral e exhaustivamente previstos e densificados *ab initio* no Anexo D do Caderno de Encargos, emprestando objectividade e rigor à fundamentação da decisão de adjudicação.

Na expectativa de terem sido prestados os esclarecimentos suficientes ao cabal esclarecimento desta questão, e convicto de que a sua actuação em sede do procedimento concursal supra identificado não pode merecer qualquer censura, subscrevo-me com os melhores cumprimentos ao douto Tribunal.



Mário Alexandre Afonso Pinto

⁴ Lei 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13 de Agosto e 48/2006, de 29 de Agosto.

Carlos Miguel de Valleré Pinheiro de Oliveira

Avenida da Liberdade, 190 – 5ºB

1250-147

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área
Att.: Exmo Senhor
Dr. António de Sousa e Menezes
Auditor-Coordenador
Tribunal de Contas
Direcção Geral
Avenida Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ Ref.: Proc.n 06/08 – Audit DA III.1

Assunto: Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Excelentíssimo Senhores Conselheiros,

Na sequência da notificação do ofício 18733, de **19 de Novembro de 2008**, para apresentar **alegações** referentes ao Relato de Auditoria, em especial no que respeita ao ponto 2.5.4. e à correspondente parte do Anexo II, e com a limitação decorrente do facto de aquela notificação apenas ter sido recebida no dia 20 de Novembro, pelas 15h45, e o prazo concedido terminar no dia seguinte, venho **expor e requerer a V. Exas. o seguinte:**

1. No referido Anexo II – **Entidade: Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), Projecto 3616 – Projectos-Piloto e Desenvolvimento de Portais** (pág. 75 do Relato), são imputadas alegadas irregularidades na implementação dos referidos projectos piloto.

Mais concretamente e apesar de a pags. 26 do Relato se referir que estavam em causa **sete projectos piloto** (Presidência do Conselho de Ministros e Ministérios da Defesa Nacional; da Justiça; da Educação; da Saúde; da Segurança Social e do Trabalho; das Obras Públicas,

1

NGTC 24 11'08 22814



Transportes e Habitação), naquele Anexo a pags. 75 considera-se que estaria em causa uma única prestação de serviços, pelo que deveria ter sido aberto um único procedimento concursal e não sete procedimentos (um por cada projecto piloto).

2. Permitam-me, Senhores Conselheiros, que, salvo o devido respeito – e é verdadeiramente muito -, não concorde com este entendimento do Relato.

Com efeito, os procedimentos adoptados foram-no na plena convicção de que seriam os consentâneos com as normas aplicáveis e os mais adequados aos fins visados pelos **projectos piloto**.

De qualquer forma, mesmo considerando que teria existido alguma irregularidade formal – o que apenas se coloca por hipótese -, **nunca, em qualquer momento, existiu a mínima intenção de subtrair os projectos em causa aos procedimentos de contratação pública aplicáveis**.

Com todas as dificuldades inerentes ao facto de estarmos perante um mera unidade de missão com escassos recursos humanos e de se tratarem de **projectos complexos, inovadores e por vezes transversais a diversos ministérios**, sempre houve a plena consciência de que estavam em causa dinheiros públicos cuja gestão impõe especial rigor.

Venho, assim, por este meio, prestar os **esclarecimentos** e as informações que julgo serem os necessários para demonstrar que nenhuma das irregularidades referidas no Relatório de Auditoria ocorreu, manifestando, desde já, a m/ inteira disponibilidade para prestar os esclarecimentos adicionais que forem considerados necessários.

A. **Dos Projectos Piloto**

3. O Programa Nacional de Compras Electrónicas, aprovado em Conselho de Ministros, estipula a realização de projectos-piloto em **vários ministérios**.

Numa primeira fase e após várias reuniões com diferentes ministérios, foram definidos como pilotos a **Presidência de Conselho de Ministros** e os seguintes **seis Ministérios**: Defesa Nacional; Justiça; Educação; Saúde; Segurança Social e Trabalho; Obras Públicas, Transportes e Habitação.

2



A definição dos ministérios a incluir foi sendo feita de forma interactiva de acordo com as **diferentes necessidades e graus de preparação de cada ministério**, bem como da sua manifestação de interesse.

Refira-se que **cada projecto-piloto tinha conteúdos diferentes**, nomeadamente nas **categorias de bens e serviços que vieram a ser definidos por cada ministério**, bem como **dinâmicas de decisão totalmente independentes** (respondendo politicamente a cada Ministro e operacionalmente a cada Secretaria-Geral), **dinâmicas de execução próprias e totalmente independentes**, tendo ainda **cada ministério os seus diferentes sistemas de compras** e de informação diferentes e as tecnologias de cada uma das quatro plataformas eram também diferentes.

Nesta conformidade, apesar do mesmo ponto de partida, estavam em causa **projectos piloto distintos**.

Permitam-me Senhores Conselheiros que, numa imagem um pouco simples mas clara, se compare a situação em causa à construção de sete estradas com o mesmo perfil, mas com localizações distintas no País. Também aí, cremos, que não seria exigível um único procedimento, sendo admissíveis sete, sendo o calendário de lançamento dos procedimentos e de coordenação uma questão de opção política e não de formalidade.

B. Do procedimento em causa

4. Atento o acima referido, para efeitos de escolha de procedimento concursal, foi definido o montante limite **por cada projecto-piloto**, tendo em consideração a nossa **estimativa do valor dos serviços a serem prestados pelas entidades a contratar em cada um dos projectos**.

Neste contexto, tendo em consideração os procedimentos existentes no DL 197/99, foi escolhido o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio.

Este procedimento foi cumprido com rigor e por completo em todo o processo, sem qualquer mácula.

No cumprimento deste procedimento, foram definidas as entidades a convidar – **todos os Prestadores de Serviço Business to Business** (PSB2B) existentes **no mercado português** que tivessem plataformas electrónicas que o Estado pudesse utilizar no âmbito dos trabalhos a desenvolver.

Foram identificadas e convidadas quatro empresas referidas no relatório: Tradecom.pt; ForumB2B (Central-e), Bizdirect (Digitmarket) e lwaytrade.

Foram definidos termos de referência similares para todos os ministérios por forma a permitir retirar ilações comparáveis dos projectos piloto, bem como definido um calendário de adjudicação e de realização similar, por forma a garantir igualdade de circunstâncias a todos os ministérios (em termos de execução) e a todos os prestadores de serviços (para não haver discriminação entre entidades que eram e são claramente concorrenciais entre si).

C. Da inexistência de fraccionamento de despesa

4. A alegação de “fraccionamento de despesa” pressupõe que, intencionalmente, um mesmo projecto foi subdividido em vários para alterar o procedimento de adjudicação. As outras duas supostas irregularidades – de Preterição do Procedimento Legalmente Exigido e de Necessidade de Fiscalização Prévia – seriam uma consequência do suposto “*Fraccionamento de Despesa*”, pelo que é esta alegação que é aqui contestada, sendo as outras duas consequência desta.

Nunca houve qualquer intenção de fraccionamento de despesa. Aliás, um conhecimento substantivo e aprofundado dos projectos em questão – que a auditoria em causa pelo seu limite temporal e âmbito vasto, não permite -, afastaria necessariamente tal conclusão.

Sempre que se justificou e quando a matéria de facto assim o exigia, foi aberto um único procedimento, como por exemplo, a produção do Programa Nacional de Compras Electrónicas, ou a estimativa de poupanças para toda a Administração Pública, ou o Portal das Compras, entre muitos outros.

Neste caso dos projectos-piloto não se vislumbra qual seria a lógica.

Refira-se que os vários projectos-piloto foram adjudicados a prestadores de serviço totalmente concorrentes entre si, não tendo assim nenhum dos prestadores de serviço (repto, concorrentes entre si) beneficiado do suposto “*fraccionamento*”.

5. Se não tivesse havido o suposto “*fraccionamento*”, o projecto global teria sido adjudicado apenas a um dos prestadores de serviço. E se tivesse sido um único projecto qual das diferentes plataformas tecnológicas dos PSB2B seria a utilizada? Esta utilização única

4



derrotaria um dos objectivos dos projectos-piloto que era, entre outros, de avaliar a capacidade das diferentes plataformas. E nesse caso, poderia ainda ser difícil classificar-se o projecto como projecto-piloto.

6. De qualquer forma, não existe qualquer motivação objectiva para que estes sete projectos-piloto devessem ter sido considerados apenas um só projecto. Na verdade, não existe qualquer justificação que suporte o pressuposto de um só projecto, que fosse contrariada.

Tendo os ministérios necessidades, dinâmicas e responsáveis diferentes, quais as necessidades e dinâmicas que deveriam ter sido preteridas em favor de outras? Com que legitimidade? Quais os responsáveis e de que ministério teriam poder de decisão sobre os outros?

E Quais os responsáveis e de que ministério teriam poder de decisão sobre os outros ministérios? Que Ministro / Secretário de Estado validaria politicamente as opções de outro ministério em termos de categorias de bens e serviços a abranger e os organismos abrangidos? Ou os diferentes catálogos. Com que autoridade um Secretário-geral ou chefe de projecto de um ministério definiria sobre outros ministérios, as opções em matérias tão operacionais e particulares como tipos de bens e serviços a agregar, quando comprar e, conseqüentemente, o que gastar e de que verba orçamental?

Certamente nenhum ministério teria aceite participar e desperdiçar recursos humanos e outros num projecto que servia os objectivos de outro ministério e não do seu.

7. O facto de os projectos terem sido adjudicados e começados na mesma altura – que poderá ter determinado a conclusão do Anexo em análise -, não responde a objectivos de “*fraccionamento*”, mas sim à adopção de uma abordagem coordenada, transversal e integrada, como é aliás definido explicitamente ser a lógica dominante dos Planos de Acção para a Sociedade da Informação e para o Governo Electrónico e como é muito enfaticamente salientado por vários organismos idóneos internacionais, como a OCDE (tendo esta elogiado a abordagem definida e adoptada pelo Governo português no Programa Nacional de Compras Electrónicas). As administrações públicas dos vários países devem trabalhar em rede, segundo modelos de partilha de conhecimento e interacção, o que é diferente da centralização da decisão.

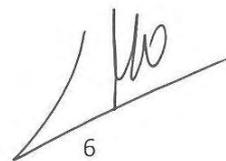
Com efeito, poderão os Exmos Auditores ter sido **induzidos em erro** pelo facto de em termos de inscrição em PIDDAC esta despesa estar designada de “Projecto 3616 – projectos-piloto e desenvolvimento de Portais”, o que é uma nomenclatura de simplificação de linguagem e de conceitos (definição em macro-projectos para maior eficácia da comunicação, explicação e arrumação da despesa). Ou pelo facto dos projectos-piloto terem, propositadamente em termos de abordagem, datas de adjudicação coincidentes.

8. Face ao exposto **cremos que não existiu nenhuma irregularidade formal ou de procedimento**, e mesmo que assim não se entenda – o que apenas se coloca por hipótese -, **nunca seria intencional**.

Permitam-me assim Senhores Conselheiros para a **possibilidade de V.Exas. relevarem, nos termos legais, qualquer responsabilidade, no caso de considerarem que existiu alguma irregularidade no procedimento, o que apenas se coloca por hipótese**.

Os projectos-piloto foram implementados pela UMIC com estrito cumprimento das **regras de boa governação e de boa gestão** e atingiram e superaram os objectivos tendo sido um sucesso a todos os níveis **tendo permitido ao Estado poupar (medido por comparação de preços unitários) montantes elevados de despesa pública**, que agora não tenho presente (mas seguramente superiores a 1 milhão de euros), mas que foram amplamente publicados em devida altura em vários relatórios, no *site* da UMIC, em brochuras, e na comunicação social. **Os vários relatórios publicados ilustram também que como eram projectos diferentes**, tiveram graus de sucesso e de execução diferentes, as poupanças foram diferentes de ministério para ministério, a abrangência de cada projecto foi diferente, o número de entidades envolvidas foi bastante diferente, as tecnologias utilizadas foram diferentes, entre muitos outros factores comparativos.

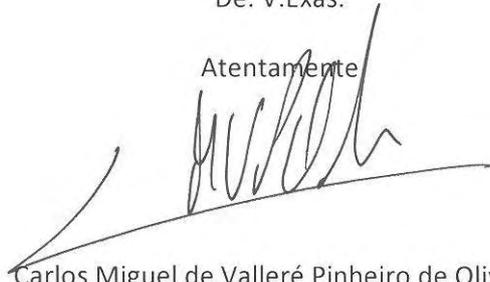
9. Reiterando novamente a m/ inteira disponibilidade para qualquer esclarecimento adicional e convicto que V. Exas., tomando em consideração as razões e as explicações acima apresentadas, decidirão que **não deve ser aplicada qualquer sanção**, subscrevo-me com os melhores cumprimentos,



6

De. V.Exas.

Atentamente

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end, positioned above the printed name.

Carlos Miguel de Valleré Pinheiro de Oliveira



OF DGPA/SAÍDA Nº 94503
- 2008.11.24 -

┌ Ao ┐
Tribunal de Contas
Exmº Senhor Juiz Conselheiro da Área
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA
└ ┘

Sua referência	Sua data	Nossa referência
17879	03-11-2008	11213/ 2008 / DSA
18421	10-11-2008	

Assunto: *V/ Ofício nº 17879 -Proc. nº 06/08- Audit DA III-1- Auditoria ao Programa "POI- Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC.*

Sobre o Relato de Auditoria em referência, que mereceu a minha melhor atenção, venho apresentar as alegações no que concerne, em especial ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo IC. No entanto, permito-me, primeiramente, referir em termos de enquadramento o seguinte:

A DGPA tem por missão contribuir para a definição da política das pescas e garantir a sua execução. Mas, a DGPA é também o interlocutor do fundos comunitários IFOP (2000 -2006) e FEP (2007-2013), quer a nível nacional quer junto da União Europeia, bem como o órgão delegado do INE competindo-lhe gerir o sistema de informação do sector das pescas, nas suas diferentes componentes de cobertura regional e nacional e na ligação aos órgãos nacionais e internacionais competentes no domínio da pesca, sustentando as suas funções no Sistema Integrado de Informação das Pescas, denominado SI2P.

À Direcção de Serviços de Administração, para além da gestão de Recursos Humanos, Patrimoniais, Financeiros e Documentação, cabe a gestão informática, incumbindo-lhe supervisionar a Divisão de Organização e Informática, à qual compete conceber, gerir e coordenar o SI2P, optimizando os recursos humanos e financeiros disponíveis, bem como assegurar a ligação telemática a organizações nacionais, comunitárias e internacionais, nos termos das obrigações que decorrem das regras da Política Comum de Pesca.

est

DGTC 25 11'08 22861 |

Estas incumbências traduzem-se na necessidade de dispor de um Sistema de Informação fiável, seguro e que contemple a universalidade da informação relativa ao sector.

O desafio que normalmente se nos coloca é a necessidade de compatibilizar respostas céleres, com a complexidade das exigências que são impostas por alterações do quadro legislativo nacional e comunitário, e de cuja implementação depende muitas vezes a possibilidade de empresas e a frota de pesca portuguesa poderem exercer, efectivamente, a sua actividade.

Tratando-se, pois, de um serviço de apoio transversal a toda a DGPA, a Directora de Serviços é diariamente chamada a intervir em inúmeros em diversas áreas e à resolução de situações críticas e urgentes a que importa dar resposta imediata.

Esta situação exige um esforço acrescido dos recursos humanos afectos, nos casos em referência, à Divisão de Informática e Organização (1 chefe de Divisão, 1 Especialista de Informática, 3 Técnicos de Informática e 1 Assistente Administrativo), que embora exerçam as suas funções com o maior empenho, face à pressão motivada pela exiguidade do tempo e dos meios disponíveis, potencia a ocorrência de possíveis falhas como foram as situações identificadas, relativamente às quais julgamos ser de relevar o seguinte:

1. “Contrato - Comunicação de dados - circuitos e banda larga - Frame Relay” contratado com a empresa PT Corporate - Soluções Empresariais de Tele-comunicações e Sistemas, S.A.-

Dada a evolução que tiveram então os sistemas informáticos (residentes na sede da DGPA) e o alargamento das competências das Direcções Regionais, nomeadamente o registo de Diários de Pesca, Licenciamento da Frota, gestão de projectos cofinanciados, e suporte do sistema de informação e gestão dos programas cofinanciados – POMARE, Medidas Desconcentradas Pescas nos PO's Regionais do Continente e Recolha de Dados, tornou-se indispensável a substituição das linhas então existentes por outras de maior débito.

Conforme foi referido na informação n.º 11 da DOI, de 2004-03-21, a DGPA teve o cuidado de solicitar à Secretaria Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (SGMADRP) que as Direcções Regionais e Postos de Atendimento fossem incluídas

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

2

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Av. Brasília, 1449-030 LISBOA
Tel: (+ 351) 21 303 57 00 Fax: (+ 351) 21 303 57 02
Linha Azul: (+ 351) 21 303 5703

<http://www.dgpa.min-agricultura.pt>
email: dgpa@dgpa.min-agricultura.pt





na rede Multinet do Ministério. A SGMADRP informou que apenas asseguraria os custos da ligação entre a sede da DGPA e o MADRP, sendo as despesas decorrentes do alargamento da rede aos restantes Serviços Regionais da DGPA suportados por esta Direcção-Geral.

Considerando que importava assegurar com celeridade aquele alargamento para que o sistema contemplasse a universalidade da informação necessária ao sector, quer a registada pelos serviços centrais quer a registada pelos serviços regionais, a SGMADRP promoveu nas suas instalações, uma reunião com a PT, visando conseguir a melhor solução para a DGPA, e garantir que se mantivessem as mesmas condições e preços contratados pela SGMADRP com a PT, bem como a implementação das funcionalidades daquela rede.

Por este facto, entendeu-se, que a aquisição de serviços à PT, para implementação da rede de Comunicação de Dados, circuito e Banda Larga, entre a DGPA-Sede e as Direcções Regionais, constituiria uma extensão da rede Multinet. A DGPA teve, assim, como objectivo manter

todas as funcionalidades da Multinet para voz e dados para interligação de todo o Organismo (Sede, Direcções Regionais e Postos de Atendimento) ao MADRP.

Dado que a rede Multinet é um serviço integrado que inclui acessos de telecomunicações, equipamentos de dados e serviços de manutenção e operação, considerou-se, àquela data, que a PT era o único fornecedor capacitado para fazer o alargamento da rede Multinet garantindo:

- Uniformização tecnológica;
- Gestão integrada de acessos e equipamentos;
- Garantia de Qualidade de Serviço com elevado padrão, pois somente com uma solução gerida de operador (Multinet), disponibilizada por um único interlocutor, é que poderiam ser assegurados os "SLAs" exigidos;
- Redução de custos ao abrigo do contrato existente já que beneficiaria do desconto existente para o Ministério, e dos Níveis de Serviço (fundamentais) que estavam contratualizados para a rede.

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

3

Just

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Av. Brasília, 1449-030 LISBOA
Tel: (+ 351) 21 303 57 00 Fax: (+ 351) 21 303 57 02
Linha Azul: (+ 351) 21 303 5703

<http://www.dgpa.min-agricultura.pt>
email: dgpa@dgpa.min-agricultura.pt



Foi neste pressuposto que se considerou ser esta a opção adequada, pois enquanto extensão da rede Multinet existente, apresentava tecnologicamente todas as vantagens e garantias de funcionamento eficaz, o que veio a ser comprovado na prática.

Atendendo a que subjacente ao procedimento esteve sempre presente o facto de se tratar de uma extensão da rede Multinet negociada pelo SGMADRP e conducente a uma optimização da relação custo/serviço, vem a signatária reafirmar que agiu sempre de boa fé, convicta que seria a única opção possível, pelo que solicita que lhe seja relevada a eventual multa em questão, tanto mais que não foram lesados os interesses financeiros do Estado.

2. “Licenciamento SmartDOCS e implementação de um Sistema de Gestão Electrónica de Documentos na DGPA (2ª e 3ª fases)- contrato com Fujitsu Services- Tecnologias Informação, Lda” - É referido no Relato da Auditoria que: “(...), os serviços incluídos na proposta *excediam* manifestamente o apoio técnico à “instalação, actualização ou personalização” do software adquirido, como previsto no CPA, incluindo a “realização do levantamento, análise e reorganização dos processos de negócio da DGPA, com vista à implementação de um sistema de gestão electrónica de documentos (...) e a avaliação da performance conseguida com a reorganização de processos e implementação do sistema de gestão electrónica de documentos (...)”. Ou seja, estes serviços no valor referido *não estavam incluídos no CPA, pelo que, não se enquadravam na al. a) do nº1 do artº 86º do DL nº 197/99.*”

Permita-se-nos porém, discordar de tal posição expressa no Relato.

Com efeito, no Ponto 3.5. daquele, é citado a título de exemplo pela negativa, a contratação feita pela DGPA com a Fujitsu Services - Tecnologias Informação, Lda relativa à aquisição em causa, exactamente para ilustrar as conclusões constantes do citado ponto, e de que me permito salientar as vertidas nos nºs 21, 22, 24 e 26. Efectivamente, decorre de tais conclusões que os Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPAs) existentes em matéria de aquisição de produtos informáticos e, bem assim, o Catálogo Telemático do Aprovisionamento Público (CTAP), para além de desajustados face à actual realidade e exigências, estão construídos, mais do que na perspectiva das entidades adjudicantes, na dos fornecedores, quando em meu entender, deveria ser exactamente o contrário. Como se

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Av. Brasília, 1449-030 LISBOA
Tel: (+ 351) 21 303 57 00 Fax: (+ 351) 21 303 57 02
Linha Azul: (+ 351) 21 303 5703

<http://www.dgpa.min-agricultura.pt>
email: dgpa@dgpa.min-agricultura.pt

4



deve salientar que, a descrição técnica dos produtos e serviços a ela associados, são manifestamente “curtas” e insuficientes, “impossibilitando na prática (...) a verificação da correspondência do produto adquirido (...) com o produto efectivamente listado no CPA pelo fornecedor”. Ora, no que concerne, a aquisição à Fujitsu, analisando o CPA (Acordo nº 911952) verifica-se que no item “Condições de instalação, actualização ou personalização”, consta “Preço por homem/hora (euros)” € 74,82”, “misturando-se” sob tal item realidades bem diversas e muitíssimo abrangentes, cujo sentido e alcance, deixa margem para alguma discricionariedade ou liberdade integrativa.

Ora, foi neste contexto e enquadramento que a Informação nº 45/DAG/DOI, apresentada pela Sra Chefe de Divisão de Organização e Informática e que mereceu a concordância da signatária se entendeu que, quando sob o citado item se refere “personalização” tal implicaria, obviamente, a realização do levantamento, análise e reorganização de processos, com vista à implementação de ...”: de facto, “personalizar” implica conhecer a realidade para depois implementar as soluções adequadas, pelo que, dei o meu parecer favorável a que a aquisição se fizesse por ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do nº1 do artigo 86º, do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho, na convicção de que aquele Acordo abrangia os serviços em causa.

Tratando-se de um sistema de workflow é indispensável que a equipa que faça a implementação tenha conhecimento dos fluxos de informação existentes, aproveitando-se a oportunidade para melhorar. Acresce que, o preço proposto pela Fujitsu, tomando por base os valores da Central de Compras de Estado, nos parece ajustado.

3. REGRA - Processamento Electrónico de Dados, S.A.”

A REGRA é uma das empresas que tem Protocolo com a Direcção-Geral de Património e a que a DGPA recorre para aquisição de equipamento de rede Cisco, para o qual tem Contrato com a denominada “Central de Compra de Estado”. Tendo sido detectada a necessidade urgente de aquisição de novos servidores, pois residiam num mesmo servidor vários serviços críticos, tal como foi referido na informação nº 2058/2007. A situação à data era a seguinte:

- Não existia redundância em serviços críticos, nomeadamente o Exchange (mail), SqlServer (SGA, SmartDocs), SharePoint (SGA e Intranet);

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Av. Brasília, 1449-030 LISBOA
Tel: (+ 351) 21 303 57 00 Fax: (+ 351) 21 303 57 02
Linha Azul: (+ 351) 21 303 5703

<http://www.dgpa.min-agricultura.pt>
email: dgpa@dgpa.min-agricultura.pt

5



- A sobrecarga de servidores com diferentes serviços, obrigava à paragem quando existia um problema;
- Muitos serviços críticos residiam ainda em PC's muito antigos. Era o caso do OWA (que permite o acesso externo dos funcionários à conta de mail da DGPA), do IDS-MANAGER (detecção de intrusão) e da SARDA (servidor primário de domínio).

A urgência e necessidade deste upgrade era ainda mais notória dada a integração na rede da DGPA do Departamento de Fiscalização. Sendo política da DGPA tender para a maior integração possível, rentabilizando os meios informáticos e os recursos humanos (já de si escassos), foi prioritário, em 2007, adquirir servidores e criar, com os já existentes, uma arquitectura que permitisse melhorar e aumentar as capacidades de performance, redundância, tolerância e protecção da rede da DGPA.

Esta aquisição ocorreu num período de intenso trabalho e profundas alterações estruturais da DGPA, cuja lei orgânica havia sido publicada em 28/02/2007, e a que se seguiu o processo de reorganização de recursos humanos e de mobilidade de pessoal.

A Direcção de Serviços de Administração para além do seu directo envolvimento no processo de aplicação de Sistema de Mobilidade Espacial, havia também ela sido objecto de uma contracção significativa da estrutura, passando de quatro para duas divisões, sendo que à data apenas um dos cargos de chefe de divisão se encontrava provido.

Neste enquadramento, após identificação da melhor configuração, foi solicitado à REGRA a proposta para a configuração desejada. Em resposta, na sua proposta, a REGRA, referiu estar "homologada pela Direcção-Geral do Património para o fornecimento à Administração Pública Central e Local de bens e serviços, através dos protocolos n.º 911882, 911903 e 011118."

A proposta apresentava uma opção técnica sustentada por numa nova tecnologia de HP-HP BladeSystem, face aos servidores tradicionais, e desde logo foi proposta a opção pelo ajuste directo, ao abrigo da alínea a) do nº 1 do artº 86º do DL nº 197/99, de 8 de Junho, "atendendo a que a REGRA tem acordo com a Direcção Geral do Património para o fornecimento e instalação deste material".

I- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura, Av. Brasília, 1449-030 LISBOA
Tel: (+ 351) 21 303 57 00 Fax: (+ 351) 21 303 57 02
Linha Azul: (+ 351) 21 303 5703

<http://www.dgpa.min-agricultura.pt>
email: dgpa@dgpa.min-agricultura.pt

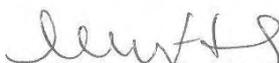


O processo quando apresentado à signatária, encontrava-se informado pela Chefe de Divisão de Organização e Informática, dirigente com larga experiência na área e cujo empenho, trabalho e competência nunca estiveram em causa, havendo confiado que aquilo que lhe estava a ser proposto estava em conformidade com os normativos legais aplicáveis.

A signatária, enquanto Directora de Serviços de Administração numa área já vasta e complexa, encontrava-se à data numa situação em que, como já referido, se encontrava vago o lugar de Chefe de Divisão de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais, o que implicava uma sobrecarga de trabalho e maior dedicação a estas áreas não parecendo ser humanamente possível exigir-se-lhe que procedesse a uma confirmação de todas as informações de todos os processos que lhe eram apresentados pela Chefe de Divisão.

Atendendo a que a signatária, em todos os casos, formulou o seu parecer na convicção de que os procedimentos apresentados estavam correctos, tendo agido de boa fé, e que em mais de vinte anos no exercício de cargos dirigentes na Administração Pública sempre pautou o seu desempenho pelo espírito de missão e com sentido de responsabilidade, apela a esse Tribunal para que, atento o disposto no artº 64º da LOPTC, a factualidade descrita seja levada em linha de conta para efeitos de avaliação de culpa e pede ao Tribunal que releve a responsabilidade pela infracção.

Lisboa, 24 de Novembro de 2008


Maria Fernanda da Luz Guia

Directora de Serviços de Administração

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Exmº Senhor **24. NOV 08 03054**
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Sua referência
Of. 17776

Sua Comunicação
03-11-2008

Nossa referência
Ent. 9698/08 Proc. 02.01

Assunto: Auditoria ao Programa "P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Exmº Senhor,

Tendo por referência o assunto em epígrafe, encarrega-me S. E. o Ministro de Estado e das Finanças de, no exercício do contraditório, transmitir a V. Exª em relação a algumas das recomendações do Relatório de Auditoria em causa, o seguinte:

A. Controlo Material e Financeiro da Execução dos Projectos do PIDDAC

As principais funções e responsabilidades no domínio do controlo financeiro da execução dos projectos do PIDDAC encontram-se asseguradas pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro. A DGO sucede nestas atribuições ao Departamento de Prospectiva e Planeamento do Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional.

Por outro lado, ao abrigo do disposto do referido decreto-lei, compete à Inspeção-Geral de Finanças o controlo financeiro estratégico e a auditoria, incluindo a de cariz orçamental, em estreita colaboração com a DGO.

B. O Sistema Nacional de Compras Públicas e os Contratos Públicos de Aprovisionamento

Tendo particularmente em conta potenciais de poupança, considerou o XVII Governo Constitucional indispensável reformar o quadro da contratação pública. Com efeito, através do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, o Governo procedeu à definição do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) com base numa entidade gestora central (Agência Nacional de Compras Públicas, EPE), articulada com unidades ministeriais de compras (UMC), em substituição da extinta Direcção-Geral do Património.

A Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP) foi criada em Fevereiro de 2007, tendo-se consagrado uma solução de natureza empresarial, com vista à organização das compras públicas e à gestão de veículos do Estado, numa lógica de partilha interadministrativa de serviços comuns. Procurou-se, deste modo, passar do funcionamento em silos verticais na lógica departamental dos ministérios em que assenta o nosso direito administrativo, para uma lógica de funcionamento em rede, assente em programas e projectos com objectivos transversais, com execução permanentemente auditável e mensurável no seu desempenho.

Com a criação da ANCP definiu-se, pela primeira vez, um SNCP, articulando de forma integrada uma unidade central de aprovisionamento com as várias unidades ministeriais de

MGTC 25 11*08 22862

1



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

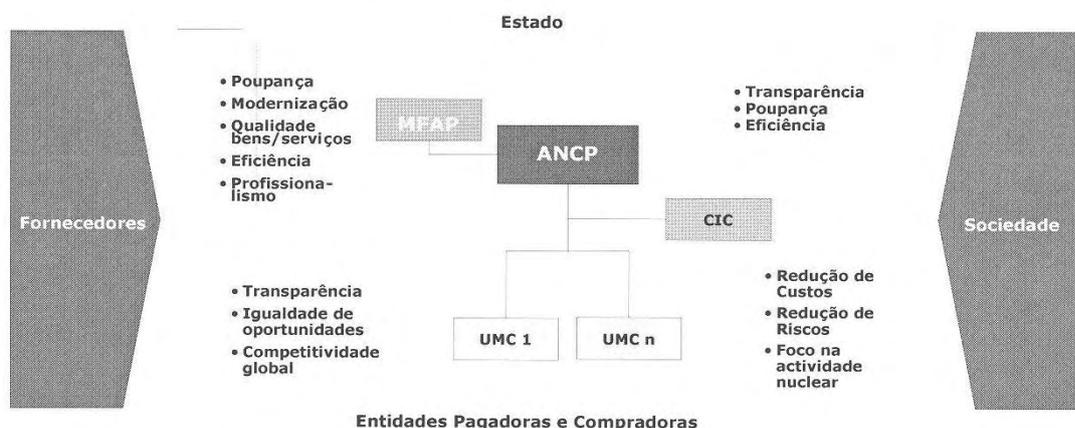
compras, e integrando: i) as entidades compradoras vinculadas, que abrangem os serviços da administração directa do Estado e os serviços e fundos autónomos; e ii) as entidades compradoras voluntárias, que incluem outras entidades da administração autónoma e do sector empresarial público.

Podemos apontar como princípios orientadores do SNCP:

- a) a segregação das funções de contratação e de compras e pagamentos, assente na adopção de procedimentos com funcionamento em rede e gestão centralizada;
- b) a celebração de acordos-quadro (AQ) de modo gradual e faseado;
- c) a igualdade de acesso e promoção da concorrência entre os interessados nos procedimentos de formação de AQ, ou outros contratos;
- d) a adopção de ferramentas de compras electrónicas com funcionalidades de catálogos electrónicos e de encomenda automatizada;
- e) a adopção de práticas aquisitivas por via electrónica baseadas na acção de negociadores e especialistas de elevada qualificação técnica, com vista à redução de custos para os serviços compradores;
- f) a adopção de critérios ambientais e ecológicos na aquisições.

O SNCP reforça o poder negocial da Administração Pública, permitindo o aumento da relação qualidade-preço, bem como o alcance de ganhos de eficiência através da diminuição dos recursos organizacionais, temporais e financeiros associados aos processos de compras.

O modelo do SNCP pode ser esquematizado da seguinte forma:



Os AQ passam a ser celebrados a dois níveis: i) à ANCP compete celebrar os AQ centrais, relativos a categorias de bens e serviços transversais à Administração Pública e ii) às UMC compete celebrar os AQ ministeriais para as categorias de bens e serviços específicos do respectivo ministério.

Constituem princípios orientadores dos AQ:

- a) A racionalização da despesa, através da celebração de AQ para as maiores rubricas de despesa correspondentes a necessidades transversais da Administração Pública e da “standardização” de produtos e serviços;



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

- b) A geração de poupanças, através da qualificação e selecção de fornecedores com melhores preços e da simplificação dos processos aquisitivos;
- c) A eficiência operacional, através da: (i) definição das regras de consulta, negociação e adjudicação ao abrigo dos AQ; (ii) definição de níveis de serviço garantidos pelos fornecedores; (iii) introdução de meios tecnológicos de suporte ao processo aquisitivo;
- d) A promoção da competitividade/qualidade, através da: (i) selecção de fornecedores com base em melhores preços no momento de celebração do AQ e no momento das adjudicações; (ii) qualificação de fornecedores em função de critérios económicos, financeiros, técnicos, ambientais, qualidade e níveis de serviço;
- e) A geração de informação de gestão, através da obrigatoriedade de envio de informação de gestão por parte dos fornecedores à ANCP, UMC e entidades adquirentes.

Através da Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto, foram definidas as categorias de bens e serviços cujos AQ e procedimentos são obrigatoriamente celebrados e conduzidos pela ANCP, conferindo-se, desta forma, plena imperatividade ao recurso dos mesmos. Assim, a partir da data da entrada em vigor dos novos AQ, ficam as entidades compradoras vinculadas (serviços da administração directa do Estado e institutos públicos) proibidas de proceder à abertura de procedimentos de aquisição e renovações contratuais que não sejam feitos ao abrigo desses mesmos AQ e que tenham por objecto ou efeito a aquisição de bens ou serviços pelos mesmos abrangidos.

Tendo em vista a implementação deste sistema e o alcance dos volumes de poupança já referidos, e estimados em cerca de 150 milhões de euros, a ANCP lançou um conjunto de concursos públicos internacionais, tendo por fim a renovação dos AQ relativos às categorias de bens e serviços previstos na Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto. Estando os respectivos procedimentos a decorrer, não poderão deixar de ser respeitados os prazos legalmente previstos que terminarão a muito curto prazo. Alguns destes procedimentos estão concluídos, já existindo novos AQ. Vejamos:

Concursos Lançados	Data D.R.	Data JOUE	Fase Actual
Serviço Móvel Terrestre	04/02/2008 D.R. nº 24, II Série	31/01/2008 27733-2008-PT	Concluído Entrada em vigor AQ: 10/09/2008
Papel, Economato e Consumíveis de Impressão	05/05/2008 D.R. nº 86, II Série	29/04/2008 Nº 112708-2008-PT	Concluído Entrada em vigor AQ: 03/11/2008
Cópia e Impressão	07/05/2008 D.R. nº 88, II Série	02/05/2008 115379-2008-PT	Fase de Relatório Final (data previsível de terminus – 02/12/2008)
Equipamento Informático	02/06/2008 D.R. 105, II Série	28/05/2008 Nº 136878-2008-PT	Fase de Audiência Prévia
Combustíveis Rodoviários	02/06/2008 D.R. N.º 105, II Série	28/05/2008 Nº 136879-2008-PT	Concluído Entrada em vigor 30/09/2008
Licenciamento de software	27/06/2008 D.R. N.º 123, II Série	25/06/2008 N.º 161716-2008-PT	Fase de Audiência Prévia



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

Veículos Automóveis	18/08/2008 D.R. N.º 158, II Série	19/08/2008 N.º 215312-2008-PT	Acto Público / Avaliação Propostas
Seguro Automóvel	21/08/2008 D.R. N.º 161, II Série	23/08/2008 N.º 220361-2008-PT	Acto Publico / Avaliação Propostas
Serviços de limpeza e produtos de higiene	15/10/2008 D.R. N.º 200, II Série	16/10/2008 N.º 266642-2008-PT	A decorrer prazo entrega propostas
Energia (Electricidade)	22/10/2008 D.R. N.º 205, II Série	23/10/2008 N.º 273331-2008-PT	A decorrer prazo entrega propostas
Plataformas Electrónicas Contratação	20/11/2008 D.R. N.º 226, II Série	A aguardar publicação	Em curso

Concursos a lançar	Datas de lançamento
Vigilância e segurança	Novembro 2008
Viagens e Alojamentos	1º trimestre 2009
Alimentação	1º trimestre 2009
Comunicações fixas, dados e redes de comunicações	1º trimestre 2009

No que especialmente respeita ao AQ dos microcomputadores, redes de comunicação de dados e serviços e suportes lógicos (homologado pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro), está em curso o respectivo concurso público, tendo em vista a sua substituição, encontrando-se o mesmo em fase de audiência prévia, pelo que, findo o procedimento nos termos legalmente prescritos, será celebrado novo AQ, deste modo cessando automaticamente a vigência do contrato público de aprovisionamento aprovado pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro, que ainda vigora na ordem jurídica interna.

Não obstante, não podemos deixar de efectuar um breve apontamento quanto à Portaria n.º 161/99: No quadro dos contratos públicos de aprovisionamento homologados por esta Portaria foram observadas as exigências decorrentes dos princípios da publicidade, da concorrência, da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação.

Em primeiro lugar, os AQ homologados por tal Portaria foram precedidos de um procedimento concursal objecto de adequada publicidade, ao nível nacional e comunitário.

Em segundo lugar, tais contratos prevêem mecanismos de ajustamento e revisão dos respectivos termos e condições, designadamente no que respeita aos preços praticados e aos produtos comercializados, não tendo, por conseguinte, a questão do prazo influenciado as propostas apresentadas pelos concorrentes.

Por conseguinte, independentemente dos anos de vigência dos referidos contratos, o respeito pela concorrência foi expressamente assumido no anúncio de abertura do concurso, salvaguardando-se instrumentos de adaptação previstos no próprio contrato (dinâmica constante) que garantia a actualização dos termos iniciais do aprovisionamento nos subsequentes anos de vigência do AQ.

Em conclusão:

O desafio para as compras públicas nacionais incide sobre a modernização da função “compras” na Administração Pública portuguesa, através de uma maior racionalização organizacional, desburocratização de processos, e definição de políticas de compras



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

diferenciadas por categoria de bens e serviços, onde a componente tecnológica emerge como um potenciador de melhores soluções. Este desafio foi concretizado através da reforma e da aprovação do novo modelo de compras públicas que abarca, designadamente, a criação do SNCP, da ANCP, das UMC e a aprovação do Código dos Contratos Públicos.

A implementação desta reforma encontra-se a bom ritmo, tendo já sido dados passos concretos, destacando-se, nesta sede, o lançamento de procedimentos e a celebração de novos AQ que passam a ser vinculativos para os serviços da administração directa do Estado e institutos públicos relativamente às categorias de bens e serviços vincadamente transversais, incluindo produtos informáticos.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete,

(Álvaro Aguiar)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF



S. R.
MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL
Gabinete do Ministro

2008 11. 24 04293

Exm^o. Senhor
Dr. José F.F. Tavares
Director-Geral do Tribunal
e Contas
Av. Babosa do Bocage, nº61
1069 – 045 LISBOA

Das entradas.
A D. III
2008-11-24
[Signature]

S/Referência

S/Comunicação

N/Referência
Ent. 11514/MTSS/2008
Proc^o. 1406/2008/1236

Data

ASSUNTO: AUDITORIA AO PROGRAMA "P01 – SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO" DO
PIDDAC

Na sequência do vosso ofício nº 17767 de 03.11.2008, referente ao assunto mencionado em epígrafe, encarrega-me Sua Excelência o Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social de informar V. Ex^a., que não há lugar a quaisquer alegações por parte deste Gabinete.

Com os melhores cumprimentos.

O CHEFE DO GABINETE

[Signature]
(Diogo Franco)

.../JL



MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO
DESENVOLVIMENTO REGIONAL
Gabinete do Ministro

MUITO URGENTE

Exmo. Senhor
Dr. José F.F. Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas

Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Da entrada

Ar. D. A. 111/08

Sua referência

Sua comunicação de

Nossa Referência
MAOTDR/5749/2008
PROCº 141.27

Data
24-11-2008

ASSUNTO: **Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico”
do PIDDAC”**

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, de informar V. Exa. que as entidades tuteladas por este Ministério, visadas na auditoria referenciada em epígrafe, enviaram, em sede de contraditório, as respostas ao Tribunal de Contas, dentro do prazo fixado.

Relativamente ao ponto 2.5.3 – “Incompatibilidade com o Financiamento por Fundos Comunitários”, da auditoria em causa, a resposta ao Tribunal de Contas foi articulada entre os Gabinetes dos Senhores Ministros de Estado e das Finanças e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, revendo-se assim, este Gabinete, na resposta remetida pelo Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças.

Com os melhores cumprimentos,

O Chefe do Gabinete

Luís Morbey

ICP/EG

DGTC 25 11'08 22876

Rua de “O Século”, 51
1200-433 Lisboa
Telef.: (+351) 21 323 25 00
Fax: (+351) 21 323 25 31



S. R.
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

GABINETE DO MINISTRO

Exm^o. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas

S/REF: S/COM: N/REF: Lisboa, 02 DEZ. 2008
P^o 9784/94 (2)
N^o 6387/CG

ASS: AUDITORIA AO PROGRAMA "P01 - SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E GOVERNO
ELECTRÓNICO" DO PIDDAC

REF: V/Ofício n^o 17771 - Proc. n^o 06/08-Audit DA III.1 de 03.11.08

Excelentíssimo Senhor Director,

Encarrega-me Sua Excelência o Ministro da Defesa Nacional de transmitir a V.Ex^a. que o Relato de Auditoria constante do documento em referência e a natureza das recomendações efectuadas não nos suscita quaisquer comentários.

Com os melhores cumprimentos, *e elev. atenc.*

O Chefe do Gabinete

Vitor Daniel Rodrigues Viana
(Vitor Daniel Rodrigues Viana)

EK/MB

NGTC 02 12'08 23238

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
c/o Exmo Senhor Auditor-Coordenador
Dr. António de Souza e Menezes
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, nº 61
1069-045 Lisboa

CORREIO URGENTE/REGISTADO

Londres, 7 de Dezembro de 2008

Assunto: Auditoria ao Programa “P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC; Proc. Nº 06/08 – Audit DA III.1

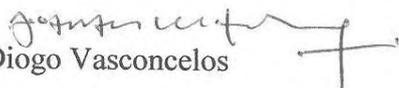
Exmo. Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas,

Tendo sido notificado, em 24 de Novembro passado, do Relato de Auditoria referente ao processo supra mencionado, para me pronunciar, em sede de audiência prévia, nos termos previstos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, venho apresentar as minhas alegações sobre as questões suscitadas, no documento que anexo à presente carta.

A apresentação de tais alegações não prejudica a minha inteira disponibilidade, que desde já manifesto, para, no momento por V. Ex^{as} tido por conveniente, prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que sejam tidos por úteis.

Aproveito para juntar, em anexo, o Relatório de Actividades da UMIC, dado o interesse da informação contidas nas páginas 121 a 133.

Com os melhores cumprimentos,


Diogo Vasconcelos

DETE 10 12'08 23684

1

DIOGO ALVES DE SOUSA DE VASCONCELOS, notificado para se pronunciar relativamente ao ponto 2.5.4 e à respectiva parte do Anexo II do Relato de Auditoria referente ao Processo nº 06/08-Audit DA.III.1 vem apresentar as suas ALEGAÇÕES, o que faz nos seguintes termos e fundamentos.

1. Conforme surge adequadamente delimitado no enquadramento do Relato de Auditoria, a UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento foi criada pela RCM nº 13/2002, de 20 de Novembro, tendo da mesma resultado a elaboração do “Plano de Acção para o Governo Electrónico”, o qual foi objecto de aprovação pela RCM nº 108/2003, de 26 de Junho.
2. Por sua vez, na sequência da RCM nº 36/2003, de 12 de Março, a UMIC procedeu à contratação de diversas prestações de serviços para Implementação e Operacionalização de sete Projectos-Piloto de Compras Electrónicas, dando início à execução do Programa Nacional de Compras Electrónicas (PNCE), aprovado pela RCM nº 111/2003, de 12 de Agosto. Os Ministérios-piloto foram definidos por aquele mesmo acto do Governo e visavam abranger áreas distintas que constituíssem uma verdadeira amostra da diversidade das situações existentes na Administração Pública.
3. Vem o Relato de Auditoria mencionar como factualidade relevante para apuramento da responsabilidade financeira sancionatória, os despachos de autorização de abertura do procedimento e de adjudicação, por mim proferidos na qualidade de Gestor da UMIC, no âmbito da primeira fase de implementação do Programa Nacional de Compras Electrónicas, considerando a existência de violação do princípio da unidade da despesa de que as restantes imputações constituem actos consequentes.



4. Todavia, as conclusões retiradas no mencionado Relato de Auditoria advêm, exclusivamente, e salvo o devido respeito, de uma insuficiente consideração da factualidade subjacente. Senão vejamos.
5. Desde logo, porque as aquisições efectuadas no âmbito da primeira fase do PNCE não poderiam ter sido objecto de um procedimento pré-contratual da natureza e estrutura do concurso público. Na verdade, tal procedimento é consabidamente aplicável a aquisições em que exista um verdadeiro mercado de operadores económicos, susceptíveis de prestar o serviço pretendido, e que, por outro lado, da atribuição do serviço a um único operador não decorram prejuízos ou desvantagens para a prossecução do interesse público.
6. Sucede, porém, que o objecto da contratação exigia que os putativos prestadores possuíssem já plataformas electrónicas que sustentassem a realização dos projectos-piloto e apenas existiam as empresas então convidadas a apresentar proposta.
7. Por outro lado, sob o ponto de vista da prossecução do interesse público - estando em causa a prestação de serviços que tomavam por base realidades totalmente distintas e sem conexão entre si, mas que, em simultâneo, constituíam o pressuposto do trabalho a desenvolver, como era a realidade organizativa, informática e procedimental de cada um dos sete Ministérios envolvidos e das entidades, escolhidas para o efeito, deles dependentes -, seria, sob o ponto de vista da decisão de gestão dos recursos públicos, seguramente um risco não sustentado o de entregar todos os projectos-piloto a um único prestador de serviços. Convém explicitar.
8. O Plano Nacional de Compras Electrónicas (PNCE) inseriu-se na implementação do Programa europeu e-Europe 2002 e e-Europe 2005, visando acelerar a introdução das plataformas electrónicas como mecanismos de promoção dos princípios do Tratado e das Directivas comunitárias, no que diz respeito à desburocratização, celeridade, transparência e publicidade dos procedimentos pré-contratuais, visando a promoção de uma concorrência efectiva.



9. Para efeitos da execução do Plano, havia que começar por definir um grupo de entidades públicas, distintas entre si, que pudessem desenvolver actividades de natureza distinta de modo a permitir que o projecto-piloto pudesse ser o mais representativo possível das realidades fácticas existentes em cada entidade pública – o que foi definido pela RCM nº 111/2003, de 12 de Agosto, a qual também reconhece a especificidade dos diferentes processos aquisitivos suportados – de modo a que pudesse estar na origem da generalização posterior a toda a Administração Pública e ao sector empresarial do Estado.
10. Por outro lado, o ano de 2003 foi definido pela RCM acima citada como o ano da operacionalização dos referidos sete projectos-piloto, sendo totalmente inexequível a elaboração do levantamento da situação existente em todas as entidades que vieram a ser envolvidas (entre Ministérios e entidades ou organismos dependentes) de modo a constituir uma especificação técnica única ou sequer homogénea capaz de sustentar de modo sério um procedimento concursal.
11. Cada um dos projectos-piloto incidiu sobre realidades específicas e tiveram âmbitos específicos, em cada um dos Ministérios aderentes. O Relatório de Actividades da UMIC, nas páginas 121 a 133, detalha, de forma objectiva, essa realidade. Junta-se, em anexo, o referido documento.
12. Tratando-se de projectos piloto, cada um com âmbito, conteúdo, categorias de bens e serviços diferentes, definidos com a colaboração de cada um dos oito ministérios envolvidos, tal permitiu a cada um a oportunidade de testar e avaliar a capacidade dos diversos prestadores de serviços e das diversas plataformas tecnológicas por estes disponibilizadas.
13. Saliente-se que, através desta abordagem incremental, não se adquiriu nenhum sistema informático, adquiriu-se, isso sim, um serviço de consultadoria, que incluía a caracterização da despesa e reformulação de processos em cada um dos ministérios piloto, adoptando-se novos conceitos, como o sourcing, a agregação, a negociação, a utilização de plataformas electrónicas, serviço esse que envolveu a utilização/disponibilização das várias plataformas disponíveis no mercado.



14. A alternativa, numa fase em que os ministerios nao tinham identificado nem caracterizado a despesa, nem criado competências, nem reformulado a função compras, seria comprar tecnologia e apenas tecnologia, uma mega-solução informatica, única para todos, com o conseqüente "lock in" da administração pública. Tal seria totalmente prejudicial ao interesse publico, naquela fase de implementacao do PNCE. Dai o PNCE ter assumido expressamente que "a filosofia de implementação da estratégia de compras electrónicas assentará numa abordagem incremental que permitirá acelerar o processo de generalização das compras electrónicas."
15. Finalmente, e conforme se mencionou inicialmente, a execução e operacionalização do Programa dependia da capacidade das plataformas, da plasticidade da sua adaptação para concretização dos objectivos a atingir. Ora, não era tecnicamente admissível à data que todo o Programa, com a dimensão envolvida nos projectos-piloto, ficasse na dependência de uma única plataforma. Não só tal situação poderia colocar em causa a viabilidade da execução dos projectos como seria grave a dependência posterior dessas entidades face a uma única plataforma.
16. A boa gestão dos recursos públicos norteou toda a minha actuação enquanto Gestor da UMIC, pelo que não posso aceitar – compreendam V^{as} Ex^{as} – a imputação de violação do princípio da unidade da despesa. Até porque – facto não despiciendo – a tal imputação se encontra adstrita a intenção de subtrair a aquisição de serviços à livre concorrência e aos princípios do mercado interno.
17. Ora, precisamente, e como pretendi demonstrar, o que sempre ponderei foi a melhor relação entre a prossecução do interesse público e a mais adequada gestão dos recursos, designadamente financeiros, com os princípios da transparência e da concorrência.
18. Se um procedimento concursal poderia ter obstado à intervenção que hoje efectuo, com a subsequente escolha de um único prestador de serviços e, com ele, da utilização exclusiva de uma única plataforma à qual ainda hoje poderíamos estar adstritos por força de mecanismos legalmente previstos, creio, porém, que o procedimento por negociação, além de não visar – pelo contrário,



como demonstrei – qualquer intenção de fraccionamento de despesa, e de corresponder ao procedimento pré-contratual legalmente previsto para os valores de adjudicação em causa, foi aquele que permitiu prosseguir da melhor forma os objectivos visados, utilizando as plataformas existentes, com as suas diferenças, e aplicando-as em universos igualmente distintos.

19. Só deste modo foi possível, a partir de todos os resultados obtidos, construir um modelo que prosseguisse o objectivo definido à UMIC pelo nº 9 da RCM nº 111/2003, de 12 de Agosto de criar e consolidar regras de interoperabilidade de plataformas de comércio electrónico.
20. O não envio dos contratos e dos contratos adicionais para sujeição a visto prévio do Tribunal de Contas constitui uma consequência da qualificação jurídica anteriormente efectuada.
21. De facto, inexistindo qualquer intenção de subtrair as aquisições de serviços em causa ao procedimento concursal, não ocorreu qualquer fraccionamento da despesa.
22. Ora, daqui resulta que os contratos não careciam da sujeição a visto prévio do Tribunal de Contas e, no mesmo sentido, os respectivos adicionais.
23. Como tal, entendo não estar em causa qualquer acto gerador de responsabilidade financeira sancionatória, não se verificando os respectivos pressupostos, quer de facto, quer de Direito.
24. Assim sendo, é meu entendimento que deve o presente processo no que à minha responsabilidade financeira diz respeito, decorrente da imputada violação do princípio da unidade da despesa, ser arquivado o que, desde já, requeiro a V. Ex^a.





Ofício N.º: 9892
Data: 15-12-2008

MINISTÉRIO DA SAÚDE
GABINETE DA MINISTRA DA SAÚDE

Exmo. Senhor
Dr. José F. F. Tavares
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

*1) da entrada
do DA III
2008-12-10.
[Signature]*

Sua referência

Sua comunicação

Nossa referência
Entrada - 12323/2008

ASSUNTO: Auditoria ao Programa "P01 - Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Tendo presente o v/ofício n.º 17768, de 03.11.2008, sobre o assunto acima identificado, encarrega-me Sua Excelência a Ministra da Saúde de informar V. Exa. que tal como mencionado a páginas 9 do Relato, a presente auditoria foi desenvolvida junto de uma série de entidades executoras do Programa "P01 - Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC, entre as quais não se encontra o Ministério da Saúde.

Nenhum dos projectos ou medidas abrangidos pela auditoria foram lançados pelo Ministério da Saúde apesar de, entre os 262 projectos inseridos no Programa "P01 - Sociedade da Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC, 12 terem sido desenvolvidos pelo Ministério da Saúde, com uma execução total prevista de €2.423.662,00 (dados constantes do Relato, página 16).

O Ministério da Saúde esteve, no entanto, envolvido num dos sete projectos piloto que resultaram da contratação da prestação de serviços de Implementação e Operacionalização do Projecto Piloto de Compras Electrónicas, ao abrigo do Programa Nacional de Compras Electrónicas, lançado pela UMIC - Unidade de Missão Inovação e Conhecimento e que foi abrangido pela auditoria do Tribunal de Contas.

A Bizdirect foi a adjudicatária do Ministério da Saúde, sendo o valor do contrato inicial de €69.500,00 (através de procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio), do 1.º adicional (celebrado ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 86.º do DL 197/99, de 9 de Junho) de € 27.800,00 e do 2.º adicional (celebrado ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do DL 197/99, de 9 de Junho) de € 140.000,00.

DGTC 16 12'08 24030

490



MINISTÉRIO DA SAÚDE

GABINETE DA MINISTRA DA SAÚDE

Relativamente a este processo, a páginas 26 e 27 do Relato, o Tribunal de Contas tece as seguintes críticas:

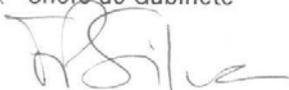
- a) O facto de as entidades contratantes terem adoptado o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio não contribuiu para estabelecer um clima competitivo;
- b) Os segundos adicionais foram celebrados ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do DL 197/99, de 9 de Junho, quando esta fundamentação não é aplicável às situações em causa – contratos de prestação de serviços – mas sim ao fornecimento de bens;
- e) Os valores dos adicionais em causa excedem os valores dos contratos iniciais, apesar de o valor acumulado dos ajustes directos com fundamento na alínea e) do n.º 1 do referido artigo 86.º estar limitado, pelo n.º 2, a 50% do montante do contrato inicial.

Em todo o caso, por não ter sido o Ministério da Saúde alvo da auditoria em questão, não lhe é dirigida qualquer recomendação.

E nem sequer consta do elenco de “Entidades a quem deve ser enviado o relato para efeitos de contraditório” (cfr. página 50).

Nestes termos, entende-se que não é exigido ao Ministério da Saúde pronunciar-se sobre o Relato de Auditoria ao Programa “P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC, no âmbito do Processo n.º 06/08 – Auditoria III.1.

Com os melhores cumprimentos,

A
Chefe do Gabinete

(Filomena Parra da Silva)