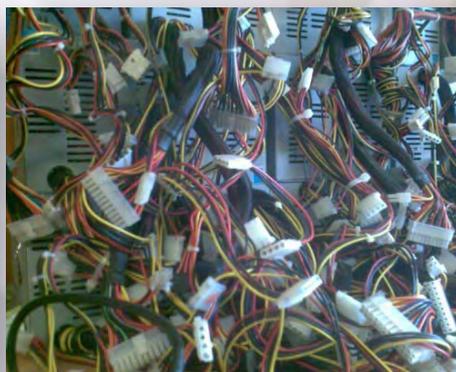




Tribunal de Contas

**Auditoria de Acompanhamento das
Recomendações Formuladas no Âmbito da
Auditoria ao Programa
"Sociedade da Informação e Governo Electrónico"
do PIDDAC**



**Relatório
Junho de 2011**



Tribunal de Contas

Processo n.º 36/10 – Audit

**Auditoria de Acompanhamento das
Recomendações Formuladas no Âmbito da
Auditoria ao Programa
*“P01 – Sociedade da Informação e Governo
Electrónico”* do PIDDAC**

**Relatório de Auditoria n.º 15/2011-2.^a Secção
Junho de 2011**



ÍNDICE GERAL

ÍNDICE GERAL	3
ÍNDICE DE QUADROS	4
SIGLAS / GLOSSÁRIO.....	5
FICHA TÉCNICA	6
1 – CONCLUSÕES	7
2 – RECOMENDAÇÕES.....	11
3 – PARTE INTRODUTÓRIA.....	13
3.1 – Antecedentes.....	13
3.2 – Âmbito e objectivo da auditoria	15
3.3 – Síntese metodológica.....	15
3.4 – Entidades junto das quais se desenvolveu a auditoria.....	16
3.5 – Exercício do contraditório	17
3.6 – Quadro institucional e normativo	18
3.7 – Condicionantes da auditoria	20
4 – PARTE EXPOSITIVA.....	21
4.1 – Grau de acolhimento das recomendações formuladas	21
4.1.1 – <i>Recomendações dirigidas à UMIC</i>	21
4.1.2 – <i>Recomendações dirigidas à ANCP</i>	24
4.1.3 – <i>Recomendações dirigidas às entidades executoras dos projectos</i>	42
4.1.4 – <i>Obrigaçãõ de publicitação nos termos do artigo 127.º do CCP</i>	59
5 – PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS	59
6 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	59
7 – EMOLUMENTOS	60
8 – DETERMINAÇÕES FINAIS	61
ANEXO 1 – NOTA DE EMOLUMENTOS	63
ANEXO 2 – CONTRADITÓRIO.....	64

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Áreas de análise definidas para a Auditoria.....	15
Quadro 2 – Acordos Quadro que substituíram os Contratos Públicos de Aprovisionamento.....	24
Quadro 3 – Poupanças do SNCP (Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas).....	29
Quadro 4 – Apuramento de poupanças (AQ de <i>Equipamento Informático</i>).....	31
Quadro 5 – Apuramento de poupanças (AQ de <i>Licenciamento de Software</i>).....	33
Quadro 6 – Aquisição através de AQ e PE disponibilizada pela ANCP – Apreciação global pelas entidades auditadas.....	39
Quadro 7 – Aquisição através de AQ e PE disponibilizada pela ANCP – Apreciação das aquisições pelas entidades auditadas, por AQ.....	40



SIGLAS / GLOSSÁRIO

Sigla	Significado
ACE	Agrupamento complementar de empresas
AD	Ajuste directo
ANCP	Agência Nacional de Compras Públicas E.P.E.
AnoGOV	Plataforma concursal da Ano – Sistemas de Informática e Serviços, Ld.ª
AQ	Acordo quadro
BizGOV	Plataforma concursal da Saphety Level – Trusted Services, S.A., anteriormente designada Digitmarket - Sistemas de Informação, S.A. (BizDirect).
CA	Conselho de Administração
CAD/CAM/CAE	Computer aided design / Computer aided manufacturing / Computer aided engineering
CCP	Código dos Contratos Públicos
CD	Conselho Directivo
CE	Comissão Europeia
CEGER	Centro de Gestão da Rede Informática do Governo
CNCP	Catálogo Nacional de Compras Públicas
Construlink	Plataforma concursal da Construlink – Tecnologias de Informação, S.A.
CPA	Contrato público de aprovisionamento
CTAP	Catálogo Telemático do Aprovisionamento Público
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
DL	Decreto-Lei
DR	Diário da República
EPE	Entidade Pública Empresarial
IFAP	Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.
IGP	Instituto Geográfico Português
IHRU	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
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
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAOTDR	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional
MCTES	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
MEI	Ministério da Economia e da Inovação
MEID	Ministério da Economia, Inovação e do Desenvolvimento
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
OE	Orçamento do Estado
PE	Plataforma electrónica (de contratação pública)
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PVP	Preço(s) de venda ao público
SA	Sociedade Anónima
Saphety	Plataforma transaccional da Saphety Level – Trusted Services, S.A., anteriormente designada Digitmarket – Sistemas de Informação, S.A. (BizDirect).
SGMADRP	Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
SGMAOT	Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
SGMEID	Secretaria-Geral do Ministério da Economia, Inovação e do Desenvolvimento
SGMOPTC	Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
SI	Sociedade da Informação
SIPIDDAC	Sistema de Informação do PIDDAC
SL	Sociedad limitada
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
Tradeforum	Plataforma transaccional da Tradeforum – Soluções de Comércio Electrónico, A.C.E. (reúne a Central-e – Informação e Comércio Electrónico, S.A., (ForumB2B) e a PT Prime Tradecom – Soluções Empresariais de Comércio Electrónico, S.A.).
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UMIC	UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.
VortalGOV	Plataforma concursal da Vortal – Comércio Electrónico, Consultadoria e Multimédia, S.A.

FICHA TÉCNICA

Nome	Categoria	Formação Académica
Equipa Técnica: José Rosário Silva Daphnie Góis	Auditor Téc. Ver. Superior	Lic. Engenharia Civil, Mestre em Construção Lic. Direito
Apoio administrativo:	Célia Horta	
Coordenação Coordenação Geral	António Marques do Rosário, Auditor Chefe Leonor Côrte-Real Amaral, Auditora Coordenadora	



1 – CONCLUSÕES

Do trabalho realizado no âmbito da Auditoria ao Programa P01 – **Sociedade da Informação e Governo Electrónico**, do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) resultaram recomendações, formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório n.º 54/2008 – 2ª Secção, adiante reproduzidas em 3.1, concluindo-se, agora, sobre o grau de acolhimento pelas entidades destinatárias das mesmas.

As entidades auditadas deram acolhimento à generalidade das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas, relevando-se as seguintes conclusões:

- A) Recomendações dirigidas à UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P., no âmbito das suas funções de acompanhamento e avaliação da execução do Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico e no que se refere à execução material, no sentido de definir objectivos e indicadores, proceder à avaliação da execução e garantir a actualização sistemática da informação.**

Não foi possível concluir se a UMIC promoveu a reformulação dos objectivos e indicadores de execução material dos projectos incluídos no Programa do PIDDAC P01 – *Sociedade de Informação e Governo Electrónico*, bem como a actualização sistemática da informação sobre a mesma execução, de acordo com as recomendações formuladas pelo Tribunal, uma vez que a base de dados do SIPIDDAC foi desactivada antes da equipa de auditoria proceder a essa análise (cfr. ponto 4.1.1.1).

A UMIC, entidade coordenadora a quem competia efectuar o acompanhamento e avaliação da execução do Programa, não procedeu à avaliação semestral da execução e não elaborou os correspondentes relatórios. A UMIC elaborou um relatório que abrange o ano de 2009, titulado *–Relatório de Execução Final / PIDDAC/2009 / P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico*”, datado de Novembro de 2010, que contém uma análise da execução financeira do Programa mas, relativamente à avaliação da execução material, apresenta apenas uma tabela de *–Objectivos, Indicadores e Resultados*”, que nada permite concluir sobre a avaliação da economia, eficiência e eficácia da despesa e sobre o grau de realização dos objectivos (cfr. ponto 4.1.1.2).

O Programa P01 – *Sociedade de Informação e Governo Electrónico*, tal como existia, terminou em 2009, encontrando-se o PIDDAC, em 2010, estruturado por programas em geral coincidentes com o ministério executor. A nova base de dados da Direcção-Geral do Orçamento, agora integrada no SIGO, apresenta uma configuração diferente da que anteriormente existia no SIPIDDAC. A UMIC não é o organismo de coordenação sectorial ao nível da gestão orçamental do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, pelo que se consideram, por extinção do objecto, **prejudicadas** as recomendações que lhe foram formuladas no n.º 3, alíneas a) a c) (cfr. pontos 4.1.1.2 e 4.1.1.3).

B) Recomendações dirigidas à Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., no sentido de acelerar a realização dos concursos públicos para celebração de acordos quadro, garantir condições de efectiva competitividade que estimule a concorrência e potencie a realização de poupanças e criar condições que facilitem os procedimentos de contratação, contribuindo para a racionalização dos processos de compra pelos organismos públicos.

A ANCP celebrou, entre Setembro de 2008 e 26 de Agosto de 2009, na sequência de concursos públicos internacionais para selecção de fornecedores, diversos acordos quadro, que abrangem as categorias de bens e serviços de informática adquiridos em maior volume e substituíram os contratos públicos de aprovisionamento analisados na auditoria ao Programa P01 – *Sociedade de Informação e Governo Electrónico*, pelo que se considera **acolhida** a recomendação formulada no n.º 4, sobre a aceleração da realização dos concursos para celebração de novos acordos quadro (cfr. ponto 4.1.2.1).

A forma como a ANCP concebeu e implementou a celebração de acordos quadro assenta nas disposições pertinentes do Código dos Contratos Públicos e está desenhada para assegurar a concorrência em duas fases: primeiro, através dos concursos públicos abertos pela ANCP para celebração dos acordos quadro e, depois da celebração dos correspondentes contratos, com a realização de procedimentos ao abrigo desses acordos pelas entidades vinculadas adquirentes, onde são consultados todos os co-contratantes cujo acordo inclui os bens ou serviços a adquirir (cfr. ponto 4.1.2.2).

A contratação através de acordos quadro com um número relativamente reduzido de empresas e a obrigatoriedade de aquisição através desses acordos, conjugada, nalguns casos, com um número restrito de produtos aí incluídos, pode criar circunstâncias propiciadoras de acordos entre empresas lesivos da concorrência que se pretende fomentar (cfr. ponto 4.1.2.2).

A ANCP, no “Relatório de Gestão 2009”, integrado no Relatório e Contas de 2009, refere que *–Em 2009, a poupança global nas compras públicas, apurada através do Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas, atingiu os 86,5 milhões de Euros*” (cfr. ponto 4.1.2.3).

A metodologia de cálculo e os valores de referência que são pressupostos do *Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas*, apesar deste definir como poupança *–toda e qualquer redução da despesa que seja obtida*”, levam a que a *–poupança*” apurada seja muito superior à efectiva redução da despesa, comparativamente com a aquisição dos mesmos bens e serviços, tal como realizada na sequência de outros procedimentos efectuados directamente pelos serviços públicos na situação antecedente (cfr. pontos 4.1.2.3.1 a 4.1.2.3.4).

As *–poupanças de nível 1*”, ou seja, a parte da poupança imputável à actuação da ANCP, que somam € 73.859.603 do total de € 86.510.305 apurado, duplicam os valores da *–Poupança Anual do Estado*” estimados pelo *Modelo* para o ano de 2009 (cfr. pontos 4.1.2.3 e 4.1.2.3.1).

O apuramento de poupanças com a aquisição de *equipamentos informáticos* através do acordo quadro respectivo parte do pressuposto de um número de equipamentos adquiridos igual à média de aquisições através dos contratos públicos de aprovisionamento verificada em 2006 e 2007, o que equivale a quantificar as aquisições realizadas em 2009 em € 13.129.372,23,



quando as aquisições efectuadas ao abrigo do acordo totalizaram € 3.461.258,35, ou seja, apenas 26,4% daquele valor (cfr. ponto 4.1.2.3.1).

De forma idêntica, o apuramento de poupanças com *licenciamento de software* através do acordo quadro respectivo parte da extrapolação de uma amostra para o valor total das aquisições ao abrigo dos contratos públicos de aprovisionamento em 2007, de € 45.480.692, pressupondo igual montante em 2009, quando as aquisições efectuadas ao abrigo do acordo totalizaram € 6.128.990,01, ou seja, apenas 13,5% daquele valor (cfr. ponto 4.1.2.3.1).

A contabilização dos valores das poupanças efectuadas no ano de 2009, com base nas aquisições efectivamente realizadas naquele ano ao abrigo dos acordos quadro de *Equipamento Informático* e de *Licenciamento de Software*, mantendo todos os restantes pressupostos e dados de base de cálculo do —*Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas*—, conduz aos valores de € 3.166.236,63 e € 1.497.289,68 para as correspondentes poupanças de nível 1, totalizando € 4.663.526,31, cerca de dez vezes menos que a soma dos valores de € 24.020.570 e € 22.221.531 que a ANCP apresenta no *Relatório de Gestão 2009* (cfr. ponto 4.1.2.3.1).

A celebração de acordos quadro pela ANCP e a utilização de ferramentas electrónicas por parte das entidades compradoras integradas no SNCP constituem um processo de aquisições electrónicas que ainda está no seu início, onde todos os intervenientes se encontram ainda a recolher experiência, e cujo funcionamento irá melhorando progressivamente (cfr. ponto 4.1.2.3.4).

Face às deficiências detectadas nas aquisições ao abrigo dos acordos quadro, a ANCP não procedeu à renovação dos acordos relativos a *Equipamento Informático, Cópia e Impressão, e Papel, Económato e Consumíveis de Impressão*, encontrando-se em curso concursos públicos internacionais para celebração de novos acordos, tendo em vista colmatar essas deficiências, bem como alargar a oferta de bens e serviços abrangidos, procurando satisfazer melhor as necessidades das entidades compradoras (cfr. ponto 4.1.2.3.4).

Este processo de aperfeiçoamento contínuo por parte da ANCP irá ter continuidade com a renovação dos outros acordos quadro, pelo que, tendo em consideração o referido, considera-se **acolhida** a recomendação formulada no sentido de garantir que os acordos são celebrados e mantidos em condições de efectiva competitividade, que estimule a concorrência e potencie a realização de poupanças (cfr. pontos 4.1.2.2 e 4.1.2.3.3).

A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura, em princípio, a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos — preços máximos — são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes (cfr. ponto 4.1.2.2).

A aquisição através de acordos quadro e da plataforma electrónica para contratação pública disponibilizada pela ANCP, quando comparada com as práticas anteriores, é maioritariamente considerada pelas entidades compradoras, na sua globalidade, como sendo pior ou sem alteração em termos de facilidade de utilização e, sobretudo, pior quanto à adequação dos produtos e serviços adquiridos às necessidades que visam satisfazer. Pontualmente colocam-se dúvidas quanto à efectiva competitividade da contratação através dos acordos quadro. As entidades adquirentes abrangidas pela auditoria consideram que, em geral, os preços obtidos através de procedimentos realizados através da plataforma electrónica e dos acordos não são inferiores aos

obtidos directamente no mercado através dos procedimentos que anteriormente realizavam. Essa situação é particularmente evidente no caso do acordo relativo a *Licenciamento de Software*, onde a opinião negativa é unânime. (cfr. pontos 4.1.2.2 e 4.1.2.8).

Constatarem-se situações de constrangimento que impediram ou dificultaram a aquisição, através de acordos quadro, dos bens ou serviços pretendidos, tendo havido necessidade de solicitar excepção, com a demora inerente, ou em que os serviços foram obrigados a optar por produtos / serviços disponíveis nos acordos, com prejuízo da satisfação de requisitos de funcionalidade e eficiência, ou mesmo de economia (cfr. pontos 4.1.2.2 e 4.1.2.8).

As entidades compradoras consideram que os processos de aquisição ao abrigo dos acordos quadro, Catálogo Nacional de Compras Públicas e portal electrónico se revestem de aspectos positivos, que incluem: (i) maior transparência e equidade na escolha de fornecedores; (ii) redução das tarefas administrativas; (iii) segurança e rapidez da comunicação com os fornecedores; e (iv) facilitação do trabalho dos júris dos procedimentos (cfr. ponto 4.1.2.8).

Na óptica das mesmas entidades deveriam ser corrigidas deficiências de funcionamento e insuficiências da plataforma electrónica disponibilizada pela ANCP e do Catálogo Nacional de Compras Públicas, de que relevam: (i) inexistência da possibilidade de criação e gestão dos perfis de utilizadores pelas próprias entidades adquirentes; (ii) inexistência de uma área onde seja possível colocar todos os documentos associados aos procedimentos sem ser como anexo às mensagens; (iii) necessidade de funcionalidade que permita, de forma expedita, obter todo o processo documental para arquivo nos organismos; (iv) necessidade de aperfeiçoamento das funcionalidades para avaliação e ordenamento de propostas, para aplicação com o critério do preço economicamente mais vantajoso e em caso de negociação e/ou leilão electrónico; (v) melhoria da informação sobre bens e serviços incluídos nos acordos inserida no Catálogo Nacional de Compras Públicas; (vi) aperfeiçoamento da contratação e actualização mais frequente dos acordos, para que os preços obtidos não sejam superiores aos praticados no mercado; e (vii) aperfeiçoamento dos manuais e melhoria do *help desk* (cfr. ponto 4.1.2.8).

Sendo tecnicamente possível a compatibilização e integração de dados entre plataformas concursais e transaccionais, quer através da contratação da versão avançada da plataforma quer através de *web services*, e estando também as funcionalidades da plataforma disponibilizada pela ANCP em processo de desenvolvimento, considera-se **acolhida** a recomendação formulada no sentido de criar condições que facilitem os procedimentos de contratação pelos organismos públicos e contribuindo para a racionalização dos processos de compra, em especial assegurando a compatibilidade das plataformas transaccionais das Unidades Ministeriais de Compras com a plataforma de contratação da ANCP (cfr. ponto 4.1.2.8).

C) Recomendações dirigidas às entidades executoras dos projectos no âmbito do regime da contratação pública

Assinala-se uma melhoria significativa no que se refere à instrução e à organização dos processos administrativos de contratação por parte de todas as entidades auditadas e o cumprimento, com excepção das situações a seguir assinaladas, das normas da contratação pública (cfr. pontos 4.1.3.1 e 4.1.3.3).

O IFAP não cumpriu as regras legais na situação específica relativa à solicitação do pedido de excepção previsto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007. Com efeito, em três procedimentos contratuais realizados pelo IFAP para aquisição de equipamentos informáticos:



um computador portátil, dois servidores de produção para controlo e três servidores de testes e desenvolvimento observou-se que, apesar de os serviços terem procedido à consulta do catálogo da ANCP e de terem verificado que tais bens não reuniam as características pretendidas, não solicitaram o pedido de excepção de aquisição ao abrigo do AQ, devidamente fundamentado, ao membro do Governo responsável pela área das finanças, que era obrigatório (cfr. ponto 4.1.3.3).

A falta de pedido de excepção verificada em cada um dos referidos procedimentos 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 (cfr. ponto 4.1.3.3).

Todavia, apesar da recomendação anteriormente efectuada pelo Tribunal, a mesma não é directa e imediatamente aplicável ao caso – falta do pedido de excepção de aquisição ao abrigo do AQ, devidamente fundamentado, ao membro do Governo responsável pela área das finanças. Assim, não se conhecendo também registos de recomendação de órgão de controlo interno no sentido da correcção desta irregularidade, 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) (cfr. ponto 4.1.3.3).

Tendo ainda em conta que nos procedimentos analisados não se evidenciou o desrespeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, e da adjudicação de contratos públicos, consagrados no Código, considera-se **acolhida parcialmente** a recomendação formulada pelo Tribunal de Contas nesta matéria (cfr. ponto 4.1.3.3).

No que respeita à recomendação relativa à publicação de anúncio de pré-informação correspondente à recomendação formulada no n.º 5 alínea f), verificou-se que, no ano de 2009, o IFAP e o IHRU, tendo celebrado contratos de prestação de serviços e de aquisição de bens, cujo valor foi superior a € 750.000, não procederam à publicação do respectivo pré-anúncio de informação, conforme disposto no n.º 1 do artigo 34.º do CCP (cfr. ponto 4.1.3.6).

2 – RECOMENDAÇÕES

Em resultado das verificações efectuadas recomenda-se:

1) Ao Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas, I.P.

a) Dar cumprimento à legislação referente à aquisição de bens e serviços ao abrigo dos acordos quadro celebrados pela Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.;

2) Ao Instituto de Financiamento da Agricultura e das Pescas, I.P. e ao Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana, I.P.

Observar os procedimentos respeitantes à publicação do anúncio de pré-informação, nos termos do artigo 34.º do Código dos Contratos Públicos.

3) À Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E.

- a) Publicitar, conjuntamente com os dados estatísticos e outros indicadores de gestão relevantes, nomeadamente os indicadores do volume de poupança alcançado, nos termos definidos no artigo 18.º, n.º 2, dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, o Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas, o valor estimado da redução da despesa alcançada e os dados relevantes subjacentes aos respectivos apuramentos;
- b) Ponderar a inclusão, nos requisitos técnicos e funcionais do caderno de encargos para contratação da plataforma electrónica para contratação pública a disponibilizar para utilização pelas entidades compradoras: (i) a possibilidade de criação e gestão dos perfis de utilizadores pelas próprias entidades adquirentes; (ii) a criação de uma área onde seja possível colocar todos os documentos associados aos procedimentos sem ser como anexo às mensagens; (iii) o aperfeiçoamento das funcionalidades para avaliação e ordenamento de propostas, para aplicação com o critério do preço economicamente mais vantajoso e em caso de negociação ou leilão electrónico; e (iv) a inclusão de funcionalidades que permitam desenvolver, dentro da plataforma, todas as formalidades do procedimento pré-contratual, até à proposta de decisão de contratar; (v) a criação de funcionalidade que permita, de forma expedita, a exportação virtual de todo o processo documental para arquivo nos organismos;
- c) Prosseguir diligências no sentido de assegurar a competitividade dos preços incluídos nos acordos quadro e corrigir as deficiências detectadas, designadamente não renovando os acordos, quando tal se justifique, melhorando os cadernos de encargos dos concursos e aumentando o número de fornecedores com acordo celebrado.



3 – PARTE INTRODUTÓRIA

3.1 – Antecedentes

Em 17 de Dezembro de 2008 foi aprovado o Relatório de Auditoria n.º 54/2008 – 2ª Secção, incidindo sobre o Programa P01 – *Sociedade de Informação e Governo Electrónico*, do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), do qual constavam as recomendações cujo acompanhamento constitui o objecto desta acção. Nos termos das disposições finais do referido relatório foi fixado um prazo de 6 meses para as entidades destinatárias das recomendações formuladas informarem o Tribunal acerca das medidas adoptadas com vista à sua implementação.

No Relatório em causa recomendava-se às entidades a seguir indicadas que providenciassem 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 – Agência para a Sociedade do Conhecimento I.P.

- 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;*

c) *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.”*



3.2 – Âmbito e objectivo da auditoria

Em cumprimento do Programa de Fiscalização aprovado pelo Tribunal de Contas para 2010, realizou-se a presente auditoria, que teve como objectivo a aferição do grau de acolhimento das recomendações anteriormente formuladas no Relatório n.º 54/2008 – 2ª Secção, tendo-se centrado na análise de situações idênticas àquelas que motivaram as recomendações, bem como na apreciação de acções implementadas pelos vários organismos para o seu cumprimento.

Neste âmbito foram definidas três áreas de análise conforme quadro que seguidamente se apresenta:

Quadro 1 - Áreas de análise definidas para a Auditoria

Área de análise	Entidades	Procedimentos
Área – A Acompanhamento e avaliação da execução material e financeira do Programa	UMIC	1. Avaliação dos objectivos e indicadores (re)definidos para o Programa e da medida em que os mesmos permitem avaliar a economia, eficiência e eficácia da despesa;
		2. Verificação da atempada avaliação semestral da execução do Programa e da elaboração dos relatórios previstos no art.º 7.º do Dec.-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho;
		3. Verificação da actualização da informação inserida no SIPIDDAC, em especial relativamente à execução material.
Área – B Acompanhamento e avaliação dos contratos públicos de aprovisionamento	ANCP	1. Avaliação dos acordos quadro celebrados para o aprovisionamento público de bens e serviços de informática (na perspectiva da superação das deficiências assinaladas aos anteriores contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela D.G. Património);
		2. Avaliação da compatibilização das plataformas transaccionais das Unidades Ministeriais de Compras, adquiridas no âmbito da UMIC, com as plataformas utilizadas nos processos de aquisição centralizados na ANCP.
Área – C Acompanhamento da legalidade e regularidade da aquisição de bens e serviços de informática	DGOTDU IFAP DGPA SGMEID SGMOPTC SGMADRP SGMAOT IHRU	3. Avaliação do acolhimento das recomendações no que respeita à legalidade e regularidade dos procedimentos pré-contratuais e da execução dos contratos para aquisição de bens e serviços de informática;
		4. Avaliação do cumprimento das regras comunitárias relativas a publicidade no que respeita a anúncios de pré-informação e de adjudicações celebradas por ajuste directo;
		5. Avaliação dos processos de aquisição com recurso aos acordos quadro celebrados pela ANCP (bens e serviços de informática).

3.3 – Síntese metodológica

Anteriormente à realização da auditoria de acompanhamento a que o presente Relatório se reporta foram analisadas as respostas recebidas das entidades destinatárias das recomendações sobre o seu acolhimento. Todas as entidades a quem foram dirigidas as recomendações, com a única excepção da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento I.P., vieram informar o Tribunal acerca das medidas tomadas no sentido da implementação das recomendações formuladas.

Concluiu-se das comunicações referidas que tinham sido acolhidas as recomendações e adoptadas iniciativas no sentido de suprir as deficiências identificadas, muito embora, em relação a algumas delas, não tenha sido possível, com base nos dados fornecidos, concluir se haviam sido efectivamente implementadas.

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 os procedimentos internacionais de auditoria, definidos no quadro da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).

A execução dos trabalhos abrangeu, entre outros, os aspectos seguintes:

- ◆ Análise do actual enquadramento jurídico das entidades auditadas;
- ◆ Reuniões com dirigentes e responsáveis;
- ◆ Análise de documentação técnica;
- ◆ Análise da informação inserida no *site* da Agência Nacional de Compras Públicas e no Catálogo Nacional de Compras Públicas, com relevo para os equipamentos informáticos, licenciamento de *software* e plataformas electrónicas para contratação pública;
- ◆ Realização de um inquérito às 9 entidades vinculadas ao Sistema Nacional de Compras Públicas auditadas e análise das respostas;
- ◆ Verificação do cumprimento da legalidade e da conformidade dos procedimentos concursais para contratação das aquisições de bens e serviços;
- ◆ Avaliação da implementação das recomendações em análise.

Para aferição do grau de cumprimento das recomendações foi seleccionada uma amostra de 23 procedimentos de contratação realizados pelas entidades auditadas no ano de 2009. Como alguns organismos auditados não celebraram nesse ano novos contratos no âmbito de execução do Programa P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico* ou mesmo de outros programas do PIDDAC, a extracção da amostra foi alargada a outros programas ou mesmo a contratos não inseridos em projectos, procurando-se, no entanto, que respeitassem a bens e serviços informáticos.

3.4 – Entidades junto das quais se desenvolveu a auditoria

A auditoria foi desenvolvida junto das seguintes entidades:

- ◆ **UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.;**
- ◆ **Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E. (ANCP);**
- ◆ **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, da Inovação e do Desenvolvimento (SGMEID);**
- ◆ **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 e do Ordenamento do Território (SGMAOT);**
- ◇ **Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. (IHRU).**

A ANCP, embora não tivesse sido auditada no âmbito da Auditoria ao Programa do PIDDAC P01 – *Sociedade de Informação e Governo Electrónico*, foi incluída na presente auditoria por ser uma das destinatárias das recomendações formuladas pelo Tribunal.

Por outro lado, não foram incluídos nas entidades abrangidas pela presente auditoria o Instituto Geográfico Português (IGP), porque na auditoria referida não foi ali detectada qualquer irregularidade, e a Direcção Geral do Orçamento, por a recomendação então formulada estar ultrapassada com a substituição do Sistema de Informação do PIDDAC.

O Ministro de Estado e das Finanças e o Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, a quem igualmente foram dirigidas recomendações, não são executores directos das acções objecto desta auditoria de acompanhamento.

3.5 – Exercício 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:

- ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- ◆ À Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ À Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano;
- ◆ À Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura;
- ◆ Ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
- ◆ Ao Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas;
- ◆ À UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento;
- ◆ À Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.;
- ◆ Aos responsáveis individuais mencionados no Anexo 1 do relato.

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 respostas os Ministros de Estado e das Finanças e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, a Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, a Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, o Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana e a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento.

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

- ◆ A Secretária-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território referiu que as observações e recomendações veiculadas no relato serão tidas em boa conta.
- ◆ A Secretária-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações salientou o importante contributo da auditoria realizada para o aperfeiçoamento do trabalho por ela desenvolvido.
- ◆ A Agência Nacional das Compras Públicas prestou diversos esclarecimentos sobre a génese do —*Mdelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas*” e sobre o SNCP, que se encontram inseridas nos pontos pertinentes do texto, mais referindo nada ter a opor à Recomendação 3 a), que procederá à implementação da Recomendação 3 b) —*(.) nos limites do que resulta neste domínio do CCP e, muito especialmente, do DL 143-A/2008, de 25 de Junho, e da Portaria 701-G/2008, de 29 de Junho*”, bem como da Recomendação 3 c), sublinhando ter denunciado, ao longo de 2010, cinco dos primeiros acordos quadro —*(.) com o objectivo de assegurar uma maior competitividade dos preços propostos (...) bem como potenciar uma maior adaptação da oferta de mercado às necessidades da Administração Pública (...)*”.
- ◆ A generalidade dos responsáveis individuais do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas requereram que a resposta apresentada pelo Conselho Directivo do referido Instituto lhes fosse extensiva, nomeadamente nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício dos cargos, e todos eles apresentaram idênticas alegações.

As alegações apresentadas foram, nas partes pertinentes, incorporadas no texto deste Relatório, sendo apresentadas integralmente no Anexo 2 a fim de dar expressão plena do princípio do contraditório.

3.6 – Quadro institucional e normativo

As entidades destinatárias das recomendações e abrangidas pela presente auditoria têm natureza e regime jurídicos diversos.

A Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano² e a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura³, constituem serviços centrais da administração directa do Estado com autonomia administrativa, sob a tutela, respectivamente, do Ministério do Ambiente

² Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 54/2007, de 27 de Abril (Lei orgânica da DGOTDU).

³ Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 9/2007, de 27 de Fevereiro (Lei orgânica da DGPA).



e do Ordenamento do Território e do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

As Secretarias-Gerais do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas⁴, do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território⁵, do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento⁶, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações⁷, 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.

O Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.⁸, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.⁹, e a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.¹⁰, integram a administração indirecta do Estado, sendo dotados de autonomia administrativa e financeira e de património próprio.

À contratação da aquisição de bens e serviços pelas várias entidades executoras, em 2009, era aplicável o Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

À contratação das aquisições relativas a determinadas categorias de bens e serviços pelas entidades auditadas, enquanto entidades compradoras vinculadas¹¹ no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), era ainda aplicável regulamentação diversa, da qual se destaca: o Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro; a Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto¹²; os vários AQ celebrados pela ANCP¹³; e o Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas¹⁴.

⁴ Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 7/2007, de 27 de Fevereiro (Lei orgânica da SGMADRP).

⁵ Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 52/2007, de 27 de Abril (Lei orgânica da SGMAOT). Anteriormente o ministério era designado por Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, tendo passado a designar-se nos termos do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de Dezembro (Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional) por Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

⁶ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 138/2007, de 27 de Abril (Lei orgânica da SGMEID). Anteriormente o ministério era designado por Ministério da Economia e Inovação tendo passado a designar-se nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 321/2009, de 11 de Dezembro (Lei Orgânica do XVIII Governo Constitucional) por Ministério do Economia, da Inovação e do Desenvolvimento.

⁷ Nos termos do artigo 1.º do Decreto Regulamentar n.º 60-A/2007, de 30 de Abril (Lei orgânica da SGMOPTC).

⁸ 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).

⁹ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 223/2007, de 30 de Maio (Lei Orgânica do IHRU).

¹⁰ Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 153/2007, de 27 de Abril (Lei Orgânica da UMIC).

¹¹ Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, “*Integram o SNCP, na qualidade de entidades compradoras vinculadas, os serviços da administração directa do Estado e os institutos públicos.*”

¹² A Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto, revista pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de Abril, define as categorias de bens e serviços cujos Acordos Quadro e procedimentos de aquisição são celebrados e conduzidos pela ANCP.

¹³ Dos AQ fazem parte integrante entre outros, o caderno de encargos, o programa do concurso, os relatórios do júri elaborados nos termos do programa do concurso e as propostas adjudicadas no âmbito dos procedimentos de concurso internacional aberto pela ANCP com vista à selecção de fornecedores. Nos termos do n.º 2 da cláusula 4.ª dos AQ das Plataformas Electrónicas de Contratação, fazem igualmente parte integrante dos acordos quadros outras peças do concurso: os suprimentos dos erros e das omissões do caderno de encargos identificados pelos concorrentes, desde que esses erros e omissões tenham sido expressamente aceites pelo órgão competente para a decisão de contratar e, ainda, os esclarecimentos sobre as propostas adjudicadas prestados pelos concorrentes.

¹⁴ Regulamento n.º 330/2009, de 23 de Julho de 2009, publicado no DR, 2.ª série, n.º 146, de 30 de Julho de 2009.

A utilização de plataformas electrónicas para contratação pública¹⁵ pelas entidades adjudicantes constitui uma obrigação legalmente prevista¹⁶, a partir de 1 de Novembro de 2009¹⁷. Os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas electrónicas pelas entidades adjudicantes encontram-se definidos na Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de Julho, e no Decreto-Lei n.º 143/2008, de 25 de Julho.

Com a entrada em vigor do AQ n.º 9, *Plataformas Electrónicas para a Contratação Pública*, em 1 de Junho de 2009, as entidades auditadas ficaram obrigadas a realizar o procedimento aquisitivo da prestação de serviços de plataforma electrónica de contratação pública¹⁸ ao abrigo do mesmo.

3.7 – Condicionantes da auditoria

O trabalho de campo decorreu dentro da normalidade, salientando-se a boa colaboração demonstrada pelos responsáveis das entidades auditadas no fornecimento de elementos e na prestação dos esclarecimentos solicitados, o que contribuiu positivamente para a consecução dos objectivos fixados para a auditoria. Regista-se, no entanto, que o código de utilizador do Catálogo Nacional de Compras Públicas (CNCP) atribuído à equipa de auditoria pela ANCP não possibilitou o acesso a toda a informação constante do mesmo¹⁹ e a ausência de resposta do IFAP ao questionário elaborado e excessiva demora na resposta às solicitações que lhe foram dirigidas.

¹⁵ Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da Portaria n.º 701-G/2008, “ *A plataforma electrónica consiste num conjunto de meios, serviços e aplicações informáticas necessárias ao funcionamento dos procedimentos de formação dos contratos públicos*”. Por sua vez, o n.º 2 da mesma disposição legal refere: —*A plataforma electrónica constitui a infra-estrutura na qual decorrem as formalidades electrónicas relativas aos procedimentos de formação dos contratos públicos, nos termos do CCP e da presente portaria.*”

¹⁶ Conforme determinado no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o CCP.

¹⁷ O n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos, determinava, *a contrario*, que decorrido um ano a contar da data da entrada em vigor daquele Decreto-Lei, as entidades adjudicantes e adjudicatárias não podiam utilizar o suporte papel na apresentação de propostas ou candidaturas em procedimentos de contratação pública. O prazo em causa terminava em 30 de Julho de 2009. O Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro, veio alterar n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, permitindo que, até 31 de Outubro de 2009, as entidades adjudicantes pudessem fixar, no programa do procedimento, que os documentos que constituem a proposta ou a candidatura fossem apresentados em suporte papel.

¹⁸ Plataformas concursais, ou seja, para desenvolvimento dos processos de consulta ao abrigo de acordo quadro e de outros procedimentos pré-contratuais para aquisição de bens e serviços.

¹⁹ Constrangimento ultrapassado através da utilização do código de utilizador do Departamento de Gestão Financeira e Patrimonial da Direcção-Geral do Tribunal de Contas.



4 – PARTE EXPOSITIVA

4.1 – Grau de acolhimento das recomendações formuladas

4.1.1 – Recomendações dirigidas à UMIC

4.1.1.1 – Definição de objectivos e indicadores

Recomendação n.º 3 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.

Não foi possível analisar em detalhe na auditoria se a UMIC promoveu a reformulação dos objectivos e indicadores de execução material, ao nível dos projectos, bem como a actualização sistemática da informação sobre a mesma execução, de acordo com as recomendações formuladas pelo Tribunal, uma vez que durante o trabalho de campo e antes de se proceder a essa análise foi desactivada a base de dados do SIPIDDAC²⁰.

Em matéria de objectivos e indicadores e relativamente à situação antecedente²¹, a única alteração observada na tabela intitulada “*Objectivos, Indicadores e Resultados*”, do ponto 7. *Execução material*, do “*Relatório de Execução Final / PIDDAC/2009 / P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico*”, datado de Novembro de 2010, da UMIC, respeita à aglutinação de dois dos objectivos / indicadores anteriormente definidos (“*Realização de inquéritos anuais das TIC – N.º de exercícios de inquérito*” e “*Avaliação da presença da AP na internet – N.º de exercícios de avaliação*”) num único objectivo / indicador [“*Produzir relatórios sobre a utilização e desenvolvimento das TIC e avaliação de sítios da AP – N.º de relatórios (valores cumulativos desde 2007)*”].

A UMIC, apesar das recomendações formuladas no Relatório de Auditoria n.º 54/2008-2.^a Secção, não redefiniu os objectivos/indicadores inseridos no SIPIDDAC de forma a possibilitar a verificação do grau de consecução desses objectivos e a avaliação da economia, eficiência e eficácia na realização da despesa, dando cumprimento à recomendação. A tabela atrás referida, p. ex., continua a não incluir nenhum objectivo/indicador identificável com os objectivos visados pela Medida M08 – *Saúde ao alcance de todos*, embora no *Relatório de Execução Final* seja referido por várias vezes o sector da saúde, em especial no ponto 8. *Indicadores de Progresso da Sociedade de Informação em Portugal*.

²⁰ Após entrada no sistema, obtém-se a mensagem “*Connection Error / Unable to connect to server dpp1.dpp.pt. Reason: peer closed*”. O acesso foi possível, com os *username* e *password* anteriormente atribuídos, pelo menos até 25 de Agosto de 2010 (data do último acesso para recolha de informação no âmbito da *Auditoria à Qualidade e Eficiência na Gestão de Recursos – Água*”).

²¹ Como registada no SIPIDDAC à época da realização da auditoria ao Programa P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico*, e reproduzida no “*Anexo IV – Programa Sociedade da Informação e Governo Electrónico – Objectivos e Indicadores*”, do respectivo Relatório.

4.1.1.2 – Avaliação da execução do Programa

Recomendação n.º 3 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.

A nova estrutura de programas do PIDDAC levou a que o Programa P01 – *Sociedade da Informação e Governo Electrónico*, tal como existia, terminasse em 2009, e a nova base de dados da DGO, agora integrada no SIGO – Sistema de Informação e Gestão Orçamental, apresenta uma configuração diferente daquela que anteriormente existia no SIPIDDAC.

No desempenho das funções que lhe estavam cometidas como coordenadora do Programa Orçamental²², a UMIC elaborou o já referido “*Relatório de Execução Final / PIDDAC/2009 / P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico*”, datado de Novembro de 2010. Este relatório, que não respeita a periodicidade semestral legalmente prevista²³ — abrange todo o ano de 2009 —, contém a análise da execução financeira do Programa mas, relativamente à avaliação da execução material, a UMIC apenas apresenta a tabela “*Objectivos, Indicadores e Resultados*” atrás referida e um breve texto descritivo onde conclui:

—*Globalmente, tendo em consideração o carácter muito amplo e ambicioso do Programa de Acção — Ligar Portugal*”²⁴, os resultados alcançados nos principais indicadores adoptados são muito satisfatórios e pode-se considerar que, do ponto de vista de realização material, o Programa teve amplo sucesso”²⁵.

Em idêntico sentido, o ponto 9. *Conclusão* do relatório refere:

—*Aida mais importante é o elevadíssimo impacto positivo das políticas públicas para a Sociedade de Informação no período 2005-2009, apoiadas financeiramente no âmbito do sector público precisamente pelo Programa P001 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico do PIDDAC, como é ilustrado de forma impressionante pelos indicadores de progresso da Sociedade de Informação em Portugal considerados na secção precedente. Por esta razão este Programa ficará para a história como um dos mais bem sucedidos programas de investimento públicos para a modernização e a competitividade de Portugal*”²¹.

²²Note-se que era à UMIC, como entidade coordenadora, que competia efectuar o acompanhamento e avaliação da execução material do Programa, nos termos estabelecidos, designadamente, na alínea e) do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março - Decreto-Lei de Execução do Orçamento do Estado para 2009.

²³Artigo 7.º, n.ºs 2 e 6, do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho – diploma que estabelece as regras relativas à definição dos programas e medidas a inscrever no Orçamento do Estado e das respectivas estruturas, assim como à sua especificação nos mapas orçamentais e ao acompanhamento da sua execução.

²⁴O 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), era um dos vectores estratégicos do Plano Tecnológico do XVII Governo. 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*.

²⁵Em negrito no original.



Apesar dessas afirmações, o Relatório de Execução Final nada contém relativamente à avaliação da economia, eficiência e eficácia da despesa, nem quanto ao grau de consecução dos objectivos fixados para o Programa²⁶, mantendo toda a pertinência a apreciação feita no Relatório da Auditoria n.º 54/2008-2.ª Secção. Como neste se referiu:

—A informação recolhida permite à UMIC seguir os indicadores do Programa a 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 e factores externos”.

4.1.1.3 – Actualização da informação

Recomendação n.º 3 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.

Não foi possível verificar o cumprimento da recomendação no sentido de garantir a actualização sistemática da informação do SIPIDDAC, porque, como atrás se referiu, já não foi possível aceder à base de dados.

No entanto, a própria UMIC, no relatório citado, admite não ter assegurado o acompanhamento da execução material, quando refere as dificuldades sentidas na sua elaboração *“(…) designadamente por deixar de ter acesso aos dados do SIPIDDAC”*, referindo também que só no final de Outubro de 2010 a Direcção-Geral do Orçamento atribuiu à UMIC uma nova senha de acesso ao sistema²⁷, acesso que por dificuldades várias só se tornou efectivo no princípio de Novembro. Sobre o acompanhamento, refere a UMIC no ponto 9 do Relatório:

—É obviamente impossível assegurar o acompanhamento da execução material do conjunto dos 241 projectos que tiveram execução em 2009 nos 15 ministérios envolvidos. A UMIC tem solicitado informação relativa à execução material destes projectos aos vários ministérios, mas a informação recebida, apesar de insistências, é pouco útil. Acresce, ainda, que a avaliação da economia e eficiência de projectos de políticas públicas para a Sociedade de Informação é uma tarefa internacionalmente reconhecida como sendo muito difícil e não podendo ser concretizada sem custos muito elevados e o envolvimento considerável de peritos, sendo que não se encontram disponibilidades financeiras e humanas para concretizar esse tipo de exercícios. Assim, a única alternativa é assegurar um acompanhamento e avaliação da execução material através de indicadores gerais”.

²⁶De acordo com o previsto nos artigos 19.º, n.º 1 e 42.º, n.º 6, alínea c) e n.º 8, da Lei de Enquadramento Orçamental – LEO – Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei 48/2004, de 24 de Agosto – e no n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 131/2003.

²⁷Agora inserido no SIGO – Sistema de Informação para a Gestão Orçamental.

Em conclusão:

A UMIC não deu cumprimento às recomendações que lhe foram dirigidas. No entanto, como o Programa terminou em 2009 e em 2010 o PIDDAC se encontra estruturado por programas em geral coincidentes com o ministério executor e, por outro lado, a UMIC não é o organismo de coordenação sectorial ao nível da gestão orçamental do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, consideram-se **prejudicadas**, por extinção do objecto, as recomendações formuladas.

4.1.2 – Recomendações dirigidas à ANCP

4.1.2.1 – Celebração de acordos quadro

Recomendação n.º 4 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.

A ANCP celebrou, entre Setembro de 2008 e 26 de Agosto de 2009, na sequência de concursos públicos internacionais para selecção de fornecedores, diversos acordos²⁸, onde se incluem aqueles listados no quadro seguinte e que correspondem aos contratos públicos de aprovisionamento analisados na auditoria ao Programa “Sociedade de Informação e Governo Electrónico” e à contratação de plataformas electrónicas.

Quadro 2 – Acordos Quadro que substituíram os Contratos Públicos de Aprovisionamento

Acordo Quadro celebrado pela ANCP			CPA substituído	
AQ	Entrada em vigor	Avisos	CPA	Portaria de homologação
Papel, economato e consumíveis de impressão	03-11-2008	Aviso n.º 11256/2009 DR II Série 23-6-2009	Microcomputadores	Port. n.º 161/99 (2.ª Série), de 23 de Fevereiro
Cópia e impressão	10-12-2008			
Equipamento informático	02-03-2009			
Plataformas electrónicas contratação pública	01-06-2009		—	—
Licenciamento de software	01-09-2009	Aviso n.º 16316/2009 DR 2.ª Série 18-9-2009	Suportes lógicos	Port. n.º 161/99 (2.ª Série), de 23 de Fevereiro

Estes AQ abrangem as categorias de bens e serviços de informática adquiridos em maior quantidade.

Face ao exposto, entende-se que a recomendação do Tribunal no sentido de acelerar a realização dos concursos públicos para celebração de acordos quadro foi **acolhida**.

²⁸Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro.



4.1.2.2 – Competitividade dos acordos quadro

Recomendação n.º 4 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.*

O Sistema Nacional de Compras Públicas²⁹ (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 Unidades Ministeriais de Compras (UMC) e as entidades compradoras, funcionando em rede.

A forma como a ANCP concebeu e implementou a celebração de acordos quadro assenta nas disposições pertinentes do CCP e está desenhada para assegurar a concorrência em duas fases: primeiro, através dos concursos públicos abertos pela ANCP para celebração dos AQ e, depois da celebração dos correspondentes contratos, com a realização de procedimentos ao abrigo desses AQ pelas entidades vinculadas compradoras, onde são consultados todos os fornecedores cujo acordo inclui os bens ou serviços a adquirir.

Este enquadramento assegura, em princípio, a competitividade dos preços obtidos pelas entidades compradoras. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos AQ — preços máximos — são superiores aos preços correntes no mercado. Esta circunstância, que indicia uma defesa das empresas face a eventuais alterações de preços durante o longo período de vigência dos contratos, faz depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades compradoras.

Pontualmente colocam-se dúvidas quanto à efectiva competitividade da contratação através dos AQ. Este sistema, que selecciona um número relativamente reduzido de empresas como *fornecedores oficiais do Estado* e impõe a obrigatoriedade de aquisição através de AQ, conjugada, nalguns casos, com um número restrito de produtos aí incluídos, cria circunstâncias propiciadoras de acordos entre empresas, lesivos da concorrência.

Como exemplos de enviesamentos dos AQ quanto a uma efectiva competitividade podem referir-se:

- ◇ A inclusão nos AQ de contrato onde foi acordado para os consumíveis de impressão o desconto de 0%³⁰ sobre a tabela de PVP;
- ◇ A ausência de oferta, nos AQ, das versões de mais baixo custo e mais utilizadas do *software* AutoCAD, sendo incluídas apenas versões específicas mais caras;
- ◇ Inclusão nos AQ como *servers —tade system*” apenas de equipamentos de um único fabricante, incompatíveis com os sistemas modulares das marcas e modelos mais disseminados, impedindo a aquisição ao abrigo do acordo de *servers* para *upgrade* ou expansão dos sistemas existentes.

²⁹ Cfr. artigos 3.º, 4.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro.

³⁰ Para os consumíveis de impressão, a base de referência para inclusão no AQ é o desconto sobre a tabela de preços de venda ao público (que tabela?) e não proposta de preços.

Nas respostas ao inquérito realizado no âmbito da presente auditoria, as entidades compradoras abrangidas pela auditoria consideram que, em geral, os preços obtidos através de procedimentos realizados através da plataforma electrónica e dos AQ não são inferiores aos obtidos directamente no mercado através dos procedimentos que anteriormente realizavam. Essa situação é particularmente evidente no caso do AQ relativo a *Licenciamento de Software*, onde a opinião negativa é unânime³¹, seguindo-se o AQ relativo a *Equipamento Informático*, relativamente ao qual apenas duas entidades consideram que os preços obtidos são inferiores aos que obtinham anteriormente. Os AQ relativos a *Economato, Cópia e Impressão e Plataformas Electrónicas* recolheram o mesmo número de respostas positivas e negativas.

Sobre os custos de aquisição de equipamentos informáticos, a ANCP referiu o seguinte:

—*Relativamente ao acordo quadro de Equipamento Informático, as propostas constantes no AQ consideram, para além de preços máximos, requisitos e níveis de serviço que por norma não são contemplados na oferta a retalho:*

a. Assistência técnica, 9×next business day, que inclui:

- i. Manutenção correctiva e preventiva (inclui revisões, afinações, limpeza, peças de substituição, mão-de-obra, reinstalação, transporte);*
- ii. Reparação no local;*
- iii. Substituição temporária dos equipamentos em caso de avaria cuja reparação não possa ser efectuada no local ou no prazo definido;*
- iv. Indemnização por prejuízos causados decorrentes de defeitos;*
- v. Substituição de todos os equipamentos no prazo de 30 dias caso ocorra uma taxa de avaria mensal superior a 2%;*
- vi. Disponibilização de um Centro de Atendimento telefónico e de correio electrónico com níveis de serviço e registo de ocorrências;*
- vii. Recolha dos produtos obsoletos sem qualquer custo.*

b. Condições de entrega:

- i. Prazo de entrega de 20 dias em local a definir pela entidade adquirente;*
- ii. Instalação em condições normais de uso;*
- iii. Prazo de 30 dias para teste e rejeição de produtos deficientes;*
- iv. Encargos com devolução dos produtos rejeitados assumidos pelo fornecedor;*

c. Requisitos técnicos mínimos diferenciadores:

- i. Consumo Energético e Ergonomia. Certificados Energy Star, ROHS e TCO'03; Leitor de cartões Smart Card embutido (compatível com o cartão do Cidadão, Cartão do CEGER,...)”*

Uma das entidades compradoras referiu a realização recente de procedimento para aquisição de computadores portáteis, o qual foi anulado em virtude de todos os fornecedores que apresentaram proposta terem indicado preços e prazos de entrega superiores ao estabelecido no

³¹No caso do licenciamento de software, de um modo geral, as entidades compradoras referiram que a aquisição de licenças do sistema operativo Windows e do pacote do Office, da Microsoft, anteriormente adquiridas através dos acordos Enterprise Agreement ou Select, tinham menores custos que aqueles constantes do CNCP. Os valores de aquisição baixavam para valores próximos dos anteriores com a abertura de procedimento ao abrigo do AQ, mas perdiam vantagens dos acordos anteriores, que dentro do preço incluíam pacotes de horas de formação e de horas de assistência técnica.



AQ. As explicações dadas pelos fornecedores centravam-se na descontinuidade de fabrico dos modelos propostos e na demora da ANCP para aceitação das actualizações do acordo.

A qualidade dos produtos e serviços adquiridos através dos AQ é maioritariamente considerada como satisfazendo as exigências de qualidade e durabilidade pertinentes³², com especial relevo para os consumíveis de impressão³³ e para as plataformas electrónicas. Os equipamentos informáticos recolhem o maior número de opiniões negativas, que iguala o número de respostas que consideram satisfazer as características exigidas.

Para aferir as condições de competitividade obtidas com a celebração e manutenção dos AQ, foram analisadas duas situações reportadas pelas entidades compradoras auditadas:

- ◇ Foram comparadas as características e preços dos computadores portáteis incluídos no AQ de *Equipamento Informático*, com processadores Intel Core 2 P8400, P8600 e T7700, e os modelos à venda em cinco lojas da especialidade de grande dimensão. Concluiu-se não existirem já em oferta comercial computadores baseados nos processadores referidos e que, dentro da mesma gama de preços, os computadores aí oferecidos ao público apresentavam características técnicas mais avançadas, com processadores mais rápidos e maior capacidade de armazenamento de dados.
- ◇ Foi também analisada a oferta da aplicação para desenho técnico “AutoCAD”, incluída no AQ de *Licenciamento de Software – CAD/CAM/CAE* e tratamento de imagem. Verificou-se que estão incluídas no AQ apenas versões específicas do programa (AutoCAD Architecture, AutoCAD Civil 3D, AutoCAD Revit Suite, etc.), de preço³⁴ superior à versão base AutoCAD 2010 / AutoCAD 2011, mas que esta versão não está incluída na oferta de nenhum dos 3 distribuidores da *software house* que desenvolveu e comercializa esta aplicação incluídos no AQ, não sendo também aí oferecida a versão de preço mais baixo³⁵, AutoCAD LT³⁶, que é a versão líder de mercado.

No contraditório, sobre esta matéria, a ANCP veio referir o seguinte:

—Deverá reconhecer-se que a lógica de funcionamento dos acordos quadro – baseada no desenrolar de duas fases competitivas, uma por ocasião do procedimento para a sua formação, e outra aquando das aquisições concretas ao seu abrigo – colocou dificuldades especiais quanto à necessidade de compatibilizar/comparar o universo antecedente dos Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPAs), nos quais se verificava normalmente apenas uma fase competitiva e, em regra, muito pouco exigente, com esta nova realidade, quer dos instrumentos de actuação (AQ em vez de CPA) quer do ponto de vista institucional. De facto, foi definido um modelo híbrido de

³² Apesar desta resposta, nas entrevistas realizadas, em geral, as entidades adquirentes referiram ser imprescindível uma verificação cuidada dos bens, em especial dos artigos de economato, quando da entrega, procedendo de imediato à devolução de produtos defeituosos ou não conformes com as especificações do AQ.

³³ A aquisição de consumíveis de impressão é, em geral, condicionada pela marca e modelo do equipamento a que se destinam.

³⁴ As versões referidas estão listadas no CNCP com preços para o Estado entre € 6.730,00 e € 7.688,10.

³⁵ A versão AutoCAD LT 2011 estava em oferta comercial no final de 2010 pelo preço de € 1.400, sendo oferecido um desconto de € 300 sobre esse valor.

³⁶ A versão AutoCAD LT difere da versão base AutoCAD por não dispor de funcionalidades de desenho a três dimensões ou de personalização da aplicação, sendo actualmente a mais utilizada.

gestão do SNCP, baseado numa entidade gestora central – ANCP – com unidades ministeriais de compras (UMC) e entidades compradoras (por imposição legal ou de adesão voluntária de base contratual), funcionando em rede.

A migração para este novo sistema (o SNCP) implicou, assim, a adopção de um conjunto de princípios orientadores tais como a racionalização da despesa, designadamente pela normalização dos bens a adquirir, e a geração de poupanças pela qualificação e selecção dos fornecedores com melhores preços e condições, para citar apenas alguns.

Os pressupostos de facto implícitos no Modelo, e que de certa forma consubstanciam a aposta estratégica que presidiu à criação do próprio SNCP, são:

- o instrumento standard de actuação no âmbito SNCP passa a ser o AQ;*
- a cobertura dos AQs disponíveis deve ser a maior possível no que toca à despesa com bens e serviços aptos a satisfazerem necessidades transversais;*
- as entidades vinculadas não compram —fora dos AQ” nas categorias que constam da Portaria de centralização (objectivo da maior agregação possível: poder negocial do Estado);*
- as entidades vinculadas não compram isoladamente nas categorias objecto de despacho de centralização nas UMC (idem)”.*

A lógica interna do Modelo é consistente e teoricamente sólida, porém a razoabilidade da sua aplicação prática está intimamente relacionada com o grau de verificação e a possibilidade de medição efectiva dos mencionados pressupostos.

Cumpridos que estão três anos de existência do SNCP e de aplicação prática de acordos quadro, considera-se razoável ponderar-se sobre se a não verificação de algum ou alguns daqueles pressupostos não poderá induzir dificuldades na aplicação directa do Modelo e, dessa forma, suscitar a necessidade do mesmo ser melhorado”.

4.1.2.3 – Poupança global nas compras públicas

No “Relatório de Gestão 2009³⁷”, que integra o Relatório e Contas de 2009, a ANCP refere:

—Em2009, a poupança global nas compras públicas, apurada através do Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas³⁸, atingiu os 86,5 milhões de Euros.”

Este valor serviu de base para o cálculo da compensação financeira a pagar pelo Estado à ANCP, em 2010, fixado pela Portaria n.º 407/2010, de 29 de Maio, do Ministério das Finanças e da Administração Pública, publicada no DR, II Série, de 16 de Junho de 2010, embora aí seja referido, de forma errada, como —€86 510”.

³⁷ Em <http://www.ancp.gov.pt/PT/ANCP/Documents/RelatorioGestao2009.pdf>.

³⁸ De acordo com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, o *Sistema Nacional de Compras Públicas* (SNCP) compreende a ANCP e as *Unidades Ministeriais de Compras* (UMC), as entidades compradoras vinculadas (serviços da administração directa do Estado e os institutos públicos) e entidades compradoras voluntárias (entidades da administração autónoma e do sector empresarial público, que celebrem contrato de adesão com a ANCP). A entidade gestora do SNCP é a ANCP, em articulação com as UMC e as entidades compradoras (cf. n.º 1 do artigo 8.º do mesmo diploma).



Esta Portaria fixa em € 2.500.000 a compensação financeira a pagar pelo Estado à ANCP em 2010, face ao estabelecido no Despacho n.º 975/09-SETF, de 16 de Setembro, de que —(.) a remuneração prevista no n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, a pagar pelo Estado, deveria ser fixada em montante não superior a 5% do volume total de poupanças obtidas no SNCP no ano de 2009, não podendo exceder o valor de € 2 500 000”. Considerando para apuramento da “Poupança Anual do Estado” as aquisições de equipamento informático e licenças de *software* efectivamente realizadas em 2009 ao abrigo dos AQ respectivos, conforme adiante referido, o valor da compensação financeira deveria ser inferior aos € 2.500.000 em que foi fixada.

As “poupanças” em causa são aí discriminadas em quadros que se sintetizam no quadro seguinte:

Quadro 3 – Poupanças do SNCP
(Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas)

(em euros)

Acordo Quadro	Poupanças de nível 1			Poupanças de Nível 2	Poupança Processual	Total
	Nível 1A	Nível 1B	Média			
Equipamento informático	28.380.155	19.660.984	24.020.570	286.547	73.967	24.381.084
Licenciamento de software	30.180.794	14.262.269	22.221.531	3.738		22.225.269
Cópia e impressão	15.915.310	19.008.902	17.462.106	1.212		17.463.318
Veículos automóveis e motociclos	5.155.438	5.155.438	5.155.438	3.187.912	262.357	8.605.707
Combustíveis rodoviários	5.222.142	1.453.198	3.337.670	652.480	478.073	4.468.223
Papel, economato e consumíveis de impressão	2.300.000	840.000	1.570.000	2.448.910	1.040.667	5.059.577
Seguro automóvel	92.288	92.288	92.288	2.065	4.524	98.877
Serviço móvel terrestre				3.397.039	80.411	3.477.450
Plataformas electrónicas de contratação				629.470	101.330	730.800
Total	87.246.127	60.473.079	73.859.603	10.609.373	2.041.329	86.510.305

Nota: As definições de poupança de nível 1A, nível 1B, nível 2 e processual constam do ponto 4.1.2.3.1 seguinte.
Fonte: ANCP - Relatório de Gestão 2009

O apuramento dos valores referidos foi efectuado de acordo com o “Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas”³⁹. O Memorando n.º 004/2010/CA da ANCP, através do qual o CA da ANCP submeteu aquele Modelo à aprovação do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, refere que o documento, onde constam os mesmos valores, —(.) inclui o apuramento das poupanças acumuladas até 31 de Dezembro de 2009” e propõe a aprovação dos “(...) resultados já apurados, os quais irão constar de capítulo autónomo do Relatório e Contas da ANCP relativo ao ano de 2009”. O próprio Modelo, refere, no ponto 3.1 Processo, que a publicitação dos resultados será feita “Anualmente, através de uma —cata de resultados” a constar do Relatório e Contas anual da ANCP, que reflectirá o volume da poupança global do ano em causa (...)”. Mas, apesar de o Relatório de Gestão 2009 não o referir, os valores constantes dos quadros nele inseridos e atrás sintetizados não respeitam exclusivamente à poupança anual estimada nas aquisições realizadas em 2009, uma vez que incorporam, relativamente aos AQ de *Equipamento Informático* e *Licenciamento de Software*, analisados na auditoria, uma duplicação das aí referidas “poupanças de nível 1 / Poupança anual do Estado”⁴⁰, como adiante se demonstra.

³⁹Versão revista do “Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas” aprovado pelo CA da ANCP em 18 de Dezembro de 2008, que mereceu o acordo do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças expresso no Despacho n.º 60/09/SETF, de 20 de Janeiro.

⁴⁰No Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas, adiante referido, as colunas de apuramento das “poupanças de nível 1” totalizam € 73.859.603 e correspondem a duas vezes os valores de colunas idênticas com a menção “Poupança Anual do Estado”. No mesmo documento não é identificado o

4.1.2.3.1 – Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas

A metodologia de cálculo utilizada no *Modelo* define como poupança “**toda e qualquer redução da despesa que seja obtida**”, considerando o somatório de três parcelas, assim definidas⁴¹:

- ◇ **Poupança de nível 1**, a redução de despesa obtida “*em virtude do processo de celebração de AQs, conduzido pela ANCP*”;
- ◇ **Poupança de nível 2**, a redução de despesa como resultado das negociações efectuadas pelas entidades compradoras no âmbito dos procedimentos ao abrigo dos AQ;
- ◇ **Poupança processual**, a resultante de os processos de compra serem centralizados e mais eficientes.

A **poupança de nível 1** é calculada a partir da diferença entre um preço de referência, “*preço praticado para um determinado bem ou serviço*” e o melhor preço obtido em concurso e contratado através dos AQ celebrados pela ANCP, multiplicado pela quantidade do bem ou serviço adquirido. O preço de referência é, conforme as situações:

- (i) — *preço vulgarmente praticado no mercado para o bem ou serviço em causa ou o preço de venda ao público (PVP) médio apresentado pelos fornecedores nas suas propostas*” (**nível 1A**);
- (ii) — *preço médio do CPA ou do AQ que precede o AQ em vigor*”⁴² (**nível 1B**); ou
- (iii) — *preço histórico real conseguido pela Entidade Compradora resultante da última aquisição do bem ou serviço em causa*” (**nível 1C**)⁴³.

Os valores atrás referidos no quadro 3 como poupanças de nível 1A e 1B, e que conduzem ao valor total da média de € 73.859.603, como se verá adiante, duplicam os valores da “*Poupança Anual do Estado*” estimada para os AQ ali listados⁴⁴.

A **poupança de nível 2** é calculada a partir da diferença entre o melhor preço apresentado para determinado bem ou serviço pelos fornecedores seleccionados e o “*preço registado numa adjudicação feita na sequência de uma consulta ao abrigo do AQ*”.

período temporal de apuramento das restantes parcelas, sendo referido, p. ex., o “*total de poupanças de nível 2 já apuradas*” por cada AQ e entidade contratante, e apresentado apenas um quadro resumo para a “*poupança processual*”. O total global é de € 86.510.305.

⁴¹ Estas poupanças assentam, no entender da ANCP, “*exclusivamente em poupanças financeiras mensuráveis*” e não incorporam outras, como a obtenção de melhores garantias ou níveis de serviço e o valor das poupanças com custos de pessoal, que eventualmente implicariam a medição de elementos intangíveis.

⁴² Os CPA são os contratos públicos de aprovisionamento celebrados pela ex-Direcção Geral do Património do Estado que, no caso dos “*produtos informáticos*” (computadores, suportes lógicos, impressoras e consumíveis de impressão, etc.), foram homologados pela Portaria n.º 161/99, de 23 de Fevereiro, e mantidos em vigor pela Portaria n.º 596/2001, de 2 de Março.

⁴³ O apuramento de valores relativo a 2009 não inclui poupanças do nível 1C.

⁴⁴ Os dados analisados não permitem concluir qual o período a que respeitam as “*poupanças de nível 2*” e “*poupanças processuais*” que, eventualmente, poderão também extravasar o ano de 2009.



A poupança processual corresponde à redução de custos decorrente da “agregação das necessidades de vários organismos num só procedimento aquisitivo” e à “poupança obtida em virtude de se conduzirem procedimentos aquisitivos ao abrigo dos Acordos Quadro, ao invés de concursos públicos ou outros procedimentos mais complexos, que seriam necessários tendo em conta o valor previsto da adjudicação”. Para este último apuramento foi considerado que os procedimentos que seriam abertos pelos serviços agrupados em torno de cada Unidade Ministerial de Compras, concursos públicos ou ajustes directos⁴⁵, com custos de € 10.820⁴⁶ e € 905⁴⁷ por procedimento, respectivamente, foram substituídos por um único procedimento ao abrigo do AQ, considerado com o custo de € 905. Esta poupança foi quantificada em € 2.041.329.

O valor de € 24.020.570 em que são quantificadas no Relatório de Gestão de 2009 as —poupanças de nível 1” obtidas com as aquisições ao abrigo do AQ de Equipamento Informático, como referidas no quadro 3, teve por base a quantificação reproduzida no quadro seguinte:

Quadro 4 – Apuramento de poupanças (AQ de Equipamento Informático)

(em euros, com exclusão do IVA)

	P ₀	P ₁	q ₁	Nível 1A	Nível 1A
	Média PVP Recomendado	Média Preço AQ Mais Baixo	Quantidade Média Anual	Poupança Anual do Estado	Poupança do Estado 2 Anos AQ
Computadores pessoais	843,92	397,70	28.987	12.934.579	25.869.158
Portáteis	1.241,17	632,43	1.121	682.398	1.364.795
Servidores	2.100,00	1.278,35	698	573.101	1.146.202
TOTAL				14.190.078	28.380.155

	P ₀	P ₁	q ₁	Nível 1B	Nível 1B
	Preço médio CPA	Média Preço AQ Mais Baixo	Quantidade Média Anual	Poupança Anual do Estado	Poupança do Estado 2 Anos AQ
Computadores pessoais	596,48	397,70	28.987	5.762.036	11.524.072
Portáteis	1.170,11	632,43	1.121	602.739	1.205.479
Servidores	6.247,12	1.278,35	698	3.465.717	6.931.434
TOTAL				9.830.492	19.660.984

Reproduzido do “Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas – ANCP” (20091231_Modelo_Poupanças)

O “preço médio CPA” corresponde, para cada uma das categorias de equipamentos constantes do quadro, à média ponderada dos valores das aquisições efectuadas ao abrigo dos Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPA) nos anos de 2006 e 2007. Os valores referidos como “quantidade média anual” correspondem ao número médio de equipamentos adquiridos nos anos de 2006 e 2007 através dos mesmos CPA.

A elaboração da estimativa de poupanças a partir do número médio de unidades adquiridas em 2006 e 2007 pressupõe aquisições totais de € 13.129.372,23⁴⁸, em 2009, quando efectivamente o total de aquisições de equipamentos informáticos ao abrigo do AQ totalizou nesse ano,

⁴⁵ O procedimento que seria aplicável foi definido pelo valor médio da adjudicação, considerado como o quociente entre o valor da adjudicação e o número de entidades adjudicantes (serviços agrupados).

⁴⁶ Cf. Deloitte Consultores, SA, *Impactes da introdução do Código dos Contratos Públicos*, Janeiro de 2008, citado pela ANCP.

⁴⁷ Valor médio apurado pela ANCP a partir de uma amostra de 30 procedimentos.

⁴⁸ Calculado como $\sum_{i=1}^n P_{li} \times q_{li}$.

€ 3.461.258,35⁴⁹ apenas, ou seja, 26,4% daquele valor. Por outro lado, o cálculo considera poupança de dois anos de AQ, duplicando o valor anual estimado, alargando o intervalo temporal considerado para além de 2009, quando o AQ entrou em vigor em 2 de Março de 2009.

Os CPA incluíam toda uma ampla gama de equipamentos, desde aqueles com características mais básicas aos de características mais avançadas, pelo que a comparação directa de valores resulta distorcida. Essa situação é evidente, p. ex., no caso dos *servers* de rede, onde as aquisições de 2006 e 2007 incluem equipamentos de performance elevada, subindo o preço médio (compare-se a —*Mdia PVP Recomendado*” de € 2.100,00, de 2008, com o —*Preço Médio CPA*” de € 6.247,12, de 2006-2007), o que se não verifica agora no lote respectivo dos AQ.

Os acordos, com efeito, incluem apenas *servers* com características relativamente modestas, e as entidades compradoras que pretendem equipamentos para situações de maiores níveis de exigência — os contratos analisados nesta auditoria demonstram-no — adquirem-nos através de procedimentos realizados fora dos acordos.

Por outro lado, esta comparação incorpora como poupança a contínua redução de preços dos equipamentos informáticos, inerente à rápida obsolescência tecnológica dos mesmos⁵⁰.

O valor de € 22.221.531 em que são quantificadas no Relatório de Gestão de 2009 as —*poupanças de nível 1*” obtidas com as aquisições ao abrigo do AQ de *Licenciamento de Software*, como referidas no quadro 3, teve por base a quantificação reproduzida no quadro seguinte:

⁴⁹Cfr. indicado pela ANCP. Este valor é coerente com o valor de € 17.273 referido no Relatório de Gestão 2009, pg. 59, para o *fee* de gestão do AQ (0,5% das vendas).

⁵⁰De acordo com a designada “*lei de Moore*”, o número de transístores que podem ser colocados num circuito integrado duplica, sem aumento de custos, a cada dois anos. Esta situação, que se tem verificado relativamente a processadores, memórias e outros circuitos utilizados em computadores, ocorre desde a década de 60 do século XX e não é expectável que seja alterada antes de 2015. Evolução de custos idêntica tem acontecido com outros componentes, como os discos rígidos e os monitores, devido à evolução das tecnologias utilizadas nos mesmos.



**Quadro 5 – Apuramento de poupanças
(AQ de Licenciamento de Software)**

(em euros, com exclusão do IVA)

	P ₀	P ₁	q ₁	Nível 1A	Nível 1A
	Preço Mínimo AQ	Média PVP Recomendado	Quantidade Média Anual	Poupança Anual do Estado	Poupança do Estado 2 Anos AQ
SO Microsoft Windows Server	1.826,87	3.207,39	1.684	2.324.799	4.649.598
SO Microsoft Windows Business	182,76	200,87	1.774	32.124	64.247
GBD Servidor Oracle Database EE	21.953,56	30.576,00	289	2.491.885	4.983.770
GBD Servidor (SQL Database EE)	8.475,58	11.665,79	194	618.902	1.237.803
Autocad	6.730,00	6.875,00	205	29.725	59.450
Microsoft Office Enterprise	487,30	849,05	7.273	2.630.979	5.261.957
Gestão Documental (SharePoint)	3.672,93	4.740,04	37	39.483	78.966
SUB-TOTAL	(amostra CPA 2007)		24.617.084	8.167.896	16.335.792
% Poupança				33%	33%
TOTAL	(universo CPA 2007)		45.480.692	15.090.397	30.180.794

	P ₀	P ₁	q ₁	Nível 1B	Nível 1B
	Preço Mínimo AQ	Preço Médio AQ	Quantidade Média Anual	Poupança Anual do Estado	Poupança do Estado 2 Anos AQ
SO Microsoft Windows Server	1.826,87	2.488,85	1.684	1.114.774	2.229.549
SO Microsoft Windows Business	182,76	186,97	1.774	7.476	14.951
GBD Servidor Oracle Database EE	21.953,56	23.566,80	289	466.226	932.453
GBD Servidor (SQL Database EE)	8.475,58	9.473,66	194	193.628	387.256
Autocad	6.730,00	6.733,17	205	649	1.298
Microsoft Office Enterprise	487,30	662,07	7.273	1.271.073	2.542.146
Gestão Documental (SharePoint)	3.672,93	3.805,76	37	4.915	9.829
SUB-TOTAL	(amostra CPA 2007)		19.507.929	3.058.741	6.117.482
% Poupança				16%	16%
TOTAL	(universo CPA 2007)		45.480.692	7.131.134	14.262.269

Reproduzido do “Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas – ANCP” (20091231_Modelo_Poupanças)

Esta estimativa de poupanças assenta na quantificação de aquisições ao abrigo dos CPA, em 2007, no total de € 45.480.692, pressupondo igual montante em 2009, quando efectivamente o total de aquisições de *software* ao abrigo do AQ totalizou nesse ano, € 6.128.990,01⁵¹ apenas, ou seja, 13,5% daquele valor. De forma idêntica ao referido para o equipamento informático, o cálculo considera poupança de dois anos de AQ, duplicando o valor anual estimado, alargando o intervalo temporal considerado para além de 2009, uma vez que o AQ entrou em vigor em 1 de Setembro de 2009 apenas.

A contabilização dos valores das poupanças de nível 1, ou seja, obtida “em virtude do processo de celebração de AOs, conduzido pela ANCP”, no ano de 2009, com base nas aquisições efectivamente realizadas naquele ano ao abrigo dos AQ de *Equipamento Informático* e de *Licenciamento de Software*, mantendo todos os restantes pressupostos e dados de base de cálculo do “Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas”, conduz aos valores de € 3.166.236,63 e € 1.497.289,68 para as correspondentes poupanças de nível 1 (1A e 1B), totalizando € 4.663.526,31, cerca de dez vezes menos que o valor de € 46.242.101,00⁵² que a ANCP apresenta no *Relatório de Gestão 2009*.

⁵¹ Cfr. indicado pela ANCP. Este valor é coerente com o valor de € 183.870 referido no Relatório de Gestão 2009, pg. 59, para o fee de gestão do AQ (0,5% das vendas).

⁵² Soma das médias das poupanças de nível 1 de € 24.020.570 e € 22.221.531 relativas aos AQ de *Equipamento Informático* e de *Licenciamento de Software*.

A ANCP, nas alegações, veio referir:

—O—Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas” (...) adoptado nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, visa evidenciar o volume de poupança gerado anualmente no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), prevendo-se no artigo 18º dos Estatutos da ANCP aprovados por aquele diploma, a elaboração de uma conta de resultados para o feito.

A primeira versão do Modelo foi aprovada pelo Despacho n.º 60/09, de 20 de Janeiro, do Secretário de Estado e das Finanças, tendo ainda merecido parecer favorável da Comissão Interministerial de Compras (CIC) em 6 de Junho de 2009⁵³].

Dessa versão inicial resultava já claro, no seu ponto 1.2., que —Omodelo que agora se apresenta reflecte o actual estado de desenvolvimento do próprio SNCP, ainda no seu segundo ano de existência. É expectável que, em função da crescente maturidade dos Acordos Quadro (AQ), bem como dos sistemas de informação que suportam todo o funcionamento do SNCP, o modelo evolua, contemplando níveis de poupança adicionais, análises mais finas e/ou formas de cálculo desenvolvidas com base em informação que não se encontra disponível nesta fase. Assim, a ANCP actualizará o presente modelo de cálculo de poupanças sempre que se verifiquem evoluções que o justifiquem”.

À luz deste princípio evolutivo, e na sequência de sugestão formulada pela CIC, passaram a poder ser consideradas no modelo a chamada —poupança processual” e a —poupança com custos de pessoal” sendo que, na realidade, só a primeira acabou por ser calculada efectivamente tendo em conta a inexistência de informação concreta sobre a segunda. Esta revisão do modelo mereceu igualmente aprovação do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, através do Despacho n.º 155/10, de 26 de Fevereiro.

A adopção do Modelo visou dotar o SNCP de um instrumento de medida do seu desempenho tendo como principais pressupostos de facto, a realização de um número significativo de acordos quadro (AQs) para as categorias de bens e serviços transversais – tendo em atenção a previsão anual de bens e serviços a adquirir – bem como o resultado das negociações efectuadas nos procedimentos de contratação ao abrigo dos mencionados acordos quadro.

O referido pela ANCP em sede do contraditório em nada contradiz os factos referidos sobre esta matéria, não tendo sido apresentadas razões para o cálculo de poupanças baseado em estimativas elaboradas a partir das aquisições efectuadas nos anos de 2006 e 2007 e não a partir das aquisições efectivamente realizadas em 2009, nem foi apresentada qualquer justificação para a consideração de dois anos de vigência dos acordos quadro.

4.1.2.3.2 – Redução de despesa obtida em virtude do processo de celebração dos AQ pela ANCP

Para o cálculo das poupanças obtidas como resultado da celebração de AQ, a ANCP considera como referência “o preço vulgarmente praticado no mercado para o bem ou serviço em causa ou o

⁵³O Modelo aprovado pelo Despacho n.º 60/09, cf. Relatório de Gestão 2008, quantificava as poupanças em € 22.369.776 (AQ de cópia e impressão, AQ de papel, economato e consumíveis de impressão e AQ de combustíveis rodoviários, celebrados em 2008).



preço de venda ao público (PVP) médio apresentado pelos fornecedores nas suas propostas”, utilizando como comparador, pelo menos nalgumas situações, preços muito superiores aos que eram efectivamente praticados pelo mercado⁵⁴ para as quantidades usualmente adquiridas pelos serviços públicos, ou um preço médio proposto para bens que, embora da mesma natureza, apresentam diferentes características e preços e onde a selecção para inclusão no AQ privilegiou o preço. A comparação com o preço mais baixo desse acordo quantifica como poupanças realizadas diferenças que não resultam da celebração dos AQ pela ANCP e não se traduzem numa efectiva redução da despesa.

O “*preço médio do CPA*” não é um comparador adequado. No caso dos tipos de bens e serviços analisados na auditoria ao Programa P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico⁵⁵, os preços listados para os diferentes bens e serviços eram preços máximos (“*indicadores de referência*”) dos contratos celebrados em 1999, inseridos no Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público⁵⁶ e actualizados ou inscritos pelas empresas titulares, no caso de novos equipamentos, e não eram objecto de qualquer análise por parte da Direcção-Geral do Património do Estado (a que a ANCP sucedeu), ou seja, não eram submetidos à concorrência.

A contabilização de poupanças reais, identificáveis com uma efectiva redução da despesa, só será viável quando todos os preços de referência forem “*o preço médio do (...) AQ que precede o AQ em vigor*”, para bens ou serviços idênticos ou, preferencialmente, “*o preço histórico real conseguido pela Entidade Compradora resultante da última aquisição do bem ou serviço em causa*”.

4.1.2.3.3 – Redução de despesa como resultado das negociações efectuadas pelas entidades compradoras

As entidades compradoras, na maior parte dos casos, definem como preço base a média dos preços constantes do CNCP para os bens e serviços que pretendem adquirir, e não o menor ou somatório dos menores desses preços. É uma forma de garantir a obtenção de propostas de valor inferior ao preço base, para não terem de anular e repetir os procedimentos.

Verifica-se, em geral, que em processo negocial conduzido após a recepção de propostas se obtém preços substancialmente inferiores aos preços incluídos no AQ e nas propostas recebidas. Esta situação, que evidencia a reduzida competitividade que os AQ asseguram em muitas situações, e que é possível melhorar, retira boa parte das vantagens das aquisições ao abrigo dos AQ:

- ◊ A negociação das propostas, que obriga a sessão presencial, retira o carácter expedito que a utilização da plataforma electrónica permite;
- ◊ A realização de leilão electrónico, funcionalidade que a PE Vortal disponibilizada pela ANCP, inicialmente, não dispunha mas que agora se encontra operacional, exige que a plataforma seja parametrizada pela entidade compradora para cada procedimento. É uma operação de difícil execução, que exige conhecimento

⁵⁴ É o caso, p. ex., do *software* de rede e pacote *Office*, para os quais os distribuidores *Microsoft* praticavam, para os organismos da Administração Pública, um desconto de quantidade da ordem dos 40%, conforme referido por várias entidades auditadas.

⁵⁵ Esses contratos abrangiam *hardware*, *software* e serviços da natureza mais diversa, incluindo, p. ex., um desses contratos, tal como incluído no Catálogo Telemático de Aprovisionamento Público, mais de 17.000 artigos.

⁵⁶ Antecedente do CNCP.

detalhado da funcionalidade, não sendo possível reutilizar a mesma parametrização noutros procedimentos, ainda que semelhantes. Na prática, é necessário o apoio inicial por parte da Vortal, serviço com um custo associado, para que as entidades compradoras adquiram as competências necessárias à utilização da funcionalidade. Por outro lado, a PE apenas permite que os concorrentes alterem no leilão um único atributo das propostas.

Constata-se, assim, face às dificuldades de que o processo se reveste, que apenas duas das entidades compradoras auditadas recorreram à negociação e apenas uma utilizou o leilão electrónico.

4.1.2.3.4 – Redução de despesa resultante de os processos de compra serem centralizados e mais eficientes

Relativamente aos custos da realização dos procedimentos pré-contratuais constata-se, tomando como amostra o conjunto dos organismos abrangidos pela auditoria, que a alteração dos processos aquisitivos nos AQ celebrados pela ANCP não trouxe uma redução dos custos fixos, os mais elevados. Os serviços abrangidos na auditoria consideram necessário, maioritariamente, o mesmo número de pessoas para a condução dos processos aquisitivos, dois organismos consideram ser necessário um número superior e apenas um referiu ter havido uma redução. Este facto coloca em dúvida a poupança processual quantificada pela ANCP, uma vez que os outros custos eliminados respeitam essencialmente à publicação de anúncios, despesas de correio e consumo de papel.

Note-se que, como o recurso à contratação através dos AQ não permite a realização de procedimentos de aquisição multi-lote, torna-se necessário realizar dois ou mais procedimentos em muitas situações onde seria necessário apenas um. Note-se, ainda, que a realização do procedimento pré-contratual é apenas uma parte de todo processo logístico do aprovisionamento.

4.1.2.3.5 – Síntese

As poupanças reportadas pela ANCP, tal como definidas e calculadas no *Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas*, e que aí se considera serem obtidas pelo SNCP, não correspondem a redução equivalente da despesa, comparativamente com a aquisição dos mesmos bens e serviços, realizada na sequência de outros procedimentos efectuados directamente pelos serviços públicos, entidades compradoras, na situação antecedente⁵⁷.

⁵⁷ Basta comparar os resultados de dois hipotéticos concursos realizados para a contratação da aquisição dos mesmos bens e com o mesmo critério de adjudicação, um para a aquisição ao abrigo de AQ e outro directamente para celebração de contrato de aquisição, em circunstâncias de concorrência perfeita e onde se apresentassem os mesmos concorrentes, cada um propondo o mesmo preço em ambos os procedimentos. Em ambos os concursos obteriam os contratos as mesmas empresas e propostas, pelo que os valores de aquisição resultariam os mesmos. Mas, segundo a metodologia aqui em causa, com a celebração do AQ haveria uma poupança de nível 1 igual à diferença entre o valor médio das propostas e o valor da aquisição.



A celebração de acordos quadro pela ANCP e a utilização de ferramentas electrónicas por parte das entidades compradoras integradas no SNCP, no entanto, são parte importante do processo de aquisições electrónicas que ainda está no seu início, onde todos os intervenientes se encontram ainda a recolher experiência, e cujo funcionamento deverá melhorar progressivamente.

Tendo em vista colmatar deficiências detectadas nas aquisições ao abrigo dos AQ, bem como o alargamento da oferta, procurando satisfazer melhor as necessidades das entidades compradoras, a ANCP não procedeu à renovação dos AQ relativos a *Equipamento Informático, Cópia e Impressão, e Papel, Economato e Consumíveis de Impressão*, encontrando-se em curso concursos públicos internacionais para celebração de novos acordos.

Tendo em consideração o referido, considera-se que a recomendação formulada pelo Tribunal no sentido de garantir condições de efectiva competitividade que estimule a concorrência e potencie a realização de poupanças foi **acolhida**, no âmbito de um processo em curso cuja eficácia só ulteriormente poderá ser verificada.

4.1.2.4 – Plataformas electrónicas de contratação pública

Recomendação n.º 4 c)

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.

A ANCP disponibilizou, em Dezembro de 2009, sem custos para as entidades compradoras⁵⁸, uma plataforma para contratação pública — plataforma da Vortal – Comércio Electrónico, Consultadoria e Multimédia, SA — com carácter de utilização obrigatória⁵⁹ para todas as

⁵⁸ A Vortal pretende cobrar *timestamps* às entidades que utilizam a plataforma electrónica, para além do serviço prestado e que é pago pela ANCP. A ANCP considera que a aposição de *timestamps* integra a prestação de serviços contratada, estando a resolução do diferendo pendente de parecer solicitado ao CEGER – Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (entidade supervisora das plataformas electrónicas a utilizar pelas entidades adjudicantes nos procedimentos de formação de contratos públicos, nos termos do Despacho n.º 32639-A/2008, de 26 de Dezembro, publicado no DR n.º 249, II Série, de 28 de Dezembro de 2008). *Timestamp* (selo temporal) é uma sequência de caracteres que indica a data e hora em que ocorreu a recepção da comunicação pelo sistema informático do portal electrónico.

⁵⁹ A ANCP considera importante a utilização da mesma plataforma de contratação pública por todo o SNCP, referindo a esse propósito o seguinte: “Na reunião da Comissão Interministerial de Compras, de 16 de Dezembro de 2008, ficou estabelecida —...a obrigatoriedade de utilização da plataforma que venha a ser contratada pela ANCP para efectuar as consultas ao abrigo dos acordos quadro (AQ) celebrados pela Agência”, o que veio a ser reiterado na Reunião Multilateral de 21 de Abril de 2009: “para a realização de todas as compras ao abrigo dos acordos quadro da ANCP, a plataforma electrónica de contratação pública (PECP) da ANCP será disponibilizada às UMC’s e às entidades vinculadas para utilização obrigatória (...)”. No sentido desta obrigatoriedade, a ANCP invoca também, serem suas atribuições previstas no n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro, “b) definir políticas, linhas de orientação, propostas de legislação, procedimentos e sistemas de informação de suporte relacionados com compras públicas; (...) j) definir e promover procedimentos de natureza normativa relativos à aquisição e utilização de sistemas informáticos de suporte ao aprovisionamento público; l) gerir as aplicações centralizadas que integram o Sistema Nacional de Compras Públicas Electrónicas, bem como as aplicações de suporte à actividade da ANCP”. No mesmo sentido, invoca também o n.º 1 do artigo 20.º do Regulamento n.º

entidades vinculadas do SNCP para as aquisições ao abrigo dos AQ por ela celebrados, e de utilização facultativa para os restantes procedimentos de aquisição.

Os “*Requisitos técnicos e funcionais, de integração e de nível de serviço para plataforma base*”⁶⁰, definidos pela ANCP, incluíam a possibilidade de as entidades compradoras definirem o nível de integração com serviços e as especificações técnicas das interfaces, requisitos que nos “*Requisitos técnicos e funcionais, de integração e de nível de serviço para plataforma avançada*”⁶¹ eram estendidos à “*Exportação automática para os Sistemas Enterprise Resource Planning das entidades adquirentes, designadamente, sistemas de contabilidade, gestão documental, datawarehouses e plataformas transaccionais de compras electrónicas, do resultado dos diversos procedimentos de contratação, incluindo, entre outras, informação de bens, serviços e concorrentes adjudicatários*”.

A ANCP entende que a utilização da plataforma referida é obrigatória para as entidades vinculadas. Apesar desse entendimento e da importância que a ANCP atribui à utilização da mesma plataforma de contratação pública por todo o SNCP⁶², verifica-se que, de entre as entidades abrangidas na presente auditoria, uma entidade⁶³ não recorre à referida plataforma para as suas aquisições. Verifica-se, no entanto, que as restantes entidades utilizam, além da plataforma disponibilizada pela ANCP, outras plataformas para a realização de procedimentos pré-contratuais para as aquisições fora dos AQ, estando em 3 organismos essa prestação de serviços contratualizada com a Vortal e nos restantes casos com as plataformas Construlink e BizGov.

A utilização destas plataformas concursais é complementada com plataformas transaccionais nos organismos que integram as UMC dos respectivos ministérios: Saphety nos caso da SGMADRP e SGMAOT, Tradeforum na SGMEID, integração directa com ERP da Quidgest na SGMOPTC.

Dos organismos auditados apenas o IHRU tem em desenvolvimento web services para integração da plataforma concursal que utiliza, a AnoGOV, com as restantes aplicações dos respectivos sistemas de informação. As restantes entidades, quando importam dados para outras aplicações, fazem-no manualmente (*—copy / paste*”).

A aquisição de bens e serviços incluídos nos AQ e a utilização da plataforma electrónica disponibilizada pela ANCP suscitam algumas reservas por parte das entidades vinculadas abrangidas pela auditoria.

Observam-se dificuldades na realização dos procedimentos e na utilização das plataformas electrónicas, não tendo a formação dada aos utilizadores e os manuais, quer dos acordos quadro

330/2009, de 30 de Julho (Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas aprovado pelo Conselho de Administração da ANCP), “*A adopção de um modelo de funcionamento em rede para os serviços e organismos integrantes do SNCP, torna necessário o recurso a aplicações informáticas geridas de forma centralizada pela própria ANCP (...)*”.

⁶⁰ Anexo A do Caderno de Encargos do concurso público para selecção de plataformas electrónicas para contratação pública, realizado pela ANCP (Novembro de 2008).

⁶¹ Anexo B, idem.

⁶² A PE da Vortal disponibilizada pela ANCP permite também realizar procedimentos fora dos AQ, com excepção de empreitadas de obras públicas.

⁶³ O IHRU utiliza apenas a plataforma AnoGov, parametrizada para integração com outras aplicações informáticas que utiliza, face aos problemas que a mudança de plataforma iria originar.



quer das plataformas, facilitado a solução. Em geral as entidades compradoras recorrem aos *help desks* das plataformas e ao apoio oferecido pela ANCP, que dispõe de endereços de correio electrónico para onde as entidades compradoras podem solicitar o esclarecimento de dúvidas sobre a plataforma ou sobre os AQ, mas, por vezes, obtêm respostas padronizadas que pouco adiantam para esclarecimento da dúvida colocada. Verificam-se, também, evidentes falhas de comunicação entre a ANCP e as entidades compradoras, de que algumas diferenças de entendimento a seguir relatadas são exemplo, inclusive no caso daquelas entidades onde estão sedeadas UMC.

A aquisição através de AQ e PE, com procedimentos e instrumentos em princípio mais facilitadores, é considerada mais burocratizada, considerando as entidades compradoras abrangidas pela auditoria que aos procedimentos internos acrescem as dificuldades na utilização da plataforma e a necessidade de obtenção de credenciação de utilizadores e de assinaturas digitais. Apenas dois organismos consideraram o processo mais simples, um deles fazendo a ressalva “*Caso tudo funcione bem. Quando a plataforma não responde conforme esperado, tudo se torna mais complexo*”.

A aquisição através de AQ e PE disponibilizada pela ANCP, quando comparada com as práticas anteriores dos mesmos organismos, é maioritariamente considerada, na sua globalidade, como sendo pior ou sem alteração em termos de facilidade de utilização e, sobretudo, pior quanto à adequação dos produtos e serviços adquiridos às necessidades que visam satisfazer. Note-se que este entendimento se deve, em boa parte, a comparação feita com os CPA da DGP, a que os serviços recorriam, contratando por ajuste directo produtos incluídos no CTAP, com uma oferta muito alargada de produtos, verificando-se também que, nas suas propostas, os fornecedores incluíam produtos não abrangidos pelo contrato. Por outro lado, os preços obtidos são, também, maioritariamente considerados piores ou sem alteração. Relativamente ao tempo para realização dos procedimentos a resposta é equilibrada, sendo o número de entidades que consideram a nova situação melhor igual ao que a considera ser pior.

Nos quadros seguintes sintetizam-se as opiniões das entidades auditadas sobre a aquisição de bens e serviços através dos AQ e PE, recolhidas no inquérito realizado⁶⁴:

**Quadro 6 – Aquisição através de AQ e PE disponibilizada pela ANCP –
Apreciação global pelas entidades auditadas**

	Muito pior	Pior	Sem alteração	Melhor	Muito melhor
Custos	–	3	3	2	–
Facilidade de utilização	–	5	2	1	–
Tempo para realização	–	3	2	3	–
Adequação dos produtos/serviços adquiridos às necessidades	1	5	2	–	–

Nota: O IFAP não respondeu.

Fonte: Respostas das entidades vinculadas auditadas a questionário.

⁶⁴Nem todas as entidades se pronunciaram sobre todos os AQ, em geral por não terem realizado aquisições ao abrigo dos mesmos. O IFAP não respondeu.

**Quadro 7 – Aquisição através de AQ e PE disponibilizada pela ANCP –
 Apreciação das aquisições pelas entidades auditadas, por AQ**

Acordo Quadro	Satisfação de exigências (qualidade e durabilidade)		Obtenção de preços inferiores ao mercado	
	Sim	Não	Sim	Não
Papel	5	1	1	5
Economato	3	3	3	3
Consumíveis de Impressão	6	1	1	5
Cópia e Impressão	5	1	4	4
Equipamento Informático	4	4	2	5 *)
Plataformas Electrónicas para Contratação Pública	6	1	2	2
Licenciamento de <i>Software</i>	5	3	–	8

Notas:

*) Acresce outra resposta que considera não serem os preços comparáveis, mas que “fica a impressão de que os preços são superiores”.

O IFAP não respondeu.

Fonte: Respostas das entidades vinculadas auditadas a questionário.

Em geral os organismos consideram o processo conduzido através da plataforma mais seguro e mais documentado (apenas um considera não haver alteração e outro considera ser menos seguro e documentado). Verifica-se, no entanto, que a plataforma da Vortal não dispõe de funcionalidade que efectue, de forma automática, a agregação e exportação de todas as peças produzidas no âmbito do processo de aquisição, obrigando, caso se pretenda aceder à totalidade do processo pré-contratual, a que os documentos sejam identificados e efectuado o *download* um a um, dificuldade sentida também no decurso dos trabalhos de campo da auditoria.

Uma dificuldade repetidamente apontada respeita à realização de leilão electrónico: apesar de os “*Requisitos técnicos e funcionais, de integração e de nível de serviço para plataforma base*”, constantes do anexo A do Caderno de Encargos para a contratação das plataformas electrónicas, prever o “*Suporte de leilões electrónicos invertidos mono e multivariáveis*” / —*Suporte de leilões electrónicos invertidos com ronda única ou várias rondas*” / —*Possibilidade de realizar negociações seguindo os modelos de leilão invertido entre outros: Inglês; Holandês; Japonês; Americano; Proposta fechada*”, apenas a SGMADRP recorre ao leilão.

Como reflexo das dificuldades, três entidades referem que o sistema não o permite, outra não o utiliza, e outra ainda refere que, apesar da funcionalidade referida estar disponibilizada na plataforma contratualizada pela ANCP, exige a parametrização prévia por parte da Vortal, com um custo associado. A ANCP, no entanto, refere que o acesso e utilização das funcionalidades de negociação e leilão electrónico são livres por parte das entidades compradoras.

Outra dificuldade apontada é a impossibilidade de, dentro do sistema, se proceder à avaliação e ordenamento de propostas quando é efectuada negociação. Cinco das entidades auditadas consideram que a “*tabela comparativa das propostas efectuadas com a totalidade dos factores e subfactores submetidos à concorrência e requisitos mínimos*”, gerada na plataforma, não facilita a avaliação de propostas. Com efeito, a aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa apenas é possível fora da plataforma, levando a que a notificação dos concorrentes não possa ter como suporte a tabela comparativa automaticamente gerada, o que obriga a que o procedimento, na plataforma electrónica, não possa ser dado como encerrado. Da mesma forma,



nos casos em que houver lugar a negociação, a avaliação e ordenação de propostas tem de ser feita também fora da plataforma.

Esta situação dá origem à existência de dois processos administrativos distintos para o mesmo procedimento pré-contratual: um processo electrónico, desmaterializado, fisicamente residente no sistema informático da entidade que gere a PE (a Vortal), e outro processo, em papel, na entidade compradora, que recolhe os procedimentos e actos realizados fora da PE.

As entidades compradoras consideram que os processos de aquisição ao abrigo dos AQ, CNCP e PE se revestem dos seguintes aspectos positivos:

- ◇ Maior transparência e equidade na escolha de fornecedores;
- ◇ Redução das tarefas administrativas (envio de convites a todos os fornecedores, respostas a esclarecimentos, audiência prévia, etc.) e do consumo de papel;
- ◇ Comunicação com os fornecedores rápida e com registo de data e hora;
- ◇ Facilitação do trabalho dos júris dos procedimentos;
- ◇ Possibilidade de acesso aos procedimentos a todo o momento e em qualquer local que disponha de acesso à *internet*.

Na óptica das mesmas entidades deveriam ser corrigidos os seguintes aspectos, considerados negativos:

- ◇ Melhoria dos tempos de resposta na utilização da plataforma e capacidade de reaproveitamento da informação já introduzida;
- ◇ Possibilidade de criação e gestão dos perfis de utilizadores;
- ◇ Possibilidade de aquisição de diversos lotes através do mesmo procedimento;
- ◇ Criação de forma expedita para obtenção do processo documental para arquivo nos organismos;
- ◇ Criação de uma área onde seja possível colocar todos os documentos associados aos procedimentos sem ser como anexo às mensagens;
- ◇ Melhoria da informação sobre bens e serviços incluídos nos AQ inserida no CNCP;
- ◇ Aperfeiçoamento das funcionalidades para avaliação e ordenamento de propostas, para aplicação com o critério da proposta economicamente mais vantajosa e em caso de negociação e / ou leilão electrónico;
- ◇ Aperfeiçoamento da contratação e actualização mais frequente dos AQ para que os preços obtidos não sejam superiores aos praticados no mercado;
- ◇ Actualização e aperfeiçoamento dos manuais e melhoria do *help desk*.

As entidades compradoras referiram situações de constrangimento no que respeita a aquisições relativamente às quais houve necessidade de solicitar excepção⁶⁵ e situações em que, recusada a pretensão ou sem tempo para aguardar pela resposta, foram obrigados a optar por produtos / serviços disponíveis nos AQ com prejuízo da satisfação de requisitos de funcionalidade e eficiência, ou mesmo de economia:

- ◇ Características dos equipamentos limitadas e desactualizadas face ao mercado, com especial relevo para os equipamentos informáticos;
- ◇ Inexistência no catálogo de produtos para utilizações específicas, de que são exemplo os servidores *blade system* compatíveis com os sistemas existentes nos serviços e os monitores de 21” para tratamento de imagens em sistemas de informação geográfica;
- ◇ Necessidade de pedido de excepção para a aquisição de componentes e periféricos específicos de equipamentos pré-existent, como expansões de memória e baterias, criando por vezes atrasos aos serviços, ou de licenças para actualização/*upgrade* de *software* anteriormente adquirido.

A ANCP realizou uma auditoria de segurança à plataforma electrónica da Vortal, especificamente orientada à confirmação da certificação ISO 27 001⁶⁶. A ANCP realizou também, no exercício da competência atribuída no n.º 1 do artigo 6.º, alínea i) dos respectivos Estatutos, uma auditoria para avaliação do desempenho do SNCP, onde foi analisado o desempenho das entidades compradoras na utilização das plataformas electrónicas, no que respeita a dificuldades sentidas na utilização e dúvidas de interpretação sobre a regulamentação de enquadramento das aquisições ao abrigo dos AQ. Esta auditoria encontrava-se na fase de contraditório.

Tendo em consideração o referido, e estando os AQ e a PE em processo de melhoria, considera-se que a recomendação formulada pelo Tribunal no sentido de criar condições que facilitem os procedimentos de contratação, contribuindo para a racionalização dos processos de compra pelos organismos públicos foi **acolhida**, no âmbito de um processo ainda em curso cujos resultados só ulteriormente poderão ser apreciados.

4.1.3 – Recomendações dirigidas às entidades executoras dos projectos

Embora as recomendações em matéria de contratação pública tenham sido dirigidas de forma genérica a todas as entidades executoras dos projectos no âmbito do P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico, no corpo do relatório são referenciadas, em concreto, as entidades a quem foram imputadas as situações consubstanciadoras de incumprimento de formalidades e deficiências em matéria de contratação pública.

⁶⁵ A aquisição centralizada é obrigatória para as entidades compradoras vinculadas, sendo proibida a adopção de procedimentos tendentes à contratação directa de bens ou serviços das categorias abrangidas pelos AQ, salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedida de proposta fundamentada da entidade compradora interessada, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de Fevereiro.

⁶⁶ ISO/IEC 27001:2005 – Information technology – Security techniques – Information security management systems – Requirements.



No âmbito do reporte ao Tribunal, pelas entidades auditadas, das medidas tomadas no sentido da implementação das recomendações formuladas, a DGPA e o IFAP informaram da elaboração de um manual de procedimentos reflectindo desta forma o **acolhimento** das recomendações formuladas pelo Tribunal em matéria de contratação pública.

4.1.3.1 – Processos administrativos internos

Recomendação n.º 5 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

A recomendação formulada foi dirigida especificamente a três entidades: à DGOTDU, ao IHRU⁶⁷ e à SGMEID, na sequência de se ter verificado, nalguns dos procedimentos de contratação conduzidos por estas entidades, 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.

Da análise dos procedimentos de contratação realizados pelas referidas entidades na presente acção de acompanhamento resulta evidenciado o cumprimento do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de Abril, bem como uma melhoria significativa na instrução dos respectivos procedimentos de contratação.

Perante o exposto, considera-se **acolhida** a recomendação formulada.

4.1.3.2 – Cadeia de formalidades administrativo - financeiras

Recomendação n.º 5 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.

Nos processos de contratação conduzidos pela SGMEID, pela DGOTDU e pela DGPA realizados no âmbito dos contratos públicos de aprovisionamento ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, evidenciou-se um conjunto de situações⁶⁸ que consubstanciavam a inversão da sequência das formalidades legalmente

⁶⁷ Processo conduzido pela DGEMN.

⁶⁸ Tais como: (i) a existência de propostas anteriores ao início do procedimento e à autorização para a sua abertura; (ii) a existência de informações e propostas de autorização do início do procedimento que 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; (iii) a existência de um único documento que reunia todos os actos processuais conducentes à formação da vontade de contratar; (iv) a ausência de documentos instrutórios do processo, de cópia ou transcrição dos contratos de aprovisionamento invocados, de relatórios de análise ou de pareceres sobre a formação do preço proposto; (v) a inexistência de registo de entrada das propostas por parte dos

prescritas para os procedimentos pré-contratuais, violando o princípio da legalidade consignado no artigo 3.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo.

Dado que a generalidade de formalidades administrativo-financeiras exigidas no âmbito dos CPA e no actual regime jurídico de aquisição de bens e serviços ao abrigo dos referidos AQ não é coincidente, considera-se **prejudicada** a recomendação formulada, por extinção do objecto.

4.1.3.3 – Cumprimento das regras da contratação pública

Recomendação n.º 5 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.

Esta recomendação foi dirigida de forma genérica a todas as entidades auditadas, visando assegurar que nos procedimentos de aquisição de bens e serviços fossem cumpridas as regras nacionais e comunitárias em matéria de contratação pública.

Com vista à verificação do acolhimento da referida recomendação foi seleccionada uma amostra de 23 procedimentos de contratação realizados pelas entidades auditadas no ano de 2009. No entanto, como alguns organismos auditados não celebraram, no ano de 2009, contratos no âmbito da execução do Programa P01 – Sociedade da Informação e Governo Electrónico ou mesmo com financiamento através do PIDDAC, a extracção da amostra foi alargada a outros contratos não incluídos em programas do PIDDAC.

Procede-se seguidamente à análise por entidade auditada dos procedimentos de contratação seleccionados na amostra.

Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano

Foram seleccionados como amostra dois procedimentos de contratação realizados pela DGOTDU no ano de 2009, relativos à —*Contratação anual de plataforma electrónica para contratação pública, ao abrigo do Acordo Quadro n.º 9, celebrado pela ANCP (n.º 29/2009) e à “Aquisição de serviços para consultadoria no âmbito da elaboração do nível estratégico REN: Recursos hídricos subterrâneos” (n.º 21/2009)*, relativamente aos quais foi adoptado o ajuste directo.

O primeiro procedimento, celebrado nos termos do artigo 259.º do CCP ao abrigo do AQ n.º 9.3 relativo a Plataformas Electrónicas para Contratação Pública, teve por objecto a aquisição de

serviços, violando o disposto no artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 197/99; *vii*) 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; *viii*) 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) e o incumprimento dos requisitos formais previstos nas alíneas a) a c) do artigo 6.º da Portaria n.º 191/96 (situação também foi observada em procedimentos de contratação do IFAP).



serviços incluídos no lote 3, —*Contratação Anual de Plataforma Avançada*”, pelo período de 1 ano, renovável por iguais períodos sucessivos, até ao limite de 3 anos, pelo valor de € 7.500,00. O segundo procedimento, relativo à aquisição de serviços para consultoria, no valor de € 16.500,00, foi celebrado com fundamento na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

Em ambos os procedimentos analisados foram cumpridos as regras nacionais e comunitárias relativas ao respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, e à adjudicação de contratos públicos.

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura

A amostra dos procedimentos de contratação realizados pela DGPA consistiu em três procedimentos em que foi adoptado o ajuste directo.

Estes procedimentos relativos à —*Consultoria na área da biologia e estatística*”⁶⁹, à —*Aquisição de Serviços de Monitorização de Pequena Pesca no âmbito do Programa Nacional de Recolha de Dados para o ano de 2009*”⁷⁰ e —*PNRD- Aquisição de Serviços*”, foram celebrados com a mesma entidade adjudicante, Quatro. Seis – Associação para a Promoção das Ciências da Terra e do Ambiente. O primeiro procedimento foi celebrado ao abrigo do regime geral previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, pelo valor de € 75.000,00, tendo os restantes sido celebrados ao abrigo do regime simplificado nos termos do n.º 1 do artigo 128.º do CCP, respectivamente, no valor de € 3.989,60 e de € 4.000,00.

Da análise efectuada à caracterização e ao objecto das duas prestações de serviços relativas à “*Aquisição de Serviços de Monitorização de Pequena Pesca no âmbito do Programa Nacional de Recolha de Dados para o ano de 2009*” e —*PNRD- Aquisição de Serviços*”, embora as referidas prestações de serviços se integrem no âmbito do Programa Nacional de Recolha de Dados (PNRD), verifica-se que têm âmbitos de execução distintos, o que afasta a aplicação do limite estabelecido no n.º 2 do artigo 113.º do CCP⁷¹.

Ainda no âmbito destes dois procedimentos de contratação, não se pode deixar de salientar que a incapacidade da DGPA para assegurar a execução do PRND, em termos de recursos humanos dos serviços, tem constituído o motivo do recurso cada vez mais frequente e habitual à contratação externa, por parte desta Direcção-Geral⁷².

Em todos estes procedimentos foi também dado cumprimento às regras nacionais e comunitárias em matéria de contratação pública.

⁶⁹ Este procedimento de ajuste directo ao abrigo do regime simplificado teve início em Dezembro de 2008, tendo o pagamento sido efectuado em Fevereiro de 2009.

⁷⁰ O contrato foi celebrado em 12 de Março de 2009.

⁷¹ Impossibilidade de serem convidadas a apresentar propostas entidades às quais já tenha sido efectuada adjudicação, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste directo de propostas para a celebração de contratos cujo objecto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior a € 75.000.

⁷² Esta situação é referida nas informações n.ºs 540/2009/DSI, de 6 de Fevereiro de 2009, e informação n.º 39112009 / DSI, de 24 de Novembro de 2009, nos termos das quais foram propostas as aberturas dos dois procedimentos de contratação.

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

Foram seleccionados como amostra dos procedimentos de contratação realizados pelo IFAP no ano de 2009, três procedimentos relativos à aquisição de equipamentos informáticos precedidos de ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP: um computador portátil (Proc. n.º 254/DFI-UPAP/2009), dois servidores de produção para controlo (Proc. n.º 154/DFI/UPAP/2009) e três servidores de testes e desenvolvimento (Proc. n.º 046/DFI-UPAP72009).

Foram seleccionados como amostra dos procedimentos de contratação realizados pelo IFAP, no ano de 2009, três procedimentos relativos à aquisição de equipamentos informáticos precedidos de ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP: um computador portátil (Proc. n.º 254/DFI-UPAP/2009), dois servidores de produção para controlo (Proc. n.º 154/DFI/UPAP/2009) e três servidores de testes e desenvolvimento (Proc. n.º 046/DFI-UPAP72009).

Com vista à aquisição de um computador portátil foi autorizado por despacho de 26 de Maio de 2009, de um dos vogais do CD do IFAP, a abertura de um procedimento por ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, com convite a quatro entidades, tendo a aquisição do respectivo bem sido adjudicada pelo valor de € 1.070,58, acrescido de IVA. Apesar de se encontrar referido no documento que deu início ao procedimento (Nota Interna n.º 75/DSI/UACI/2009, de 13 de Maio de 2009) a indicação de que —*ño se encontrou nenhum portátil dentro da classe que designam por avançados na ANCP*”, não existe no respectivo processo administrativo qualquer evidência de ter sido solicitado o pedido de excepção referido no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007.

Para a aquisição de 2 servidores de produção foi aprovado pelo CD do IFAP, em 2 de Abril de 2009, a adopção de um procedimento de ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, com convite dirigido a seis entidades, tendo a adjudicação dos bens sido feita pelo valor de € 19.900,00, acrescido de IVA. Embora no processo administrativo exista evidência de ter sido feita uma consulta ao CNCP da ANCP, não foi pelo IFAP solicitado o pedido de excepção a que estava obrigado, nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007.

O CD do IFAP também aprovou, em 4 de Junho de 2009, a aquisição de 3 servidores de teste e desenvolvimento pelo valor de € 26.982,00, acrescido de IVA, na sequência da abertura de procedimento de ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP. No âmbito do referido procedimento verificou-se que foi igualmente feita pelos serviços uma consulta ao CNCP da ANCP, não tendo no entanto sido solicitado o pedido de excepção referido no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, pelo facto de os servidores abrangidos pelos AQ de Equipamento Informático e constantes do Catálogo das Compras Públicas da ANCP não reunirem as características pretendidas.

À data da abertura dos três procedimentos objecto de análise estava em vigor o AQ relativo a —*Equipamento Informático II*”, celebrado em 19 de Fevereiro de 2009 entre a ANCP e um conjunto de empresas, para o fornecimento de bens e serviços informáticos⁷³, com efeitos a

⁷³O AQ estabelece as condições jurídicas, técnicas e económicas para a aquisição e aluguer operacional de equipamento informático pelas entidades adquirentes. A alínea a) do artigo 7.º do respectivo caderno de encargos do concurso para selecção de fornecedores de equipamento informático II estabelece como uma das obrigações da entidade adquirente a celebração dos contratos com as entidades fornecedoras, nas condições



partir de 2 de Março de 2009⁷⁴. Em particular, no que respeita aos bens adquiridos, para os computadores portáteis encontravam-se em vigor os AQ n.ºs 6.3 (Lote 3 – *Computadores Portáteis Base*) e 6.4 (Lote 4 – *Computadores Portáteis Avançados*) e, no que respeita aos servidores, os AQ n.ºs 6.6 (Lote 6 – *Servidores Base*) e 6.7 (Lote 7 – *Servidores Avançados*)⁷⁵.

Nos processos administrativos relativos aos três procedimentos de contratação analisados, para além de não existir evidência de ter sido efectuado o pedido de excepção referido no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, não tendo sido igualmente invocada nem comprovada pelo IFAP, em sede de trabalho de campo, qualquer autorização ministerial que tenha isentado o caso em apreço do regime referido⁷⁶.

expressas nos n.s.º 1 e 4 do artigo 30.º do referido documento. Por sua vez o n.º 1 do artigo 30.º do caderno de encargos estabelece o seguinte: “A aquisição e aluguer operacional do equipamento informático, pelas entidades adquirentes, serão efectuados por consulta às entidades fornecedoras que integrem o acordo quadro, para que apresentem as suas propostas, fixando-se um prazo suficiente para o efeito” e o n.º 4 determina “As entidades adquirentes atribuirão o fornecimento à entidade fornecedora que, após a negociação referida no número anterior, apresente a melhor proposta com base nos critérios de adjudicação previstos no artigo 31.º do presente caderno de encargos.”

⁷⁴ Com a duração de 1 ano, renovável por três períodos subsequentes de 1 ano cada, até ao limite máximo de quatro anos, incluindo quaisquer prorrogações.

⁷⁵ Os lotes foram constituídos por tipologia de necessidades, através de tipos de equipamento – computadores pessoais, computadores portáteis e computadores servidores – e por segmentação das suas características de desempenho, prevendo-se, designadamente, equipamentos base e avançados. No total, estão previstos 7 lotes, distribuídos por 3 tipologias de equipamentos. Para cada um dos lotes descritos definiram-se: a) Duas modalidades aquisitivas: Compra e Aluguer Operacional; b) Especificações técnicas e funcionais mínimas; c) Requisitos ambientais mínimos; d) Contratos de assistência técnica e níveis de serviço; e) Componentes, periféricos e acessórios; e f) Licenças de utilização do sistema operativo. O segmento base abrange os equipamentos com as funcionalidades primárias, transversais a todos os utilizadores, enquanto o segmento avançado inclui os equipamentos com funcionalidades que permitem um desempenho superior. No caso particular dos computadores portáteis, foi incluída a categoria “Leve” que representa um segmento distinto de desempenho, associado ao peso do equipamento.

⁷⁶ Em sede de trabalho de campo o IFAP a propósito da questão em análise, prestou o seguinte esclarecimento: “(...) O procedimento implementado para a aquisição de equipamentos informáticos tinha origem no Departamento Informático que identificava a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de know-how, esse Departamento procedia à consulta aos Acordos-Quadro para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remetia essa informação para o Departamento Financeiro que procedia à abertura do procedimento adequado.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordo-Quadro e, não sendo contratadas pela UMC, deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Neste caso, se o IFAP entendesse que tais bens e serviços deveriam ser efectuados fora destes, por motivos justificados, então, deveria solicitar uma autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Tal situação não se verificava nos casos em análise na presente auditoria porquanto, os bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Informática, não se identificavam com os equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado, tendo por princípio a consulta às empresas que constavam no referido Acordo, sem necessidade de efectuar o pedido de autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP que, este pedido, só deveria existir para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa relevar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram iniciadas em Março e em Maio de 2009, respectivamente, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente ao procedimento correcto a seguir. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (anexo 1) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica).

Acontece porém que, quando existia resposta da ANCP às solicitações concretas, esta era tardia (anexo 2 – pedido do IFAP de 02/03 e resposta da ANCP a 07/06).

De acordo com o disposto na Portaria n.º 772/2008, de 6 de Agosto, revista pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de Abril, no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, e no n.º 4 do artigo 8.º do Regulamento n.º 330/2009, de 30 de Julho (Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas), os organismos vinculados devem adquirir bens e serviços ao abrigo dos AQ celebrados pela ANCP. Caso as necessidades que a aquisição visa satisfazer não sejam satisfeitas pelos produtos e serviços incluídos nos respectivos acordos, a entidade adquirente deve proceder conforme o n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, efectuando um pedido de excepção de aquisição ao abrigo do AQ, devidamente fundamentado, ao membro do Governo responsável pela área das finanças.

Por força do disposto no n.º 6 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007 e do n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento do Sistema Nacional de Compras Públicas, os contratos celebrados em violação destas regras são nulos, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar, civil e financeira que ao caso couber, nos termos gerais de direito⁷⁷.

Em sede do exercício do contraditório a Presidente do Conselho Directivo do IFAP referiu:

*1. Na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal do CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas (...), empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à (...) pelo valor de 1 070,58 €. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;***

*2. Na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo n.º 1409 de 02 de Abril de 2009, as características necessárias não se enquadravam no AQ porquanto, nas opções de "servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor** — (...), constatou-se que nenhum deles continha processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas (...) e (...), tendo sido adjudicado à (...) pelo valor de 19 900,00 €;*

*3. Na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo n.º 1411, de 02 de Abril de 2009, as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de "servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor** — (...), constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 GHz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83GHz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas (...) e (...), tendo sido adjudicado à (...) pelo valor de 26 982,00 €.*

Em reunião realizada com a UMC, com todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas”.

⁷⁷No Acórdão n.º 26/10-1.ª S/SS, de 13 de Julho, o Tribunal de Contas pronunciou-se acerca da falta de pedido de excepção, considerando que, por força do disposto no n.º 6 do referido artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, os contratos celebrados em violação desta regra são nulos, tendo sido recusado o visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.”

Sobre a falta do pedido de excepção obrigatório nos três procedimentos de contratação realizados, os responsáveis individuais justificaram tal situação, aduzindo os seguintes argumentos: —(.) *Com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.*

A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático — AQ6 — EI, que entrou em vigor em 02-03-2009 (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em Abril e Maio de 2009, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (...).

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (...) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos "socorremos" da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: "A ANCP não responde a questões jurídicas" (...). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

(...) Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com know-how técnico, e procurou estar sempre informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (...).

Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de procedimentos cuja cópia se junta (...), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

(...) Porque era convicção do IFAP e dos signatários (notificados) de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

Os demais responsáveis apresentaram alegações em termos idênticos.

Conforme se observava no relato, da análise efectuada aos três procedimentos contratuais descritos verificou-se a prática de factos susceptíveis de configurar 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.

Todavia, atentos os factos e as alegações apresentadas, que vão no sentido de uma interpretação errada da lei num contexto de primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, tendo sido colocadas dúvidas surgidas no primeiro dia de entrada em vigor do AQ em questão, sem obtenção de resposta atempada, encontra-se suficientemente evidenciado que tal responsabilidade só pode ser imputada aos eventuais responsáveis a título de negligência. Ora, apesar da recomendação anteriormente efectuada pelo Tribunal, a mesma não é directa e imediatamente aplicável ao caso – falta do pedido de excepção de aquisição ao abrigo do AQ, devidamente fundamentado, ao membro do Governo responsável pela área das finanças. Assim, não se conhecendo também registos de recomendação de órgão de controlo interno no sentido da correcção desta irregularidade, 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).

Tendo ainda em conta os elementos reportados em sede de contraditório pela Presidente do Conselho Directivo do IFAP e demais responsáveis individuais, é possível concluir que, com excepção da violação do normativo legal sobre o pedido de excepção, conforme atrás já se referiu, nos procedimentos analisados não se evidenciou o desrespeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, e da adjudicação de contratos públicos, consagrados no Código dos Contratos Públicos.

Releva-se ainda, em sede de uniformização de procedimentos, a elaboração do projecto de Norma de procedimentos, Norma que se encontra em alteração face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Em face do acima exposto pode-se concluir que o IFAP, apesar de não ter cumprido as regras relativas à situação específica respeitante à solicitação do pedido de excepção previsto no n.º 4 do artigo 5.º, situação que não se verificava na anterior auditoria, até porque tal regra não existia, **deu acolhimento parcial** à recomendação formulada pelo Tribunal.



Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

No âmbito do projecto n.º 3238 – *Tratamento, digitalização e divulgação de conteúdos sobre património arquitectónico*, o IHRU realizou, no ano de 2009, quatro procedimentos de contratação, dois dos quais precedidos de concurso público sem publicação no JOUE.

Neste âmbito, foi seleccionado para análise o procedimento relativo à “*Prestação de serviços referente ao tratamento e descrição arquivísticos de arquivos e espólios pessoais e arquivos institucionais de arquitectura que integram o SIPA – Sistema de Informação para o Património Arquitectónico*”, realizado por concurso público ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, no valor de € 136.050,00.

No procedimento analisado verificou-se que foram cumpridas as regras nacionais e comunitárias relativas ao respeito pelos princípios da transparência, da igualdade e da concorrência, e à adjudicação de contratos públicos.

Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento

A SGMEID adjudicou, por ajuste directo ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, a aquisição de equipamentos⁷⁸ necessários para a “*Renovação dos Quadros Eléctricos e Grupo Gerador da Instalação Eléctrica do Edifício da Secretaria-Geral do MEID*”, no valor de € 74.950,00

Da análise efectuada ao referido procedimento observou-se que foram cumpridos os preceitos legalmente aplicáveis em matéria de contratação pública.

Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas

Foram seleccionados como amostra dois procedimentos de contratação realizados pela SGMADRP no ano de 2009, relativos à aquisição de serviços de plataforma concursal e de licenças de *software*, adjudicados por ajuste directo.

Para a realização e publicitação dos procedimentos de contratação e das peças concursais, durante o período transitório estabelecido no n.º 1 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 143-A/2008, a SGMADRP adjudicou a aquisição de serviços de plataforma concursal, em Março de 2009⁷⁹, à Saphety Level – Trusted Services, SA⁸⁰, através de ajuste directo simplificado nos termos do artigo 128.º e 129.º do CCP, pelo valor de € 0,83⁸¹, com exclusão do IVA.

⁷⁸ Composto pelo fornecimento de 13 quadros eléctricos e do grupo gerador, no valor de € 39.800,00 e € 35.150,00, respectivamente.

⁷⁹ À data da abertura do procedimento encontrava-se em curso o concurso público da ANCP que tinha por objecto a selecção de plataformas electrónicas para contratação pública.

⁸⁰ Anteriormente designada Digitmarket – Sistemas de Informação, SA (BizDirect).

⁸¹ A Bizdirect lançou o BizGov Free, uma plataforma electrónica de contratação pública que cumpria as necessidades das entidades públicas durante o regime transitório. O valor da referida solução era de €1,00, IVA incluído, independentemente do número de procedimentos e de utilizadores, não existindo compromissos futuros de utilização ou renovação do contrato.

Por outro lado, na sequência da substituição de dois servidores existentes, adquiridos através dos AQ da ANCP, sem sistema operativo, tornou-se necessária a aquisição por parte da SGMADRP, das respectivas licenças de *Windows Server* e as licenças de cliente⁸², tendo a entidade adquirido as referidas licenças e outro *software*, pelo valor de € 41.009,80, com fundamento no último parágrafo do Aviso n.º 16316/2009, de 18 de Setembro⁸³, da ANCP, através de ajuste directo nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, ao abrigo do *Acordo Select*⁸⁴, à empresa Prológica, revendedor seleccionado neste âmbito.

Em ambos os procedimentos foi dado cumprimento aos preceitos legalmente aplicáveis em matéria de contratação pública.

Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território

Do conjunto de procedimentos de contratação realizados pela SGMAOT no ano de 2009, foram seleccionados para análise três processos, um dos quais relativo à aquisição de plataforma electrónica para contratação pública e os restantes relativos à autorização da realização de despesa de procedimentos de contratação celebrados em 2007, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, no âmbito do contrato de licenciamento *Microsoft Enterprise Agreement*.

O primeiro procedimento, relativo à aquisição de plataforma electrónica para contratação pública, foi adjudicado à Vortal – Comércio Electrónico Consultadoria e Multimédia, SA, ao abrigo do AQ n.º 9 – *Plataformas Electrónicas para Contratação*, e nos termos do artigo 259.º do CCP, pelo valor de € 960,00.

Nos restantes dois processos objecto de análise salienta-se:

- A SGMAOT subscreveu, em 16 de Junho de 2007, o *Acordo Enterprise Agreement* n.º 4912192, para a aquisição de licenciamento do software Microsoft, tendo adjudicado neste âmbito, à empresa El Corte Inglés, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, a referida prestação de serviços. O referido CPA no valor total de € 99.931,41 (s/ IVA)⁸⁵ foi celebrado pelo período de três anos, com início em Junho de 2007 e fim em Junho de 2010.
- Também ao abrigo do *Acordo Enterprise Agreement* n.º 4912192, em vigor até Junho de 2010, e da alínea a) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, a SGMAOT adquiriu à empresa El Corte Inglés, a licença de software Microsoft SharePoint para

⁸² 2 licenças *Windows Server*, 150 licenças de *CAL*, 10 licenças *WinPro SNGL upgrade* e 70 licenças *OfficeProPlus*.

⁸³ O último parágrafo do Aviso n.º 16316/2009 determinava: –*Os contratos já celebrados ao abrigo de CPA anteriormente vigente podem ser mantidos em vigor ate ao seu termo, sem prejuízo do limite do três anos estatuído no artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos, caso seja aplicável, não podendo, no entanto, ser renovados*

⁸⁴ A SGMADRP fazia parte do *Acordo Select (Master do Select do Governo)* celebrado entre o Estado Português através do Instituto de Informática do Ministério das Finanças e a Microsoft em 2004 e renovado em 2006 até Julho de 2010.

⁸⁵ Com um valor anual de € 33.310,47.



Portal Internet, pelo valor de € 36.839,87 (s/IVA), a qual integrava o referido pacote de licenciamento de software contratado em 2007.

As situações referidas cumpriram o disposto no último parágrafo do Aviso n.º 16316/2009, de 18 de Setembro da ANCP, que estabelecia que os contratos já celebrados ao abrigo do CPA anteriormente vigente podiam ser mantidos em vigor até ao seu termo.

Verificou-se assim que nos procedimentos analisados foi dado **cumprimento** às regras nacionais e comunitárias em matéria de contratação pública.

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

No que respeita aos procedimentos de contratação realizados pela SGMOPTC no ano de 2009, a amostragem incidiu sobre três procedimentos precedidos de ajuste directo, dos quais um relativo à aquisição de Plataforma Procedimental, celebrado ao abrigo do AQ da ANCP, e os restantes dois, relativos à aquisição de Plataforma Transaccional e à aquisição de papel higiénico e papel de mãos, celebrados nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

A contratação pela SGMOPTC da aquisição da *Plataforma Electrónica Base Anual* para os serviços e organismos vinculados do MOPTC foi adjudicada à Vortal – Comércio Electrónico Consultadoria e Multimédia, SA, ao abrigo do AQ n.º 9 da ANCP e nos termos do artigo 259.º do CCP, pelo valor de € 10.000,00.

No que respeita à aquisição da plataforma electrónica transaccional pela SGMOPTC, foi aberto procedimento por ajuste directo, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, com convite a quatro entidades, tendo a aquisição sido adjudicada à Quidgest – Consultores de Gestão, SA, pelo valor de € 30.000,01.

Para a aquisição de papel higiénico e papel de mãos para a SGMOPTC, foi realizado procedimento por ajuste directo, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP. Foi convidada a apresentar proposta uma única entidade, a empresa Higiene Plus – Produtos e Material de Higiene e Limpeza, Ld.^a, tendo a respectiva aquisição de bens sido adjudicada pelo valor de € 7.441,05.

Em ambos os procedimentos foi dado cumprimento aos preceitos legalmente aplicáveis em matéria de contratação pública.

4.1.3.4 – Realização de procedimentos adequados

Recomendação n.º 5 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.

A recomendação formulada dirigia-se especificamente ao IHRU (DGEMN)⁸⁶ relativamente a um procedimento de contratação em que se verificou a preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, que era o concurso público internacional.

Face à inexistência de procedimentos realizados pelo IHRU no ano de 2009, de valor igual ou superior aos limiares comunitários, não foi possível avaliar o efectivo acolhimento da recomendação formulada por inexistência de objecto no ano em análise.

4.1.3.5 – Contratação por ajuste directo

Recomendação n.º 5 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.

Esta recomendação foi dirigida de forma genérica a todas as entidades auditadas, visando acautelar que os procedimentos precedidos de ajuste directo com recurso a critérios materiais fossem devidamente fundamentados de facto e de direito.

Com vista à verificação do acolhimento desta recomendação foram analisados vários procedimentos de contratação precedidos de ajuste directo com recurso a critérios materiais, realizados nos termos das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 24.º e alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, relativos às seguintes entidades:

Direcção Geral das Pescas e Aquicultura

Para a aquisição de duas prestações de serviços de informática relativas ao —Programa – Registo e Transmissão de Dados Electrónicos – Notas de 1.ª Venda do Pescado”⁸⁷ e —Adaptação/Criação de novas funcionalidades no SI2P para dar cumprimento ao PROMAR – Programa Operacional Pesca 2007-2013”⁸⁸, a DGPA adoptou o procedimento de ajuste directo ao abrigo da alínea f)⁸⁹ do n.º 1

⁸⁶Relativamente ao contrato “Fontes Documentais II – Serviço de tratamento e descrição arquivísticos preliminares de unidades documentais a submeter a digitalização (3.ª fase)”, verificou-se que 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, a preterição do procedimento legalmente exigido para a realização da correspondente despesa, que era o concurso público internacional, considerando o valor do limiar comunitário aplicável no ano de 2003, de € 162.293,00 (130.000 DSE), 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. 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. A referida conduta foi objecto de responsabilidade sancionatória, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

⁸⁷No valor de € 115.311,27.

⁸⁸Esta prestação de serviços no valor de € 131.690,00 tem por objecto a aquisição de serviços para implementação de alterações no módulo de Fundos Comunitários para dar cumprimento à implementação do PROMAR – Programa Operacional Pesca 2007-2013, através da actualização do SI2P, com vista a adaptá-lo às novas regras nacionais e comunitárias e permitir a comunicação com as bases de dados do IFAP através de WebServices.

⁸⁹“Se trate de serviços informáticos de desenvolvimento de software e de manutenção ou assistência técnica de equipamentos”.



do artigo 27.º do CCP⁹⁰, com consulta a uma única entidade, com fundamento no facto de que o sistema a desenvolver constituir uma adaptação do Sistema de Informação das Pescas – SI2P⁹¹, desenvolvido desde 2005, no seguimento de um processo de adjudicação por concurso público internacional⁹², pela empresa CASE – Conceção e Arquitectura de Soluções Informáticas Estruturadas, SA, com a coordenação da DGPA, e no facto de as respectivas alterações não poderem ser feitas no âmbito do Contrato de Manutenção Evolutiva do SI2P.

Em face dos motivos justificativos invocados encontram-se reunidos os requisitos para o enquadramento das situações de facto subjacentes aos dois procedimentos de contratação referidos na alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, tendo sido dado **cumprimento** às regras legalmente aplicáveis em matéria de ajuste directo.

Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas

Para a aquisição de serviços de actualização da cartografia utilizada no parcelário e no controlo, foi autorizado, por despacho do Secretário de Estado Adjunto da Agricultura e das Pescas, datado de 25 de Agosto de 2009, a contratação a título excepcional, através do procedimento de ajuste directo ao abrigo da alínea c)⁹³ do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, com consulta aos quatro concorrentes do concurso público, em virtude de em anterior procedimento de contratação aberto por concurso público com publicação no JOUE, se ter verificado a impossibilidade de adjudicação com fundamento na alínea d) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP⁹⁴.

⁹⁰ A escolha do procedimento no caso da alínea f) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP encontra-se condicionada pelo n.º 7 deste mesmo artigo, que estabelece um critério em função do valor. No caso dos Serviços da Administração Central, a aquisição de serviços de desenvolvimento de *software* e de manutenção ou assistência técnica de equipamentos estava sujeita, no ano de 2009, nos termos da Portaria n.º 701-C/2008, de 29 de Julho, ao limiar de € 133.000.

⁹¹ O Sistema de Informação das Pescas – SI2P é um sistema modular que foi desenvolvido de forma integrada, sendo suportado por uma única base de dados, *packages* e código fonte comuns aos diferentes módulos.

⁹² No ano de 2004 foi aberto o concurso público internacional para a aquisição de serviços de manutenção aplicacional evolutiva sobre o Sistema Integrado de Informação das Pescas (SI2P) e apoio à manutenção do *site* institucional da DGPA, o qual for objecto de análise no âmbito do Relatório n.º 54/2008-2.º Secção. Este procedimento foi objecto de análise relativamente à autorização de realização de despesa para o ano de 2009, a qual correspondeu ao valor de € 252.864,12.

⁹³ *“Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante”.*

⁹⁴ No âmbito da análise das propostas, após aplicação do critério de adjudicação (o da proposta economicamente mais vantajosa) definido no programa de procedimento, verificou-se uma situação de empate das duas propostas aceites a concurso. O Programa do Concurso não previa qualquer preceito a aplicar a situações de empate, nem tão pouco o CCP define regras para o efeito, quando o critério é o da proposta economicamente mais vantajosa. Em face da referida circunstância, o Conselho Directivo do IFAP, ao abrigo do artigo 110.º do CCP, deliberou em 24 de Agosto de 2009 não adjudicar o objecto do procedimento, com o fundamento constante da alínea d) do n.º 1 do artigo 79.º do CCP, tendo sido autorizado, a título excepcional, o procedimento de ajuste directo ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, por despacho do Secretário de Estado Adjunto da Agricultura e das Pescas, de 25 de Agosto de 2009, em face das ocorrências que envolveram o concurso público em questão e dada a urgência da contratação.

A referida prestação de serviços foi adjudicada pelo valor de € 1.189.000,00, tendo o respectivo processo sido visado em sessão diária de visto da 1.ª Secção do Tribunal de Contas⁹⁵.

Considera-se que foi dado cumprimento aos preceitos legalmente aplicáveis.

Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento

A SGMEID realizou um procedimento por ajuste directo ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP⁹⁶, para a renovação do contrato de —Operacionalização da Plataforma de Compras Públicas Electrónicas”, com a Tradeforum – Soluções de Comércio Electrónico, ACE, pelo período de um ano e pelo valor de € 41.520,00, com vista a assegurar a vertente transaccional dos processos aquisitivos no que diz respeito a bens transversais, nomeadamente papel, material de escritório, consumíveis de informática, de reprografia, águas e produtos de limpeza.

Em face dos motivos justificativos invocados⁹⁷, encontram-se reunidos os requisitos para o enquadramento na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, dando-se assim, por cumpridas as regras em matéria de procedimento legalmente aplicável.

4.1.3.6 – Publicação de Anúncios

Recomendação n.º 5 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.

A recomendação formulada visou dar cumprimento às regras comunitárias relativas à publicidade no que respeita aos anúncios de pré-informação, dirigindo-se às entidades executoras dos projectos do P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico, que nos anos de 2005, 2006 e 2007, não procederam, 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 fosse igual ou superior a € 750.000.

O artigo 34.º do CCP determina também que as entidades adjudicantes devem enviar para publicação no Jornal Oficial da União Europeia, imediatamente após o início de cada exercício

⁹⁵Em 23 de Dezembro de 2009.

⁹⁶“Por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada”.

⁹⁷Esta entidade detinha o contrato “Operacionalização da Plataforma de Compras Públicas Electrónicas”. A identificação deste prestador de serviços resultou do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio nos termos da alínea d) do n.º 1 e n.º 5 do artigo 78.º do Decreto-Lei n.º 197/99 e n.º 4 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, para a “Aquisição de uma prestação de serviços para a implementação e operacionalização de Projecto-Piloto de Compras Electrónicas na vertente do MEI – Serviços de Tecnologia, desenvolvido em colaboração com a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento.



orçamental, um anúncio de pré-informação no qual indiquem, no caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de contratos de aquisição de serviços, o preço contratual estimado de todos os contratos a celebrar durante os 12 meses seguintes, quando esse preço seja igual ou superior a € 750.000⁹⁸.

No ano de 2009 apenas o IFAP, o IHRU e a DGPA celebraram contratos de prestação de serviços e aquisição de bens cujo valor foi superior a € 750.000⁹⁹. Destas entidades, apenas a DGPA procedeu à publicação do respectivo pré-anúncio de informação, conforme disposto no n.º 1 do artigo 34.º do CCP.

O IFAP¹⁰⁰ e o IHRU¹⁰¹ **não cumpriram** aquela norma e, por consequência, não acolheram a recomendação do Tribunal.

Sobre esta matéria, em sede de alegações, a Presidente do Conselho Directivo do IFAP confirmou que não procedeu, em 2009 e 2010, à publicação do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34.º do Código dos Contratos Públicos, devido —(.) *essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. Mais informou que —(.) encontra-se a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, até ao final do mês de Abril, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.*

O IHRU não se pronunciou.

⁹⁸O modo de cálculo dos preços contratuais estimados encontra-se regulado nos n.ºs 2, 3 e 6 do artigo 34.º do CCP.

⁹⁹As restantes entidades DGOTDU, SGMEID, SGMAOT, SGMOPC por não terem celebrado no ano de 2009, contratos de valor igual ou superior a € 750.000 não se encontravam obrigadas ao cumprimento da referida obrigação.

¹⁰⁰No âmbito do trabalho de campo o IFAP prestou a seguinte informação (...) *informa-se que o IFAP, através da sua Unidade de Património e Aprovisionamento (UPAP), irá no decorrer do presente ano preparar o Plano Anual de Aquisições, sendo este um instrumento fundamental para que seja possível, no início de cada ano, proceder à publicação dos anúncios de pré informação previstos no CCP*

¹⁰¹No âmbito do trabalho de campo o IHRU confirmou que não efectuou a publicação, no ano de 2009, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 34.º do CCP, informando do seguinte: —(.) *A decisão de não efectuar a referida publicação decorre da resposta obtida, por e-mail, dos serviços da Comissão Europeia (Helpdesk do TED SIMAP) ao nosso pedido de esclarecimento, conforme consta no documento anexo. Apesar da resposta que obtivemos do Helpdesk não ter sido clara, a verdade é que conduziu à interpretação que dela fizemos, ou seja que apenas careciam de publicação no Jornal Oficial da União Europeia operações que, individualmente, tivessem um preço estimado igual ou superior a 750.000€ ou 5.150.000€, consoante se tratassem de situações referidas nas alíneas a) ou b) do art.º 34.º do CCP, respectivamente, o que, no caso do IHRU, não ocorreu. O próprio teor do impresso constante no anexo I ao Regulamento (CE) n.º 1564/2005 da Comissão, a que a resposta do Helpdesk faz referência, parece-nos consolidar esta interpretação na medida em que se pretende que a entidade adjudicante especifique os contratos individuais, conforme parece resultar das Secções II.A: Objecto do Contrato (Obras) e II.B: Objecto do Contrato (Fornecimentos ou Serviços) do referido anexo. Parece-nos, por isso, que, face às dúvidas suscitadas pelo art.º 34.º do CCP e a dificuldade que, numa interpretação mais abrangente desta norma, resulta do seu cumprimento, o IHRU diligenciou no sentido de obter os devidos esclarecimentos. Dado, porém, as dúvidas que o TC suscita sobre a resposta que obtivemos do Helpdesk vamos tentar obter uma posição inequívoca da Comissão Europeia sobre a matéria, que, uma vez em nosso poder, será remetida para conhecimento (...)*

Recomendação n.º 5 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.

A recomendação formulada foi dirigida especificamente à DGPA¹⁰² e à DGEMN (actualmente IHRU)¹⁰³, que não tinham procedido à publicação de anúncio de resultados, nos termos do artigo 196.º do Decreto-Lei n.º 197/99, após a adjudicação dos contratos celebrados na sequência de concurso público internacional.

Embora a referida recomendação tenha sido dirigida a estas duas entidades, no âmbito da presente acção de acompanhamento avaliou-se, relativamente aos procedimentos de contratação seleccionados na amostra, se outras entidades estariam eventualmente obrigados ao cumprimento da referida obrigação.

À luz do CCP, a obrigação de envio de um anúncio¹⁰⁴ aos Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, no prazo de 30 dias após a adjudicação, encontra-se prevista nos n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º, relativamente aos procedimentos de concurso público com publicação de anúncio no JOUE e aos procedimentos de ajuste directo adoptados ao abrigo do disposto nas alíneas a) a c) e e) do n.º 1 do artigo 24.º, nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 25.º, nas alíneas a) a d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 26.º e nas alíneas a), b) e g) do n.º 1 do artigo 27.º, sempre que o preço contratual seja igual ou superior aos limiares comunitários.

De entre os procedimentos de contratação seleccionados na amostra não se encontrava nenhum obrigado à publicitação de anúncio (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 78.º do CCP), com excepção de um do IFAP, que no ano de 2009, procedeu à “*aquisição de serviços de actualização da cartografia utilizada no parcelário e no controlo*”, através de procedimento de ajuste directo ao abrigo do critério material previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, no valor de € 1.189.000,00, ou seja, superior aos limiares comunitários¹⁰⁵, cuja obrigação de publicitação, prevista na alínea b) do n.º 2 do artigo 78.º do CCP, foi cumprida, tendo sido **acolhida** a recomendação formulada.

No que diz respeito às restantes entidades auditadas, não foi possível avaliar o efectivo acolhimento da recomendação formulada por inexistência de objecto no ano em análise.

¹⁰²No concurso público internacional n.º 1/DGPA/2004, aberto em 2004, para prestação de serviços de informática.

¹⁰³No concurso público “*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*”.

¹⁰⁴Conforme modelo constante do anexo III ou do anexo VI ao Regulamento (CE) n.º 1564/2005, da Comissão, de 7 de Setembro.

¹⁰⁵Nos termos da Portaria n.º 701-C/2008, de 29 de Julho, o valor do limiar comunitário aplicável aos institutos públicos era de € 206.000.



4.1.4 – Obrigação de publicitação nos termos do artigo 127.º do CCP

O CCP veio consagrar, no artigo 127.º, a obrigatoriedade de publicitação no portal da *internet* dedicado aos contratos públicos, pela entidade adjudicante, de quaisquer contratos celebrados na sequência de ajuste directo¹⁰⁶, através de uma ficha conforme modelo constante do anexo III ao CCP.

A publicitação da referida ficha é condição de eficácia do respectivo contrato¹⁰⁷, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

Na presente acção de acompanhamento procedeu-se, relativamente aos procedimentos de contratação adjudicados na sequência de ajuste directo do regime geral e ajuste directo ao abrigo de critérios materiais, à verificação do cumprimento da respectiva obrigação de publicitação, concluindo-se pelo respectivo cumprimento por parte de todas as entidades adjudicantes auditadas.

5 – PLANO DE PREVENÇÃO DE RISCOS DE CORRUPÇÃO E INFRACÇÕES CONEXAS

Todas as entidades auditadas dispõem de um Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas (PPRC), dando sequência à recomendação emitida pelo Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), com excepção da ANCP, que dispõe de um Código de Ética, aprovado em Outubro de 2008 pelo Conselho de Administração, constituindo *—uma ferramenta na qual se inscrevem os princípios e valores que pautam a actuação da ANCP, bem como as normas de conduta e regras em matéria de prevenção de conflitos de interesses a que os seus Colaboradores se encontram sujeitos e assumem como intrinsecamente suas—*.

6 – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

Foi dada vista ao Excelentíssimo Procurador-Geral Adjunto que emitiu parecer de concordância.

¹⁰⁶ Independentemente de ser adoptado ao abrigo da regra geral de escolha do procedimento ou em função de critérios materiais e independentemente do objecto ou do valor do contrato.

¹⁰⁷ Quer seja reduzido a escrito quer não.

7 – EMOLUMENTOS

Nos termos dos artigos 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.ºs 139/99, de 28 de Agosto, e em conformidade com a nota de emolumentos constante do Anexo 1, são devidos os emolumentos no montante de € 17.164,00, a suportar em partes iguais pelas entidades a seguir identificadas

- ◆ Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento;
- ◆ Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- ◆ Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ Secretaria-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;
- ◆ Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano;
- ◆ Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura;
- ◆ Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.;
- ◆ Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.;
- ◆ UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.;
- ◆ Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E.



8 – DETERMINAÇÕES FINAIS

8.1 O presente relatório deve ser remetido:

- ◆ Aos Ministros de Estado e das Finanças e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior;
- ◆ Ao Secretário-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento;
- ◆ Ao Secretário-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território;
- ◆ À Secretária-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- ◆ À Secretária-Geral do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
- ◆ Ao Director-Geral das Pescas e Aquicultura;
- ◆ Ao Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P.;
- ◆ Ao Presidente do Conselho Directivo da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, I.P.;
- ◆ Ao Presidente do Conselho de Administração da Agência Nacional de Compras Públicas E.P.E.;
- ◆ Aos responsáveis individuais a quem foi notificado o relato.

8.2 Um exemplar do Relatório deve ser remetido ao competente Magistrado do Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos do disposto nos artigos 29.º, n.º 4, e 54.º, n.º 4, este aplicável por força do artigo 55.º, n.º 2, todos da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com a redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

8.3 Após a entrega do Relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal na Internet.

8.4 No prazo de seis meses deverão as entidades a quem foram dirigidas as recomendações informar o Tribunal acerca do seu acolhimento ou da respectiva justificação, em caso contrário.

Aprovado em Subsecção da 2.ª Secção do Tribunal de Contas, em 9 de Junho de 2011.

O JUIZ CONSELHEIRO RELATOR,

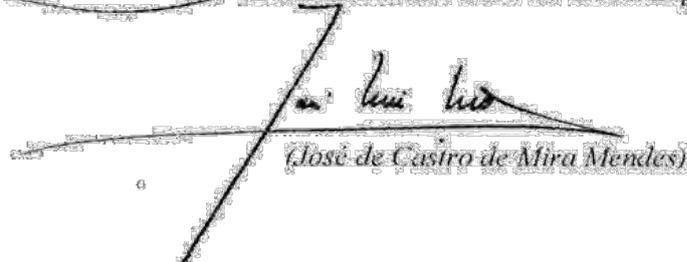


(António Augusto Pinto dos Santos Carvalho)

OS JUÍZES CONSELHEIROS ADJUNTOS,



(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)



(José de Castro de Mira Mendes)

Fui presente:

O PROCURADOR-GERAL

ADJUNTO





ANEXO 1 – 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)

Auditoria de Acompanhamento das recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao Programa –P01-Sociedade da Informação e Governo Electrónico”

Departamento de Auditoria III

Proc.º n.º 36/10-AUDIT
Relatório n.º 15/11-2.ª Secção

Entidades fiscalizadas: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano; Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, Secretaria-Geral da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I., Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas E.P.E

Entidades devedoras: Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, Secretaria-Geral do Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento, Secretaria-Geral da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, Secretaria-Geral do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Secretaria-Geral do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas E.P.E

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	3	359,97	36 205,71
Acções na área da residência oficial	88,29	406	35 845,74	
- 1% s/ Receitas Próprias				
- 1% s/ Lucros				
Emolumentos calculados				
Emolumentos ^{b)}:				
Limite mínimo (VR)				1 716,40
Limite máximo (VR)				17 164,00 ^{c)}
Emolumentos a pagar				1 716,40

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.ª S

c) Valor máximo a dividir pelas dez entidades, pagando cada uma € 1.716,40

O Coordenador da Equipa de Auditoria,

António M. Marques do Rosário
(António Marques do Rosário)

ANEXO 2 – CONTRADITÓRIO



MINISTÉRIO DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

SECRETARIA-GERAL

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

Sua referência
Proc^o 36/10 Audit.
DA III.1

Sua
comunicação

Nossa referência
807/GSG
2011-04-11

Rua de "O Século" , 51 - 3^o
1200-433 LISBOA
Telf: 213 231 500 Fax: 213 231 538
Linha Azul: 213 231 575
e-mail: relacoes_publicas@sg.maot.gov.pt
www.sg.maot.gov.pt

**AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS
ASSUNTO: NO ÂMBITO DA AUDITORIA AO "PROGRAMA PO1 - SOCIEDADE DE
INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO" DO PIDDAC.**

Recebeu esta Secretaria-Geral para alegar, o que estivesse por conveniente sobre o salientado no Relatório Auditoria de Acompanhamento das recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao "Programa PO1 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC.

Após leitura atenta do documento supra mencionado, não sendo de registar qualquer considerando que possa ser oposto, quer às conclusões quer às recomendações inseridas no mesmo, em especial dirigidas a esta Secretaria-geral, há que agradecer a menção do Tribunal de Contas, nas suas recomendações, as quais serão tidas em linha de conta.

Com os melhores cumprimentos,

A SECRETÁRIA-GERAL

Paula Gonçalves



Exmo. (a). Senhor(a)
A Auditora Coordenadora - Leonor Côrte-
Real Amaral
Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, n.º 61
1069-045 Lisboa

Sua referência	Sua data	Processo n.º	Serviço	Ofício n.º
5065 Proc. n.º 36/10 - Audit Da III.1	30-03-2011		UMC	OF/763/2011/UMC

ASSUNTO: AUDITORIA DE ACOMPANHAMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NO ÂMBITO DA AUDITORIA AO "PROGRAMA P01 - SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E GOVERNO ELECTRÓNICO" DO PIDACC

Exmos. Senhores

Gostaria em primeiro lugar de agradecer a V. Exa. o envio do Relatório da Auditoria, para exercício do contraditório, podendo desde já referir o forte contributo que o mesmo dará para o aperfeiçoamento do trabalho que desenvolvemos.

O conhecimento adquirido pela experiência e pela aquisição de competências é um contributo essencial para um melhor desempenho, assim como uma análise exterior uma fonte de identificação mais isenta.

Deste modo e na sequência da realização da Auditoria referida em epígrafe, e no que tange ao Ministério da Obras Públicas Transportes e Comunicações, nada temos a referenciar em sede de contraditório, sem embargo da justificada continuação do exame do Relatório no sentido de aperfeiçoarmos processos e critérios para os nossos próprios procedimentos de auditoria interna.

Com os melhores cumprimentos,

A Secretária-Geral

Isabel de Carvalho

DGTC 19 04 11 07875

(AC)

Rua do S. Afonso do Odeante, n.º 23, 1000-033 Lisboa
Telefone: (351) 218811000 / Fax: (351) 218870100
E-mail: sg@sg.mop.pt
URL: <http://www.sg.mop.pt>

MOP/04/09

Data de publicação: 2011.04.14 10:47

**Exmo. Senhor
Director-geral do
Tribunal de Contas**

Av. Barbosa do Bocage, 61
1169-045 Lisboa

Nossa refª/Our ref.:

Of. Nº:
386/DSA/2011

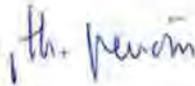
Sua refª/Your ref.:
Proc. n.º 36/10 – Audit
DA III.1

Assunto/Subject:

Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Na sequência da recepção do Vosso Ofício, datado de 30 de Março de 2011, tomámos conhecimento do relato da auditoria referida em epígrafe, dando conta do acolhimento das recomendações formuladas a esta Direcção-Geral no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Com os melhores cumprimentos



O DIRECTOR-GERAL



(Vitor Campos)

Vitor Campos
Director-Geral do Ordenamento do
Território e Desenvolvimento Urbano

Tribunal de Contas
Exma. Sra. Auditora Coordenadora
Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 • Lisboa

Data: 18-04-2011

V/Refª.: Proc. N.º 36/10 -
Audit DA III.1

N/refª.: S.CA.000.016.104

Assunto: Auditoria aos efeitos na despesa do novo Sistema Nacional de Compras Públicas (Veículos automóveis e motociclos e Seguro automóvel)

Exma. Sra. Dra. Leonor Côrte-Real Amaral,

Usando da faculdade que a lei lhe confere, vem a ANCP, E.P.E. formular os seguintes comentários relativamente ao que, no domínio das suas atribuições e competências consta do Relato da "Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao Programa P01 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico do PIDDAC", Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1.

1. Sobre as conclusões apresentadas

O "Modelo de Cálculo de Poupanças no Sistema Nacional de Compras Públicas" (doravante abreviadamente designado por "Modelo"), adoptado nos termos previstos no Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro, visa evidenciar o volume de poupança gerado anualmente no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), prevendo-se no artigo 18º dos Estatutos da ANCP aprovados por aquele diploma, a elaboração de uma conta de resultados para o efeito.

A primeira versão do Modelo foi aprovada pelo Despacho nº 60/09, de 20 de Janeiro, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, tendo ainda merecido parecer favorável da Comissão Interministerial de Compras (CIC) em 6 de Junho de 2009.

Dessa versão inicial resultava já claro, no seu ponto 1.2., que "O modelo que agora se apresenta reflecte o actual estado de desenvolvimento do próprio SNCP, ainda no seu segundo ano de existência. É expectável que, em função da crescente maturidade dos Acordos Quadro (AQ), bem como dos sistemas de informação que suportam todo o funcionamento do SNCP, o modelo evolua, contemplando níveis de poupança adicionais, análises mais finas e/ou formas de cálculo desenvolvidas com base em informação que não se encontra disponível nesta fase. Assim, a ANCP actualizará o presente modelo de cálculo de poupanças sempre que se verificarem evoluções que o justifiquem."

DCIC 20 04*11 07979

Página:1

À luz desse princípio evolutivo, e na sequência de sugestão formulada pela CIC, passaram a poder ser consideradas no Modelo a chamada "poupança processual" e a "poupança com custos de pessoal" sendo que, na realidade, só a primeira acabou por ser calculada efectivamente tendo em conta a inexistência de informação concreta sobre a segunda. Esta revisão do modelo mereceu igualmente aprovação do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, através do Despacho nº155/10, de 26 de Fevereiro.

A adopção do Modelo visou dotar o SNCP de um instrumento de medida do seu desempenho tendo como principais pressupostos de facto, a realização de um número significativo de acordos quadro (AQs) para categorias de bens e serviços transversais - tendo em atenção a previsão anual de bens e serviços a adquirir - bem como o resultado das negociações efectuadas nos procedimentos de contratação ao abrigo dos mencionados acordos quadro.

Deve reconhecer-se que a lógica de funcionamento dos acordos quadro - baseada no desenrolar de duas fases competitivas, uma por ocasião do procedimento para a sua formação, e outra aquando das aquisições concretas ao seu abrigo - colocou dificuldades especiais quanto à necessidade de compatibilizar/comparar o universo antecedente dos Contratos Públicos de Aprovisionamento (CPAs), nos quais se verificava normalmente apenas uma fase competitiva e, em regra, muito pouco exigente, com esta nova realidade, quer dos instrumentos de actuação (AQ em vez de CPA) quer do ponto de vista institucional. De facto, foi definido um modelo híbrido de gestão do SNCP, baseado numa entidade gestora central - ANCP - com unidades ministeriais de compras (UMC) e entidades compradoras (por imposição legal ou de adesão voluntária de base contratual), funcionando em rede.

A migração para este novo sistema (o SNCP) implicou, assim, a adopção de um conjunto de princípios orientadores tais como a racionalização da despesa, designadamente pela normalização dos bens a adquirir, e a geração de poupanças pela qualificação e selecção dos fornecedores com melhores preços e condições, para citar apenas alguns.

Os pressupostos de facto implícitos no Modelo, e que de certa forma consubstanciam a aposta estratégica que presidiu à criação do próprio SNCP, são:

- o instrumento standard de actuação no âmbito SNCP passa a ser o AQ;
- a cobertura dos AQs disponíveis deve ser a maior possível no que toca à despesa com bens e serviços aptos a satisfazerem necessidades transversais;
- as entidades vinculadas não compram "fora dos AQ" nas categorias que constam da Portaria de centralização (objectivo da maior agregação possível: poder negocial do estado);
- as entidades vinculadas não compram isoladamente nas categorias objecto de despacho de centralização nas UMC (idem).

A lógica interna do Modelo é consistente e teoricamente sólida, porém a razoabilidade da sua aplicação prática está intimamente relacionada com o grau de verificação e a possibilidade de medição efectiva dos mencionados pressupostos.

Cumpridos que estão três anos de existência do SNCP e de aplicação prática de acordos quadro, considera-se razoável ponderar-se sobre se a não verificação de algum ou alguns daqueles pressupostos não poderá induzir dificuldades na aplicação directa do Modelo e, dessa forma, suscitar a necessidade de o mesmo ser melhorado.

2. Sobre as recomendações formuladas no ponto 2-

2.1. Recomendação 3)a)

Compreende-se o interesse do que vem recomendado e sobre o qual nada há a opor.

2.2.Recomendação 3)b)

A ANCP procederá como recomendado, tendo em conta os interesses que a inclusão dos mencionados requisitos técnicos visam acautelar, nos limites do que resulta neste domínio do CCP e, muito especialmente, do DL 143-A/2008, de 25 de Julho e da Portaria 701-G/2008, de 29 de Julho.

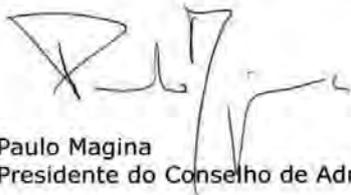
2.3. Recomendação 3)c)

A Recomendação goza naturalmente da concordância da ANCP devendo, no entanto, sublinhar-se que, com o objectivo de assegurar uma maior competitividade dos preços propostos nos acordos quadro, bem como potenciar uma maior adaptação da oferta de mercado às necessidades da Administração Pública a ANCP denunciou ao longo de 2010, na data da sua renovação, 5 acordos quadro de 1ª geração, lançando de imediato novos procedimentos tendentes à celebração de novos acordos quadro que contemplassem soluções que fossem ao encontro desta recomendação, dos quais novos AQS já se encontram em vigor.

Salienta-se finalmente que, apesar de uma melhor configuração destes novos acordos quadro à oferta de mercado e aos seus fornecedores, potenciando a possibilidade de um maior número de empresas concorrerem, podem ocorrer, porém, factos durante o procedimento de concurso que podem conduzir à exclusão de determinados fornecedores ou propostas, não controlados nem controláveis pela entidade adjudicante (ANCP), pelo que o resultado final não depende apenas da sua actuação, estando este, em última instância, condicionado pelo funcionamento normal do mercado e liberdade de actuação dos agentes económicos.

A ANCP coloca-se à inteira disposição do Tribunal de Contas para o que entender por conveniente no quadro do acompanhamento da implementação das recomendações formuladas.

Os meus cumprimentos, *Atenciosamente,*



Paulo Magina
Presidente do Conselho de Administração



Ministério da
Agricultura,
do Desenvolvimento
Rural e das Pescas



IFAP
Instituto de Financiamento
da Agricultura e Pescas

PAG. 1/1

Protocolo

Exmo. Senhor,
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

SUA REFERÊNCIA

005060

SUA COMUNICAÇÃO DE

30-03-2011

NOSSA REFERÊNCIA

012785/2011

ASSUNTO: **Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao "Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC.**
Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1

Em resposta à notificação supra identificada, junto se remetem, em anexo, as alegações e respectivos documentos de suporte, apresentadas pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., ao conteúdo do relato de auditoria ao Programa "Sociedade de 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.
(Ana Paulino)

DGTC 14 04'11 07604

Rua Castilho, n.º 45-51 1269-164 LISBOA Telefone: 21 384 60 00 Fax: 21 384 617 0 Centro de Atendimento: 21 751 39 99 NIPC/NIF: 508 136 644
Site: www.ifap.pt E-mail: ifap@ifap.pt

**Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área**

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1

**Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao
"Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC**

Nos termos da notificação constante do ofício n.º 005060, de 30.03.2011, 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 pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., através da sua 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, 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 nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e SECÇÃO 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal DO CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**

CP

necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de " servidor base" e "servidor avançado" , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;

3. na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de " servidor base" e "servidor avançado" , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e

da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.

GP



da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.

A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um

computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Informática, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaia, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos "socorremos" da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: "A ANCP não responde a questões jurídicas" (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1. do Relato: "*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes*". Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre



informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (**Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9**).

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.

Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta (**anexo 10**), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Assim, porque era convicção do IFAP e dos signatários (notificados) de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

Quanto ao referido no Ponto 27 do capítulo 1, Ponto 5 da secção 3.1 e Secção 4.1.3.6. do Relato – Falta de publicação de anúncios do artº 34 CCP em 2009 e resposta às recomendações formuladas em 2009

Na sequência da resposta facultada ao Tribunal de Contas em 12-11-2009 em sede de resposta às recomendações formuladas (**anexo 11**), de acordo com a alínea g) o IFAP não procedeu à publicação em 2009 e 2010 do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34º do Código dos



Contratos Públicos, devido essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. O IFAP encontra-se a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, até ao final do mês de Abril, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.

No entanto, na presente data está o IFAP em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos internos, informações e decisões bem como as formalidades administrativo financeira dos procedimentos em obediência ao princípio da legalidade.

Ana Paulina

PRESIDENTE DO C.D.
(Ana Paulina)

Ana Isabel Caciro Paulino
Morada Profissional - Rua Castilho, 45/51
1269-163 Lisboa

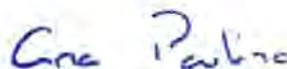
Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Proc. Nº 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Ana Isabel Caciro Paulino notificado do relato de auditoria supra identificado e na qualidade **Presidente do Conselho Directivo do IFAP desde Dezembro de 2008**, vem expor e requerer a V^a Ex.^a o seguinte:

1. Que a resposta apresentada pelo Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IFAP, I.P., através do ofício n.º 9988 de 13/04/2011, seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório, nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício do cargo no IFAP, I.P.
2. Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do presente relato.

Lisboa, 13 de Abril de 2011



DGTC 14 04'11 07603

**Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área**

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1

**Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao
"Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC**

Nos termos da notificação constante do ofício n.º 005067, de 30.03.2011, 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 pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., através da sua 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, 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 nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e SECÇÃO 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal DO CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**
2. na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1409 de 02 de Abril de 2009, as características

GP

necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de "servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;

3. na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de "servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÊS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e

da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.

CP

A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um

computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Informática, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaia, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do

Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos "socorremos" da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: " A ANCP não responde a questões jurídicas" (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1. do Relato: "*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes*". Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre

informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (**Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9**).

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.

CP

Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta (**anexo 10**), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Assim, porque era convicção do IFAP e dos signatários (notificados) de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

Quanto ao referido no Ponto 27 do capítulo 1, Ponto 5 da secção 3.1 e Secção 4.1.3.6. do Relato – Falta de publicação de anúncios do artº 34 CCP em 2009 e resposta às recomendações formuladas em 2009

Na sequência da resposta facultada ao Tribunal de Contas em 12-11-2009 em sede de resposta às recomendações formuladas (**anexo 11**), de acordo com a alínea g) o IFAP não procedeu à publicação em 2009 e 2010 do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34º do Código dos

Contratos Públicos, devido essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. O IFAP encontra-se a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, até ao final do mês de Abril, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.

CP

No entanto, na presente data está o IFAP em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos internos, informações e decisões bem como as formalidades administrativo financeira dos procedimentos em obediência ao princípio da legalidade.



PRESIDENTE DO C.D.
(Ana Paulino)

António Luís Jerónimo Lopes
Av.ª do Colégio Militar, n.º 7 – 4.º Esq.º
1500 – 179 LISBOA

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Proc. Nº 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

António Luis Jerónimo Lopes notificado do relato de auditoria supra identificado e na qualidade **Vogal do Conselho Directivo do IFAP desde Agosto 2005 até Dezembro de 2009**, vem expor e requerer a Vª Ex.ª o seguinte:

1. Que a resposta apresentada pelo Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IFAP, I.P., através do ofício n.º 9988 de 13/04/2011, seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório, nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício do cargo no IFAP, I.P.
2. Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do presente relato.

Lisboa, 13 de Abril de 2011



DTTC 14 04'11 07599

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1

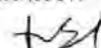
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao "Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Nos termos da notificação constante do officio n.º 005510, de 08.04.2011, 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 pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., através da sua 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, 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 nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e SECÇÃO 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal DO CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**
2. na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1409 de 02 de Abril de 2009, as características



necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de " servidor base" e "servidor avançado" , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;

3. na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de " servidor base" e "servidor avançado" , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÊS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e

da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.

A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um

computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Informática, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaía, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do

Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos "socorremos" da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: "A ANCP não responde a questões jurídicas" (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1. do Relato: "*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes*". Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre

informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (**Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9**).

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.



Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta (**anexo 10**), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Assim, porque era convicção do IFAP e dos signatários (notificados) de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

Quanto ao referido no Ponto 27 do capítulo 1, Ponto 5 da secção 3.1 e Secção 4.1.3.6. do Relato – Falta de publicação de anúncios do artº 34 CCP em 2009 e resposta às recomendações formuladas em 2009

Na sequência da resposta facultada ao Tribunal de Contas em 12-11-2009 em sede de resposta às recomendações formuladas (**anexo 11**), de acordo com a alínea g) o IFAP não procedeu à publicação em 2009 e 2010 do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34º do Código dos

Contratos Públicos, devido essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. O IFAP encontra-se a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, até ao final do mês de Abril, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.

No entanto, na presente data está o IFAP em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos internos, informações e decisões bem como as formalidades administrativo financeira dos procedimentos em obediência ao princípio da legalidade.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. S.', is centered on the page.

Francisco Brito Onofre
Rua Jorge Barradas, n.º 39 – 4.º Esq.º
1500 – 369 LISBOA

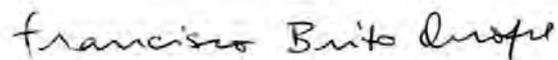
Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Francisco Brito Onofre notificado do relato de auditoria supra identificado e na qualidade **Vogal do Conselho Directivo do IFAP desde Agosto 2005 até Fevereiro de 2010**, vem expor e requerer a V.ª Ex.ª o seguinte:

1. Que a resposta apresentada pelo Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IFAP, I.P., através do ofício n.º 9988 de 13/04/2011, seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório, nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício do cargo no IFAP, I.P.
2. Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do presente relato.

Lisboa, 13 de Abril de 2011


Francisco Brito Onofre

DGTC 14 04'11 07605

**Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área**

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1

Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao "Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Nos termos da notificação constante do ofício n.º 005510, de 08.04.2011, 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 pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., através da sua 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, 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 nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e SECÇÃO 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal DO CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**
2. na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1409 de 02 de Abril de 2009, as características

necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de "servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;

3. na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de "servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÊS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e

da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.



A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Informática, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaia, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do



necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos "socorremos" da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: "A ANCP não responde a questões jurídicas" (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1. do Relato: "*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes*". Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (**Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9**).

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do



Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta (**anexo 10**), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Assim, porque era convicção do IFAP e dos signatários (notificados) de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

Quanto ao referido no Ponto 27 do capítulo 1, Ponto 5 da secção 3.1 e Secção 4.1.3.6. do Relato – Falta de publicação de anúncios do artº 34 CCP em 2009 e resposta às recomendações formuladas em 2009

Na sequência da resposta facultada ao Tribunal de Contas em 12-11-2009 em sede de resposta às recomendações formuladas (**anexo 11**), de acordo com a alínea g) o IFAP não procedeu à publicação em 2009 e 2010 do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34º do Código dos

Contratos Públicos, devido essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. O IFAP encontra-se a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, até ao final do mês de Abril, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.

No entanto, na presente data está o IFAP em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos internos, informações e decisões bem como as formalidades administrativo financeira dos procedimentos em obediência ao princípio da legalidade.

Francisco Brito Orópe

Lélio Simões Guerreiro Amado
Morada profissional: Rua Castilho, 45 a 51
1269-163 LISBOA

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/ Ref.º: **Proc. Nº 36/10-Audit DA III.1**

V/ Ofício nº. 005071, de 31/03/2011

Assunto: **Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.**

Em resposta à notificação supra identificada, junto se remetem, em anexo, as alegações e respectivos documentos de suporte, apresentadas pelo signatário ao conteúdo do relato de auditoria ao “Programa P01 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico” supra identificado, no que se refere ao ponto 4.1.3.3 e ao Anexo I, nos termos do artigo 13.º da Lei nº. 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº. 48/2006, de 29 de Agosto.

Nesta conformidade requieiro a V.ª Exa. se digne recepcionar o respectivo texto e seus anexos para todos os efeitos legais.

Com os melhores cumprimentos

Lisboa, 14 de Abril de 2011.



Anexo: Alegações e anexos

DGTC 14 04 11 07597

Lélio Simões Guerreiro Amado
Morada profissional: Rua Castilho, 45 a 51
1269-163 LISBOA

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao
“Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Nos termos da notificação constante do ofício n.º 005071, de 30.03.2011, 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, vem o signatário 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, sobre o processo supra identificado, de acordo com o abaixo reproduzido.

Quanto ao referido nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e secção 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal do Conselho Directivo do IFAP, Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**
2. na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1409, de 02 de Abril de 2009, as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de “servidor base” e “servidor avançado”, **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles

Lélio Simões Guerreiro Amado
Morada profissional: Rua Castilho, 45 a 51
1269-163 LISBOA

continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;

3. na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de " servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÊS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.

A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009),

Lélio Simões Guerreiro Amado
Morada profissional: Rua Castilho, 45 a 51
1269-163 LISBOA

porquanto os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP, cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Sistemas de Informação, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaía, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças. Era minha convicção, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Lélio Simões Guerreiro Amado
Morada profissional: Rua Castilho, 45 a 51
1269-163 LISBOA

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos "socorremos" da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: " A ANCP não responde a questões jurídicas" (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1. do Relato: "*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes*". Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (**Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9**).

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.

Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e

Lélio Simões Guerreiro Amado
Morada profissional: Rua Castilho, 45 a 51
1269-163 LISBOA

corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta (**anexo 10**), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Assim, porque era convicção do IFAP e de todos os seus responsáveis mencionados no anexo 1 do relato, que a sua actuação se pautava pelo total cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicito a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira do signatário pelos factos relatados.

Lélio Simões Guerreiro Amado

Isabel Maria da Mota Veiga e Neta
Morada Profissional - Rua Castilho, 45/51
1269-163 Lisboa

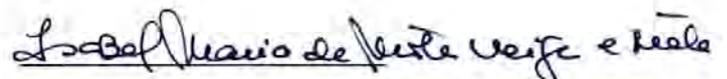
Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da
Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do
PIDDAC.

Isabel Maria da Mota Veiga e Neta notificado do relato de auditoria supra identificado e na qualidade **Chefe de Unidade desde Dezembro de 1999 até Janeiro de 2010**, vem expor e requerer a V.ª Ex.ª o seguinte:

1. Que a resposta apresentada pelo Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IFAP, I.P., através do ofício n.º 9988 de 13/04/2011, seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório, nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício do cargo no IFAP, I.P.
2. Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do presente relato.

Lisboa, 13 de Abril de 2011



DGTC 14 04'11 07602

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao
“Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Nos termos da notificação constante do ofício n.º 005072, de 30.03.2011, 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 pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., através da sua 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, 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 nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e SECÇÃO 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal DO CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**
2. na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1409 de 02 de Abril de 2009, as características

necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de “ servidor base” e “servidor avançado” , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;

3. na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de “ servidor base” e “servidor avançado” , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÊS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e

da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.

A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um

computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Informática, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaia, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do

Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos “socorremos” da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: “ A ANCP não responde a questões jurídicas” (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1. do Relato: “*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes* “. Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (**Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9**).

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.

Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta (**anexo 10**), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Assim, porque era convicção do IFAP e dos signatários (notificados) de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

Quanto ao referido no Ponto 27 do capítulo 1, Ponto 5 da secção 3.1 e Secção 4.1.3.6. do Relato – Falta de publicação de anúncios do artº 34 CCP em 2009 e resposta às recomendações formuladas em 2009

Na sequência da resposta facultada ao Tribunal de Contas em 12-11-2009 em sede de resposta às recomendações formuladas (**anexo 11**), de acordo com a alínea g) o IFAP não procedeu à publicação em 2009 e 2010 do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34º do Código dos

Contratos Públicos, devido essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. O IFAP encontra-se a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, até ao final do mês de Abril, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.

No entanto, na presente data está o IFAP em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos internos, informações e decisões bem como as formalidades administrativo financeira dos procedimentos em obediência ao princípio da legalidade.

Isabel Maria de Lurdes Veiga e Costa

Paulo Jorge Dionísio Ferreira
Morada profissional:
Rua Castilho, n.º 45-51 – Galeria
1269-164 Lisboa

Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Proc. Nº 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Paulo Jorge Dionísio Ferreira notificado do relato de auditoria supra identificado e na qualidade de técnico superior desde 1998, vem expor e requerer a Vª Ex.ª o seguinte:

1. Que a resposta apresentada pelo Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IFAP, I.P., através do ofício n.º 9988/2011, de 13/04/2011, seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório, nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício do cargo no IFAP, I.P.
2. Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do presente relato.

Lisboa, 14 de Abril de 2011



DGTC 14 04 11 07601

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1

Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao "Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Nos termos da notificação constante do ofício n.º 005074, de 30.03.2011, 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 pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., através da sua 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, 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 nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e SECÇÃO 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal DO CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**



2. na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1409 de 02 de Abril de 2009, as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de " servidor base" e "servidor avançado" , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;
3. na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de " servidor base" e "servidor avançado" , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e

da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.



A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Informática, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaía, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem



necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos "socorremos" da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: " A ANCP não responde a questões jurídicas" (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1, do Relato: "*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes*". Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre

informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (**Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9**).

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do



referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.

Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta (**anexo 10**), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Assim, porque era convicção do IFAP e dos signatários (notificados) de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

Quanto ao referido no Ponto 27 do capítulo 1, Ponto 5 da secção 3.1 e Secção 4.1.3.6. do Relato – Falta de publicação de anúncios do artº 34 CCP em 2009 e resposta às recomendações formuladas em 2009

Na sequência da resposta facultada ao Tribunal de Contas em 12-11-2009 em sede de resposta às recomendações formuladas (**anexo 11**), de acordo com a alínea g) o IFAP não procedeu à publicação em 2009 e 2010 do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34º do Código dos

Contratos Públicos, devido essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. O IFAP encontra-se a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, até ao final do mês de Abril, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.



No entanto, na presente data está o IFAP em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos internos, informações e decisões bem como as formalidades administrativo financeira dos procedimentos em obediência ao princípio da legalidade.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Paulo Jorge Dias Figueira". The signature is fluid and cursive, with a large initial 'P' and 'F'.

Emmanuel Rodrigues Miguel Bensassy
Morada profissional:
Rua Castilho, 45/51 - Galeria
1269-164 Lisboa

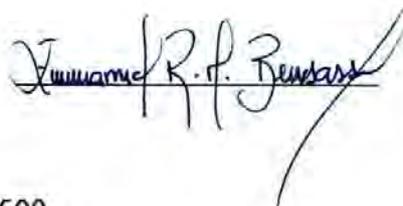
Exmo. Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Proc. Nº 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Emmanuel Rodrigues Miguel Bensassy notificado do relato de auditoria supra identificado e na qualidade de **Administrativo, subscritor das Informações mencionada no Relato**, vem expor e requerer a V^a Ex.^a o seguinte:

1. Que a resposta apresentada pelo Conselho Directivo do Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, IFAP, I.P., através do ofício n.º 9988 , de 13/04/2011, seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório, nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período correspondente ao exercício do cargo no IFAP, I.P.
2. Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se esclarecidamente acerca do presente relato.

Lisboa, 14 de Abril de 2011



DGTC 14 04'11 07600

Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1

Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao "Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico" do PIDDAC

Nos termos da notificação constante do ofício n.º 005073, de 30.03.2011, 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 pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., através da sua 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, 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 nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e SECÇÃO 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal DO CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**



2. na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1409 de 02 de Abril de 2009, as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de "servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;

3. na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de "servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÊS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior

quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.

A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos



pelo Departamento de Informática, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaia, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos "socorremos" da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: "A ANCP não responde a questões jurídicas" (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1. do Relato: "*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes*". Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre

informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (**Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9**).

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.

Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta (**anexo 10**), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Assim, porque era convicção do IFAP e dos signatários (notificados) de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

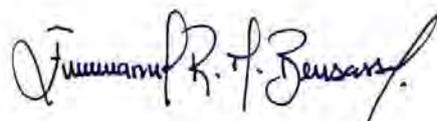
Quanto ao referido no Ponto 27 do capítulo 1, Ponto 5 da secção 3.1 e Secção 4.1.3.6. do Relato – Falta de publicação de anúncios do artº 34 CCP em 2009 e resposta às recomendações formuladas em 2009

Na sequência da resposta facultada ao Tribunal de Contas em 12-11-2009 em sede de resposta às recomendações formuladas (**anexo 11**), de acordo com a alínea g) o IFAP não procedeu à publicação em 2009 e 2010 do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34º do Código dos

Contratos Públicos, devido essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos

dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. O IFAP encontra-se a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, até ao final do mês de Abril, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.

No entanto, na presente data está o IFAP em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos internos, informações e decisões bem como as formalidades administrativo financeira dos procedimentos em obediência ao princípio da legalidade.



José Egídio Barbeito
Morada Profissional – Embaixada Roma
Viale Liegi, 21
00198, Roma
Itália

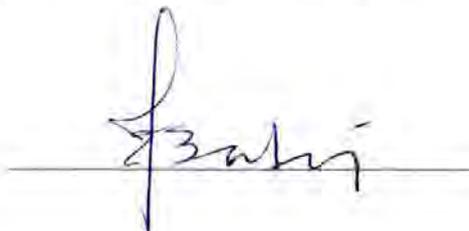
Exmo. Senhor
Director Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 – 045 LISBOA

Proc. Nº 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria
ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

José Egídio Barbeito, notificado do relato de auditoria supra identificado e na qualidade
de Vogal do Conselho Directivo desde Dezembro 2008 até Junho 2010, vem expor e
requerer a V^a Ex.^a. o seguinte:

1. Que a resposta apresentada pelo Conselho Directivo do Instituto de
Financiamento da Agricultura e Pescas, IFAP, I.P., através do ofício nº 9988 de
13/04/2011, seja extensiva ao signatário para efeitos de contraditório,
nomeadamente, nas matérias directamente relacionadas com o período
correspondente ao exercício do cargo no IFAP, I.P.
2. Entende assim o signatário que, só com a consideração de todos estes
procedimentos e informações, poderá o Tribunal analisar e pronunciar-se
esclarecidamente acerca do presente relato.

Roma, 20 de Abril de 2011



DGTC 28 04'11 08328

1/6 *fr*

**Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área**

**Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1
Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da
Auditoria ao "Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico"
do PIDDAC**

Nos termos da notificação constante do ofício n.º 005508, de 08.04.2011, 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 pelo Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas, I.P., IFAP, I.P., através da sua 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, 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 nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e SECÇÃO 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal DO CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**

2. na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1409 de 02 de Abril de 2009, as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de " servidor base" e "servidor avançado" , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;

3. na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de " servidor base" e "servidor avançado" , **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÊS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único

3/6
fi

fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.

A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

416 f -

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Informática, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaia, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos "socorremos" da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: "A ANCP não responde a questões jurídicas" (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1. do Relato: "*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes*". Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da

1/6
fin

Igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos (**Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9**).

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.

Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta (**anexo 10**), já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

Assim, porque era convicção do IFAP e dos signatários (notificados) de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

Quanto ao referido no Ponto 27 do capítulo 1, Ponto 5 da secção 3.1 e Secção 4.1.3.6. do Relato – Falta de publicação de anúncios do artº 34 CCP em 2009 e resposta às recomendações formuladas em 2009

66
fin

Na sequência da resposta facultada ao Tribunal de Contas em 12-11-2009 em sede de resposta às recomendações formuladas (**anexo 11**), de acordo com a alínea g) o IFAP não procedeu à publicação em 2009 e 2010 do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, devido essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. O IFAP encontra-se a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, até ao final do mês de Abril, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.

No entanto, na presente data está o IFAP em condições de assegurar que estão a ser cumpridos todos os formalismos legalmente exigidos a nível de procedimentos internos, informações e decisões bem como as formalidades administrativo financeira dos procedimentos em obediência ao princípio da legalidade.



Exmo. Senhor,
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Assunto: Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC.

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1

V/ REF. 005060, de 30/03/2011

Em resposta à notificação supra identificada, junto se remetem, em anexo, as alegações e respectivos documentos de suporte.

Nesta conformidade requieiro a V.^a Exa. se digne recepcionar o respectivo texto e seus anexos para todos os efeitos legais.

Com os melhores cumprimentos



DGTC 04 05'11 08786

**Exmo. Senhor
Juiz Conselheiro da Área**

Assunto:

Proc. N.º 36/10-Audit DA III.1

Auditoria de Acompanhamento das Recomendações formuladas no âmbito da Auditoria ao “Programa P01 – Sociedade de Informação e Governo Electrónico” do PIDDAC

Em resposta à notificação constante do ofício n.º 005060, de 30.03.2011, desse Tribunal de Contas (TC), venho por esta via aduzir as alegações consideradas pertinentes, relativamente às conclusões e recomendações proferidas no âmbito do relato de auditoria supra referenciado.

Quanto ao referido nos Pontos 24,25,26 do capítulo 1 e SECÇÃO 4.1.3.3 do Relato

Relativamente aos três casos constantes do relato:

1. Na aquisição de um computador portátil cuja abertura de procedimento foi autorizada por despacho de 26 de Maio 2009, do Vogal DO CD Dr. Francisco Brito Onofre, as características solicitadas não se enquadravam no acordo quadro, porquanto os equipamentos deste AQ continham placa gráfica com memória partilhada e o IFAP pretendia equipamento com placa gráfica dedicada. O IFAP consultou as empresas CYBERGAL, CIL, PAMAFE e CPCSI, empresas fornecedoras no âmbito do AQ, tendo sido adjudicado à CYBERGAL pelo valor de 1 070,58€. **Importa salientar que poderia ter sido utilizado o procedimento de ajuste directo simplificado, nos termos do artigo 128º do CCP;**
2. Na aquisição de dois servidores de produção, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1409 de 02 de Abril de 2009, as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto, nas opções de “servidor base” e “servidor avançado”, **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que nenhum deles continham processadores Hexa-Core, requisito necessário para o sistema de controlo, que permitia uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP

consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 19 900,00€;

3. Na aquisição de três servidores de teste, cuja abertura de procedimento foi autorizada por deliberação do Conselho Directivo nº 1411, de 02 de Abril de 2009. as características necessárias não se enquadravam no AQ, porquanto nas opções de "servidor base" e "servidor avançado", **com um único fornecedor – BASE 2**, constatou-se que o material existente apenas suportava até ao máximo de 2 processadores, não respondendo ao requisito de ter que suportar até 4 processadores e ainda, a velocidade dos processadores era de 2.00 Ghz, sendo o requisito mínimo exigido de 2.83Ghz, requisitos que permitiam uma maior capacidade de processamento e capacidade de expansão. O IFAP consultou as empresas CIL, EDNI, NORMÁTICA, INFORFOCO, INFORMÁTICA EL CORTE INGLÊS e PROLÓGICA, tendo sido adjudicado à EDNI pelo valor de 26 982,00€.

As aquisições referidas nos pontos 2 e 3 fazem parte do processo de implementação do projecto iDigital, que se insere no âmbito da medida 302 do SIMPLEX e no qual se enquadra a estruturação e o desenvolvimento de uma metodologia de trabalho e de uma solução informática que, dentro da estratégia de trabalho do projecto, permite a desmaterialização das tarefas de execução e recolha de resultados de controlo, cujos procedimentos tinham prazos reduzidos para implementação considerando que estavam em causa a execução dos controlos de 2008 e 2009, sendo que o não cumprimento dos prazos originaria avultadas penalizações financeiras para o IFAP e para o Estado Português.

Importa salientar, que estas aquisições de servidores poderiam ter sido enquadradas em procedimentos de ajuste directo com consulta a um único fornecedor, nos termos do artigo 112º e 114º do CCP; no entanto, com respeito pelos princípios da transparência, igualdade e da concorrência, o IFAP privilegiou a adopção de procedimentos com consulta a uma maior quantidade de fornecedores, desta forma conseguindo, também, propostas mais vantajosas do ponto de vista económico.

A celebração de Acordos Quadro pela ANCP e os procedimentos a implementar pelo IFAP para as aquisições através destes, tiveram início no IFAP com a utilização do Acordo Quadro relativo a Equipamento Informático – AQ6 – EI, **que entrou em vigor em 02-03-2009** (Aviso nº 11256/2009) porquanto, os outros Acordos Quadro em vigor nessa data, ainda não tinham sido utilizados pelo IFAP, estando todos os intervenientes (IFAP, a própria ANCP e muitas entidades vinculadas) em processo de recolha de informação e experiência e cujo funcionamento foi melhorando progressivamente, sendo que nos casos em apreço, a aquisição dos servidores e do portátil, cujos procedimentos foram autorizados, respectivamente, em **Abril e Maio de 2009**, foram dos primeiros casos no IFAP com consulta a AQ, sendo que as dúvidas surgiram no 1º dia de entrada em vigor do

referido AQ, conforme email de 02-03-2009 remetido à ANCP cuja resposta só chegou ao IFAP em 07-06-2009 (**Anexo 1**).

Para a aquisição dos equipamentos informáticos em causa, o processo teve origem no Departamento de Sistemas de Informação que identificou a necessidade e as especificidades do material a adquirir. Por questões de *know-how*, foi esse Departamento que procedeu à consulta dos Acordos-Quadro, para aferir se o material pretendido fazia parte dos mesmos e remeteu essa informação para o Departamento Financeiro, que procedeu à abertura do adequado procedimento nos termos do Código dos Contratos Públicos.

Era entendimento do IFAP, que as aquisições de bens e serviços cujas características e especificidades constavam dos Acordos-Quadro e, não sendo contratadas pela Unidade Ministerial de Compras (UMC), deveriam ser efectuadas, obrigatoriamente, através dos Acordos-Quadro. Caso o IFAP pretendesse que tais aquisições de bens e serviços fossem efectuadas fora daqueles Acordos, por motivos justificados, então deveria solicitar uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007.

Não foi essa a situação verificada nos casos em análise na presente auditoria, porquanto nos bens a adquirir, nomeadamente, servidores de produção, servidores de teste e desenvolvimento e ainda, um computador portátil, as características e especificidades dos equipamentos necessários e requeridos pelo Departamento de Informática, não se identificavam com as características técnicas dos equipamentos constantes dos Acordos-Quadro e, nestes casos, era entendimento do IFAP que poderia livremente consultar o mercado através do procedimento adequado ao caso, sendo que esta consulta recaia, em regra, em empresas que constavam no referido AQ (caso do portátil), sem necessidade de efectuar previamente o pedido de autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças. Era convicção do IFAP, que essa autorização só era necessária para as aquisições referidas no parágrafo anterior.

Importa sublinhar que o Acordo Quadro de equipamento informático entrou em vigor em 02 de Março de 2009 e as aquisições em apreço foram autorizadas em Abril e em Maio de 2009, altura em que muitas dúvidas surgiram relativamente aos procedimentos correctos a implementar. O IFAP questionou a ANCP, em relação a diversas situações, por telefone, por email (**anexo 1 e 2**) e até presencialmente (para as questões da plataforma electrónica). Também nos “socorremos” da Unidade Ministerial de Compras (UMC), entidade com maior proximidade da ANCP, sendo uma das respostas à questão colocada: “ A ANCP não responde a questões jurídicas” (**anexo 3**). Também em reunião realizada com a UMC e todos os organismos do MADRP, tivemos oportunidade de expor dúvidas que a UMC levantou junto da ANCP e concluiu-se que, efectivamente, havia dificuldade da parte da ANCP em dar respostas.

Também, como refere o Ponto 17 do Capítulo 1. do Relato: “*A celebração de acordos quadro e o convite aos co-contratantes assegura a competitividade dos preços obtidos pelas entidades adquirentes. Verifica-se, no entanto, em várias situações, que os preços propostos e incluídos nos*

acordos – preços máximos – são superiores aos preços correntes no mercado, fazendo depender a efectiva concorrência do próprio procedimento realizado pelas entidades adquirentes “. Ora, nestes casos em concreto, constatados pelo IFAP, era nossa convicção que seria efectuado o pedido de excepção, justificadamente, para aquisição do produto fora do acordo quadro.

Apesar das contingências nos casos relativos aos Acordos Quadro (dúvidas e falta de experiência na matéria), o IFAP actuou sempre com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento, da transparência e da concorrência, designadamente na consulta a vários fornecedores, promoveu a análise dos produtos a adquirir, por equipas com *know-how* técnico, e procurou estar sempre informado e informar os intervenientes nos processos de aquisição, de todas as alterações aos Acordos-Quadro, conforme emails juntos **(Anexos 4, 5, 6, 7, 8, 9)**.

Nos termos do nº 2 do artigo 3º do Decreto-Lei nº 37/2007, de 19 de Fevereiro de 2007, o IFAP é uma entidade compradora vinculada. Assim, com a entrada em vigor dos Acordos-Quadro, qualquer contratação directa, fora do âmbito dos mesmos deverá ter uma prévia autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, nos termos do ponto 4 do artigo 5º do referido diploma legal e, efectivamente, nos casos em apreço, tal pedido não foi efectuado, por falta de esclarecimento até então existente sobre a interpretação da lei.

Graças ao esforço de esclarecimento sobre a interpretação da lei e a um sistema de controlo interno eficaz, o IFAP teve oportunidade de detectar e alterar procedimentos incorrectos e corrigir o procedimento relativo ao pedido prévio de autorização expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando o material com determinadas características e especificidades, não constava dos Acordos-Quadro.

Ainda, no sentido de uniformizar procedimentos, o IFAP elaborou o projecto de Norma de Procedimentos cuja cópia se junta **(anexo 10)**, já remetida ao Tribunal de Contas em 12-11-2009, em sede de resposta às recomendações. Esta Norma encontra-se em alteração, face aos novos procedimentos com a utilização das plataformas electrónicas.

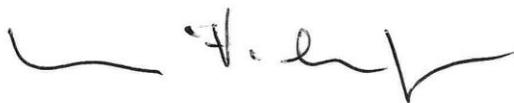
Assim, porque era convicção do IFAP de que a sua actuação se pautava pelo cumprimento da lei, dos procedimentos e normativos vigentes, do interesse público e dos interesses financeiros do IFAP e do Estado Português, solicita-se a esse Meritíssimo Tribunal que, relativamente às situações apontadas no relato, se digne considerar válidos os contratos celebrados e relevar a eventual responsabilidade disciplinar, civil e financeira pelos factos relatados.

Quanto ao referido no Ponto 27 do capítulo 1, Ponto 5 da secção 3.1 e Secção 4.1.3.6. do Relato – Falta de publicação de anúncios do artº 34 CCP em 2009 e resposta às recomendações formuladas em 2009

Na sequência da resposta facultada ao Tribunal de Contas em 12-11-2009 em sede de resposta às recomendações formuladas **(anexo 11)**, de acordo com a alínea g) o IFAP não procedeu à publicação em 2009 e 2010 do anúncio de pré-informação estabelecido no artigo 34º do Código

dos Contratos Públicos, devido essencialmente a alterações diversas na Estrutura Orgânica do IFAP que impediu de implementar o Plano Anual de Aquisições, instrumento fundamental para recolha dos dados para a publicação do referido anúncio. Outra condicionante é o facto de existir alguma dificuldade em proceder à previsão de despesas nos montantes estipulados, considerando os constrangimentos orçamentais a que o IFAP esteve sujeito. Mais acrescento que é do meu conhecimento que o IFAP encontra-se actualmente a compilar a informação necessária para proceder à publicação dos anúncios referidos, dos procedimentos relativos às contratações que, no âmbito do artigo 34º do Código dos Contratos Públicos, serão efectuadas previsivelmente em 2011.

Respeitosos cumprimentos,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of fluid, connected strokes. The signature is centered horizontally below the text 'Respeitosos cumprimentos,'.