

Proc.º n.º 9/2009 – Audit. 1.ª S

RELATÓRIO N.º 1/2012 – Audit./1ª S.



*AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO CONCOMITANTE À
FUNDAÇÃO INATEL,
NO ÂMBITO DO CONTRATO DE
“LICENÇA DE USO E MANUTENÇÃO DE SOFTWARE” –
contratos adicionais*



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. METODOLOGIA DO TRABALHO	4
3. APRECIÇÃO	5
4. IDENTIFICAÇÃO DOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS	32
5. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	33
6. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	43
7. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	44
8. CONCLUSÕES.....	45
9. DECISÃO	47
FICHA TÉCNICA.....	49
ANEXO I.....	50
ANEXO II.....	51
ANEXO III.....	52
ANEXO IV	53
ANEXO V	56



Tribunal de Contas



Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres – INATEL¹ remeteu ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia, o contrato de “*Licença de Uso e Manutenção de Software*”, celebrado em 30.12.2005, com a empresa “*SAP Portugal – Sistemas, Aplicações e Produtos Informáticos, Sociedade Unipessoal, Lda.*”, pelo valor de 347.326,20 euros (s/IVA), o qual foi visado em sessão diária de visto de 30.03.2006.²

O primeiro, segundo e terceiro contratos adicionais ao contrato supra identificado, foram, posteriormente, remetidos a este Tribunal, para efeitos do n.º 2 do artigo 47.º da Lei n.º 98/97, de 26.08³, ao abrigo dos ofícios n.ºs GD 55/2008, de 21.01.2008, GD/376, de 03.06.2008 e GD\586/08, de 07.08.2008.

Na sequência de uma análise preliminar feita aos três contratos adicionais e à documentação inserta nos respetivos processos⁴ e que incidiu sobre o objeto e fundamentação de cada um deles, foram solicitados esclarecimentos complementares ao organismo⁵, os quais foram remetidos atempadamente a este Tribunal⁶.

De acordo com a deliberação tomada pelo Plenário da 1.ª Secção, em 26.05.2009, ao abrigo do disposto nos artigos 49.º, n.º 1, alínea a) *in fine*, e 77, n.º 2, alínea c), da LOPTC, foi determinada a realização de uma auditoria ao contrato de “*Licença de Uso e Manutenção de Software*” – contratos adicionais.

¹ O Instituto passou a Fundação INATEL, na sequência da publicação do Decreto-Lei (DL) n.º 106/2008, de 25.06, no entanto, a designação adotada no presente Relatório será INATEL.

² Processo n.º 174/2006.

³ Republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29.08, e alterada pelas Leis n.ºs 35/2007, de 13.08 e 3-B/2010, de 28.04, adiante designada LOPTC. Posteriormente à data dos factos relatados foi alterada pelas Leis n.ºs 61/2011, de 07.12 e 2/2012, de 06.01.

⁴ Dossiês n.ºs 62, 316 e 429/2008.

⁵ Ofício da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) n.º 662, de 15.01.2009.

⁶ Ofício com a ref. ADM/47, de 30.01.2009.



2. METODOLOGIA DO TRABALHO

Os objetivos da presente ação de fiscalização concomitante consistem, essencialmente, na análise da legalidade do ato adjudicatório que antecedeu a celebração dos contratos adicionais e dos atos materiais e financeiros decorrentes da sua execução, assim como no apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

O estudo dos contratos em apreço consubstanciou-se na documentação inserta nos respetivos processos, bem como nos esclarecimentos e documentos complementares entretanto solicitados ao INATEL, os quais foram, oportunamente, remetidos a este Tribunal⁷.

Após o estudo de toda a documentação, foi elaborado o respetivo relato da auditoria, no qual se procedeu ao enquadramento jurídico dos factos apurados e à identificação dos seus responsáveis, notificado para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13.º da LOPTC, na sequência de despacho judicial de 25.10.2010, aos aí indiciados responsáveis José Augusto Perestrello Alarcão Troni, Presidente, Luís Ressano Garcia Lamas e Vítor Hugo da Rocha Ventura, Vice-Presidentes, membros à data da Direção do INATEL e ainda ao atual Presidente do Conselho de Administração da Fundação INATEL, Vítor Manuel Ramalho⁸.

Todos se pronunciaram sobre o conteúdo do relato, dentro do prazo fixado para o efeito (20 dias)⁹, de forma individual¹⁰, tendo as respectivas alegações sido tomadas em consideração na elaboração do presente Relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

⁷ Ofícios com as refs. ADM/47 e ADM/472, de 30.01.2009 e 13.11.2009, respetivamente.

⁸ Ofícios da Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) n.ºs 18310, 18311, 18312 e 18313, de 28.10.2010.

⁹ Despacho proferido em 25.10.2010.

¹⁰ As alegações foram apresentadas em documentos individuais - cfr. Documentos com registo de entrada nesta DGTC em 17.11.2010, 22.11.2010, 26.11.2010 e 07.12.2010.



Tribunal de Contas

3. APRECIÇÃO

3.1. Contrato inicial

Descrição	Data de celebração	Valor (s/IVA) (1)	Prazo de execução	Data previsível do termo do fornecimento	Tribunal de Contas	
					Nº proc.º	Data do visto
Aquisição de licenças SAP	30.12.2005	347.326,20 €	Perpétua	N/A	174/06	30.03.06 - S.D.V.

O contrato *sub júdice* foi precedido de ajuste direto¹¹, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06, tendo sido adjudicado o referido fornecimento por deliberação da Direção do INATEL de 29.12.2005, ao abrigo de delegação de competências concedida pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social¹².

O referido contrato integra a aquisição de licença de uso de software, no valor de 296.860,00 euros, bem como a respetiva manutenção anual, no valor de 50.466,20 euros para o ano de 2006.

A identificação detalhada dos produtos que constituem o objeto do contrato inicial consta do Anexo I a este Relatório.

Refira-se, ainda, que o INATEL, num dos esclarecimentos prestados a este Tribunal¹³, procedeu a "*um enquadramento prévio de índole mais genérica*", como o próprio serviço qualificou, no qual é dado enfoque ao facto de o INATEL ter aderido a um contrato previamente celebrado entre o IIESS e a SAP Portugal, ou seja:

*"Na verdade, o projecto SAP não é um projecto pensado ou concebido pela INATEL: o projecto SAP é, para a INATEL, uma questão de adesão a um contrato firmado (...).
(...)"*

¹¹ Entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (sendo parte o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade Social – IIESS –, por cessão do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social – IGFSS) e a SAP Portugal – Sistemas, Aplicações e Produtos Informáticos, Sociedade Unipessoal, Lda., foi celebrado em 18.06.2001, o Contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software, do qual resultou a concessão de uma licença não exclusiva e perpétua de utilização do *software* e de outros documentos/elementos.

Este contrato previa a adesão de terceiros ao referido contrato, tendo a adesão do INATEL sido deliberada, como se disse, em reunião de 29.12.2005.

¹² Despacho n.º 22 782/2005, de 13.10, publicado em Diário da República, 2.ª série, em 04.11.2005.

¹³ Ofício com a ref. ADM/47, de 30.01.2009.



Tribunal de Contas

Sublinhe-se, ainda:

- A necessidade de harmonizar «ferramentas» entre os diversos organismos da Administração Pública no âmbito do projecto POCP;
- Ser a solução mais viável, atendendo a que o próprio IESS ainda estudava a possibilidade de realização de um contrato de aprovisionamento público sobre as mesmas licenças;
- O projecto RIGORE, ao qual o então INATEL IP aderiu, supor a implementação das licenças SAP (...);
- As vantagens financeiras que o então INATEL IP como entidade individual – sem a adesão ao referido contrato, IIESS – SAP Portugal -, não conseguiria obter (...).”

3.2. Contratos adicionais

N.º	NATUREZA	DATA DA CELEBRAÇÃO	DATA DO INÍCIO DE EXECUÇÃO	VALOR (S/IVA) (2)	VALOR ACUMULADO (3) =(1) +(2)	%		PRAZO DE EXECUÇÃO	DATA PREVISÍVEL DO TERMO
						CONT. INICIAL	ACUMUL.		
1.º	Prestação de serviços	28.12.2007	08.01.2008 ¹⁴	349.566,00 €	696.892,20 €	100,64	100,64	--	30.06.2008
2.º	Prestação de serviços	29.05.2008	29.05.2008	0,00 €	696.892,20 €	--	100,64	N/A	29.05.2008
3.º	Prestação de serviços	28.04.2008	11.01.2008 ¹⁵	349.000,00 €	1.045.892,20 €	100,48	201,12	Máximo de 66 dias	17.03.2008

3.2.1. Objeto dos adicionais

3.2.1.1. Primeiro Adicional

Em 21.01.2008, o INATEL remeteu ao Tribunal de Contas o primeiro contrato adicional ao contrato identificado em 3.1., celebrado em 28.12.2007, relativo à “Aquisição de serviços para a implementação de novas funcionalidades SAP”, pela importância de **349.566,00**

¹⁴ A informação relativa à data de início de execução dos serviços mostra-se divergente em três dos campos de preenchimento do documento elaborado nos termos do Anexo à Resolução n.º 96/2006: no ponto 2/c) e no mapa constante do ponto 3., consta a dia 11.01.2008, enquanto no ponto 2/i) consta o dia 08.01.2008. Acresce referir que na Proposta n.º DC_0112_01_2007, de 13.08.2007, concretamente no Plano Global dos Serviços Propostos surge como data de início de execução, o próprio dia da proposta, sem prejuízo da entrega da versão definitiva a 28.08.2007, conforme previsto no referido documento.

¹⁵ No documento preenchido de acordo com o Anexo à Resolução n.º 96/2006, é referido que “não se consegue definir com precisão a data de início dos serviços”, mas no ponto 2/c) do mesmo indica-se como data de início de execução, 11.01.2008, enquanto no ofício de remessa do processo para fiscalização concomitante é referido que “A natureza complementar do objecto contratual relativamente aos serviços que vêm sendo, já, prestados é de tal forma acentuada e o grau de imbricação da actividade tão sólido, que se torna especialmente difícil, e até artificial, a determinação do início dos mesmos.”



Tribunal de Contas

euros (s/IVA), que representa um acréscimo de **100,64%** relativamente ao contrato inicial, a realizar num período de aproximadamente 6 meses, assumindo-se como data previsível para o termo do mesmo, 30.06.2008¹⁶.

Nos termos do n.º 1.1. da cláusula primeira deste contrato, o seu objeto “(...) *é constituído pela prestação dos Serviços, por parte da SAP ao CLIENTE, que os aceita, com o conteúdo e alcance descritos na Proposta*”, acrescentando-se no n.º 1.3. da mesma cláusula que “*A obrigação da SAP na prestação dos Serviços traduz-se em colocar à disposição do CLIENTE os serviços dos seus consultores durante um determinado período de tempo*”.

A identificação detalhada dos serviços que constituem o objeto deste contrato adicional, resulta da Proposta anexa ao mesmo, conjugada com o documento preenchido de acordo com o Anexo à Resolução n.º 96/2006, remetido pelo INATEL, constando do Anexo II a este Relatório.

3.2.1.2. Segundo Adicional

Em 03.06.2008, o INATEL remeteu ao Tribunal de Contas um outro Adicional ao contrato identificado em 3.1., celebrado em 29.05.2008, denominado, “*ANEXO SAP Business Suite – Ampliação do número de utilizadores*”, o qual não representa qualquer encargo pecuniário ou outra forma de contrapartida, tratando-se de uma concessão de licença de utilização de software a título definitivo e perpétuo.

Com efeito, pelo presente contrato a SAP concede ao INATEL e este aceita da SAP, uma alteração das categorias de utilizadores nomeados e licenciados em 30.12.2005, constantes do ANEXO B AO CONTRATO DE LICENÇA DE USO E MANUTENÇÃO DE SOFTWARE (Anexo mySAP Business Suite).

Na cláusula primeira é adicionado e definido um novo tipo de utilizadores nomeados – B2B Users –, que não constava do contrato inicial celebrado entre o INATEL e a SAP, mas que estava previsto no contrato celebrado entre o Ministério do Trabalho e da Solidariedade

¹⁶ A informação relativa ao preço e ao prazo deste adicional resulta da Proposta anexa ao mesmo, conjugada com o documento preenchido de acordo com o Anexo à Resolução n.º 96/2006.



Tribunal de Contas

Social (IGFSS) e a SAP Portugal – Sistemas, Aplicações e Produtos Informáticos, Sociedade Unipessoal, Lda.¹⁷.

Nos termos da cláusula segunda do referido contrato, “*Na sequência do pedido do Cliente, para alteração das categorias de utilizadores nomeados licenciados (...), acordou-se que a distribuição passa a ser a seguinte sem alteração, mantendo-se o mesmo valor líquido do contrato*”.

Utilizadores Licenciados	Número de Utilizadores Licenciados		Alterações
	Contrato Inicial	Aditamento	
Developer Users	<u>1</u>	<u>1</u>	=
Professional Users	<u>60</u>	<u>60</u>	=
Limited Professional Users	<u>80</u>	<u>80</u>	=
Employee Users	<u>360</u>	<u>50</u>	-310
B2B Users	--	<u>496</u>	+496

3.2.1.3. Terceiro Adicional

Em 07.08.2008, o INATEL remeteu ao Tribunal de Contas o terceiro contrato adicional ao contrato identificado em 3.1., celebrado em 28.04.2008, relativo à “*Extensão do Projecto INATEL Digital da fase de preparação de arranque e entrada em produção*”, pela importância de **349.000,00 euros** (s/IVA), que representa um acréscimo de **100,48%** relativamente ao contrato inicial, a realizar no máximo de 66 dias¹⁸.

Nos termos do n.º 1.1. da cláusula primeira deste contrato, o seu objeto “*(...) é constituído pela prestação dos Serviços, por parte da SAP ao CLIENTE, que os aceita, com o conteúdo e alcance descritos na Proposta*”, acrescentando no n.º 1.3. da mesma cláusula que “*A obrigação da SAP na prestação dos Serviços traduz-se em colocar à disposição do CLIENTE os serviços dos seus consultores durante um determinado período de tempo*”.

A identificação detalhada dos serviços que constituem o objeto do presente contrato adicional, assim como as condições financeiras ora contratadas, constam do Anexo III a este Relatório.

¹⁷ No Anexo B constam os utilizadores B2B, ainda que “*não definidos*”, referindo-se, ainda, no n.º 2 da cláusula terceira, que o IGFSS poderá vir a efetuar licenciamentos adicionais, beneficiando do mesmo nível de descontos e utilizando uma distribuição pelas diferentes categorias de utilizadores nele previstas.

¹⁸ A informação relativa ao preço e ao prazo do presente adicional resulta da Proposta do adjudicatário, conjugada com o documento preenchido de acordo com o Anexo à Resolução n.º 96/2006.



Tribunal de Contas

Da análise da Proposta do adjudicatário constatou-se também a existência de um conjunto de atividades identificadas pela SAP, mas não contratualizadas, as quais se afiguravam como necessárias à concretização do Projeto INATEL Digital, o que deixava pressupor a eventual necessidade de celebração de novo contrato, como sejam:

- “1. O esforço e recursos necessários à implementação dos adicionais ao BBP;*
- 2. O esforço e recursos necessários à implementação de uma nova empresa de suporte à constituição da Fundação INATEL;*
- 3. O esforço e recursos necessários à passagem de Know-how e suporte pós-produtivo, estimado em 2 meses;*
- 4. O esforço e recursos necessários à implementação de mais que um IVA pró-rata;*
- 5. O esforço e recursos necessários ao carregamento do imobilizado.”¹⁹*

Ainda, no âmbito dos Pressupostos Gerais, encontrava-se previsto que:²⁰

“ (...)

- Os trabalhos não previstos no âmbito desta proposta serão objecto de proposta específica adicional. Tais trabalhos serão realizados após acordo entre o INATEL e a SAP;*
- No caso de se verificarem mudanças organizacionais no INATEL, no decorrer do projecto, que influenciem o plano detalhado de projecto, ambas as partes diligenciarão no sentido de chegarem a acordo sobre a revisão dos respectivos prazos e condições financeiras;*

(...).”²¹

No que respeita aos Pressupostos Técnicos é também referido que *“(…) A SAP entregará a documentação técnica produzida durante a fase e implementação do projecto, não podendo ser caracterizada como exemplificativa e explicativa, i.e., a entrega desta documentação não requer quaisquer esclarecimentos à equipa de projecto do INATEL, estando previsto realizar-se numa fase de suporte posterior à fase de arranque descrita no âmbito desta proposta.”*

¹⁹ Vide página 14 da Proposta da SAP.

²⁰ Vide página 22 do documento supracitado.

²¹ Conforme supra mencionado, o Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres passou a Fundação INATEL, na sequência da publicação do DL n.º 106/2008, de 25.06.



Tribunal de Contas

Contudo, quando questionado sobre a existência de outros contratos²², o INATEL respondeu²³ a este Tribunal nos seguintes termos:

“3. Não existem neste contexto contratos para além dos que, em nosso parecer, deveriam ser, e foram, remetidos a esse Tribunal.”

3.3. Fundamentação

3.3.1. Primeiro Adicional²⁴

A prestação de serviços relativa a este primeiro adicional foi adjudicada por deliberação da Direção do INATEL tomada em reunião de 16.08.2007, com fundamento na alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º, do DL n.º 197/99, de 08.06, e tendo por base as informações e pareceres infra identificados, dos quais se retira o seguinte:

Informação de 16.07.2007, subscrita por Maria Luísa Magalhães²⁵

Tendo em vista a uniformização e modernização dos Sistemas de Informação do INATEL, foi celebrado Contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software, através do qual foi adquirido licenciamento para o uso do software mySAP Business Suite, não incluindo *“instalação, configuração ou adaptação/desenvolvimento dos módulos adquiridos, à realidade do INATEL”*.

²² No decurso da análise dos contratos adicionais apurou-se a existência de indícios relativos a diversas contratualizações efetuadas pelo INATEL e relacionadas com prestações de serviços na área de informática, as quais ascendiam a cerca de 3.269.873,00 euros (descritas no Anexo IV ao presente Relatório).

Porém, afigura-se que as mesmas não decorriam diretamente do contrato de “Licença de Uso e Manutenção de Software”, o qual é objeto desta auditoria, nem dos contratos “adicionais” ora em apreciação, pelo que nada mais há referir quanto aos mesmos, uma vez que extravasa o objeto da presente ação.

²³ Ofício n.º ADM/47, de 30.01.2009.

²⁴ Na sequência de pedido de esclarecimentos foi remetido um parecer emitido em 25.07.2006, por um perito externo, o Professor José Manuel Tribolet, do Instituto Superior Técnico, respeitante à *“Proposta de Implementação do Processo de Front Office e Back Office para o INATEL”*, do qual se retira o alerta para a possibilidade do *“insucesso da introdução do novo sistema, ou, pelo menos, um período de desenvolvimento e implementação longo, doloroso, conflituoso e muito, muito caro, sendo ainda feita referência a um outro parecer anterior a este”* face a anteriores experiências nesta matéria.

Ainda no mesmo é de realçar a referência feita à criação do “NOVO INATEL”, *“face à eminente transformação institucional do INATEL em Fundação”* e a implementação do Sistema SAP neste contexto. É, igualmente, feita referência a diversas componentes - que recomenda para este Projecto que apresenta como Projeto “NOVO INATEL”, sublinhando que *“a Arquitectura dos Sistemas de Informação está a dar os primeiros passos a nível mundial. (...) E quando tudo acaba, para o bem e para o mal, teremos um sistema de informação eventualmente a funcionar, mas não temos habitualmente os desenhos da obra construída. O que traz inúmeros problemas e custos adicionais no futuro.”*

²⁵ Documento remetido ao abrigo do ofício n.º ADM/47, de 30.01.2009.

Importa realçar que este documento não foi remetido na sua totalidade, designadamente, no que respeita a alguns anexos.



Tribunal de Contas

” (...) Após a aquisição de um software aplicacional, principalmente com este nível de complexidade como é o SAP, são sempre necessários serviços de implementação.

(...)

Foi assim elaborado o contrato com a SAP para a prestação de serviços de Implementação de Software datado de 28.12.2006, mas com efectividade a partir de 12.09.2006 (...).

Vicissitudes, de carácter imprevisível, decorrentes da implementação levaram ao atraso da data de arranque do projecto. Saliento:

1. Aumento do tempo previsto para dar aprovação ao documento Business Blueprint (BBP) – documento onde estão descritos os processos a implementar;
2. Atrasos na aquisição de equipamentos (...);
3. O facto de não haver no INATEL as condições consideradas como óptimas para garantir o correcto funcionamento do equipamento que suportará o SAP produtivo (...);
4. Os servidores adquiridos para os ambientes de Desenvolvimento e Testes não serem os mais recomendados para um projecto da dimensão do INATEL, tendo sido necessária a aquisição de novo material;
5. O facto de o ambiente de Desenvolvimento ter sido instalado numa tecnologia não recomendada (...) e a melhoria dos ambientes de Desenvolvimento e Testes (...);
6. No levantamento surgiram uma série de processo que o INATEL efectua e que não são exequíveis com a versão standard do SAP (...);
7. O início de um processo de etiquetagem, identificação e valorização do Património Móvel do INATEL (...);
8. O perspectivar normativamente em Outubro de 2006 que o INATEL iria ser externalizado, com vista à criação de uma Fundação, tornando improvável o usufruto dos serviços partilhados do Estado;
9. A definição da data de 01.01.2008 para concretização da passagem do INATEL a Fundação passando a responder ao Plano Oficial de Contas das Entidades Privadas (POC);
10. A aplicação Financeira actual (BaaN) estar implementada para responder ao Plano Oficial de Contas das Entidades Públicas (POCP), tendo que ser sujeita a alterações;

(...)



Tribunal de Contas

Tendo em consideração que o levantamento das necessidades das áreas de Gestão Documental e Call Center estão já efectuadas pela SAP será necessária uma extensão ao projecto inicial (...).

Esta extensão da Gestão do Projecto é um momento único para o INATEL incluir áreas, que se revelam na conjectura actual fundamentais, como a área Financeira, e outras que há muito é pretensão do INATEL controlar (...).

(...)

A interrupção do projecto de modo a permitir o acesso à concorrência irá ter um impacto muito grande, não só devido ao lapso temporal necessário até à respectiva selecção e respectiva retoma do projecto, mas também devido à dificuldade que ocorrerá para vencer a inércia e a desmotivação dos utilizadores finais.

(...)

A oportunidade de podermos aproveitar os valores de Gestão de Projecto (...) para implementar outros módulos de grande importância para o INATEL, é argumento válido para se considerar vantajosa a aquisição à SAP.

(...)

Para além destas propostas, existe ainda a necessidade de pensar qual o apoio pós-produtivo que o INATEL quer ter, pois no plano de projecto da proposta SAP só estão previstos 5 dias de acompanhamento pós-produtivo.

(...)

Por tudo o exposto anteriormente, é necessário e imprescindível este esforço, e a SAP, proprietária do software adquirido pelo INATEL, é a empresa detentora do maior conhecimento e oferece as melhores condições para a continuidade do projecto já iniciado, garantindo uma maior coesão destas áreas tão interligadas.

Assim, sugiro que se faça uma adjudicação directa à SAP para garantir o sucesso de um investimento tão elevado.”

Parecer n.º 75/2007²⁶, de 02.08.2007, dos Serviços Jurídicos²⁷:

“Análise de conteúdo

(...)

foi o próprio desenvolvimento prático do projecto, por um lado, e um conjunto de alterações de circunstâncias, com impacto relevante, que vieram introduzir factores novos

²⁶ Neste Parecer é feita referência à Informação de 16.07.2007, subscrita pela Maria Luísa Magalhães e à Informação n.º 144, de 27.07.2007, do Coordenador do Núcleo de Informática e Estatística, Rui Gonçalves Máximo.

²⁷ Subscrito por J. Castro Ferreira, Diana Pereira, Paulo Canário e Maria da Luz Farinho.



Tribunal de Contas

e imprevisíveis, conduzindo a geração de novas necessidades e, conseqüentemente, de novos fornecimentos, como os que são agora propostos.

(...) ponto por ponto

Que se trata de entregas complementares não carece de explicitação visto estar amplamente descrito nos documentos analisados (...).²⁸

Que tais entregas ou fornecimentos complementares devem ser efectuadas pelo mesmo fornecedor também nos é transmitido pela mesma consultora e, de modo mais veemente ainda, pelo Dr. Rui Máximo.²⁹

No plano jurídico há agora que tentar verificar se a hipótese de enquadramento no acima citado preceito – [al. f) do n.1 do artigo 86.º] – terá alguma validade.

Decompondo o preceito, verificamos:

- tratar-se, como já se referiu, de entregas complementares.
- destinadas à ampliação de fornecimentos anteriores.

(...) parece também ter ficado claro que adjudicação a outrém ou melhor a abertura de procedimento concorrencial para escolha de co-contratante para as entregas complementares seria susceptível de gerar incompatibilidades técnicas ou dificuldades técnicas desproporcionadas, caso desse procedimento concursal viesse a resultar a escolha de outra entidade que não a SAP.”

Informação de 14.08.2007³⁰:

A nova proposta apresenta-se “coerente permitindo responder à grande maioria das preocupações existentes a nível dos sistemas de informação do INATEL.

(...)

Continuo a propor a adjudicação directa à SAP porque considero que esta é a única empresa com capacidade para garantir o sucesso de um investimento tão elevado e potenciar uma efectiva melhoria da qualidade do nosso serviço dentro do apertadíssimo calendário para a concretização da Fundação INATEL em Janeiro do próximo ano.”

²⁸ Na Informação n.º 144, de 27.07.2007, é proposta a adjudicação da implementação das novas funcionalidades SAP, “partindo do pressuposto que serão necessárias todas as funcionalidades referidas na Informação da Dra. Luísa Magalhães, datada de 16.07.2007”, visto ser essa decisão “a que melhor salvaguarda os interesses do Instituto”.

²⁹ Que refere, ainda, que a SAP “tem conhecimento da tecnologia” e “dos processos de negócio do INATEL”, “tem soluções para todas as áreas tecnológicas à implementação das diversas componentes”, “possibilita serviços de manutenção, auditoria e optimização por equipas próprias” e “tem seguramente, consultores e responsáveis de projecto habituados a lidar com implementações desta complexidade e desta grandeza.”

³⁰ Subscrita por Maria Luísa Magalhães.



Tribunal de Contas

Informação n.º 155, de 14.08.2007³¹:

“Considerando os fundamentos apresentados na informação da Dra. Luísa Magalhães, datada de 16.07.2007;

Considerando a minha informação n.º 144, de 2007-07-27;

Considerando a nova proposta apresentada pela SAP Portugal, datada de 2007-08-13 (...);

Considerando a análise à nova proposta, datada de 2007-08-14, apresentada pela Dra. Luísa Magalhães;

Considerando o parecer dos Serviços Jurídicos/Gabinete de Contencioso, n.º 75/2007, de 2007-08-03.

Venho propor a adjudicação por ajuste directo da nova proposta da SAP Portugal com as novas funcionalidades, pelo valor total de € 349.566,00 (trezentos e quarenta e nove mil quinhentos e sessenta e seis euros), acrescido de IVA à taxa legal em vigor”.

Na sequência da solicitação de esclarecimentos complementares³², o INATEL³³ reafirmou a supracitada justificação, sem nada acrescentar.

3.3.2. Segundo Adicional

Da documentação inicialmente remetida não resultava qualquer fundamentação legal para a celebração do presente contrato, apenas se tecendo diversas considerações com base em cenários hipotéticos e pouco objetivos, concretamente, nos Pareceres n.ºs 53/2008, de 04.03.2008, e 79/2008, de 20.03.2008, dos Serviços Jurídicos/Gabinete de Contencioso, ambos subscritos por Maria da Luz Farinho.

³¹ Subscrita pelo Coordenador do Núcleo de Informática e Estatística, Rui Gonçalves Máximo.

³² Ofício da DGTC n.º 16297, de 27.10.2009.

³³ Ofício com a ref. ADM/472, de 13.11.2009.



Tribunal de Contas

Parecer n.º 53/2008³⁴, de 04.03.2008

“O processo que se pretende ver analisado e enquadrado juridicamente é de tal forma genérico, que torna impossível sequer a definição do seu objecto.

Face ao exposto entende a signatária que não é possível transmitir à Exma. Direcção os fundamentos de direito que justificariam a aprovação do aditamento ao contrato.”

Parecer n.º 79/2008, de 20.03.2008

“(…) verifica-se ainda uma certa dificuldade por parte destes serviços em definir o objecto do aditamento, ou seja, não nos é possível concretizar se se trata de aquisição de licenciamento ou de mera «reengenharia» na distribuição de utilizadores com acesso a licenciamento já existente.

(…)

Aos serviços competentes caberá concretizar e integrar as situações hipotéticas que se descrevem no presente parecer”.

Solicitados esclarecimentos ao INATEL³⁵, não foi remetida qualquer resposta sobre a questão nem foi enviada a Proposta da SAP relativa a este adicional, na *“medida em que se trata de uma operação de alteração do número de utilizadores (...), não tendo, sequer, dado lugar a qualquer despesa adicional (...).”*³⁶

³⁴ Neste Parecer é feita referência à Informação n.º 3/02-2008, subscrita pela Dra. Luísa Magalhães, em 29.02.2008, da qual resulta que a proposta apresentada *“permite ter licenciamento imediato para as Agências de Viagens por causa dos Programas Governamentais, sem qualquer custo adicional”*, de onde se retira:

“1. No licenciamento inicial não foi contemplado licenciamento para as Agências de Viagens que intervêm nos nossos Programas Governamentais com acesso à aplicação existente actualmente, pois o carácter temporal e limitado da sua utilização levou o INATEL a pensar que não seria necessário licenciamento;

(…)

6. No licenciamento inicial foram adquiridas 360 licenças de «Employee Users» que só serão úteis quando tivermos os Recursos Humanos em Produtivo, o que não se prevê que ocorra no presente ano de 2008.

Solicitei à SAP que houvesse um aditamento ao contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software SAP no qual as 360 licenças de «Employee Users» eram transformadas sem qualquer custo para o INATEL, em:

50 «Employee Users»

496 «B2B Users»

As 496 licenças de «B2B Users» serão para uso das Agências.”

³⁵ Ao abrigo dos ofícios n.ºs 662 e 16297, de 15.01.2009 e 27.10.2009, respetivamente.

³⁶ Anexo f) ao ofício n.º ADM/472, de 13.11.2009.



Tribunal de Contas

3.3.3. Terceiro Adicional³⁷

A contratação de serviços relativa a este adicional foi adjudicada por deliberação da Direção do INATEL tomada em reunião de 24.04.2008, com fundamento nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 86.º, do DL n.º 197/99, de 08.06.

Refira-se que a deliberação supra referida teve como suporte a **Informação n.º 6, de 23.04.2008**, do Assessor de Direção, Dr. Vítor Ruivo, da qual se retira o seguinte:

“(…)

3. Trata-se de um processo cujo desenvolvimento a empresa proponente – SAP bem conhece e tem acompanhado a par e passo em todos os seus desenvolvimentos e adaptações ao INATEL.

Parece, também claro, que a mudança de fornecedor ou a adjudicação a empresa diferente, criaria à entidade adjudicante – neste caso o INATEL – dificuldades técnicas desproporcionadas (conforme permitido na alínea d) do n.1 do artº 86 do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho) dado o processo no seu conjunto ser de grande complexidade e dificuldade na sua implementação, considerando ainda as vicissitudes da própria organização INATEL.

Por outro lado, se se escolhesse uma empresa nova para prestar semelhante serviço, o atraso daí decorrente seria catastrófico pelos prejuízos causados ao INATEL, pois tendo a Fundação INATEL sido aprovada a 17 de Abril em Conselho de Ministros, estima-se que o Decreto-Lei respectivo venha a entrar em vigor em Junho/Julho próximos.”

³⁷ A este propósito, é de realçar que foi remetido, aquando da remessa deste adicional, um parecer emitido em 23.04.2008, por um perito externo, o Professor José Manuel Tribolet, do Instituto Superior Técnico, no qual se refere:

“(…) No contexto da assessoria executiva que prestei em 2006 ao CA do Inatel, alertei insistentemente para a necessidade de se dar máxima prioridade à dimensão da Mudança Organizacional, sob pena de o Inatel se poder vir a confrontar com gravíssimas perturbações de funcionamento corrente, mal o SAP entre em operação.”

Ainda no mesmo parecer é referido que:

“A constatação de que a passagem a Fundação não iria ocorrer a 1 de Janeiro de 2008 teve consequências na gestão das prioridades e dos recursos humanos, sobretudo nas áreas vitais associadas à Contabilidade, Finanças e Património.

(…)

Em consequência, o Inatel viu-se confrontado com o facto de que a data prevista para o fim do envolvimento da SAP, com a entrada em funcionamento do sistema a 1 de Janeiro de 2008, não iria coincidir com a data em que efectivamente o sistema estará pronto e entrará em funcionamento.”



Tribunal de Contas

É ainda de referir a **Informação n.º 64, de 22.04.2008**, do Coordenador do Núcleo de Informática e Estatística, Rui Gonçalves Máximo (embora não se faça menção à mesma aquando da aprovação do adicional), na qual se menciona:

(...)

Trata-se de uma extensão do Projecto INATEL Digital que tem por objectivo preparar o arranque e entrada em preparação da vaga dois do projecto que, devido a constrangimentos de diversa ordem não teve a sua entrada em produção no momento que estava previsto.

(...)

Os motivos dos atrasos no projecto descritos na informação nº 2/04-2008 da Dra. Luísa Magalhães, julgo que são justificáveis, embora, como se compreende indesejáveis, pois obrigam à permanência, por mais tempo de consultores e conseqüentemente onera os custos do projecto.”

Na **Informação n.º 2/04-2008, de 21.04.2008**, da Dra. Luísa Magalhães, invocam-se diversas vicissitudes, alegadamente de carácter imprevisível, que estiveram na origem dos atrasos ao projeto.

Da referida informação salienta-se, ainda, que:

“Apesar de haver uma consciencialização de que o aumento do âmbito” – [Projecto INATEL Digital] – implicava um esforço maior, por parte dos serviços, na disponibilização da informação solicitada pela SAP, e uma maior disponibilidade para o projecto, estávamos convictos de que seria possível o cumprimento do plano de projecto proposto.

(...)

A falta de respostas céleres por parte dos Responsáveis das diversas áreas e a falta de Key-users disponíveis para testar os diversos processos, levaram a um atraso da segunda fase do projecto que culminou com o não arranque na data prevista.

Com a aprovação da Fundação em Conselho de Ministros torna-se necessário prolongar o tempo de implementação do projecto, sugerindo um prazo de cerca de 2,5 meses que penso que serão suficientes para o arranque dos diversos módulos.”



Tribunal de Contas

Acresce referir que “o **INATEL** procedeu, antes de se decidir pela aquisição das licenças **SAP** mediante a adesão ao contrato assinado entre o **IIESS** e a **SAP Portugal**, a uma análise de mercado, pelos responsáveis pela área informática [desse] Instituto”.³⁸

Da referida análise de mercado³⁹ resulta que:

“I. Introdução

Este estudo / proposta de Avaliação / Recomendação de uma solução de software para suporte do Sistema de Informação surge em cumprimento do plano de actividades já previsto em 2005 e reafirmado para 2006 (...)

I.1 Abordagem

(...)

- *Reavaliou-se a condicionante referente à expectativa de alteração estatutária do **INATEL**, equacionando-se os cenários POC / POCP*

(...).”

Bem como que:

“IV.3 Solução SAP

(...)

- *Inconvenientes*

- Exigência de recursos internos para acompanhamento da implementação da solução

(...).”

É ainda referido, no âmbito da Justificação pela Solução SAP, que:

“VI: Justificação Solução SAP

(...)

*Começando, nesta fase, com as soluções de CRM e recursos humanos, o **INATEL** poderá mais tarde aderir ao **RIGORE** se continuar com o estatuto de Instituto Público ou, em alternativa, adoptar a área financeira SAP, dedicada ao sector privado, se entretanto se vier a converter em Fundação não pública. Em qualquer dos casos e se for essa a opção, o **INATEL** pode optar por implementar já uma solução SAP para a área contabilística/financeira, dado que dispomos de soluções para ambos os sectores: público e privado.”*

³⁸ Ofício GD/106, de 16.03.2006 – quesito 19.º – em resposta ao Ofício DECOP/UAT II/1124/06, de 14.02.2006, no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 174/06.

³⁹ Anexo X, remetido ao abrigo do Ofício GD/106, de 16.03.2006, no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 174/06.



Tribunal de Contas

3.3.4. Solicitados esclarecimentos complementares ao INATEL sobre o procedimento adotado para os primeiro e terceiro adicionais e fundamentados nas alíneas f), c) e d) do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06, e ainda sobre quais os acontecimentos imprevisíveis e/ou os motivos enquadráveis na alínea c)⁴⁰ do artigo 86.º do citado diploma legal, veio o mesmo responder⁴¹ nos seguintes termos:

“ (...)

1. No caso do segundo adicional considera-se que os elementos caracterizadores predominantes do procedimento ou, melhor dito, da factualidade determinante da escolha do procedimento eram, em simultâneo, o factor urgência e o factor individualização do fornecedor como entidade tendencialmente única, capaz de prestar o serviço no tempo disponível para tal.

Assim, entendemos que a partir de certa fase, o processo de implementação da solução informática SAP adquiriu uma especial dinâmica que terá gerado a certeza de que a inicial adjudicatária seria a única entidade susceptível de cumprir os prazos que a Direcção julgava, então, impositivos. Mais: tendo em conta os investimentos já realizados, por um lado, a transição de modelo jurídico aguardada, por outro, e a própria expectativa gerada na organização Inatel, surgiu a noção de inadiabilidade do projecto.

Deste modo, os elementos caracterizadores da formalização contratual passaram a ser a urgência e a manutenção do mesmo adjudicatário.

2. Julgamos que se pretenderá explicação sobre o enquadramento na alínea c) e não na alínea d) como vem referido, uma vez que se alude a acontecimentos imprevisíveis. Todavia, se se pretende também a explicação relativa à alínea d) parece que, de algum modo, ela já foi acima proporcionada, quanto a este último preceito.

Quanto à explicação da formação da situação de urgência, também já afluída, parece-nos que é preciso ter em consideração que a decisão de implementar o sistema SAP é uma decisão importada do MTSS, é, portanto uma hetero-decisão, o que significa que, ab initio, não estava definido o conjunto de necessidades e de prioridades acerca das várias componentes do projecto. Assim sendo, é à medida que surgem novas hipóteses/necessidades que o problema do enquadramento jurídico das aquisições aparece igualmente. E, nesta perspectiva, a situação de urgência é fruto de acontecimentos imprevisíveis.”

⁴⁰ Por lapso foi referida a alínea d).

⁴¹ Através do ofício n.º ADM/47, de 30.01.2009.



Tribunal de Contas

Afigura-se que o serviço a que se reporta o ponto 1., respeita ao terceiro e não ao segundo adicional.

Na sequência de pedido de esclarecimentos complementar⁴², foi ainda referido que:

“(..). No tocante ao terceiro adicional os pressupostos eram diversos, porquanto se não tratara de uma ampliação de serviços mas de um serviço congénere ou afim, que só a mesma adjudicatária poderia realizar, tendo em conta a celeridade que se pretendia imprimir à operação e o especial conhecimento que detinha.”⁴³

3.4. Apreciação efetuada em sede de Relato

3.4.1. Síntese dos factos apurados

3.4.1.1. Contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software celebrado entre o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS) e a SAP Portugal

18.06.2001: Celebração do contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software

18.12.2002: Celebração do contrato de Cessão de Posição Contratual entre o IGFSS e o então Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES)

3.4.1.2. Contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software celebrado entre o INATEL e a SAP Portugal (objeto da auditoria)

26.12.2005: Proposta SAP DP1018012005 – mySAP Business Suite

29.12.2005: Adjudicação do Contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software – reunião de Direção [solução base para o futuro sistema de informação integrado do INATEL, a solução SAP – My SAP Business Suite (ERP, Portal, CRM, Gestão Documental, outros)]

30.12.2005: Celebração do contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software

30.03.2006: Visto TC

⁴² Ao abrigo do ofício n.º 16297, de 27.10.2009.

⁴³ Ofício n.º ADM/472, de 13.11.2009.



Tribunal de Contas

3.4.1.3. Primeiro “Adicional”

- 28.06.2007: Proposta SAP DC_0094_01_2007 – Implementação relativa às alterações no Portal do Associado (não está assinada)
- 13.08.2007: Proposta SAP DC_0112_01_2007 – Novas componentes do Projeto INATELDigital (não está assinada)
Início da execução do Contrato de prestação de serviços - Novas componentes do Projeto INATELDigital (Proposta SAP DC_0112_01_2007) – 1.º Adicional
- 16.08.2007: Adjudicação do Contrato de prestação de serviços de Implementação de Software – 1.º Adicional (reunião da Direção)
- 28.12.2007: Celebração do contrato de prestação de serviços - Novas componentes do Projeto INATELDigital (Proposta SAP DC_0112_01_2007) – 1.º Ad

3.4.1.4. Segundo Adicional

- 08.05.2008: Adjudicação do Aditamento a Contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software (reunião da Direção)
- 29.05.2008: Aditamento ao Contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software
Início da execução do Aditamento a Contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software

3.4.1.5. Terceiro “Adicional”

- 18.04.2008: Proposta SAP DC_0032_02_2008 – Extensão do Projeto INATELDigital da fase de preparação de arranque e arranque
- 24.04.2008: Adjudicação do Contrato de prestação de serviços Extensão do Projeto INATELDigital da fase de preparação de arranque e arranque – 3.º Adicional (reunião da Direção)
- 28.04.2008: Celebração do contrato de prestação de serviços – Extensão do Projeto INATELDigital da fase de preparação de arranque e arranque – 3.º Adicional



Tribunal de Contas

3.4.2. Contratos adicionais - da subsunção da matéria de facto aos fundamentos previstos nas diversas alíneas do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06

No que respeita aos contratos enviados a este Tribunal como adicionais ao contrato de “Licença de Uso e Manutenção de Software”, importava aferir se os mesmos respeitavam a “fornecimentos e/ou serviços complementares” ou se se estava perante novos contratos de aquisição de serviços e se, em qualquer dos casos, se mostravam susceptíveis de se enquadrarem na previsão do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06. (já que a sua adjudicação se efectuou por ajuste directo).

Como se refere no Acórdão n.º 4/2008-12FEV-1.ªS/PL:

“Por ser a melhor forma de promover a concorrência e de observar os demais princípios que regem a contratação pública, consagrados nos artigos 7º a 15º do DL nº 197/99, de 8 de Junho, o concurso público é o regime regra da escolha do co-contratante particular, na realização de despesas públicas em geral e na contratação de serviços em particular (artigo 183º do Código do Procedimento Administrativo – CPA).

Outra regra básica é a estabelecida nos artigos 80º e 81º daquele diploma legal, onde se define o procedimento pré-contratual a adoptar, em função do valor do contrato.

*O **ajuste directo**, ao abrigo do disposto no artigo 86º do mesmo diploma - independentemente do valor – assume-se, assim, como uma excepção a essas regras.*

E, por se tratar de um excepção à regra geral, a lei, quando o admite, rodeia-o de fortes condicionalismos e submete-o a apertados requisitos.”

Os três contratos em apreço foram todos celebrados como adicionais e, como tal, mediante ajuste directo, importando então aferir do enquadramento legal dos fundamentos invocados pelo INATEL para este efeito.

3.4.2.1. Primeiro Adicional

a) Alínea f) do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06

Atenta a norma legal invocada e os fundamentos de facto apresentados pelo INATEL, observou-se então que esta disposição legal dizia especificamente respeito aos contratos de fornecimento de bens, sendo que o que aqui estava em causa era um contrato de prestação serviços, logo, a mesma não lhe era aplicável.



Tribunal de Contas

Acresce que o próprio organismo se contradizia quando, por um lado, invocava esta disposição legal e, por outro, referia que se estava perante uma entrega complementar, consubstanciando a mesma uma ampliação de serviços.

b) Alíneas e) e g) do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06

Quanto às alíneas e) – “serviços complementares” – ou g) – “novos serviços” – do n.º 1 do mesmo artigo 86.º - estas sim respeitantes a prestações de serviços –, afloradas em sede de esclarecimentos complementares, não se afiguraram as mesmas susceptíveis de sustentar a opção pelo ajuste directo, atendendo, desde logo, ao teor do Acórdão n.º 131/2005 – 05. JUL.05-1.ª S/SS:

“Podemos definir “serviços complementares” como aqueles que, não fazendo parte integrante dos serviços inicialmente projectados ou contratados, se tornaram indispensáveis para execução destes. Ponto é essa indispensabilidade tenha ocorrido na sequência de “circunstâncias imprevistas”.

Ficam, portanto, fora do conceito de “serviços complementares” todos os serviços que se destinem a estender ou ampliar os serviços inicialmente projectados ou contratados (também por nós chamados de “primitivos serviços”); e isto porque, a verificar-se uma extensão ou ampliação daqueles serviços, o que ocorre é um acto de alargamento do objecto dos serviços inicialmente projectados ou contratados, e não um acto que se destine a complementar outro que - por força de circunstâncias supervenientes imprevistas - se tornou parcial ou totalmente inexecutável.

Os “serviços complementares” distinguem-se da “ampliação ou extensão de serviços”, nos aspectos que a seguir se enumeram:

- *Nos “serviços complementares”, existe uma relação de causa e efeito entre estes e a execução (parcial ou total) dos primitivos serviços;*
- *Na “ampliação ou extensão da prestação de serviços” não existe qualquer relação de causa e efeito entre estes e a execução (parcial ou total) dos primitivos serviços;*
- *Os “serviços complementares”, sendo indispensáveis à execução (parcial ou total) dos primitivos serviços, não têm necessariamente que ser da mesma natureza que os primitivos serviços;*
- *A “ampliação ou extensão de serviços”, não sendo indispensáveis à execução (parcial ou total) dos primitivos serviços, tem necessariamente que dizer respeito a serviços da mesma natureza que os primitivos serviços.”*



Tribunal de Contas

Ora, no caso em apreço, não se estava perante serviços complementares, na medida em que não existia qualquer relação de causa e efeito entre os serviços adicionais e a execução dos primitivos serviços.

Com efeito, o contrato inicial tinha como objeto a aquisição de licença de uso de software e a respetiva manutenção. Sucede que essa aquisição, tendo carácter perpétuo, materializou-se com a celebração do contrato e o fornecimento da mesma. O adicional tinha por objeto a implementação de novas funcionalidades.

Mas ainda que se admitisse que se estava perante serviços complementares, deveriam ter ocorrido “circunstâncias imprevistas” que tornassem necessários os serviços ora contratados, o que não sucedeu, uma vez que a aquisição de licenças de software pressupunha por si só a implementação das funcionalidades das mesmas.

Consistindo o objeto deste contrato adicional numa prestação de serviços de consultoria, considerou-se que se estava no âmbito da implementação de diversas funcionalidades relativas ao software previamente adquirido.

Sendo assim, estava-se perante uma nova realidade, não se mostrando estes serviços indispensáveis à execução do fornecimento inicial.

Acresce que, mesmo que se admitisse que se encontravam reunidos os requisitos referidos na alínea e) do n.º 1 do citado artigo 86.º, estabelecia-se um limite de 50% do valor do contrato inicial para tais serviços (*cf.* n.º 2 do mesmo artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06), limite esse que, no caso em concreto, sempre se mostraria ultrapassado, na medida em que, desde logo, este contrato adicional representava um encargo superior ao do contrato inicial, consubstanciando um acréscimo de **100,64%** relativamente ao mesmo.

Quando era excedido o limite referido supra, como aqui se verificava, devia haver lugar ao procedimento que ao caso coubesse, de acordo com as regras então aplicáveis dos artigos 78.º e seguintes do mesmo diploma.

Por seu turno, também a **alínea g)** não era suscetível de permitir o enquadramento para o ajuste direto, uma vez que, sem curar de outros aspetos, o contrato inicial não tinha sido celebrado na sequência de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação,



Tribunal de Contas

sendo que a intenção do legislador é, claramente, evitar que pelo mecanismo das “extensões” se faça empolar o conteúdo contratual inicial, sem fazer novo apelo à concorrência que o valor do contrato justifique.

Note-se que, no caso concreto, a um valor inicial de 347.326,20 euros se somou o valor de 349.566,00 euros, o que representou um acréscimo de 100,64%.

3.4.2.2. Segundo Adicional

Quanto ao Adicional celebrado em 29.05.2008, o mesmo versou a alteração das categorias de utilizadores nomeados licenciados e a redistribuição dos utilizadores pelas diversas categorias, considerou-se que eram suscetíveis de se enquadrarem no âmbito da autonomia das partes, mostrando-se, ainda assim, pouco fundamentadas.

Salientou-se, porém, que do presente adicional não resultava qualquer acréscimo de custos.

3.4.2.3. Terceiro Adicional

Em sede de esclarecimentos complementares o INATEL veio reforçar a ideia de que o presente contrato seria um verdadeiro contrato autónomo e que o recurso ao ajuste directo ter-se-ia ficado a dever ao facto de se tratar de *“um serviço congénere ou afim, que só a mesma adjudicatária poderia realizar, tendo em conta a celeridade que se pretendia imprimir à operação e o especial conhecimento que detinha”*.

Mais uma vez, se impôs aqui realçar as eventuais indefinições que se verificaram em torno dos contratos afetos a este projeto, na medida em que ao remeter os contratos para fiscalização concomitante, o entendimento não poderia ter sido outro que não aquele de que se estava perante contratos adicionais (ainda mais reforçado pelo texto do ofício de remessa do terceiro adicional, ao referir-se no ponto n.º 4, que *“A natureza complementar do objecto contratual relativamente aos serviços que vêm sendo, já, prestados é de tal forma acentuada e o grau de imbricação da actividade tão sólido, que se torna especialmente difícil, e até artificial, a determinação do início dos mesmos”*).

Analisando as várias hipóteses legais, invocadas pelo INATEL, formularam-se, então, as observações infra.



a) Alínea c) do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06

De acordo com o disposto na alínea c), do n.º 1 do artigo 86.º do citado diploma, o **ajuste direto** podia ter lugar, independentemente do valor, quando, “*na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes*”.

É jurisprudência pacífica deste Tribunal⁴⁴ que:

“2.1.

(...) a urgência seja imperiosa, isto é, uma urgência categórica, imposta por uma situação a que não possa deixar de se acorrer com rapidez.

Trata-se, pois, de uma situação de urgência impreterível, significando-se com isto que a prestação não pode ser «adiada», sob pena de não ser mais possível realizá-la, ou que a sua não realização imediata venha a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

2.2. *Por outro lado, exige-se que tal urgência imperiosa seja resultante de acontecimentos imprevisíveis.*

Por “acontecimentos imprevisíveis”, (...), devem entender-se as situações que surgem de forma inopinada e que um normal decisor, colocado na posição de um real decisor, não seja capaz de prever e de prevenir.

2.3. *Também se exige que as circunstâncias invocadas, para a adopção do procedimento por ajuste directo, não sejam imputáveis às entidades adjudicantes.*

Bem se compreende esta exigência:

É que, tratando-se de uma iniciativa da responsabilidade do adjudicante, em que este teve a possibilidade de a conceber e planear, e em que dispôs dos tempos necessários para a sua concretização e implementação, só circunstâncias que, de todo em todo, escaparam ao seu controlo e que, por isso, não lhe podem ser imputáveis, é que poderiam justificar a adopção do ajuste directo.”⁴⁵

Ora, se o INATEL vinha há algum tempo a tomar decisões precisamente tendo em conta o pressuposto da transição para Fundação, não podia essa situação consubstanciar uma circunstância imprevista.

⁴⁴ Vejam-se, a título de exemplo, o Acórdão n.º 4/2005 – 22FEV – 1.ª S/PL, o Acórdão n.º 7/2007 – 7MAI – 1.ª S/PL e o Acórdão n.º 120/2007 – 18SET – 1.ª S/PL.

⁴⁵ Acórdão n.º 4/2008 – 12FEV – 1.ª S/PL.



Tribunal de Contas

Efetuada a análise, designadamente da Informação n.º 2/04-2008, de 21.04.2008, da Dra. Luísa Magalhães, considerou-se que a maior parte das vicissitudes invocadas⁴⁶ tinham uma única e comum razão de ser – falta de disponibilidade por parte do INATEL, designadamente, no que respeitava aos responsáveis e elementos-chave nas áreas envolvidas no projeto –, o que condicionou não só a implementação do projeto, como também o normal funcionamento do serviço.

Ainda que se aceitasse a existência de urgência imperiosa (o que não aconteceu) os motivos apresentados não deixariam de ser imputáveis ao INATEL e isto porque era sabido de antemão que uma das condições necessárias à implementação do projeto era, entre outras, a disponibilidade dos responsáveis envolvidos no projeto.

Não se mostraram, assim, preenchidos os requisitos de **urgência imperiosa**, nem os **acontecimentos imprevisíveis**, nem que os mesmos resultassem de circunstâncias **não imputáveis ao INATEL**.

Antes, pelo contrário, conforme se retirava dos teor dos esclarecimentos complementares prestados, todos os contratempos, indefinições e outras situações menos claras que se tinham vindo a verificar não podiam deixar de ser imputáveis ao próprio organismo e isto porque, como se adiantava, “*gerou-se um longo período de relativa indeterminação quanto à implementação do projecto*”, não só no que respeitava às áreas a tratar, mas acima de tudo no que tocava a prioridades.⁴⁷

O serviço referia, ainda, que “*O então Inatel nem sempre teve a capacidade de fornecer os dados necessários para a implementação dos módulos adjudicados numa primeira fase, tendo sido necessário mais tempo do que o inicialmente previsto para atingir os resultados pretendidos.*”⁴⁸

b) Alínea d) do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06

Dispunha a alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06, que o ajuste direto podia ter lugar, independentemente do valor, quando “*por motivos de aptidão técnica (...) o*

⁴⁶ São, igualmente, referidas “*algumas dificuldades de carácter técnico na interligação de aplicações externas ao SAP*”.

⁴⁷ Ofício n.º ADM/472, de 13.11.2009.

⁴⁸ *Idem*.



Tribunal de Contas

fornecimento dos (...) serviços apenas possa ser executados por um (...) fornecedor determinado” (a aptidão artística e a proteção de direitos exclusivos ou de direitos de autor não estão aqui em causa).

Ora, não resultava dos fundamentos apresentados que a empresa adjudicatária fosse a única com aptidão técnica para prestar os serviços em causa conforme o exigido pela citada alínea d) do n.º 1 do artigo 86.º.

O que o INATEL alegava, então, consubstanciava razões de continuidade na prestação de um serviço, evidenciando que a SAP, porque se encontrava no terreno e porque já conhecia o sistema e tinha acompanhado a par e passo todos os seus desenvolvimentos e adaptações ao INATEL ou porque o processo no seu conjunto se mostrava de grande complexidade e dificuldade na sua implementação, teria, porventura, maior facilidade em prestar aqueles serviços.

“Ora, a invocada al. d) do n.º 1 do citado artigo 86.º só permite a contratação por ajuste directo quando por razões de aptidão técnica o co-contratante seja o único no mercado apto a prestar os serviços pretendidos. Aliás, nessas situações a abertura do concurso público seria de todo inútil e não faria qualquer sentido, pois, apenas uma entidade reuniria a capacidade técnica para prestar os serviços pretendidos.”⁴⁹

Isso não se verificava no caso em análise, desde logo como resultava do próprio contrato – Considerando I –, *“O CLIENTE deseja obter da SAP, seja directamente ou através de terceiros subcontratados por esta, os serviços de consultoria” (sublinhado nosso).*

Mais se referiu que não se considerava aplicável qualquer outra disposição legal que permitisse enquadrar o ajuste direto efectuado (artigo 81.º e restantes alíneas do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06).

3.4.3. Síntese

Face ao supra exposto e não obstante a dualidade de critérios utilizada pelo INATEL no que respeitou à consideração do que eram ou não contratos adicionais ao contrato inicial de “Licença de Uso e Manutenção de Software” e até a dualidade de tratamento dos adicionais remetidos para efeitos de fiscalização concomitante – o primeiro tratado como um

⁴⁹ Acórdão n.º 81/2007-1.ª S/SS.



Tribunal de Contas

verdadeiro adicional e o terceiro como se se estivesse perante um procedimento autónomo – considerou-se que nos casos dos primeiro e terceiro adicionais se estava perante contratos autónomos e isto parecia óbvio, até para o próprio serviço, na medida em que, no que respeitou ao terceiro adicional, fundamentou o recurso ao ajuste direto, nas alíneas c) e d) do referido n.º 1 do já citado artigo 86.º.

Mencionou-se, ainda, com relevância para esta matéria que o INATEL, em sede de esclarecimentos complementares⁵⁰, informou que *“a complexa questão da aquisição de serviços desta natureza é reconhecidamente identificada, também ao nível da própria legística, não sendo outra a fonte da especial solução que o legislador do Código dos Contratos Públicos encontrou no contexto da alínea f) do n.º 1 do art.º 27º, concebendo, para os serviços informáticos de desenvolvimento de software e de manutenção ou assistência técnica de equipamentos a hipótese do ajuste directo escolhido em função do critério material.”*

Ora, com efeito, o Código dos Contratos Públicos (CCP)⁵¹ prevê critérios materiais, designadamente no artigo 27.º, que permitem a celebração de contratos de aquisição de serviços mediante ajuste direto, entre outras situações, quando se trate de serviços informáticos de desenvolvimento de *software* e de manutenção ou assistência técnica de equipamentos.

Não deixou, no entanto, essa previsão liberta de quaisquer limites ou pressupostos, visando, ainda assim, promover a concorrência e observar os demais princípios que regem a contratação pública, daí que a escolha do ajuste direto ao abrigo deste critério material só permita a celebração de contratos de valor inferior aos limiares comunitários: 125.000,00 euros, se a entidade adjudicante for o Estado, ou 193.000,00 euros⁵², nos restantes casos, ou seja, no presente caso⁵³.

⁵⁰ Ao abrigo do ofício n.º ADM/472, de 13.11.2009.

⁵¹ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29.01, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008 (pub. no DR, 1.ª S., n.º 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11.09, DL n.º 223/2009, de 11.09, DL n.º 278/2009, de 02.10, Lei n.º 3/2010, de 27.04, DL n.º 131/2010, de 14.12 e Lei n.º 64-B/2011, de 30.12.

⁵² Valores vigentes entre 01.01.2010 e 31.12.2011, por força da entrada em vigor do Regulamento (CE) n.º 1177/2009, da Comissão de 30.11.2009, e publicado no JOUE, L 314/64, de 01.12.2009. Entretanto, a partir de 01.01.2012, estes valores passaram para 130.000,00 e 200.000,00 euros – Regulamento (UE) n.º 1251/2011, da Comissão de 30.11.2011, publicado no JOUE, L 319/43, de 02.12.2011.

⁵³ Mesmo nestas situações, importa aqui salientar o entendimento veiculado na comunicação interpretativa da Comissão das Comunidades Europeias sobre “o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não



Tribunal de Contas

Assim sendo e clarificando um pouco mais o argumento trazido à colação pelo próprio serviço, no caso dos dois adicionais em análise – primeiro e terceiro – mesmo que se estivesse já no âmbito de aplicação do CCP, o que não se verificou⁵⁴, ainda assim não seria admissível o recurso ao ajuste direto, na medida em que qualquer um deles ultrapassava o limite estabelecido de 193.000,00 euros (e na data em que foram autorizados, o valor então vigente, 206.000,00 euros).

Em síntese, não se verificando os pressupostos previstos no artigo 86.º, n.º 1, alíneas f) – primeiro adicional –, c) e d) – terceiro adicional – do DL n.º 197/99, de 08.06, não era legalmente admissível o procedimento por ajuste direto, impondo-se, ao invés, a realização de um concurso público, nos termos do artigo 80.º, n.º 1, cujo anúncio estaria ainda sujeito à publicitação no Jornal Oficial da União Europeia [al. b) do n.º 1 do artigo 191.º do mesmo diploma].

Constitui jurisprudência unânime deste Tribunal que a omissão de concurso público, quando obrigatório, como era o caso em apreço, é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da adjudicação (artigo 133.º, n.º 1, do CPA), nulidade que se transmite ao contrato (artigo 185.º, n.º 1, do CPA)^{55/56}.

“Trata-se, na verdade, de um acto de tal modo grave que torna inaceitável a produção dos respectivos efeitos⁵⁷; e isto, muito sinteticamente, porque a falta de concurso público, quando obrigatório, viola em toda a linha o princípio da concorrência, sendo certo que a concorrência é o âmago ou principal razão de ser do concurso público. É, portanto, inaceitável que a adjudicação de determinados serviços através de ajuste directo, quando o procedimento aplicável é o de concurso público, possa produzir quaisquer efeitos jurídicos⁵⁸”.⁵⁹

abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos” (JOUE-C 17912, de 01.08.2006), o qual foi confirmado pelo Acórdão, de 20.05.2010, do Tribunal Geral (5.ª Secção).

⁵⁴ Os procedimentos tendentes à elaboração dos contratos em apreço são anteriores à entrada em vigor do CCP (30.07.2008, cfr. artigo 18.º do DL n.º 10/2008, de 29.01) pelo que este não será ainda aplicável (cfr. art.º 16.º do mesmo diploma legal).

⁵⁵ Vide Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 8/2004, de 08.06, 1.ª S/PL, e 4/2005, de 22.02, 1.ª S/PL.

⁵⁶ Retornado no artigo 283.º, n.º 1 do CCP.

⁵⁷ Vide Parecer da PGR, DR, II Série, de 25.05.2005; cfr. Vieira de Andrade, in Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 43, pág. 46, Anotação ao Ac. do STA (pleno), de 30.05.2001, proc. 22 251.

⁵⁸ Anote-se que o ato nulo, ao contrário do ato anulável, não produz quaisquer efeitos jurídicos, não precisando, para tanto, de qualquer declaração de nulidade (artigos 134.º e 136.º do CPA).



3.4.4. Quanto à execução material e financeira dos serviços anteriores à cabimentação e celebração do contrato

Como resultava do processo, os serviços do **terceiro “adicional”** foram prestados em data anterior à da respetiva celebração, isto é, os efeitos iniciaram-se em 11.01.2008, mas o contrato só foi adjudicado e autorizado em 28 de Abril desse mesmo ano.

Situação essa que aparentemente se verificou em todo o processo, conforme decorria dos esclarecimentos prestados pelo organismo⁶⁰.

Sobre esta matéria já se pronunciou este Tribunal referindo que “(...) *sem prejuízo da necessária apreciação casuística das circunstâncias próprias de cada situação, em procedimentos de contratação pública, não há, em princípio, possibilidade de atribuir eficácia retroactiva aos contratos, com referência a uma data anterior à da correspondente adjudicação, por antes dela não se verificarem os pressupostos indispensáveis da contratação.*”⁶¹

Por outro lado, como se constatou do processo, a cabimentação orçamental dos primeiro e terceiro adicionais só se verificou, também, após a sua autorização e início da prestação dos correspondentes serviços⁶².

Situação essa que não foi contestada pelo serviço que, na sua resposta, se limitou a referir que “*as circunstâncias em que se decidiram as adjudicações (...), justificam a necessidade de efectuar transferências de verbas, no contexto do desenvolvimento do projecto.*”

Novamente questionado sobre esta matéria, o INATEL reafirmou a supracitada justificação, sem nada acrescentar.

⁵⁹ Acórdão n.º 131/05 – 05.JUL.05-1.ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 11/06, de 14.02.2006, proferido no recurso n.º 22/05.

⁶⁰ Ofício com a ref. ADM/472, de 13.11.2009.

⁶¹ Acórdão n.º 16/09 – 31.MAR – 1.ª S/PL.

⁶² No caso do 1.º adicional, a informação sobre cabimento orçamental foi prestada no dia 18.01.2008. Já no que respeita ao 3.º, embora a informação sobre cabimento não se encontre datada, uma vez que a entidade surge com a designação Fundação INATEL, a mesma terá sido prestada sempre em data posterior a 25.06.2008.



Tribunal de Contas

Ora, a referida execução das prestações de serviços do **terceiro adicional** sem que se tivesse procedido à prévia cabimentação e autorização da respetiva despesa foi consentida e acompanhada, pela Direção do INATEL⁶³, situação essa que era do seu conhecimento, enquanto órgão com competência para decidir sobre a adjudicação.

Por conseguinte, considerou-se então que foi desrespeitado o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 91/2001, de 20.08, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24.08 (Lei do Enquadramento Orçamental), no artigo 13.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 e n.º 2, ambos do artigo 22.º do DL n.º 155/92, de 28.07 [Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE)] e no ponto 2.6 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo DL n.º 232/97, de 03.09.

4. IDENTIFICAÇÃO DOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS

4.1. Autorização dos adicionais

A identificação nominal e funcional dos membros da Direção do INATEL que deliberaram as referidas adjudicações, para além de constar dos extratos das atas n.ºs 3014, de 16.08.2007 – primeiro adicional –, 3050, de 08.05.2008 – segundo adicional – e 3048, de 24.04.2008 – terceiro adicional – é reafirmada nos ofícios de remessa dos mesmos para fiscalização concomitante, conforme se retira do quadro seguinte:

	PRIMEIRO "ADICIONAL"	SEGUNDO "ADICIONAL" ⁶⁴	TERCEIRO "ADICIONAL"
	Deliberação de 16.08.2007	Deliberação de 08.05.2008	Deliberação de 24.04.2008
Presidente José Augusto Perestrello Alarcão Troni		X	X
Vice-Presidente Luís Ressano Garcia Lamas	X	X	X
Vice-Presidente Vítor Hugo da Rocha Ventura	X		X

Nos documentos de suporte à adjudicação dos contratos em análise é feita referência ao ponto 2.3 do Despacho n.º 2383/2007, de 26.01, o qual se refere à delegação de

⁶³ A partir de 01.07.2008, passou a designar-se Conselho de Administração, na sequência da entrada em vigor do DL n.º 106/2008, de 25.06.

⁶⁴ O documento aprovado nesta data reporta-se à minuta elaborada pelos Serviços Jurídicos, posteriormente, completada pelos serviços competentes (aparentemente o Núcleo de Informática e Estatística) e não à minuta que foi remetida pela SAP Portugal ao INATEL em fevereiro de 2008 e que corresponde ao texto do aditamento formalizado em 29 de maio desse mesmo ano.



Tribunal de Contas

competências (efetuada pelo Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social na Direção do INATEL) para efeitos de escolha prévia do tipo de procedimento a adotar.

Ora, concluindo-se que se está perante novos procedimentos, contratos autónomos e não contratos adicionais, a Direção do INATEL tinha competência para autorizar a despesa de cada um dos contratos supra referidos, nos termos do ponto 2.3 do Despacho n.º 2383/2007 de 26.01. - limite de 350.000,00 euros.

4.2. Consentimento com a execução do terceiro adicional

De acordo com os elementos disponíveis⁶⁵, consentiram e acompanharam a execução das prestações de serviços do **terceiro adicional**, no período da sua vigência⁶⁶, sem que se tivesse procedido à prévia cabimentação e autorização da respetiva despesa os membros da Direção do INATEL em efetividade de funções no decurso daquela prestação:

Direção

Dr. José Augusto Perestrello de Alarcão Troni, Presidente

Arq.º Luís Ressano Garcia Lamas, Vice-Presidente

Dr. Vítor Hugo da Rocha Ventura, Vice-Presidente

5. AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

5.1. ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELOS INDICIADOS RESPONSÁVEIS

Como se referiu, no ponto 2 deste Relatório, todos os indiciados responsáveis e o atual Presidente do INATEL foram notificados do conteúdo do relato, para sobre ele se pronunciarem, querendo, no exercício do direito ao contraditório.

O que fizeram, apresentando alegações individuais, mas que, atendendo ao seu teor, se dividem em dois grupos - por um lado, a resposta do atual Presidente do Conselho de Administração da Fundação INATEL, Vítor Manuel Ramalho e, por outro lado, os membros da, à data dos factos, Direção do INATEL, I.P., José Alarcão Troni, Presidente, Luís Ressano Garcia Lamas e Vítor Hugo da Rocha Ventura, Vice-Presidentes.

⁶⁵ Cfr. Informação constante do Anexo IX à conta de gerência de 2008.

⁶⁶ De 11.01.2008, pelo prazo de 66 dias, até 17.03.2008.



Tribunal de Contas

a) O atual Presidente do Conselho de Administração da Fundação INATEL, Vítor Manuel Ramalho, salienta, desde logo, que:

“(...) Os factos reportados e analisados respeitam a fase anterior à criação da Fundação Inatel, situando-se, temporalmente, no contexto do mandato da última Direcção do Inatel, I.P.”.

Alega-se, ainda, o seguinte:

“(...) qualquer apreciação e pronúncia sobre esta matéria é sempre condicionada pela forma mediata e indirecta através da qual a actual Administração da Fundação tomou conhecimento dos factos, pelo que é problemático o exercício de qualquer contraditório face a um órgão de soberania como o Tribunal de Contas, instituição cujas orientações cumprimos com o exigível rigor.

3 - Curiosamente é até já diverso o quadro legal aplicável, hoje vertido no Código dos Contratos Públicos enquanto que, à data dos eventos, era aplicável ainda o D.L. nº 197/99, de 8 de Junho, o que ainda mais dificulta o comentário.

4 - Acresce que o projecto “Inatel Digital”, no âmbito do qual ocorrem os actos examinados, não é um projecto da Fundação Inatel pelo que, igualmente, nos é dificultoso emitir sequer opinião sobre o interesse, premência e actualidade das operações realizadas, sendo, porém, para nós claro que os ex-dirigentes do Inatel, IP e, designadamente, o Dr Alarcão Troni, pessoa de inquestionável honorabilidade, agiram de acordo com o que pensavam ser o interesse do Inatel.

5 - De todo modo, e como é sabido, os projectos de natureza informática detêm a particularidade de não serem passíveis de descontinuação imediata sob pena de graves desperdícios de meios e frustração de resultados. É nesse contexto que foram celebrados os contratos com a SEIDOR — Serviços Informáticos e de Gestão, Lda, referidos no Ponto 3) da Síntese final do Relatório (pág. 34), já com o enquadramento legal vertido no Código dos Contratos Públicos.

6 - De resto, e salvo casos especiais como os referidos no ponto anterior, a Fundação não faz uso reiterado ou infundamentado do ajuste directo (salvo, como é óbvio, nos casos de valores de aquisição diminuto) preferindo, sempre que possível, a figura do Concurso Público ou do Acordo Quadro.”

b) Das alegações apresentadas pelos restantes notificados, José Augusto Perestrello Alarcão Troni, Luís Ressano Garcia Lamas e Vítor Hugo da Rocha Ventura, e no que respeita à contratação dos serviços em causa, vieram os mesmos, aceitar “a existência das



Tribunal de Contas

irregularidades apontadas pela auditoria do Tribunal de Contas”, salientando “que sempre haveria lugar a considerar como atenuantes extraordinárias da sua responsabilidade e dos seus então vice-presidentes a óbvia boa fé e senioridade profissional dos três membros da última Direcção do Inatel, a implementação e desenvolvimento do sistema SAP e do projecto Inatel Digital em contexto de externalização da antiquada, pesada e muito dispersa, máquina do Inatel, IP (...) bem como a óbvia inexistência de qualquer benefício, directo ou indirecto, para os decisores ou para a tecnoestrutura, dos dois ajustes directos (...).”

Mais se salienta⁶⁷:

“1. A deliberação, de 30 de Dezembro de 2005, da Direcção, a que teve a honra de presidir, no sentido do Inatel aderir ao sistema SAP, através do contrato de Licença de Uso e Manutenção de Software, celebrado a 30 de Dezembro de 2005, com a empresa SAP — Portugal. Sistemas. Aplicações e Produtos Informáticos, Sociedade Unipessoal, Lda., visado em processo de fiscalização prévia, pelo Tribunal de Contas, na sessão de 30 de Março de 2006, não decorreu, apenas, de uma hetero-decisão do Ministério da Tutela — o Ministério do Trabalho e Segurança Social — no âmbito da adesão ao contrato — quadro firmado em 2001, entre este Ministério e a SAP, mas, sobretudo, de uma opção consciente e integrada no complexíssimo processo de externalização do Inatel, IP, previsto no PRACE — Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado e na Lei Orgânica do actual Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Esta externalização foi realizada, com o maior sucesso, com a publicação do Decreto-Lei n.º 106/2008, de 25 de Junho, que criou a actual Fundação Inatel, extinguindo o Inatel, IP.

2. Na verdade, se, por um lado, a qualidade e oportunidade do sistema SAP era recomendada pelo IIES — Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social para o universo dos serviços e institutos do então Ministério do Trabalho e Segurança Social, por outro, a Direcção do Inatel — considerando o óbvio anacronismo dos sistemas e tecnologias de informação existentes — optou pela aquisição do SAP, com o simultâneo lançamento do programa Inatel Digital, este com o objectivo da reengenharia da organização e informática do Instituto, no modelo SAP, correr, paralelamente, com os trabalhos preparatórios da externalização, por forma a que o novo sistema estivesse operacional na data da publicação do diploma de externalização, de cujo projecto e negociação com os parceiros sociais o Ministro da Tutela tinha encarregado o signatário

⁶⁷ Documento apresentado pelo ex-Presidente da Direcção do INATEL, I.P., José Alarcão Troni.

Atendendo ao teor dos três documentos apresentados e à similitude dos mesmos, optou-se por nas transcrições adotar-se o teor do documento apresentado pelo ex-Presidente da Direcção do INATEL, I.P., José Alarcão Troni, fazendo-se referência de situação diversa sempre que tal se justifique.



Tribunal de Contas

e os seus dois vice-presidentes. A opção pelo sistema SAP decorreu, ainda, da ponderação do estudo do INA — Instituto Nacional de Administração, “Parceria Estratégica nos domínios da Gestão dos Sistemas de Informação dos Recursos Humanos e do Desenvolvimento Organizacional”, realizado em 2005, aprofundado pelo estudo da Deloitte “Levantamento e Reengenharia de Processos”, também de 2005.

3. Neste contexto, a opção pelo SAP foi deliberada, visada pelo Tribunal de Contas e implementada, em conjunto, pela tecnoestrutura do Inatel e pelos consultores da SAP, através do aludido programa Inatel Digital.

Acompanharam a execução do programa Inatel Digital e o desempenho dos consultores da SAP, no terreno, o Prof. Doutor José Tribolet, professor catedrático e director do Departamento de Engenharia Empresarial, do Instituto Superior Técnico, assim como, há mais de vinte anos, presidente do INESC — Instituto Nacional de Engenharia de Sistemas e Computação — e pelo Dr. Afonso Lucas, presidente interino do INA — Instituto Nacional de Administração, este com menor envolvimento do que o primeiro.

4. Salienta-se que a versão do CRM, implementado pela SAP no Inatel, era uma versão nova em Portugal e por aquela empresa desenvolvida, em exclusivo, pois os seus distribuidores / agentes no país não estavam, ainda, capacitados para o efeito, conforme a SAP informou, por escrito, o Inatel.

5. Para além dos motivos invocados pela opção SAP — nunca questionados pelo Tribunal de Contas — o signatário, na qualidade de quadro superior do Banco de Portugal, então requisitado, recebeu, em 2005 ou 2006, uma carta do Banco Central, informando os seus funcionários da opção pelo sistema SAP. Sendo o Banco de Portugal um instituto público de referência pela qualidade e modernidade dos respectivos métodos e ferramentas de gestão, a convicção que o signatário partilhava — e ainda partilha — de que a Direcção a que presidia havia tomado uma decisão estrategicamente correcta tornou-se numa certeza definitiva.

6. (...)

7. Nesta perspectiva, os dois adicionais ao contrato inicial, de 30 de Dezembro de 2005, são consequência necessária deste, porquanto visam o mesmo objectivo e missão: a modernização do sistema informático do Inatel, por forma a garantir a sua plena operacionalidade na data da entrada em vigor do diploma de externalização, cujo projecto, como referido, estava a ser elaborado pela última Direcção do Inatel IP.

8. Não considerando o segundo adicional, por do mesmo não resultar qualquer acréscimo de custos, salienta-se que o ajuste directo do primeiro adicional e do terceiro adicional era não só inevitável como desejável, pois que:



Tribunal de Contas

- A SAP estava no terreno, prestando consultadoria de qualidade à tecnoestrutura do Inatel — especialmente à tecnoestrutura da área da organização e informática — qualidade, na prática, certificada pelo acompanhamento dos presidentes do INESC e do INA;

- A SAP era (e é) a titular originário das licenças;

- A SAP seria, sempre, o contraente com maior capacidade técnica — não havendo, assim, qualquer distorção da concorrência — porquanto a mesma empresa informou, por escrito, o Inatel, como referido, que os seus agentes / distribuidores não possuíam a competência técnica do titular das licenças, atenta a novidade do sistema em Portugal;

9. E, havia, sempre, como limite temporal desejável a data da externalização do INATEL (...) a qual só não se concretizou em 2007, devido à Presidência Portuguesa da União Europeia, pelo que o Ministro da Tutela, em despacho ao signatário, lhe apontou o dia 1 de Janeiro de 2008 como a data-limite desejável. A partir de Abril de 2008, mês em que o Conselho de Ministros aprovou o projecto do diploma de externalização, a mesma tornou-se iminente. Em 25 de Junho foi publicado o Decreto-Lei n° 106/2008, o qual entrou em vigor em 1 de Julho.

10. O encargo, assinalado pela auditoria, decorrente do primeiro adicional seria, sempre, muito inferior — em montante e tempo — à previsível derrapagem, resultante da celebração — que se reconhece, obviamente, como desejável — de concurso público, atendendo a que, na prática, os projectos de natureza informática não são passíveis de descontinuação imediata, sob pena de imprevisíveis e graves desperdícios de recursos e de frustração de resultados e prazos.

11. Acresce que o prazo previsível da celebração do concurso público — entre um a dois anos — não só obrigaria, como referido, o Inatel a descontinuar o processo de reengenharia organizacional e informática em curso — com imprevisíveis mas certamente muito elevados prejuízos — como a continuar a pagar à SAP as licenças de software, enquanto não dispusesse da nova equipa de consultores, habilitados a implementá-lo e provenientes de um dos distribuidores / agentes da própria SAP, empresa titular originária das licenças. E o valor destas licenças rondava — segundo o signatário se recorda — os cinquenta mil euros anuais.

Nesta perspectiva, os dois ajustes directos — além de razões de economicidade de recursos e cumprimento de prazos, curtos e improrrogáveis, os da prevista externalização — visaram a eficiência e boa gestão dos dinheiros públicos, valores tão caros ao Tribunal de Contas e ao signatário e seus antigos vice-presidentes, como gestores públicos honestos e responsáveis.



12. *Sem questionar a existência das irregularidades apontadas pela auditoria do Tribunal de Contas, o signatário salienta que sempre haveria lugar a considerar como atenuantes extraordinárias da sua responsabilidade e dos seus então vice-presidentes a óbvia boa fé e senioridade profissional dos três membros da última Direcção do Inatel, a implementação e desenvolvimento do sistema SAP e do projecto Inatel Digital em contexto de externalização da antiquada, pesada e muito dispersa, máquina do Inatel, IP — a antecessora FNAT foi criada em 1935 — bem como a óbvia inexistência de qualquer benefício, directo ou indirecto, para os decisores ou para a tecnoestrutura, dos dois ajustes directos, os quais garantiram a operacionalidade do sistema informático do Inatel IP / Fundação Inatel, na data de uma externalização, generalizadamente, considerada modelar.”*

Todos concluem no sentido da “*sua justa absolvição (...) ou, pelo menos, que lhe[s] seja aplicada a coima mínima, legalmente prevista.*”

5.2. APRECIÇÃO GLOBAL

Apreciando as alegações apresentadas, formulam-se as seguintes observações:

a) Os argumentos agora apresentados não vêm acrescentar factos novos, limitando-se a reiterar o já anteriormente reafirmado pelo serviço e respetivos responsáveis, designadamente, no que respeita ao contexto em que houve lugar à adesão ao sistema SAP, concretamente:

- encontrava-se em curso a modernização do sistema informático do INATEL, com vista a garantir a plena operacionalidade do mesmo na data de entrada em vigor do diploma de externalização, o que viria a verificar-se em 25.06.2008, com a publicação do DL n.º 106/2008 (que criou a atual Fundação INATEL);
- de acordo com recomendações do então Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade (IIES), o sistema SAP seria a melhor opção, de acordo com critérios de qualidade e oportunidade, tendo em conta o anacronismo dos sistemas e tecnologias de informação existentes, com o simultâneo lançamento do programa Inatel Digital;
- a opção pelo sistema SAP decorreu, ainda, da ponderação de um estudo do INA, aprofundado por um outro estudo da Deloitte, ambos de 2005.



Tribunal de Contas

b) Quanto à adjudicação dos adicionais e às razões pelas quais o serviço optou pela celebração dos contratos adicionais retira-se da documentação junta ao processo e dos argumentos apresentados, o seguinte:

- a SAP já prestava consultadoria no INATEL;
- a SAP foi considerada o contraente com maior capacidade técnica, porquanto o software implementado pela SAP no INATEL era uma versão nova em Portugal, desenvolvida em exclusivo pela mesma, não estando ainda os seus distribuidores/agentes no país habilitados para esse efeito (*“A SAP seria, sempre, o contraente com maior capacidade técnica — não havendo, assim, qualquer distorção da concorrência – porquanto a mesma empresa informou, por escrito, o Inatel, como referido, que os seus agentes / distribuidores não possuíam a competência técnica do titular das licenças, atenta a novidade do sistema em Portugal”*);
- o lançamento de concurso público, implicaria grande morosidade e consequente onerosidade.

Quanto a estes argumentos, para além de se manterem as observações já formuladas em sede de relato e mencionadas no ponto 3.4. deste Relatório, considera-se ainda que:

- por um lado, quanto à capacidade técnica *“exclusiva”* da SAP para a prestação de serviços em causa, já resultava do 1º contrato *“adicional”* (Considerando I) que os serviços de consultadoria tanto podiam ser prestados pela *“(…) SAP, seja diretamente ou através de terceiros subcontratados por esta”*. Acresce que não foi junto ao processo qual documento que corrobore a afirmação acima transcrita de que a SAP terá informado por escrito o INATEL de que *“(…) os seus agentes / distribuidores não possuíam a competência técnica do titular das licenças, atenta a novidade do sistema em Portugal”*;
- por outro lado, se o procedimento de externalização do INATEL só ficou concluído com a publicação do DL nº 106/2008, de 25.06, também é certo que, pelo menos, desde abril de 2006 que era conhecido que o instituto INATEL iria transitar para fundação, uma vez que tal transição estava prevista na Resolução nº 39/2006, de 30 de março [vide subalínea ii) da alínea e) do nº 21], publicada no Diário da República em 21 de abril de 2006.



Tribunal de Contas

c) Nas alegações apresentadas não foi efetuada qualquer referência quanto ao facto da execução material e financeira do terceiro contrato adicional ter decorrido sem autorização e sem cabimento prévio.

Especificamente, dispõe o citado artigo 22.º que “a *autorização de despesas fica sujeita à verificação de conformidade legal* [n.º 1 alínea a)] e “*regularidade financeira*” [n.º 1 alínea b)] entendendo-se por conformidade legal (n.º 2) “a *prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa*” (destaque nosso).

Ora, decorre desta norma que o cabimento orçamental tem que verificar-se em momento anterior ao da autorização da despesa, devendo os serviços competentes informarem, previamente àquela autorização, se para aquela despesa existe cabimento orçamental na rubrica orçamental adequada⁶⁸.

d) Pelo atrás exposto e considerando que os alegantes, em sede de contraditório, não carregaram para o processo factos novos suscetíveis de alterar as observações já formuladas no relato de auditoria e mencionadas no ponto 3.4. deste Relatório, no sentido de que as prestações de serviços que constituem o objeto dos contratos n.ºs 1 e 3, no montante de 349.566,00 euros e de 349.000,00 euros, adjudicados por ajuste direto, não se subsumem em nenhuma das previsões legais, isto é:

d.1) No que respeita à consideração do que são ou não contratos adicionais ao contrato inicial de “Licença de Uso e Manutenção de Software” e até à dualidade de tratamento dos adicionais remetidos para efeitos de fiscalização concomitante, considera-se que os primeiro e terceiro adicionais constituem contratos autónomos, como o próprio serviço tratou o terceiro adicional, já que fundamentou o recurso ao ajuste direto, para esse efeito, nas alíneas *c)* e *d)* do referido n.º 1 do já citado artigo 86.º;

d.2) Não se verificaram os pressupostos previstos no artigo 86.º, n.º 1, alíneas *f)* – primeiro adicional –, *c)* e *d)* – terceiro adicional – do DL n.º 197/99, de 08.06, pelo que não era legalmente admissível o procedimento por ajuste direto, como foi adotado, impondo-se, ao invés, a realização de um concurso público, nos termos do artigo 80.º, n.º

⁶⁸ Neste sentido vide Acórdão deste Tribunal, n.º 64/2004 – 1ª S/SS, de 11.05.



Tribunal de Contas

1, cujo anúncio estaria ainda sujeito à publicitação no Jornal Oficial da União Europeia [al. b) do n.º 1 do artigo 191.º do mesmo diploma], o que não foi efectuado.

d.3) Mesmo que estivéssemos já no âmbito de aplicação do CCP, o que como já referimos não se verifica, ainda assim não seria admissível o recurso ao ajuste direto, na medida em que qualquer um deles ultrapassa o limite legalmente estabelecido para esse efeito (na data em que foram autorizados, o valor então vigente, era de 206.000,00 euros).

d.4) A execução material e financeira do terceiro contrato adicional, sem que a referida despesa estivesse previamente cabimentada em dotação orçamental e devidamente autorizada é violadora de normas de índole financeira, nomeadamente da Lei do Enquadramento Orçamental [artigo 42.º, n.º 6, alíneas a) e b) e 45.º, n.º 1] e artigos 13.º e 22.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 2 do DL n.º 155/92, de 28.07 e o ponto 2.6 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo DL n.º 232/97, de 03.09, ilegalidade que também é suscetível de configurar responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

Refira-se, porém, que atenta a alteração na natureza da entidade, que passou a fundação por força da publicação do DL n.º 106/2008, de 25.06, as normas supra identificadas deixaram de lhe ser aplicáveis.⁶⁹

e) Os indiciados responsáveis vieram ainda solicitar a *“sua justa absolvição (...) ou, pelo menos, que lhe[s] seja aplicada a coima mínima, legalmente prevista”*, tendo alegado, de forma sucinta, que:

e.1) Agiram de boa fé, no pressuposto da defesa do interesse público;

e.2) As decisões foram tomadas tendo em conta os estudos supra referidos, bem como os pareceres do Professor José Tribolet;

⁶⁹ Contudo, são-lhes aplicáveis o DL n.º 158/2009, de 13.07 [Sistema de Normalização Contabilística (SNC)] e DL n.º 36-A/2011, de 09.03 [Regime de normalização contabilística para microentidades (NCM) e para as entidades do sector não lucrativo (ESNL)].



Tribunal de Contas

e.3) Os alegados responsáveis tinham a convicção de que não estavam a cometer qualquer ilegalidade, consubstanciando a sua atuação um correto ato de gestão;

e.4) A sua atuação não constituiu qualquer prejuízo para o erário público, tendo sempre obedecido a critérios de boa gestão dos dinheiros públicos;

Relativamente a estes argumentos, observa-se que, como se menciona na Sentença n.º 11/2007 – 3.ª Secção, de 10.07, *“Quem pratica um acto administrativo, seja como titular de um órgão singular ou de um órgão colectivo, tem a obrigação, como último garante da legalidade administrativa, de se certificar de que estão cumpridas todas as exigências de fundo e de forma para que o acto seja juridicamente perfeito, ou seja destituído de vícios geradores de nulidade, de anulabilidade ou de ineficácia.*

E quando, como é o caso, esse resultado não é conseguido, e se trata de um órgão colectivo ou plural, é normal que se indiciem como responsáveis todos os que praticaram o acto.”

No tocante ao alegado de que a atuação não constituiu qualquer prejuízo para o erário público, tendo sempre obedecido a critérios de boa gestão dos dinheiros públicos, importa referir que no exercício da atividade administrativa os atos praticados (pelos responsáveis dirigentes) devem obedecer também a critérios de legalidade, designadamente, através da observância das normas financeiras aplicáveis em sede de contratação pública.

Acresce referir que não é possível dissociar o dever de respeito pelo cumprimento das normas legais, dos princípios de boa gestão dos recursos públicos, ao contrário, esta última pressupõe que a anterior se verifique.

Como se pode ler no Acórdão n.º 02/08 – 3.ª Secção – PL, *“(…) decorre do princípio da prossecução do interesse público consagrado no artigo 266.º, n.º 1, da Constituição (e com sede igualmente no artigo 4.º do Código do Procedimento Administrativo) o dever da boa administração em toda a actividade da Administração Pública, dever esse que deve ser exercido com respeito pelo princípio da legalidade (artigos 266.º, n.º 2, da Constituição e 3.º do Código do Procedimento Administrativo)”*.



Tribunal de Contas

6. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

Na sequência do que se referiu no ponto 3.4. e se reafirmou no ponto 5. deste Relatório, destaca-se a violação, para além dos princípios da concorrência, igualdade e transparência consagrados nos artigos 81.º, alínea f), e 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, 8.º, n.º 2, 9.º, n.º 1, e 10.º do DL n.º 197/99, de 08.06, 5.º e 6.º do Código de Procedimento Administrativo, do artigo 86.º, n.º 1, atento o valor dos contratos adicionais, dos artigos 80.º, n.º 1 e 191.º, n.º 1, alínea b), do DL n.º 197/99, de 08.06.

Mais se destaca a violação dos artigos 42.º, n.º 6, alíneas a) e b), e 45.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental e artigos 13.º e 22.º, n.º 1, alíneas a) e b), e n.º 2, ambos do DL n.º 155/92, de 28.07, e o ponto 2.6 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo DL n.º 232/97, de 03.09, na medida em que se verificou a execução material do terceiro contrato adicional sem autorização e sem cabimento orçamental prévio para a despesa daí decorrente.

São responsáveis por estas ilegalidades os membros da Direção do INATEL identificados no ponto 4. deste Relatório.

Tais violações de lei consubstanciam infrações financeiras geradoras de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento assunção/autorização da despesa – do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidade financeira (n.º 3 do artigo 58.º e 79.º, n.º 2, e 89.º, n.º 1, alínea a), todos da mesma Lei) – *vide* Anexo V ao presente Relatório.

A eventual condenação neste tipo de responsabilidade financeira implica o pagamento de multa, num montante a fixar pelo Tribunal, entre os limites, mínimo de 15 UC⁷⁰ e máximo de 150 UC, estabelecidos no n.º 2 do artigo 65.º da citada Lei n.º 98/97, de 26.08.

Não foram encontrados registos de recomendação ou censura enquadráveis, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 8 do artigo 65.º da supracitada Lei n.º 98/97, de 26.08, com a alteração dada pela Lei n.º 35/2007, de 13.08, em relação ao organismo e aos indiciados responsáveis.

⁷⁰ O valor da UC para o triénio de 2007 a 2009 era de 96 €. A partir de 20.04.2009 o valor da UC passou a ser de 102 €.



7. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, à luz dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, emitiu aquele magistrado parecer, em 2 de Junho de 2011, concordante com o teor do projeto de relatório, referindo ainda que:

“(…) sobre os responsáveis, pelas duas decisões adjudicatórias, aqui consideradas relevantes, em termos financeiros, nada temos a objectar à menção aos directos decisores na qualidade de membros do Conselho Directivo do INATEL, quer em 16 de Agosto de 2007, quer em 24 de Abril de 2008, por terem sido esses os factos directamente geradores daquelas despesas públicas ilegais (cfr. art.º 61.º n.º 1 da LOPTC); do mesmo modo, no que tange ao problema da assunção da despesa pública, relativa ao “terceiro adicional”, sem que a aludida deliberação tivesse sido precedida (como manda a lei), da respectiva cabimentação e autorização de despesa, que somente teve lugar após a execução, física e financeira, desse contrato; também aqui, vêm mencionados os três directos responsáveis pelo acto adjudicatório respectivo, na qualidade de membros do mesmo órgão colectivo, no que constituíu a prática de uma infracção financeira, autónoma das anteriormente referidas, sobre a preterição da regra geral do concurso público, sendo a sua imputação feita, também, nos termos do n.º 1 do art.º 61.º da LOPTC.

(…) Não pretendendo colocar em causa as conclusões do projecto de Relatório, relativamente à matéria das imputações subjectivas de responsabilidades financeiras, nos termos referidos no ponto anterior – que estão correctas do ponto de vista dos diversos ordenadores de despesa pública, revestidos desse especial poder, nas qualidades em que intervieram, ao nível dos dois actos adjudicatórios, supra considerados – somos de parecer, que as especiais circunstâncias que precederam tais decisões (com recurso às mais diversas informações técnicas e jurídicas que, certamente, tiveram um peso muito relevante nessas decisões), demandariam uma extrapolação de imputações subjectivas para o nível dos técnicos e juristas, que as subscreveram; salvo melhor entendimento, afigura-se-nos que esses



“responsáveis intermédios”; nestas particulares circunstâncias, estariam em perfeitas condições para poderem ser devidamente enquadrados na previsão do disposto no n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC – o que não sucedeu aqui, na medida em que nem sequer foram objecto do “exercício do contraditório”, imposto pelo art.º 13.º da LOPTC; assim sendo, não impenderá, sobre eles, qualquer juízo de censura, ético-jurídico, que pudesse efectivar-se em termos de verificação de eventuais responsabilidades financeiras sancionatórias – no essencial, as mesmas que o projecto de Relatório imputou aos directos decisores públicos supra referidos.

(...) Nesta conformidade e, pese embora o reparo relativo à matéria da “imputação subjectiva de responsabilidades financeiras” (que, do nosso ponto de vista, tinha boas condições para poder ser alargada aos “informantes”), nada temos a opor à aprovação do presente projecto de Relatório, tal como se encontra elaborado.

*(...) Se assim for decidido, será feita **JUSTIÇA.**”*

8. CONCLUSÕES

- a) As prestações de serviços que constituem o objeto dos contratos n.ºs 1 e 3, no montante de 349.566,00 euros e de 349.000,00 euros, foram ilegalmente adjudicadas por ajuste direto, uma vez que atentas as justificações apresentadas não se subsumem em nenhuma das alíneas do n.º 1 do artigo 86.º do DL n.º 197/99, de 08.06.
- b) Atentos os valores em causa, as respectivas adjudicações deveriam ter sido precedidas de concurso público, nos termos do artigo 80.º, n.º 1, cujo anúncio estaria ainda sujeito à publicitação no Jornal Oficial da União Europeia [al. b) do n.º 1 do artigo 191.º do mesmo diploma].
- c) Os responsáveis pela autorização dos serviços dos primeiro e terceiro adicionais encontram-se identificados no ponto 4.1. deste Relatório.
- d) Com aquela atuação, os referidos responsáveis incorreram em responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) – segmento autorização da despesa – do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26.08, com a redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29.08.



Tribunal de Contas

- e) Esta infração é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º da supracitada Lei n.º 98/97, de 26.08.
- f) A execução material e financeira dos serviços do terceiro adicional, antes da sua adjudicação, cabimentação e contratualização desrespeita o disposto nas alíneas a) e b) do n.º 6 do artigo 42.º e n.º 1 do artigo 45.º da Lei n.º 91/2001, de 20.08, republicada em anexo à Lei n.º 48/2004, de 24.08 (Lei do Enquadramento Orçamental), no artigo 13.º e nas alíneas a) e b) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 22.º, ambos do DL n.º 155/92, de 28.07, e no ponto 2.6 das Considerações Técnicas do Plano Oficial de Contabilidade Pública aprovado pelo DL n.º 232/97, de 03.09.
- g) São responsáveis pela ilegalidade atrás referida os membros da Direção do INATEL identificados no ponto 4.2. deste Relatório, os quais incorrem, assim, igualmente, em responsabilidade financeira sancionatória nos mesmos termos descritos nas alíneas d) e e).
- h) Como resulta dos esclarecimentos enviados pelo INATEL, o contrato de “*Licença de Uso e Manutenção de Software*” e os contratos “adicionais” ora auditados integram-se num programa mais amplo de reengenharia da organização informática do organismo, denominado Projeto INATEL Digital, o qual de acordo com os elementos recolhidos ascendia, em 13.11.2009, ao montante global de 3.269.873,00 euros (*vide* Anexo IV ao Relatório). Contudo, tendo em conta o âmbito e os objetivos da presente ação de fiscalização concomitante apenas foi auditada a importância de 1.045.892,20 euros correspondente aos contratos supra identificados.



Tribunal de Contas

9. DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.^a Secção, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto:

1. Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades e identifica os eventuais responsáveis;
2. Recomendar ao Conselho de Administração da Fundação INATEL o cumprimento das dos condicionalismos legais em matéria de procedimentos adjudicatórios, designadamente o artigo 17.º e seguintes do CCP;
3. Fixar os emolumentos devidos pela Fundação INATEL, em 1.716,40 euros, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio, na redação introduzida pelo artigo 1.º da Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto;
4. Remeter cópia deste Relatório:
 - a) Ao Senhor Ministro da Solidariedade e da Segurança Social;
 - b) Ao Senhor Presidente do Conselho de Administração da Fundação INATEL, Vítor Manuel Ramalho;
 - c) A cada um dos responsáveis a quem foi notificado o Relato, José Alarcão Troni, Presidente, Luís Ressano Garcia Lamas e Vítor Hugo da Rocha Ventura, Vice-Presidentes, membros à data da Direção do INATEL, I.P.;
 - d) Ao Senhor Juiz Conselheiro da 2.^a Secção responsável pelo Departamento de Auditoria VII - Segurança Social, Trabalho/Emprego e Formação Profissional, particularmente no que respeita à alínea h) do ponto 8 deste Relatório;
5. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da Lei n.º 98/97, de 26.08;



Tribunal de Contas

6. Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 26 de Abril de 2012.

Os Juizes Conselheiros

João Figueiredo – Relator

Alberto Fernandes Brás

Helena Abreu Lopes



FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	SERVIÇO
COORDENAÇÃO		
Ana Luísa Nunes	Auditora-Coordenadora	DCPC
Helena Santos	Auditora-Chefe	DCC
TÉCNICOS		
Célia Prego Alves	Técnica Verificadora Superior	DCC
Lígia Maria F. J. Neves	Técnica Verificadora Superior	DCC
Rita Sanches Quintela	Técnica Superior	DCC



Tribunal de Contas

ANEXO I

Quadro 1 – mySAP Business Suite *SOFTWARE* (Solução de licenciamento contratada)⁷¹

PRODUTO	UNID.	MÉTRICA	PREÇO	QTD.	TOTAL
mySAP ERP					
Developer			6.000,00 €	1	6.000,00 €
Professional (1)			3.800,00 €	60	228.000,00 €
Limited Professional (1)			1.500,00 €	80	120.000,00 €
Employee			400,00 €	360	144.000,00 €
SUBTOTAL					498.000,00 €
Product Options & Supplementary Products					
HR Payroll	registos mestre	500 employees	7.500,00 €	2	15.000,00 €
Sales /service Order Processing (2)	ordens/ano	<=25.000	25.000,00 €	1	25.000,00 €
Records Management (3)	registos/ano	<=30.000	30.000,00 €	1	30.000,00 €
SUBTOTAL					70.000,00 €
TOTAL					568.000,00 €
Desconto contrato IIESS (MSST)					
	%			33%	187.440,00 €
TOTAL LICENCIAMENTO					
					380.560,00 €
		Valor de manutenção anual		17 %	64.695,20 €
TOTAL A PAGAR					
					445.255,20
DESCONTO DO PROGRAMA "GLOBAL SAFE PASSAGE 2005"					
TOTAL LICENCIAMENTO					
					380.560,00 €
Desconto (crédito s/ licenças Baan)					
					-83.700,00 €
TOTAL LICENCIAMENTO					
					296.860,00 €
		Valor de manutenção anual		17 %	50.466,20 €
TOTAL A PAGAR					
					347.326,20 €

⁷¹ Anexo B ao Contrato e Anexo XI do Ofício n.º GD/106, de 16.03.2006 do INATEL.



ANEXO II

Quadro 2 – Âmbito dos Serviços Propostos para o Primeiro Adicional

SERVIÇOS PROPOSTOS	PREÇO
Implementação dos processos de Logística Centralizada	52.900,00 €
Implementação dos processos de Logística da Restauração	54.000,00 €
Implementação dos processos da Área Financeira	90.318,00 €
Implementação de alguns processos complementares do CRM	
Criação de Produtos em Massa e Gestão de Fornecedores Provisórios do Turismo Sénior	22.000,00 €
Cartão PVC	18.000,00 €
Alterações ao Portal solicitadas pelo INATEL	16.788,00 €
Gestão de Projecto das novas funcionalidades relativas ao Projecto INATELDigital	75.750,00 €
Especificações Funcionais dos Desenvolvimentos da Financeira e Logística	34.375,00 €
TOTAL	364.131,00 €
Desconto (4%)	-14.565,00 €⁷²
TOTAL A PAGAR	349.566,00 €

⁷² Verifica-se uma diferença de 24 cêntimos – 14.565, 24 euros – no cálculo do desconto dos 4% em relação ao valor indicado pelo INATEL – 14.565,00 euros –, o qual se considera materialmente irrelevante.



ANEXO III

Quadro 3 – Âmbito dos Serviços Propostos⁷³ para o Terceiro Adicional

SERVIÇOS PROPOSTOS

Venda de Serviços
Facturas e Pagamentos de Fornecedores
Imobilizado
Vendas de Viagens
Interface Contabilístico de Vendas (newHotel e CEDIS)
Logística
Restauração (2 Centros)
Interface de Salários (Recursos Humanos)
Financeira (Vaga 2)
Portal – Reservas da Hotelaria (newHotel)
Vendas de Viagens
Gestão de Entidades e Quotas
Venda de Produtos

Quadro 4 – Condições Financeiras

PERFIL	N.º RECURSOS	N.º DIAS	TARIFAS	VALOR
Gestão de Projecto	2	60	962,00 €	
Consultor Financeira	2	66	759,00 €	
Consultor CRM	2	48	558,00 €	
Consultor Logístico	2	53	759,00 €	
Programadores	6	45	601,00 €	
TOTAL				389.118,00 €
Desconto (10,3%)				- 40.118,00 €⁷⁴
TOTAL A PAGAR				349.000,00 €

⁷³ A proposta em apreço visa disponibilizar uma equipa de consultores SAP, tendo em vista a entrada em produção de diversos componentes do Projeto INATEL Digital, ainda por concluir.

⁷⁴ Verifica-se uma diferença de 38,85 euros – 40.079,15 euros – no cálculo do desconto dos 10,3% em relação ao valor indicado pelo INATEL – 40.118,00 euros –, o qual se considera materialmente irrelevante.



ANEXO IV

Da análise preliminar da documentação enviada com o contrato inicial e com os três adicionais, designadamente da Informação n.º 144, de 27.07.2007, do Coordenador do Núcleo de Informática e Estatística, Rui Gonçalves Máximo (elaborada com base na Informação de 16.07.2007, subscrita por Maria Luísa Magalhães)⁷⁵, parecia resultar a existência de um contrato anterior ao primeiro contrato adicional, respeitante à primeira fase de implementação do Projecto INATEL Digital, teoria que parecia ganhar mais significado quando no assunto da referida Informação, bem como noutros documentos remetidos⁷⁶, se falava em Proposta de implementação de novas funcionalidades.

Questionado o INATEL sobre a existência de outros contratos celebrados ou a celebrar relacionados com os contratos remetidos para análise, como já foi referido, foi respondido que *“(...) Não existem neste contexto contratos para além dos que, em nosso parecer, deveriam ser, e foram, remetidos a esse Tribunal.”*⁷⁷

No que respeita à pergunta concreta sobre a existência de contrato celebrado ou a celebrar respeitante à primeira fase de implementação do Projeto INATEL Digital, foi referido que *“(...) Existe um outro contrato celebrado na fase inicial do projecto, não remetido a esse Tribunal por, em nosso entender, se não tratar de adicional, visto que no contexto já aludido, consideramos tratar-se de objecto claramente diverso.”*

Ainda no âmbito da resposta supra referida, e na sequência da análise da documentação remetida, concretamente da Informação de 16.07.2007, subscrita pela Drª Maria Luísa Magalhães (não remetida na íntegra), constatou-se também a existência de um outro contrato de prestação de serviços, cujo objeto era a “Implementação de Processos de Front Office e Back Office”.

Referia-se, então, o INATEL, ao contrato de prestação de serviços de “implementação do processo de inscrição, candidaturas e sorteio, relativo às viagens dos Programas Governamentais”, o qual foi, nessa sequência enviado a este Tribunal.

Em síntese:

1) Contrato de prestação de serviços de Implementação de Processos de Front Office e Back Office⁷⁸

Nos termos da cláusula primeira deste contrato celebrado em 28.12.2006, *“Os serviços da SAP serão prestados por consultores de implementação do Software SAP, sob a gestão SAP, de acordo com os Anexos ao presente contrato, adiante mencionados e dele fazendo*

⁷⁵ Remetida com o primeiro adicional.

⁷⁶ Vide Parecer emitido em 25.07.2006, por um perito externo, o Professor José Manuel Tribolet, do Instituto Superior Técnico, e Informação de 16.07.2007, subscrita pela Maria Luísa Magalhães.

⁷⁷ Ofício n.º ADM/47, de 30.01.2009.

⁷⁸ Embora tenha sido solicitado, não foi remetido despacho/deliberação de adjudicação deste contrato de prestação de serviços.



Tribunal de Contas

*parte integrante. (...) Os Anexos descrevem mais pormenorizadamente a duração, o âmbito e as condições de pagamento dos Serviços (...)*⁷⁹.

“Os serviços prestados pela SAP ao cliente terão um custo total de 294.555,00 euros (...)” – cláusula terceira.

Este contrato foi precedido de procedimento ao qual foi atribuída a designação de “adjudicação direta”⁸⁰, não constando de nenhum dos documentos remetidos qualquer disposição legal para fundamentar o recurso ao mesmo.

2) Contrato de prestação de serviços de implementação do processo de inscrição, candidaturas e sorteio, relativo às viagens dos Programas Governamentais

Nos termos da cláusula primeira deste contrato celebrado em 07.04.2008, *“O Segundo Outorgante [SAP] compromete-se a assegurar os serviços necessários à implementação do processo de inscrição, candidaturas e sorteio, relativo às viagens dos Programas Governamentais, conforme sua proposta Referência DC_093_01_2007, de 22 de Outubro de 2007 (...)”*, acrescentando-se na cláusula segunda do mesmo que *“1 - Os serviços objecto do presente contrato serão prestados entre Dezembro de 2007 e Janeiro de 2008 (...)”*.

Já no que respeita a pagamentos, *“o preço dos serviços será de € 42.929,00 (...) ao qual será acrescido o valor do I.V.A. à taxa aplicável”* e ainda (ver cláusula 5.^a) que *a prestação dos mesmos “será dividida em 3 etapas”*, sendo de realçar que a última estava prevista para 31 de Janeiro de 2008.

Tendo sido posteriormente questionado o serviço sobre os motivos que levaram ao tratamento deste contrato como autónomo, contrariamente ao tratamento dado aos anteriores contratos (como adicionais), veio o mesmo informar que:⁸¹

“(...) Os Programas Governamentais não constituem uma actividade estatutária da Fundação Inatel, podendo, portanto, formar uma área demarcada e diferenciada no contexto das intervenções da Inatel e, conseqüentemente, separada também em termos de uma visão gestionária e no campo da informática.

Neste âmbito, parece-nos que se trata de um contrato diferenciável do conjunto de funcionalidades implementado e, como tal, considerado autónomo.”

Da documentação remetida salienta-se que a Proposta SAP DC_0093_01_2007, se encontra datada de 28.06.2007⁸², e as condições financeiras aí indicadas, apontam para um investimento no montante de 74.293,00 euros, não coincidente com o valor constante da adjudicação e do contrato – 42.929,00 euros.

⁷⁹ Apenas foi remetido um Anexo ao contrato, referente aos processos que a SAP se compromete a entregar durante a fase de implementação.

⁸⁰ Listagem remetida ao abrigo do ofício com a ref. ADM/25, de 15.01.2010.

⁸¹ Ao abrigo do ofício n.º ADM/472, de 13.11.2009.

⁸² Do texto contratual consta a data de 22.10.2007, como data da Proposta SAP DC_0093_01_2007.



3) Outros contratos

Cumpre referir que, na sequência de pesquisa ao portal da Internet dedicado aos contratos públicos - www.base.gov.pt -, em 11.03.2009, verificou-se a publicitação da celebração de dois contratos na sequência de ajuste direto, entre a FUNDAÇÃO INATEL e a empresa SEIDOR – SERVIÇOS INFORMÁTICOS E DE GESTÃO, Lda., tendo como descrição, SERVIÇOS SAP, NO ÂMBITO DO PROJECTO “INATEL DIGITAL”, com as datas de registo de 15.12.2008 e 06.03.2009, no valor de 64.655,00 euros e 47.950,00 euros, respetivamente.

Na sequência dessa pesquisa foram solicitados esclarecimentos ao INATEL⁸³, tendo em resposta⁸⁴ sido remetida uma listagem de “*objetos*” alegadamente contratuais, da qual se afigura que os 51 registos aí identificados (entre os quais se incluem o contrato inicial e os adicionais em apreço) estão relacionados com o projeto “INATEL DIGITAL”, no montante global de 2.932.389,00 euros.

⁸³ Ao abrigo do ofício n.º 16297, de 27.10.2009.

⁸⁴ Ofício n.º ADM/472, de 13.11.2009.



Tribunal de Contas

ANEXO V

Quadro 5 – Mapa de eventuais Infrações Financeiras

PONTO DO RELATÓRIO	N.º ADC.	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABILIDADE	RESPONSÁVEIS
3. e 5.	1.º	Adjudicação por ajuste direto de prestação de serviços, no valor de 349.566,00 €, que, à data, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público	Artigos 80.º, n.º 1, 86.º, n.º 1, e 191.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99, de 08.06	SANCIONATÓRIA Artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	DELIBERAÇÃO DA DIREÇÃO DO INATEL, I.P. DE 16.08.2007 (349.566,00 EUROS) RESPONSÁVEIS José Augusto Perestrello Alarcão Troni Luís Ressano Garcia Lamas Vítor Hugo da Rocha Ventura
3. e 5.	3.º	Adjudicação por ajuste direto de prestação de serviços, no valor de 349.000,00 €, que, à data, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público	Artigos 80.º, n.º 1, 86.º, n.º 1, e 191.º, n.º 1, al. b), do DL n.º 197/99, de 08.06	SANCIONATÓRIA Artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	DELIBERAÇÃO DA DIREÇÃO DO INATEL, I.P. DE 24.04.2008 (349.000,00 EUROS) RESPONSÁVEIS José Augusto Perestrello Alarcão Troni Luís Ressano Garcia Lamas Vítor Hugo da Rocha Ventura
3. e 5.		Prestação de serviços, sem que se tivesse procedido à prévia cabimentação, autorização e contratualização da respetiva despesa	Artigos 42.º, n.º 6, als. a) e b), e 45.º, n.º 1, da LEO, 13.º e 22.º, n.º 1, als. a) e b), e n.º 2 do RAFE Ponto 2.6 das Considerações Técnicas do POCP	SANCIONATÓRIA Artigo 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC	PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 11.01.2008 E 17.03.2008 RESPONSÁVEIS José Augusto Perestrello Alarcão Troni Luís Ressano Garcia Lamas Vítor Hugo da Rocha Ventura