

III. O recurso ao *outsourcing* no ITIJ, I.P.

1. Algumas considerações genéricas sobre o *outsourcing*

Pretende-se, neste ponto, compilar um conjunto de considerações sobre a temática do *outsourcing*, em particular, aplicável à Administração Pública, extraído de variados documentos e informações recolhidos na fase de planeamento.

Outsourcing significa “**externalização**”, ou seja, todas as funções no contexto de uma organização, que em vez de serem cumpridas pelos meios desta, são realizadas por uma **entidade externa**. No *outsourcing* existe um prestador de serviços externo que se substitui às pessoas da Organização para a execução de um determinado pacote de funções.

O *outsourcing* pode ser **total**, quando se externaliza completamente uma determinada função, ou **parcial**, quando a exteriorização se refere apenas a uma tarefa ou actividade de uma função.

Por norma, a entidade externa é um **prestador de serviços privado**, encontrando-se actualmente a ser desenvolvidos, no seio da Administração Pública, outros modelos de externalização de funções como sejam os “*Serviços Partilhados*”¹⁰ (concentração de actividades transversais à Administração Pública, por norma, de apoio, numa Organização de suporte centralizada)¹¹.

Ao responsabilizar-se pelo cumprimento de determinadas funções na Organização, a entidade externa fá-lo segundo um **contrato**, normalmente complexo, e que tem por base a definição de níveis de serviço, onde se especificam as funções de negócio a cumprir e os parâmetros para apreciação futura da qualidade de execução dessas funções.

O *outsourcing* exige, do lado da Organização, um **conhecimento** muito profundo do que se está a externalizar e, pelo lado da entidade externa, uma grande maturidade e **experiência** nessas actividades.

¹⁰ A implementação dos Serviços Partilhados é, simultaneamente, uma estratégia de externalização de funções, na óptica dos Organismos da Administração Pública, e de concentração de funções, na óptica do Estado.

¹¹ Neste sentido, foi criada, através do Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de Fevereiro, a GeRAP – Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, entidade pública pertencente ao sector empresarial do Estado, que visa a prestação de serviços aos diversos Organismos da Administração Pública no âmbito do Programa GeRALL (Gestão de Recursos na Administração Pública), que engloba, como principais projectos/soluções: Gestão de Recursos em Mobilidade na Administração Pública (GeRMob), Gestão e Registo da Avaliação do Desempenho da Administração Pública (GeADAP), Gestão de Recursos Financeiros Partilhada (GeRFiP) e Gestão de Recursos Humanos Partilhada (GeRHuP).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Alguns dos critérios que tipicamente **influenciam a decisão** da opção pelo *outsourcing* são:

- A existência de serviços congéneres, bastante desenvolvidos, no sector privado;
- A reduzida criticidade da função para o cumprimento da missão do Organismo;
- O reduzido controlo necessário sobre as funções em análise.

Assim, na Administração Pública, o *outsourcing* é já uma estratégia assumida e consolidada em certas **funções de suporte**, como sejam os serviços de limpeza/higiene e segurança/vigilância. Já a externalização de funções pertencentes ao **“core business”** dos Organismos comporta maiores riscos, podendo conduzir a uma perda gradual de “know-how”, crítico para o desenvolvimento das respectivas missões, e conseqüente ineficácia do controlo sobre os serviços prestados pelos fornecedores.

No quadro seguinte, apresentam-se as principais vantagens e desvantagens do recurso ao *outsourcing*.

Vantagens	Desvantagens
- Flexibilização de gestão	- Incapacidade de controlar todo o ciclo de produção/prestação de bens/serviços
- Maior concentração no negócio	- Perda de propriedade material e/ou intelectual
- Acesso a capacidades e competências altamente reconhecidas	- Dependência de outras entidades/fornecedores, em particular se não houver concorrência entre fornecedores
- Aceleração da modernização de processos	- Sujeição a políticas de gestão de recursos humanos de entidades terceiras
- Libertação de recursos e respectivo redireccionamento	- Potenciais quebras de confidencialidade relativamente a processos internos e a dados dos clientes-cidadãos
- Partilha de riscos	- Potencial redução dos valores públicos de neutralidade e isenção
- Redução e controlo dos custos operacionais	- Sujeição aos riscos de instabilidade do fornecedor
- Associação da Organização ao desempenho da entidade contratada (também pode ser considerada uma desvantagem)	- Custos de transacção (associados à negociação, manutenção e responsabilização do fornecedor do bem ou serviço contratado)
	- Diminuição da produtividade associada ao descontentamento interno
	- Associação da Organização ao desempenho da entidade contratada (também pode ser considerada uma vantagem)

Quadro II – Vantagens e desvantagens do recurso ao *outsourcing*

Importa ainda destacar, dentro desta temática, o **regime de utilização de trabalho temporário**, enquanto estratégia de externalização de serviços, cuja diferença básica em relação ao *outsourcing* se prende com o exercício do **poder de direcção**. No contrato de *outsourcing* o poder de direcção está no prestador de serviços enquanto que no contrato de utilização de trabalho temporário esse poder é exercido pela entidade contratante.

tu
MSP

No *outsourcing*, os Organismos passam a responsabilidade operacional e de gestão para uma entidade externa que as optimiza, enquanto que na utilização de trabalho temporário o Organismo utiliza, sob a sua direcção, um conjunto de recursos humanos disponibilizados por uma entidade externa. Ambas as modalidades se assumem como ferramentas de gestão, com vantagens em termos de **flexibilidade e de acesso a recursos especializados**.

No seio da Administração Pública, o recurso ao *outsourcing* (nas suas diferentes variantes) nem sempre se assume como uma opção estratégica e de gestão, constituindo muitas vezes um **mecanismo para contornar as insuficiências de recursos humanos especializados e os constrangimentos legais em matéria de contratação de pessoal**, atentas as recentes reformas de racionalização dos efectivos na Administração Pública.

2. Áreas de actividade e recursos envolvidos

Conforme já referido no ponto I.3 deste relatório, encontravam-se registados, no 4.º trimestre de 2009 e nas 6 rubricas de classificação económica seleccionadas, pagamentos a cerca de 60 fornecedores na ordem dos € 3,795 milhões. A selecção efectuada, que abrangeu os pagamentos efectuados a 21 fornecedores (35,0% do total de fornecedores envolvidos), no total de € 3,159 milhões (83,2% do total dos pagamentos), permitiu efectuar uma primeira caracterização das áreas de actividade em que se verifica o recurso ao *outsourcing*, que consta do **Mapa I**, apenso a este relatório.

Essa informação está em sintonia com os elementos facultados pelo ITIJ, I.P., através do preenchimento do mapa intitulado “*Identificação das principais áreas de contratação externa durante o ano de 2009*”, e que se retrata no quadro seguinte:

Áreas de Actividade	Valor Ano 2009	Peso
Tecnologias da Informação	€ 7.130.619,50	90,4%
Atendimento telefónico especializado (<i>Helpdesk</i>)	€ 268.562,98	3,4%
Estudos e Consultadoria	€ 126.226,20	1,6%
Limpeza e Higiene	€ 102.218,62	1,3%
Segurança e Vigilância	€ 94.675,96	1,2%
Estudos de mercado e marketing	€ 85.504,80	1,1%
Obras de Construção, Remodelação ou Conservação de Instalações	€ 46.095,51	0,6%
Transportes e Mudanças	€ 25.943,84	0,3%
Assistência técnica de equipamentos administrativos	€ 9.005,00	0,1%
Outros serviços	€ 362,73	0,0%
TOTAL	€ 7.889.215,14	100,0%

Quadro III – Identificação das principais áreas de contratação externa durante o ano de 2009



Segundo o ITIJ, I.P. o recurso à contratação externa, no ano de 2009, ascendeu a € 7,9 milhões, o que representou um **peso de 46,5% do total da execução orçamental da despesa registada em 2009** (€ 17,0 milhões). No entanto, note-se que a execução orçamental registada no SIGO, no ano de 2009 e nas rubricas de classificação orçamental seleccionadas, ascendeu a € 8,2 milhões, valor ligeiramente superior ao reportado no mapa agora disponibilizado pelo ITIJ, I.P.

O mapa disponibilizado pelo ITIJ, I.P. não quantificava os recursos humanos externos envolvidos, ao longo do ano de 2009. No entanto, foi possível aferir, através de listagem disponibilizada pelo ITIJ, I.P. que, **à data de 31.12.2009, encontravam-se ao serviço do Instituto 117 recursos humanos externos, pertencentes a 27 empresas¹², o que representa 112,50% do total dos efectivos naquela data (104 efectivos).**

3. Motivos e riscos associados à contratação externa

Pretende-se neste ponto do relatório explicitar os motivos que estiveram na origem da opção pela contratação externa, no ano de 2009, e os respectivos riscos associados, nas principais áreas de actividade:

A. Tecnologias da Informação

As Grandes Opções do Plano dos últimos anos têm reforçado o grande objectivo de impulsionar a inovação tecnológica na Justiça, apostando no desenvolvimento de novos sistemas de informação, que fomentem o acesso à justiça, através da simplificação, desmaterialização e eliminação de actos, tornando mais simples e transparentes os serviços de justiça e facilitando a vida aos seus utilizadores.

Nesse sentido, tem-se assistido à implementação de complexos projectos de informatização no âmbito dos registos e do notariado, que cobrem já a quase totalidade dos serviços registrais, a que se juntam os sistemas de apoio aos tribunais, nas diferentes jurisdições, bem como à implementação de serviços transversais a todos os Organismos do MJ ao nível de serviços de infraestrutura (por exemplo, rede de comunicações da justiça, alojamento de aplicações e de equipamento, licenciamento global de soluções de software, etc.).

¹² Em termos de áreas de actividade, cerca de 80 recursos estão associados às tecnologias da informação, 20 às áreas de limpeza e segurança e 10 ao *helpdesk*. As empresas externas com maior número de recursos no ITIJ, I.P. eram a *Novabase*, a *Euromex*, a *Indra*, a *Prológica*, a *Oramix*, a *Advantis*, a *Link*, a *Unysis* e a *Accenture*, com 16, 15, 13, 8, 7, 6, 6, 6 e 5 recursos, respectivamente.

W
MSF

Todo este impulsionamento tecnológico tem sido desenvolvido, no seio do MJ, através de um **modelo de responsabilidades partilhadas**, no âmbito das atribuições dos vários Organismos do MJ, e que se traduzem, por um lado, na **contratação, por parte do ITIJ, I.P., do desenvolvimento dos sistemas de informação** ou de plataformas de utilização comum, cabendo toda a parte de **análise funcional e implementação no terreno aos organismos do MJ detentores do conhecimento na área de negócio** em causa.

Ressalta, no entanto, como excepção a este modelo, o caso particular da **DGAJ**, que, no âmbito da sua Lei Orgânica, detém, tal como o ITIJ, I.P., atribuições ao nível do desenvolvimento de sistemas de informação dos tribunais, em articulação com este Instituto¹³. A DGAJ prossegue estas atribuições através da **“Equipa de projecto de apoio à informatização dos tribunais”**, constituída em 2001, que contava, no final de 2009, com 106 elementos, essencialmente oficiais de justiça, dos quais 15 afectos às tarefas de criação e desenvolvimento de aplicações informáticas e os restantes às tarefas de apoio dos seus utilizadores.

Esta **sobreposição de funções**, entre o ITIJ, I.P. e a DGAJ, ao nível dos desenvolvimentos informáticos, não tem uma **fronteira de responsabilidades claramente definida**. Foi aliás possível constatar, da análise efectuada, por exemplo, a contratação em paralelo de serviços informáticos para a mesma aplicação informática, o CITIUS, embora com âmbitos diferentes, por ambos os Organismos¹⁴.

Segundo esclarecimentos prestados, algumas das aplicações do sistema judicial *“nasceram e cresceram”* na DGAJ, como sejam o HABILUS e o CITIUS, fruto do empenho, dedicação e conhecimento de alguns elementos da equipa de projecto, havendo recentemente uma tentativa, por parte do ITIJ, I.P. de absorver, centralizar e desenvolver essas competências.

Veja-se a este propósito, a actual intenção no desenvolvimento de uma nova aplicação de raiz, de nome *CITIUS Nova Geração/CITIUS Plus*, que colmate as actuais limitações do CITIUS, importando, no entanto, definir qual das duas entidades ficará responsável pelo projecto.

¹³ Alínea 1), n.º 2, artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 124/2007, de 27 de Abril, e alínea a), artigo 6.º da Portaria n.º 515/2007, de 30 de Abril.

¹⁴ O ITIJ, I.P. contratou em 11.03.2009, com a Novabase Consulting, a *“prestação de serviços referentes ao desenvolvimento de software aplicacional, no âmbito do projecto de desmaterialização de processos nos tribunais (projecto CITIUS), no módulo de entrega de peças processuais”*, através da disponibilização de 6 recursos humanos, no valor mensal de € 5.000,00 + IVA cada recurso, acrescido de € 1.000,00 mensais + IVA, referentes a deslocações, durante 6 meses (total € 186.000,00 + IVA). Já a DGAJ contratou em 29.05.2009 com a mesma empresa a *“prestação de serviços de desenvolvimento e programação associados à aplicação informática CITIUS/HABILUS e a outras aplicações informáticas”*, materializado na disponibilização de 3 recursos humanos, no valor mensal de € 10.000,00 + IVA cada recurso, durante 4 meses (total € 120.000,00 + IVA).



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Sem prejuízo da existência da necessária articulação entre os dois Organismos, já que a DGAJ é detentora do conhecimento do negócio, a centralização das funções de desenvolvimento informático num só Organismo poderia ter claras vantagens e ganhos de sinergias de recursos humanos, financeiros e técnicos.

De facto, os elementos da equipa de projecto da DGAJ afectos ao desenvolvimento informático, embora não sendo informáticos de carreira, detêm conhecimentos que poderiam, eventualmente, colmatar algumas das carências de recursos humanos com que o ITIJ, I.P. se debate nesta área, minimizando, assim, o recurso ao *outsourcing*.

Em termos de **modelo de financiamento**, os encargos inerentes ao desenvolvimento dos sistemas de informação na área da Justiça, são suportados pelos orçamentos do ITIJ, I.P. e da DGAJ, no âmbito das respectivas competências. Não obstante, a análise efectuada no âmbito da presente auditoria, permitiu igualmente apurar que, durante o ano de 2009, por **constrangimentos orçamentais do ITIJ, I.P.**, associados à necessidade de prossecução dos objectivos superiormente definidos, alguns desses encargos foram igualmente suportados pelo IRN, I.P.¹⁵, tendo, no entanto, o ITIJ, I.P. definido as orientações tecnológicas, elaborado os cadernos de encargos e participado nos júris dos respectivos procedimentos concursais.

As **linhas da política de informatização prosseguida no âmbito do MJ**, têm sido balizadas pelas orientações do Governo, expressas anualmente nos QUAR do ITIJ, I.P. e dos demais Organismos envolvidos. Não obstante, realça-se, que a Lei Orgânica do ITIJ, I.P. prevê a existência de um órgão de consulta nesta matéria (o conselho consultivo, que nunca exerceu funções), com competência para se pronunciar sobre as decisões de carácter estratégico relacionadas com a definição e implementação dos sistemas de informação da área da justiça. O funcionamento de um órgão desta natureza poderia ter, entre outras, vantagens ao nível da articulação e alinhamento dos objectivos, relacionados com as tecnologias da informação, dos vários Organismos representados, de forma a garantir o bom encaminhamento de projectos comuns.

O ITIJ, I.P. **não dispõe de recursos humanos disponíveis para dar resposta à crescente aposta nos sistemas de informação** (área de negócio do ITIJ, I.P.). Segundo o Instituto, o número de efectivos tem vindo a decrescer significativamente nos últimos anos (passando de 154 em 2000 para 104 em 2009), em relação inversa ao acréscimo muito significativo da sua actividade, situação que tem sido colmatada pelo **recurso à contratação externa**. Em 31.12.2009 o ITIJ, I.P. contava com **50 funcionários** afectos aos dois departamentos que prosseguem o negócio do Instituto,

¹⁵ Note-se que o IRN, I.P. não detém atribuições ao nível dos desenvolvimentos informáticos, e consequentemente, não dispõe de recursos humanos qualificados para o efeito.

MSK

insuficientes, segundo este, para prosseguir todas as suas atribuições¹⁶, e cerca de **80 recursos externos pertencentes a cerca de 20 empresas.**

O ITIJ, I.P. reconhece que o recurso à contratação externa tem como vantagem o acesso a capacidades e competências altamente especializadas, sendo **benéfica a abertura a novos conhecimentos, tecnologias e metodologias provenientes do mercado exterior** (principalmente numa área tão marcada pela crescente mudança tecnológica), sendo, no entanto, necessário um **equilíbrio saudável entre as duas realidades** (recursos internos e externos).

Refere o ITIJ, I.P. que, se grande parte dos serviços relacionados com o desenvolvimento dos sistemas pode ser adquirido a entidades externas, **a natureza crítica e sensível de toda a informação subjacente aos mesmos não se compactua com a total externalização de vários serviços necessários para manter e gerir estes sistemas**, sob pena do Estado perder o controlo de informação que só por si pode ser detida e mantida.

Por outro lado, se, numa fase inicial, a participação das empresas externas é salutar e permite o desenvolvimento de aplicações em tempo útil, a continuação da sua utilização para garantir a manutenção e os novos desenvolvimentos traduz-se em **encargos muito elevados¹⁷, dependência técnica e na eventual perda de controlo destes sistemas.**

É de facto necessário que nas equipas de projecto participem no mínimo técnicos do ITIJ, I.P. que garantam a manutenção e o controlo dos sistemas em produção, **situação que actualmente não sucede em determinados projectos.**

Segundo Informação elaborada pelo ITIJ, I.P., reportada a Maio de 2009¹⁸, a área da *“Administração de Bases de Dados”* estava a ser assegurada internamente por apenas dois recursos, existindo mesmo equipas de desenvolvimento totalmente externalizadas. Também na área das *“Infra-Estruturas/Sistemas”* as tarefas de gestão e administração do parque tecnológico do ITIJ, I.P., composto por cerca de 900 servidores, que servem cerca de 30.000 utilizadores, eram asseguradas por apenas 4 informáticos. Na área das *“Infra-Estruturas/Comunicações”* o ITIJ, I.P.,

¹⁶ 23 funcionários no Departamento de Infra-Estruturas e Administração de Sistemas (DIEAS) e 27 funcionários no Departamento de Desenvolvimento de Sistemas de Informação (DDSI). Segundo o Plano de Actividades do ITIJ, I.P. para o ano de 2009, o DIEAS e o DDSI encontram-se envolvidos em mais de 50 projectos/actividades, cada um dos quais, em regra, com uma aplicação informática associada.

¹⁷ Veja-se, a título de exemplo, os preços mensais unitários pagos por cada recurso externo das empresas *Partner Solutions* (€ 13.250,00 + IVA e € 6.625,00 + IVA), *Oramix* (€ 6.666,50 + IVA), *TCSI* (€ 6.216,00 + IVA), *Novabase Consulting* (€ 5.000,00 + IVA) e *Sentinela* (€ 4.858,00 + IVA).

¹⁸ Proposta n.º 3/2009, de 20 de Maio, remetida pelo ITIJ, I.P., ao Secretário de Estado da Justiça, para efeitos de autorização para a abertura de concurso externo para o recrutamento de 8 especialistas de informática.



entidade responsável pela Rede de Comunicações da Justiça, assegurava a gestão e a segurança das comunicações, numa rede que integra 900 circuitos dispersos por todo o país, através de uma equipa composta apenas por 4 elementos. Por último, na área das “*Infra-Estruturas/Middleware*” o ITIJ, I.P. não dispunha de qualquer recurso interno afecto, correndo o risco de perda de controlo.

Sentindo a **necessidade de reverter esta situação**, e após tentativas, sem sucesso, em finais de 2008, de recrutamento de pessoal em situação de mobilidade especial e de recrutamento através dos mecanismos de mobilidade interna na Administração Pública, o ITIJ, I.P. obteve autorização superior, em 30.07.2009, para a abertura de concurso externo de ingresso para 8 especialistas de informática¹⁹, cuja lista de classificação final foi já homologada em Março de 2010, prevendo-se para breve o ingresso destes recursos humanos²⁰.

Mais recentemente, em Janeiro de 2010, o ITIJ, I.P. iniciou novo procedimento para o recrutamento, através dos mecanismos de mobilidade interna na Administração Pública, de mais 8 trabalhadores pertencentes à carreira de informática²¹.

A análise efectuada, na presente e em anterior auditoria realizada pela IGSJ, permitiu constatar algumas **insuficiências ao nível do planeamento das necessidades de desenvolvimentos aplicativos**, situação que tem conduzido a **contratações pontuais e avulsas em função das necessidades casuisticamente identificadas**. De facto, a cada solicitação de novas funcionalidades em determinado sistema de informação, tem correspondido uma contratação externa, por norma por **ajuste directo**, o que **nem sempre tem permitido uma gestão racional dos recursos humanos e financeiros**.

Nesta matéria, o ITIJ, I.P. reconhece as fragilidades identificadas ao nível do planeamento e do modelo de contratação de serviços utilizado, pretendendo **alterar, para o ano de 2010, a metodologia do recurso ao *outsourcing***.

Assim, quando estejam em causa aplicações com perfis informáticos comuns, a contratação de serviços externos deixa de estar indexada a um sistema informático em concreto, passando a estar relacionada com os perfis/valências informáticas dos recursos a contratar, competindo ao ITIJ, I.P. a gestão e alocação dos mesmos em função das necessidades sentidas em cada momento. Não obstante, poderá, em situações pontuais, manter-se o recurso aos procedimentos por ajuste

¹⁹ Publicitado através do Aviso n.º 20.367/2009, de 5 de Novembro (DR, II série, n.º 219, de 11 de Novembro de 2009).

²⁰ A comparação da lista nominativa de classificação final homologada, com a lista nominativa dos recursos externos em funções no ITIJ, I.P. em 31.12.2009, permitiu concluir que alguns dos candidatos aprovados no concurso já exerciam funções no ITIJ, I.P. através das empresas externas.

²¹ O procedimento engloba ainda 9 trabalhadores pertencentes às carreiras gerais de técnico superior e assistentes técnico e operacional, perfazendo um total de 17 trabalhadores.