



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROJECTO DE LEI N.º 126/IX

UTILIZAÇÃO DE *SOFTWARE* LIVRE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Exposição de motivos

Hoje, apesar das alternativas, o Estado mantém-se refém de relações contratuais que lhe são desfavoráveis com as empresas de *software*. O *software* utilizado pela generalidade dos serviços do Estado não permite o acesso ao código-fonte, tanto do sistema operativo quanto das aplicações, implicando uma total impossibilidade de controlo, por parte do Estado, sobre a tecnologia usada para gerir a informação disponível em suporte digital.

Os riscos de existência, quando se trata de *software* não livre, de «portas traseiras», no que toca à segurança da informação, são hoje evidentes. O Estado não tem qualquer garantia em relação ao possível reencaminhamento da sua informação para outros. Mais: o Estado está dependente do seu fornecedor, num sector cada vez mais monopolizado, para aceder à sua própria informação. A situação actual põe em causa a própria soberania do Estado.

As constantes modificações e contratos de *upgrade* feitas com os fornecedores acentuam e perpetuam a dependência tecnológica em relação ao fabricante.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O caminho para que o Estado recupere o controlo da tecnologia da sua informação é o da utilização, a cada nível de produtos, de sistemas operativos e aplicações que reúnam a possibilidade de ele próprio inspeccionar detalhadamente o seu funcionamento e que estes possam por si ser modificados e distribuídos. Estes produtos existem há mais de uma década com o nome de *software* livre.

O projecto GNU, da *Free Software Foundation*, criada por Richard Stallman em 1984, marcou o início do Movimento de *Software* Livre, para mudar a situação de dependência generalizada das empresas e Estados em relação aos grandes produtores de *software*. O primeiro objectivo deste movimento seria o de desenvolver um sistema operativo compatível com o UNIX, que seria 100% livre, tanto para a sua modificação como para a sua distribuição. O novo *software* deveria partir das seguintes premissas:

- Liberdade para executar o programa, fosse qual fosse o propósito;
- Liberdade para modificar o programa com o objectivo de o adaptar à necessidade do utilizador;
- Liberdade de redistribuir cópias;
- Liberdade de distribuir versões modificadas do programa, de tal forma que a comunidade pudesse beneficiar com as melhorias que vão sendo feitas.

Em 1991 um estudante finlandês de 21 anos, Linus Torvalds, deu um passo fundamental neste sentido, com a apresentação do LINUX, que abriu a possibilidade da utilização maciça de *software* livre em computadores pessoais.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Desde então o *software* livre tem sido desenvolvido e aperfeiçoado constantemente por inúmeros programadores qualificados em todo o mundo, conseguindo soluções estáveis e de qualidade superior aos produtos não livres.

Hoje várias das principais empresas da indústria informática aderiram aos princípios da *Free Software Foundation* e estão a ser desenvolvidas muitas soluções para novas aplicações. O sistema operativo LINUX é usado por milhões de pessoas em todo o mundo. Os produtos estão disponíveis no mercado, com diferentes condições para o seu uso. No entanto, é importante recordar que o *software* livre nem sempre é gratuito.

A maioria das empresas e utilizadores individuais aderiu a este tipo de programas porque ele lhes permitia:

1 — A liberdade de criar soluções próprias que muitas vezes estariam comprometidas pela dependência em relação a soluções fechadas de *software*;

— A segurança e estabilidade funcional dos seus sistemas de informação na produção, organização, gestão e distribuição de informações;

— A possibilidade de reutilizar equipamento informático que estaria obsoleto, graças às menores exigências de capacidade de processamento do *software* livre baseado no GNU;

— A drástica redução de custos.

Antes de mais, a experiência mostra que o *software* livre dá maiores garantias de segurança e de defesa da privacidade dos cidadãos. Diminui, com a utilização deste *software*, o risco de infiltração nos dados



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

confidenciais, de inacessibilidade dos dados por parte dos organismos do Estado e de manipulação por elementos estranhos aos serviços autorizados.

O Estado passa também a estar mais livre para decidir, a qualquer momento, quem devem ser os seus parceiros e fornecedores e, em muitos casos, ser ele mesmo a controlar, corrigir ou modificar os programas para adequá-los às suas necessidades.

O *software* não livre limita quer o usuário quer os profissionais a executar os programas e não lhes dá liberdade de inspeccioná-lo e corrigi-lo. Os profissionais locais vêem, assim, as suas potencialidades limitadas e há, neste caso, uma distorção do mercado e uma limitação dos horizontes profissionais dos técnicos nacionais. O *software* livre é também uma fonte de trabalho para os programadores nacionais.

Apesar do investimento inicial no processo migratório e na formação, os custos do *software* livre são consideravelmente reduzidos, quer em despesas em licenças quer em despesas no *hardware*, apoio técnico e actualizações. Para além de libertar as empresas do pagamento de muitas licenças, o *software* livre prolonga a vida útil dos computadores em uso e exige menos actualizações (quantas vezes desnecessárias) que, aumentando os custos, raramente correspondem às necessidades específicas dos utilizadores.

O Estado, devendo fomentar o desenvolvimento tecnológico e a democratização do acesso a novas tecnologias para a sociedade, deve dar prioridade a um tipo de *software* mais acessível no preço e no controlo tecnológico que permite.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em todos os países em que se iniciou um processo legislativo semelhante ao que aqui se propõe logo as críticas das grandes empresas de produção de *software*, que têm beneficiado com a situação actual, atacaram violentamente as intenções dos órgãos de soberania.

Um dos muitos casos em que a agressividade das multinacionais se fez sentir foi no Peru, onde o representante da Microsoft acusou o legislador que pretendia determinar e regular o acesso ao *software* livre de:

- Transgressão do princípio de igualdade perante a lei, não discriminação, liberdade da iniciativa privada e liberdade da indústria e da contratação;

- Tratamento não competitivo na contratação e aquisições por organizações públicas;

- Desencorajamento da indústria de *software*, local e internacional;

- Criação de risco para a segurança, garantia e possível violação dos direitos de propriedade intelectual;

- Geração de maiores custos, sobretudo graças aos custos da migração e os riscos de perda de inter-operacionalidade entre sistemas;

- Criação de dificuldades no apoio técnico.

O Deputado autor do projecto de lei peruano (em tudo semelhante aos que foram propostos na Argentina, Brasil, Alemanha ou França), Edgar Villanueva Nuñez, respondeu a todos os pontos com uma clareza cristalina.

À primeira acusação, em carta dirigida à multinacional, o Deputado deixou claro o seguinte: a lei não proíbe nem a produção nem a venda de *software* não livre, não especifica em concreto o *software* a usar, não diz



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

nada sobre o fornecedor a quem o *software* deve ser comprado, nem limita os termos em que o *software* possa ser licenciado. E conclui que «para o *software* ser aceite pelo Estado não chega que este seja tecnicamente capaz de cumprir as suas funções, mas que, para além das condições contratuais, satisfaça uma série de exigências, tendo em conta a licença, sem a qual o Estado não pode garantir ao cidadão um adequado processamento da informação nem zelar pela sua integridade, confidencialidade e acessibilidade ao longo do tempo, aspectos fundamentais do seu normal funcionamento».

Ou seja, o que interessa ao Estado não é quem lhe fornece um serviço, mas em que condições o fornece e se essas condições garantem a sua soberania e a privacidade dos cidadãos.

Não só a lei não é discriminatória como, diz o Deputado sul-americano, «impede a utilização de *software* por parte dos organismos estatais quando a licença inclua condições discriminatórias». Quer isto dizer que, ao contrário do *software* livre, que permite a livre escolha a cada momento do fornecedor, o *software* não livre obriga, a partir desse momento, a uma exclusividade discriminatória. E o Deputado acaba por recordar o óbvio: «ninguém é forçado a adoptar um modelo de produção, mas se desejarem fornecer *software* ao Estado terão de fornecer os mecanismos que garantam princípios básicos».

Sabendo-se que uma das regras fundamentais da competitividade é a possibilidade de o consumidor procurar a melhor oferta, esta proposta acaba por garantir que o Estado faz as suas escolhas tendo em conta os «méritos técnicos» de qualquer produto e não os esforços de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

comercialização do seu produtor. Ou seja, a proposta fomenta a competitividade, porque dá espaço aos pequenos produtores por agora completamente excluídos do mercado do Estado.

Quanto aos efeitos na indústria de *software*, é óbvio que das duas uma: ou esta indústria depende do Estado, e, então, as razões para um tratamento equitativo aumentam, ou não depende, e o argumento é uma falácia.

Quanto à questão da segurança, sabe-se hoje claramente que as falhas são resolvidas mais rapidamente no *software* livre. Não foi por acaso que quer o Ministério da Defesa Francês quer a NASA e a Armada Norte-Americana optaram, por razões de segurança, pelo *software* livre, muito mais fiável e controlável pelo próprio Estado. Quanto às garantias de segurança do *software* não livre, elas são impossíveis de comprovar, já que a inspecção livre e aberta por parte da comunidade científica e dos utilizadores em geral está vedada. Pode o Estado confiar a sua soberania a um sistema de segurança que só pode ser garantido pelo seu fornecedor privado? Não é também o produtor de *software* um possível perigo? Estas são as perguntas a que o Estado, a quem está confiada a confidencialidade das informações e que dispõe da privacidade dos seus cidadãos, tem de responder.

Quanto aos custos, a sua redução verifica-se de várias formas: os serviços de apoio e manutenção são mais competitivos e a escolha mais variada, os custos de instalação são mais baixos, a manutenção, por poder haver intervenção do utilizador e o programa poder ser modificado, pode fazer-se sem recorrer sempre aos serviços de apoio do fornecedor e não



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

existem programas desnecessários instalados, diminuindo custos e problemas.

O investimento na migração (mudança de sistema) é o mais significativo. Mas se isto é verdade em relação à mudança para o *software* livre, é igualmente verdade para mudança de um *software* não livre para outro. Sabendo-se que quanto mais tarde se faz a migração mais difícil ela será, a questão é saber se o Estado, para poupar, está condenado a nunca mudar de fornecedor.

Também em relação à compatibilidade, o problema surge igualmente para sistemas diferentes, e é até mais acentuado do que em relação ao *software* livre.

Ao contrário do que pretendem as grandes empresas na área do *software*, existe apoio técnico na área do *software* livre. Para além de pequenas empresas locais, que também existem em Portugal, as maiores empresas multinacionais que se dedicam à prestação de serviços na área de *software* têm adoptado, em vários casos, soluções de *software* livre e têm feito importantes investimentos nesta área. As conferências internacionais ligadas ao *software* livre juntam dezenas de milhares de utilizadores e as maiores empresas da indústria do sector.

Vários países avançaram com experiências públicas, com diferentes graus de intensidade, de utilização de *software* livre na sua administração. China, Alemanha, França, Reino Unido, México, Brasil, Índia, Bélgica, Itália, Peru, Tailândia e África do Sul são alguns deles.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

São exemplos legislativos significativos, semelhantes ao que aqui é proposto, a deliberação do Conselho de Ministros francês, a lei do Parlamento alemão e as disposições da Prefeitura de São Paulo.

Assim, e nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, os deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte projecto de lei:

Artigo 1.º

(Objecto)

Todos os serviços do Estado estão obrigados a utilizar *software* livre nos seus sistemas e equipamentos informáticos, sem prejuízo do disposto no artigo 4.º.

Artigo 2.º

(Âmbito de aplicação)

O presente diploma aplica-se à Administração Pública local e central, incluindo o poder executivo, legislativo e judicial e empresas públicas ou com maioria de capital público.

Artigo 3.º

(*Software* livre)

Considera-se *software* livre aquele cuja licença de uso garanta ao seu utilizador, sem custos adicionais, a possibilidade de executar o programa



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

para qualquer fim, redistribuir cópias, estudar como funciona o programa e adaptá-lo às necessidades do utilizador e, ainda, melhorar o programa e publicar essas melhorias, sendo o acesso ao código-fonte um requisito para estas faculdades.

Artigo 4.º

(Excepções)

Qualquer das entidades referidas no artigo 2.º pode solicitar à Presidência do Conselho de Ministros uma autorização de excepção, devidamente justificada, para que possa utilizar *software* não livre que reúna as seguintes condições, por esta ordem de prioridade:

a) O *software* a utilizar deve cumprir todos os critérios enunciados no artigo 3.º da presente lei, excepto a faculdade de distribuir o programa modificado, permitindo-se neste caso uma autorização de excepção temporária e caducando automaticamente três anos depois de emitida, devendo ser renovada apenas depois da prévia constatação de que continua a não existir no mercado uma solução com todas as condições definidas no artigo 3.º;

b) Caso seja impossível a solução da alínea anterior, deverá a entidade em causa escolher *software* não livre para o qual exista já um projecto de desenvolvimento avançado de tipo livre, sendo neste caso a autorização de excepção transitória e caducando automaticamente quando o *software* livre passe a estar disponível com a funcionalidade necessária;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

c) Caso seja impossível a solução da alínea anterior, deverá ser escolhido qualquer tipo de *software* não livre, sendo neste caso a autorização de exceção transitória e caducando automaticamente dois anos depois de emitida, devendo ser renovada apenas depois da prévia constatação de que continua a não existir no mercado uma solução de *software* livre satisfatória.

Artigo 5.º

(Autorizações de exceção)

1 — As autorizações de exceção são emitidas pela Presidência do Conselho de Ministros e deverão enumerar os requisitos funcionais concretos que o programa deve satisfazer.

2 — As autorizações de exceção deverão ser publicadas no portal oficial do Governo, referindo a modalidade e as razões da exceção, assim como os riscos associados à utilização do *software* escolhido.

3 — Não estão abrangidas pelas obrigações das duas alíneas anteriores as autorizações de exceção relativas aos organismos de segurança e de defesa nacional.

Artigo 6.º

(Período de transição)

O Estado garantirá o investimento necessário para a adaptação dos serviços, formação dos profissionais e adaptações tecnológicas dos



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

sistemas já existentes nas entidades e serviços públicos, devendo o processo de transição estar terminado, em todos os casos em que não haja autorização de exceção, três anos depois da entrada em vigor da presente lei e aplicando-se 90 dias depois da publicação da presente lei para todas as novas aquisições.

Artigo 7.º

(Entrada em vigor)

A lei entra em vigor 180 dias após a sua publicação.

Artigo 8.º

(Regulamentação)

Compete ao Governo regulamentar a lei no prazo de 90 dias.

Palácio de São Bento, 4 de Outubro de 2002. Os Deputados do BE:
Ana Drago — Francisco Louçã — João Teixeira Lopes.