



AGÊNCIA PARA
A MODERNIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Alameda das Ferrões N.º 10, 3.º G
1600 - 001 Lisboa
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Ex.mo Senhor
Presidente da Comissão de Trabalho, Segurança
Social e Administração Pública
Dr. António Ramos Preto
Assembleia da República
Palácio de S. Bento
1249-068 Lisboa

S/ referência

S/ comunicação

Nossa referência

355/11ª CTSSAP

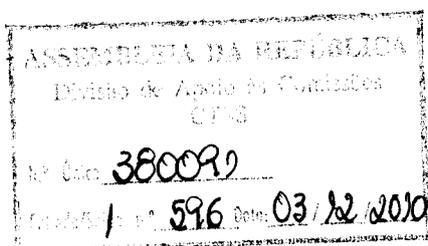
CD 197 – 03/12/2010

Assunto: Projecto de Lei n.º 389/XI/1.ª (BE) – Utilização de formatos electrónicos livres na administração pública e Projecto de Lei n.º 421/XI/1.ª (PCP) – Estabelece a adopção de normas abertas nos Sistemas Informáticos do Estado.

Através do ofício acima identificado, solicitou V. Exa. à Agência para a Modernização Administrativa, I.P. (adiante AMA, I.P.) que emitisse parecer sobre os Projectos de Lei n.ºs 389/XI/1.ª (*Utilização de formatos electrónicos livres na Administração Pública*), apresentado pelos Senhores Deputados do Bloco de Esquerda (BE), e 421/XI/1.ª (*Estabelece a adopção de normas abertas nos Sistemas Informáticos do Estado*), apresentado pelos Senhores Deputados do Partido Comunista Português.

Nos termos da alínea h) do n.º 2 do art. 4.º da Lei 116/2007, de 27 de Abril, compete à AMA, I.P. apoiar o Governo «na definição de políticas transversais, estabelecer orientações comuns em matéria de tecnologias de informação e comunicação (TIC) na Administração Pública», e coordenar a sua execução «através da dinamização de uma rede interministerial de agentes das tecnologias de informação e comunicação».

Compete-lhe, ainda, coordenar, desenvolver, gerir e avaliar projectos transversais na área da administração electrónica, promovendo a evolução da actual infra-estrutura tecnológica bem como a racionalização de custos de comunicação, e mobilizar o potencial das TIC para apoiar a modernização (alíneas i) e j) do n.º 2 do artigo 4.º da citada lei).



B
1



AGÊNCIA PARA
A MODERNIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranches Ferrão N.º 10, 3.º G
1600 - 001 Lisboa
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 80

ama@ama.pt

O mandato da AMA, I.P. neste domínio foi claramente reforçado com a criação da Rede Interministerial das TIC, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2009, de 2 de Outubro de 2009, que aprovou ainda normas para a identificação, autenticação e assinatura electrónicas de cidadãos perante a Administração Pública e atribuiu uma prioridade clara ao tema da interoperabilidade na Administração pública.

Constituindo tais atribuições o pressuposto do solicitado parecer estas são também a medida e o limite para a presente análise, que não se detém em aspectos formais ou de técnica legislativa.

Versando ambos os Projectos de Lei sobre a mesma matéria, começaremos por um enquadramento comum e uma apreciação geral das propostas neles contidas, apresentando-se, depois, em separado, uma análise de especialidade sobre cada um dos respectivos articulados.

I – Breve enquadramento

A implementação de normas abertas na Administração Pública, além do pleno enquadramento em termos europeus, é crucial para a disponibilização de informação e serviços centrados nas necessidades dos cidadãos e das empresas, permitindo a interoperabilidade dos sistemas e documentos da Administração Pública e contribuindo, simultaneamente, para a redução de custos de consultadoria e *software*.

Como as exposições de motivos de ambos os Projectos de Lei bem evidenciam, são múltiplas as vantagens que podem advir da utilização de normas abertas nos documentos, informações e dados, nomeadamente em matéria de concorrência, de universalidade do acesso e utilização da informação e, não menos importante, de preservação dos documentos electrónicos.



2



AGÊNCIA PARA
A MODERNIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Alameda Ferrão N.º 10, 3.º G
1600 - 001 Lisboa
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

Por outro lado, no âmbito da implementação efectiva da Directiva 2003/98/CE de 17 Novembro relativa à reutilização de Informação do Sector Público¹, a forma como a informação deverá ser apresentada e os formatos a disponibilizar apresentam-se como questões centrais. A informação que cada organismo público possui deverá ser facultada de forma acessível e inteligível e a sua reutilização pelos cidadãos e pelas empresas só ocorrerá se os dados, documentos e informações forem disponibilizados em formatos abertos, possibilitando, assim, a sua fácil leitura e tratamento. A utilização de normas abertas constitui assim uma dimensão cada vez mais incontornável e inadiável na agenda da reutilização de informação do sector público a nível europeu.

Mas a adopção de normas abertas pode também contribuir decisivamente para uma Administração pública mais eficiente. De acordo com o recente relatório da Inspeção-Geral de Finanças, que caracterizou a despesa em TIC em 45 organismos da Administração pública, no período de 2005 a 2008 verificou-se um gasto médio anual de 72.180.000,00 Euros em *software* e de 57.500.000,00 Euros em consultoria técnica, tendo este último aumentado significativamente ao longo deste período².

A adopção de normas abertas – além de central na implementação da interoperabilidade intra-organismos, tendo em vista a prestação de melhores serviços electrónicos –, pode racionalizar as necessidades de consultoria, privilegiando normas e tecnologias que a generalidade das empresas tecnológicas estão preparadas para utilizar e desenvolver e reduzindo, assim, substancialmente o respectivo custo; adicionalmente e embora se trate de um tema lateral ao objecto essencial dos dois Projectos de Lei, a utilização de normas abertas pode também ter um impacto muito significativo na redução dos custos de licenciamento de *software*.

¹ A Directiva PSI, como é correntemente conhecida, estabelece um quadro geral que promove a disponibilidade das informações dos organismos do sector público e remove barreiras à sua reutilização. Para a prossecução dos referidos objectivos são tocadas matérias tão diversas como a celeridade na resposta aos pedidos de acesso à informação, a transparência na apresentação das condições de acesso e reutilização e os custos a cobrar por tais serviços

² Inspeção-Geral de Finanças, “*Caracterização da despesa em Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) na Administração Pública – Estratégia, Riscos e Mercados*”, Relatório 2010/797, Julho 2010.

II – Apreciação geral das propostas

Subscrevemos, no essencial, o que se preconiza em ambos os projectos.

No âmbito de documentos, dados e informações, deve tornar-se obrigatória a adopção imediata de normas abertas.

Concordamos assim com a visão de que é possível, desde já, a adopção de uma norma relativa à produção de documentos de texto até porque o actual software utilizado pela Administração, ainda que proprietário, pode começar a produzir apenas formatos abertos dependendo apenas dos seus utilizadores finais.

No entanto e como preconiza o Projecto de Lei do PCP, é nosso entendimento que a obrigatoriedade de normas abertas apenas para documentos, informações e dados não aproveita todo o potencial que desta matéria pode advir para a interoperabilidade entre sistemas e aplicações informáticas. A comunicação entre sistemas é, desde há largos anos, a pedra angular da desmaterialização de processos e da modernização da Administração Pública, razão pela qual aquela obrigatoriedade deve abranger não só os documentos e informação produzidos pelas aplicações informáticas, mas também as *interfaces* que estas utilizam para comunicar entre si.

Neste âmbito, importa referir que a AMA, I.P. disponibiliza, desde 2007, uma Plataforma de Interoperabilidade para a Administração Pública (www.iap.gov.pt). Esta plataforma baseia-se num conjunto de normas e *standards* abertos, possibilitando a interlocução entre sistemas de diferentes índoles tecnológicas e permitindo a concretização de projectos de referência da Administração Pública como o Cartão de Cidadão, o serviço de alteração de morada, o balcão multisserviços (presente nas 18 Lojas do Cidadão de segunda geração), o processo de pedido de bolsa ao ensino superior, entre outros. A utilização desta plataforma, a título de exemplo, não só permitiu a implementação dos projectos referidos, como permite poupar através da ausência de redundância de comunicações ponto a ponto entre organismos, da racionalização de meios

humanos dedicados à implementação da interoperabilidade entre sistemas de diferentes tecnologias e à centralização da sua monitorização e operação.

Propomos para interoperabilidade uma abordagem faseada e gradual, elegendo como prioritárias as normas mais importantes (leia-se com maior benefício para a Administração).

Sempre que para cada aplicação informática forem planeadas evoluções, estruturais ou incrementais, deve ser realizada uma avaliação de custo/benefício:

- i. Avaliando as capacidades de interligação e a utilização de normas abertas nos *interfaces* com sistemas internos ao serviço em causa (mesmo no âmbito de um único organismo, a comunicação entre o sistema de controlo de assiduidade e o sistema de gestão de recursos humanos e cálculo de vencimentos, apenas é possível se todos pertencerem ao mesmo fabricante ou se partilharem a adopção de determinadas normas de comunicação; e o mesmo se diga se quisermos integrar todas as aplicações informáticas com uma única base de dados de utilizadores ou dotá-las de um único sistema de autenticação e autorização);
- ii. Avaliando as capacidades de interligação e a utilização de normas abertas nos *interfaces* com sistemas de outros serviços, privilegiando aqui a utilização da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública (v.g. capacidade de interligar sistemas para evitar duplicação de tarefas, em que se copia o documento de uma aplicação apenas para o colocar em outra, porque estas não promovem *interfaces* de comunicação para que, com pouco esforço, se consigam interligar);
- iii. Avaliando também a possível utilização de *software* aberto³: quer a um nível de complexidade baixo (tratamento de texto), quer a um nível de complexidade elevado (como aquele que é exigido por um portal), existe já *software* aberto capaz de dar resposta inequívoca às necessidades dos utilizadores, devendo aferir-se, contudo, se este apresenta maturidade suficiente e serem tomados em devida consideração os

³ A opção por *software* aberto não significa reduzir para zero o custo com a manutenção e suporte desse mesmo *software*. Significa até, muitas vezes, que o custo com o suporte e manutenção pode inclusivamente competir com o custo de uma licença de *software* proprietário, porém, não é essa a principal vantagem que justifica a adopção de *software* aberto.

custos globais da sua implementação, que muitas vezes podem ser mais onerosos do que a aquisição de determinada licença e manutenção subsequente de *software* proprietário⁴.

Deste modo, poderemos conseguir desmaterializar mais e interligar de forma mais simples a nossa Administração, promovendo um serviço público melhor e mais eficiente, e poderemos almejar um cenário semelhante ao que se verifica na área de comunicações de dados (em particular na internet), como se assinala no Projecto de Lei do Bloco de Esquerda.

Para a concretização destes objectivos parece-nos fundamental a elaboração, no âmbito da Rede Interministerial das TIC, de um regulamento de interoperabilidade digital, a rever periodicamente, que defina as normas e formatos digitais a adoptar pela Administração Pública, assim como os formatos cuja utilização é excluída por não corresponderem a normas abertas.

Por outro lado, entendemos que não basta definir na lei o conceito de norma aberta. Existem inúmeras normas abertas em termos de *software* e documentos que não são relevantes para o contexto nacional, quer porque têm um âmbito de aplicação sectorial a determinada indústria, quer porque são específicas de determinada região do globo (v.g., UOF, formato aberto para documentos utilizado maioritariamente na República Popular da China). A mencionada regulamentação, revista periodicamente, deve especificar quais as normas a utilizar e também aquelas que não são admitidas.

Por último, cremos que é imprescindível uma formação intensiva dos funcionários, a realizar pelo Instituto Nacional da Administração, com o apoio da AMA, IP, quer para ser percebido o valor da utilização de formatos abertos em documentos, quer para melhor compreensão dos benefícios e da necessidade de implementação de sistemas interoperáveis para funcionários das carreiras de informática.

⁴ Aspectos como a formação de utilizadores finais, o conhecimento dos funcionários que suportam as diversas aplicações, as ferramentas já existentes no serviço ou existentes no mercado para possibilitar que o *software* seja mantido por um reduzido número de administradores de sistemas, o número de *upgrades* e *patches* criados pelo responsável pelo desenvolvimento do sistema, entre outros.



AGÊNCIA PARA
A MODERNIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA

www.ama.pt

R. Abranchas Ferrão N.º 10, 3.º G
1800 - 001 Lisboa
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 20

ama@ama.pt

III – Apreciação na especialidade

Enquadradas pelas considerações precedentes, deixam-se agora algumas sugestões de alteração de cada um dos projectos.

1. Projecto de Lei 389/XI/1.ª (BE) – Utilização de formatos electrónicos livres na Administração Pública

Para o artigo 4.º, e sob a nova epígrafe de *Definições*, propomos a seguinte redacção:

«1 – Para efeitos da presente lei, considera-se “norma aberta” a norma técnica destinada à publicação, transmissão e armazenamento de informação em suporte digital, que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) A sua adopção decorra de um processo de decisão aberto e disponível à participação de todas as partes interessadas;
- b) Tenha sido publicado e seja livremente disponibilizado o respectivo documento de especificações, permitindo-se sem restrições a sua cópia, distribuição e utilização;
- c) Os direitos de propriedade intelectual que lhe sejam aplicáveis, incluindo patentes, tenham sido, no todo ou em parte substancial, publicamente disponibilizados de forma irrevogável e irreversível.

2 – Para efeitos da presente lei, considera-se “interoperabilidade” a capacidade de dois ou mais sistemas⁵ interagirem e trocarem dados de acordo com um método definido, de forma a obter os resultados esperados.»

A alteração proposta deve-se ao facto de a definição apresentada excluir algumas normas e protocolos considerados abertos. Por um lado, muitos dos processos de criação de normas abertas têm participação de empresas de software comercial⁶. Por outro, nem todas as normas são geridas por organizações sem fins lucrativos. A título de exemplo, o *standard Kerberos*, ensinado em todas as universidades de engenharia como uma das grandes práticas em termos de segurança, gestão de autenticação e autorização em sistemas de informação, é mantido pelo MIT (Massachusetts Institute of Technology).

⁵ Computadores, meios de comunicação, redes, software e outros componentes de tecnologia da informação.

⁶ V.g., o *Content Management Interoperability Services*, essencial para software de gestão documental, agora na sua versão 1.0, teve participação de diversas empresas como sejam a Oracle, a Alfresco, só para citar dois exemplos, uma produtora de software proprietário e outra de software aberto.

No artigo 5.º, sob a epígrafe *Condições de excepção*, propomos a seguinte redacção:

«1 - Em caso de impossibilidade da utilização de norma aberta prevista na regulamentação do presente diploma, qualquer das entidades referidas no artigo 3.º deve solicitar parecer à Presidência do Conselho de Ministros, fundamentando essa impossibilidade e instruindo o processo com a avaliação da solução defendida.

2 - O parecer previsto no número anterior deve verificar se não existe qualquer formato aberto no tipo de documentos, informações ou dados que se pretendem manusear e ou produzir e avaliar ainda:

a) Se existe já um projecto de desenvolvimento avançado de uma solução de tipo aberto; e

b) Se o formato ou protocolo proprietário proposto é baseado numa especificação completamente documentada.

3 - Os pareceres e os respectivos pedidos devem ser publicados num portal a criar pelo Governo, devendo constar a modalidade e os motivos da excepção, assim como os riscos associados à utilização do formato escolhido.»

A alteração proposta pretende assegurar uma avaliação técnica efectiva (em vez de uma mera comunicação da entidade interessada) de eventuais excepções à utilização de normas abertas, assegurando assim uma política transversal e coerente ao nível das normas abertas em toda a Administração Pública.

No artigo 6.º, sob a epígrafe *Período de transição*, propomos a seguinte redacção:

«As entidades referidas no artigo 3.º devem assegurar o cumprimento dos prazos de adopção das normas abertas previstos na regulamentação do presente diploma.»

A alteração proposta remete para a regulamentação os termos e prazo da implementação de normas abertas, pretendendo-se assegurar que existe uma transição mais célere para a adopção de normas abertas nos documentos e informações produzidas e uma transição faseada e de acordo com o seu impacto no âmbito da interoperabilidade.

Sublinhe-se que este Projecto de Lei é omissivo quanto às consequências ou penalidades para os serviços da Administração Pública que não utilizem normas abertas, o que nos parece essencial para a efectiva implementação deste Projecto de Lei.

2. Projecto de Lei 421/XI/1.ª (PCP) – Estabelece a adopção de normas abertas nos Sistemas Informáticos do Estado

No artigo 3.º, sob a epígrafe *Definições*, propõe-se redacção idêntica à acima proposta no âmbito da análise do Projecto de Lei do Bloco de Esquerda (cfr. *supra* artigo 4.º), pelas razões aí expostas.

No artigo 4.º, sob a epígrafe *Utilização de normas abertas em documentos digitais*, propõe-se a seguinte redacção:

- «1 – É obrigatória a aplicação de normas abertas em todos os documentos em formato digital que sejam objecto de emissão, comunicação, arquivo e ou publicação pela Administração Pública, de acordo com o regulamento previsto no artigo seguinte.
- 2 – Nenhum documento de texto em formato digital, apresentado por pessoa individual ou colectiva à Administração Pública, pode ser recusado, ignorado ou devolvido com base no facto de ser emitido com recurso a normas abertas.
- 3 – Todos os processos de implementação, licenciamento ou evolução de sistemas informáticos na Administração Pública prevêm obrigatoriamente a utilização de normas abertas, de acordo com o regulamento mencionado no artigo seguinte, salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área da modernização administrativa, precedida de proposta fundamentada da entidade interessada.»

A redacção proposta vai mais longe do que a original que parece pretender apenas normas abertas para documentos de texto, acreditando-se que estas devem abranger todos os tipos de documentos (folhas de cálculo, apresentações, documentos de arquitectura, entre outros).

Previu-se, ainda, que, por despacho do membro do Governo responsável pela área da modernização administrativa, possam ser admitidas excepções à aplicação das normas do regulamento nos sistemas de informação a adquirir. A título de exemplo, o incentivo à investigação e desenvolvimento de novas tecnologias, ao aparecimento de mais *spin-offs* com esta vocação, passa também por, em determinados casos devidamente justificados, colocar essa inovação ao serviço da Administração pública.

No artigo 5.º, sob a epígrafe *Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital*, propõe-se a seguinte redacção:

1 – O Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital (adiante designado por “Regulamento”) define as normas e formatos digitais a adoptar pela Administração Pública, em aplicação da presente lei, assim como os formatos cuja utilização é excluída por não corresponderem a normas abertas.

2 – O Regulamento deve abranger:

a) Formatos de dados, incluindo códigos de caracteres, formatos de som e imagens (fixas e animadas), audiovisuais, dados gráficos e de pré-impressão;

b) Formatos de documentos (estruturados e não estruturados) e gestão de conteúdos, incluindo gestão documental;

c) Tecnologias de interface Web, incluindo acessibilidade, ergonomia, compatibilidade e integração de serviços;

d) Protocolos de streaming ou transmissão de som e imagens animadas em tempo real, incluindo o transporte e distribuição de conteúdos e os serviços ponto a ponto;

e) Protocolos de correio electrónico, incluindo acesso a conteúdos e extensões e serviços de mensagem instantânea;

f) Sistemas de informação geográfica, incluindo cartografia, cadastro digital, topografia e modelação;

g) Normas e protocolos de comunicação em redes informáticas;

h) Normas de segurança para redes, serviços, aplicações e documentos;

i) Normas e protocolos de integração, troca de dados e orquestração de processos de negócio na integração inter-organismos.

3 – Compete à Agência para a Modernização Administrativa a elaboração do Regulamento, com o dever de cooperação dos demais organismos da Administração Pública.

4 – O Regulamento é apresentado no prazo de 90 dias após a entrada em vigor da presente lei e submetido a um processo de discussão pública por um período de 30 dias, findo o qual é publicado o respectivo relatório, que incluirá o conjunto das reclamações e propostas de alteração apresentadas e a subsequente versão final do Regulamento a submeter ao Conselho de Ministros.

5 – O Regulamento fixa os prazos de aplicação das normas abertas nele previstas.

6 – O Regulamento é aprovado por Resolução do Conselho de Ministros e deve ser objecto de revisão com uma periodicidade não superior a três anos ou sempre que tal se justifique pela evolução das normas abertas.

Esta última proposta de alteração adita regras sobre a interoperabilidade no interior da Administração, bem como sobre as redes de comunicação de voz e dados.

ama

AGÊNCIA PARA
A MODERNIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA
INSTITUTO DO CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

www.ama.pt

R. Alameda das Fontes N.º 10, 3.º G
1600 - 001 Lisboa
PORTUGAL

Tel.: (+351) 21 723 12 00

Fax: (+351) 21 723 12 80

ama@ama.pt

Agradecendo a V. Exa. a oportunidade que foi dada à AMA, I.P. de se pronunciar sobre matéria de tão grande relevância para o futuro do serviço público, que desejamos mais eficaz mas outrossim mais eficiente, coloco-me, naturalmente, ao dispor de V. Exa. para quaisquer esclarecimentos ou elementos adicionais que se entendam por convenientes.

Com os melhores cumprimentos, de elevada estima e consideração.

O Presidente do Conselho Directivo da AMA, I.P.,



(Elísio Borges Maia)