



directo, prevendo o ITIJ, I.P. que, desta forma, consiga **cobrir 80% das necessidades de contratação externa através de procedimentos por concurso público, reservando os restantes 20% para o ajuste directo.**

Nesse sentido, ainda em 2009, o ITIJ, I.P. iniciou a elaboração dos respectivos cadernos de encargos com vista à **abertura de concursos públicos (com ou sem publicação no Jornal Oficial da União Europeia - JOUE, consoante os casos), estimados em 2 milhões de euros por ano, com vista à contratação de determinados perfis/valências de recursos humanos especializados na área informática²².** Nessa sequência, o ITIJ, I.P. estabeleceu, como medida de contingência até à finalização dos referidos procedimentos, a manutenção dos contratos então vigentes, através de renovações por prazos de um mês, até ao limite de 6 meses.

À data da presente auditoria, encontravam-se já publicados os respectivos anúncios de procedimentos relativos a cinco concursos públicos (um deles com publicação no JOUE).

É, no entanto, de salientar, que esta nova metodologia de contratação, indexada a perfis/valências informáticas dos recursos a contratar, **não permite o estabelecimento e especificação**, nas respectivas peças do procedimento e num futuro contrato a celebrar, **dos níveis de serviço a contratar, indexados a objectivos concretos.**

De facto, o que está em causa não é a contratação de um determinado serviço (com níveis de serviço devidamente especificados), mas antes a **disponibilização de recursos humanos a tempo inteiro, com perfil e experiência adequados** em determinadas áreas informáticas, para, nas instalações e **sob o poder de direcção do ITIJ, I.P., desempenharem as tarefas que em cada momento os chefes de projecto e dirigentes do ITIJ, I.P. entendam como necessárias, cabendo também a estes a avaliação e monitorização do respectivo desempenho.**

Este modelo, **não corresponde exactamente ao conceito de contrato de outsourcing**, uma vez que não são definidos, a priori, os níveis de serviço e as funções de negócio a cumprir, nem os parâmetros para apreciação futura da qualidade de execução dessas funções, **aproximando-se mais do conceito de utilização de trabalho temporário**, em que o poder de direcção é exercido pela entidade contratante (sem prejuízo da existência de um gestor de projecto da entidade

²² Tinha também sido equacionada a abertura de um único concurso público (com publicação no JOUE), repartido em diversos lotes (de forma a evitar a concentração e dependência numa única empresa), opção que foi abandonada pelo ITIJ, I.P. por poder acarretar riscos acrescidos ao nível de eventuais reclamações/impugnações que conduzissem à paralisação total do procedimento, com graves consequências para o funcionamento do ITIJ, I.P.



adjudicatária para efeitos de reporte de situações diversas²³), não se regendo, no entanto, pela legislação laboral aplicável a este regime específico.

Segundo o ITIJ, I.P. o facto dos recursos a disponibilizar, no âmbito dos concursos públicos, pertencerem aos quadros de empresas da especialidade, permite a abertura e a entrada a novos conhecimentos e metodologias provenientes do mercado exterior.

B. Atendimento Telefónico Especializado (*Helpdesk*)

Uma das atribuições do ITIJ, I.P., e mais precisamente do Gabinete do Serviço de Apoio ao Utilizador (GSAU), integrado no Departamento de Fornecimento de Serviços (DFS), consiste em assegurar todos os serviços de apoio e atendimento aos utilizadores dos vários sistemas de informação na área da justiça, com vista à resolução de incidentes ou pedidos de informação²⁴.

A crescente informatização na área da justiça e o conseqüente acréscimo de utilizadores das aplicações informáticas, conduziu à necessidade do ITIJ, I.P. manter um *helpdesk* com capacidade de resposta, com a qualidade e celeridade pretendida, e com capacidade de corresponder ao contínuo e crescente desenvolvimento de novos sistemas e funcionalidades informáticas.

Para o efeito, o GSAU conta com 14 efectivos, o que, segundo o ITIJ, I.P. tem sido insuficiente para dar resposta à enorme quantidade de pedidos de apoio, atenta a multiplicidade de serviços prestados²⁵, bem como para dar cumprimento aos objectivos estabelecidos, neste âmbito, no QUAR de 2009²⁶.

Nesse sentido, o ITIJ, I.P. tem vindo a recorrer à contratação externa a empresas da especialidade, em função das necessidades identificadas em cada momento, relativamente aos vários sistemas de informação. Tal facto origina que existam vários contratos desta natureza em simultâneo com

²³ Por exemplo, gestão da equipa técnica e resolução de todas as questões que se relacionem com a execução e acompanhamento da prestação dos serviços objecto do contrato.

²⁴ Segundo dados do Relatório de Actividades de 2008, o GSAU registou, nesse ano, um volume de aproximadamente 35.000 pedidos de apoio, sendo os tribunais e as conservatórias os maiores utilizadores. Nos serviços transversais prestados pelo ITIJ, I.P. foi o correio electrónico que registou maior n.º de incidentes, enquanto que nos serviços aplicativos, foi o Sistema de Informação do Registo Civil o mais afectado.

²⁵ Segundo o catálogo de serviços do ITIJ, I.P., o Instituto presta 19 tipologias de serviços transversais e 28 tipologias de serviços aplicativos (11 aplicações judiciais, 11 aplicações registrais e 6 aplicações várias).

²⁶ Indicador 38 – Resolução de 80% dos incidentes reportados pelos utilizadores em até 1 dia útil.

lu
MSP



várias empresas, o que **nem sempre tem permitido uma gestão eficiente e racional dos recursos disponíveis**²⁷.

Recentemente o ITIJ, I.P. definiu um **novo modelo estratégico para o helpesk** no sentido de **externalizar totalmente esta função**, mantendo, no entanto, a respectiva coordenação. Desta forma, concentra num único contrato a prestação dos serviços (a celebrar por concurso público, pelo prazo de 3 anos), o que lhe permitirá uma gestão de recursos mais racional, prevendo o estabelecimento de níveis de serviço e a possibilidade de reforços especializados ou genéricos, temporários ou definitivos, em função da entrada em produção de novas funcionalidades e serviços. O ITIJ, I.P. reconhece ainda que, desta forma, consegue **libertar e redireccionar alguns recursos humanos internos, aumentando a focalização nas suas actividades centrais** (desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação).

Para o efeito, foi aberto em 16.09.2009 o respectivo procedimento concursal²⁸, o qual se encontra, actualmente, na fase de celebração do correspondente contrato com a empresa adjudicatária, a *Fujitsu Services*, prevendo-se o início da prestação dos serviços para 01.05.2010.

Quanto aos riscos associados, tratando-se de uma função de suporte, embora crítica para a sua missão, os mesmos serão minimizados se o ITIJ, I.P. assegurar a coordenação, o acompanhamento e a monitorização das tarefas desempenhadas pelo prestador do serviço.

4. Análise prévia do custo/benefício

A equipa de auditoria questionou o ITIJ, I.P. se, antes da opção pela contratação externa, foram equacionadas outras soluções alternativas, como sejam, por exemplo, o recurso à mobilidade interna (dentro do próprio Instituto ou no seio da Administração Pública), o recurso a contratações externas de pessoal, etc. Nesse seguimento, foi igualmente questionado sobre a existência de estudos/pareceres/informações onde se apresentem os custos e benefícios das diversas opções disponíveis.

Nesta matéria, o ITIJ, I.P. invoca diversos condicionalismos que conduziram às opções adoptadas:

²⁷ Ao longo do ano de 2009, foram 6 as empresas externas que prestaram serviços no âmbito do *helpdesk* do ITIJ, I.P.

²⁸ Autorizada a abertura de procedimento por concurso público, por 3 anos, até ao limite de € 1.650.000,00 + IVA (média € 550.000,00 + IVA/ano) pela Portaria n.º 859/2009, de 21 de Agosto.



- A redução drástica de recursos humanos sentida, nos últimos anos, no ITIJ, I.P. (em parte, por aposentação), e em relação inversa ao aumento exponencial da sua actividade, dificultava a deslocalização de funcionários para as tarefas em causa;
- O recurso ao trabalho extraordinário, embora utilizado nalgumas situações, não era suficiente para colmatar as carências sentidas;
- As dificuldades na obtenção de recursos humanos por via da mobilidade interna na Administração Pública, quer por ausência de candidatos, quer por não correspondência ao perfil exigido e necessário, nos procedimentos concursais abertos;
- A morosidade e os constrangimentos legais em matéria de recrutamento externo;
- A abertura a novos conhecimentos e metodologias provenientes do mercado exterior constitui um benefício de enorme valia, principalmente numa área caracterizada pela crescente e sistemática mudança tecnológica.

Não obstante os argumentos apresentados, não foram elaborados documentos que sustentem e fundamentem as opções tomadas, com as respectivas análises custo/benefício.

5. O clausulado dos contratos

Com o objectivo de avaliar em que medida o interesse público tem sido devidamente salvaguardado nos contratos de *outsourcing* celebrados pelo ITIJ, I.P., foram seleccionados 20 contratos, identificados no **Mapa II**, relativamente aos quais se procedeu à análise dos respectivos clausulados.

Para o efeito, procedeu-se não só à análise do clausulado do contrato, mas também do caderno de encargos e da proposta apresentada pela entidade adjudicatária, os quais são considerados parte integrante do contrato. Paralelamente, foram também analisadas outras peças dos referidos procedimentos de contratação, tais como as informações de abertura de procedimento e as informações contendo a proposta de adjudicação, apenas com o objectivo de proporcionar um enquadramento mais claro e completo dos contratos objecto de análise.

Neste contexto, é importante salientar que não constitui objectivo da presente acção a análise dos procedimentos pré-contratuais, que antecederam a celebração dos contratos seleccionados, para efeitos de apuramento de eventuais situações de desrespeito pela legislação reguladora da contratação pública, designadamente o Código dos Contratos Públicos.

Para alcançar os objectivos propostos na presente acção, elencou-se um conjunto de requisitos que, na óptica da equipa de auditoria, deverão ser satisfeitos pelo clausulado dos contratos, numa

Lu
MSD

óptica de defesa do interesse público, à luz dos quais se procedeu à análise dos 20 contratos seleccionados (e respectivos cadernos de encargos e propostas adjudicadas), podendo os resultados de tal análise ser observados em detalhe no **Mapa IV**, anexo a este relatório. As principais conclusões extraídas desse mapa sintetizam-se no quadro seguinte:

Requisitos	Sim	Não	Não Aplicável
Clareza e precisão do âmbito dos serviços prestados	20	0	-
Especificação dos níveis de serviço (indexados a objectivos concretos)	20	0	-
Definição das responsabilidades das partes	20	0	-
Definição do modo de avaliação e monitorização do desempenho do adjudicatário	18	2	-
Definição de etapas intermédias de aferição intercalar dos resultados do contrato	15	3	2
Previsão de medidas para fazer face a contingências susceptíveis de afectar o desempenho do adjudicatário	11	9	-
Previsão de sanções em caso de incumprimento dos níveis de serviço	17	3	-
Explicitação do dever do adjudicatário em manter registos de suporte que atestem a forma de prestação do serviço	17	3	-
Identificação do responsável máximo pela execução do contrato (gestor do projecto)	15	3	2
Inclusão de cláusulas não ambíguas sobre a forma de resolução de litígios	16	4	-
Inclusão de cláusulas não ambíguas sobre a actualização de preços (em caso de renovação do contrato)	6	2	12
Inclusão de cláusulas não ambíguas sobre os deveres de sigilo e de protecção de dados pessoais	18	2	-

Quadro IV – Conclusões relativas à análise dos 20 contratos seleccionados

Da análise do quadro anterior, destacam-se as seguintes conclusões:

- Constatou-se que, de uma forma geral, existe, por parte do ITIJ, I.P., na preparação dos contratos, uma preocupação de salvaguarda do interesse público, procurando o referido Instituto assegurar que dos mesmos constem (quer no próprio clausulado principal do contrato, quer no clausulado do caderno de encargos e respectivos anexos, quer nas propostas adjudicadas) as cláusulas ou previsões e especificações que consubstanciam os 12 requisitos acima elencados;
- Com efeito, em 10 dos 12 parâmetros em causa a percentagem de casos de não preenchimento do requisito em questão situa-se abaixo dos 25%, com valores percentuais que oscilam entre os 10% (nos parâmetros “Definição do modo de avaliação e monitorização do desempenho do adjudicatário” e “Inclusão de cláusulas não ambíguas sobre os deveres de sigilo e de protecção de dados pessoais”) e os 20% (no parâmetro



“Inclusão de cláusulas não ambíguas sobre a forma de resolução de litígios”), sendo que em 3 dos mencionados parâmetros (“Clareza e precisão do âmbito dos serviços prestados”, “Especificação dos níveis de serviço, indexados a objectivos concretos” e “Definição das responsabilidades das partes”) verificou-se ter havido satisfação do requisito na totalidade dos 20 contratos analisados (percentagem de não preenchimento de 0%);

- No que concerne aos 2 parâmetros em que assim não sucede, foi possível verificar, no que se relaciona com o primeiro desses parâmetros, que em 45% dos casos (9 contratos) os contratos analisados não antecipavam ou previam quaisquer medidas para lidar com contingências susceptíveis de afectar o desempenho do adjudicatário. Neste contexto poderiam incluir-se, consoante o caso aplicável, medidas de substituição de recursos por inadequação às funções, substituição de recursos por incumprimento de horários, intervenção para repor eventuais falhas de serviço, etc.;
- Já no que respeita à inclusão nos contratos de cláusulas não ambíguas sobre a actualização de preços, em caso de renovação do contrato, e tendo em consideração os 8 casos em que se justificava a existência deste tipo de cláusula (nos restantes 12 contratos não está prevista a possibilidade de renovação ou de prorrogação), constatou-se que em apenas 6 deles se contemplou de forma clara nos respectivos clausulados uma previsão sobre a actualização de preços em caso de renovação ou de prorrogação, não tendo tal ocorrido relativamente aos outros 2 contratos (25% dos casos). Será, pois, recomendável, que, de futuro, haja sempre o cuidado de providenciar para que, nos casos em que seja contemplada a possibilidade de renovação ou de prorrogação contratual, se prevejam sempre com clareza as consequências de uma hipotética renovação ou prorrogação em termos de actualização de preços.