

vi o relatório.

De conhecimento ao
I.T.J., S.P.

Fixar-se em 10 dias o prazo
para eventual resposta

**Instituto das Tecnologias de Informação
na Justiça, I.P.**

19/04/10
Pedro de Lima Gonçalves
Inspector-Geral dos Serviços de Justiça

**AUDITORIA TEMÁTICA
RECURSO AO OUTSOURCING**

Relatório Preliminar

Processo A – 3.3/2010

A Equipa de Auditoria:

Preciosa Passinhas

Miguel Sá Paes

Abril de 2010





Handwritten notes in blue ink: "K... MSP"

Índice

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS.....	3
LISTA DE QUADROS.....	4
I. INTRODUÇÃO	5
1. FUNDAMENTO E OBJECTIVOS DA ACÇÃO	5
2. METODOLOGIA UTILIZADA	5
3. SELECÇÃO E DIMENSÃO DA AMOSTRA.....	7
II. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO ITIJ, I.P.....	9
III. O RECURSO AO <i>OUTSOURCING</i> NO ITIJ, I.P.....	12
1. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GENÉRICAS SOBRE O <i>OUTSOURCING</i>	12
2. ÁREAS DE ACTIVIDADE E RECURSOS ENVOLVIDOS.....	14
3. MOTIVOS E RISCOS ASSOCIADOS À CONTRATAÇÃO EXTERNA.....	15
4. ANÁLISE PRÉVIA DO CUSTO/BENEFÍCIO	22
5. O CLAUSULADO DOS CONTRATOS.....	23
IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	26
1. CONCLUSÕES.....	26
2. RECOMENDAÇÕES.....	28
LISTA DE MAPAS	31



Lista de Siglas Utilizadas

DDSI	Departamento de Desenvolvimento de Sistemas de Informação
DFS	Departamento de Fornecimento de Serviços
DGAJ	Direcção-Geral da Administração da Justiça
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DIEAS	Departamento de Infra-Estruturas e Administração de Sistemas
GSAU	Gabinete do Serviço de Apoio ao Utilizador
IGSJ	Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça
IRN, I.P.	Instituto dos Registos e do Notariado, I.P.
ITIJ, I.P.	Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I.P.
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
MJ	Ministério da Justiça
PRACE	Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental



EU
MSR

Lista de quadros

Quadro I – Selecção da amostra

Quadro II – Vantagens e desvantagens do recurso ao outsourcing

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

Quadro IV – Conclusões relativas à análise dos 20 contratos seleccionados



I. Introdução

1. Fundamento e objectivos da acção

A presente acção de auditoria insere-se no Plano de Actividades da Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ) para 2010, submetido a despacho do Ministro da Justiça, e enquadra-se nas atribuições da IGSJ previstas na alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 78/2007, de 30 de Julho.

A acção de auditoria tem como âmbito/objectivo principal avaliar o recurso que os serviços públicos fazem a prestadores de serviços, constituindo objectivos específicos:

- A caracterização das áreas da actividade dos Organismos seleccionados em que tal sucede;
- A quantificação dos recursos humanos e financeiros envolvidos;
- A apreciação de eventuais análises custo/benefício antes da opção pelo *outsourcing*;
- A aferição sobre os contratos celebrados, designadamente quanto à existência de cláusulas que especifiquem, designadamente, as funções de negócio a cumprir e os parâmetros para apreciação futura da qualidade de execução dessas funções;
- A avaliação dos riscos associados, designadamente ao nível da perda de controlo e de know-how e da ineficácia sobre os níveis de serviços prestados ao cliente.

2. Metodologia utilizada

As entidades objecto da presente auditoria, previamente fixadas no Plano de Actividades da IGSJ para 2010, são o Instituto das Tecnologias de Informação na Justiça, I.P. (ITIJ, I.P.), o Instituto dos Registos e do Notariado, I.P. (IRN, I.P.) e a Direcção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ).

Com vista a avaliar o recurso a prestadores de serviços por parte destes Organismos, foi efectuado um trabalho preliminar que consistiu na extracção de elementos do *SIGO – Sistema de Informação de Gestão Orçamental*, disponibilizado pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), com informação sobre a execução orçamental da despesa em todas as rubricas do sub-agrupamento “*Aquisição de Serviços*” durante o ano de 2009 (Funcionamento e PIDDAC).

MSJ

Relativamente àqueles três Organismos, o referido sub-agrupamento apresentou, no ano de 2009, uma execução orçamental na ordem € 82,4 milhões, representando um peso de 15,0% do total da despesa nesse período (€ 547,9 milhões)¹.

No cômputo global, foram seleccionadas as 10 rubricas de classificação económica de maior representatividade responsáveis por 94,7% do total da despesa naquele sub-agrupamento. Dessas, foram expurgadas as seguintes rubricas de classificação económica pelo facto de não se inserirem no âmbito da presente acção:

- 02.02.01 - Encargos das instalações – engloba as despesas com água, electricidade e aquecimento;
- 02.02.04 – Locação de edifícios – abrange as rendas de edifícios;
- 02.02.09 – Comunicações – abarca as despesas com telefones, telex, correios, internet, etc;
- 02.02.10 – Transportes – inclui as despesas com transportes de pessoas.

O universo foi assim reduzido às seguintes rubricas de classificação económica, cuja execução orçamental ascendeu, em 2009 e nos Organismos seleccionados, a € 34,7 milhões²:

- 02.02.02 – Limpeza e Higiene;
- 02.02.14 – Estudos, Pareceres, Projectos e Consultadoria;
- 02.02.18 – Vigilância e Segurança;
- 02.02.19 – Assistência Técnica;
- 02.02.20 – Outros Trabalhos Especializados;
- 02.02.25 – Outros Serviços.

Em termos de período temporal, restringiu-se o **universo em análise ao 4.º trimestre de 2009**, dado ser o período do ano em que se concentrou o maior volume de despesa naquele sub-agrupamento (33,2% do total anual - € 27,4 milhões, contra 16,9%, 24,3% e 25,6% nos restantes trimestres).

Posteriormente, foi recolhida informação detalhada sobre os pagamentos efectuados (nas 6 rubricas seleccionadas durante o 4.º trimestre de 2009) para efeitos de selecção da amostra a analisar. Paralelamente, foi solicitado aos Organismos seleccionados o preenchimento de um quadro com vista à identificação das principais áreas de contratação externa durante o ano de 2009 e respectiva quantificação de recursos humanos e financeiros.

¹ No que ao ITIJ, I.P. diz respeito, o sub-agrupamento das “Aquisições de Serviços” apresentou uma execução orçamental de € 10,1 milhões (peso de 59,3% do total da sua despesa - € 17,0 milhões).

² Dos quais € 8,2 milhões no ITIJ, I.P.



Em termos de trabalho de campo, e no que ao ITIJ, I.P. diz respeito, a acção desenvolveu-se nos dias 23 a 26 de Fevereiro de 2010.

Nesse período, foi analisada alguma da documentação de suporte, relativa aos contratos previamente seleccionados, e realizado um breve questionário sobre a temática em análise, aos vogais do Conselho Directivo, Dr. Ponciano de Oliveira e Dr.ª Zaida Chora, ao Director do Departamento de Administração Geral, Dr. Álvaro Pires, e à Coordenadora do Gabinete de Assessoria Jurídica, Dr.ª Teresa Gorgulho.

Cumprir realçar a boa colaboração prestada pelos dirigentes e técnicos que contactaram com a equipa de auditoria, manifestada através da satisfação atempada dos pedidos formulados no decurso do trabalho de campo e também na fase de relato.


3. Selecção e dimensão da amostra

No 4.º trimestre de 2009 e nas 6 rubricas de classificação económica seleccionadas, encontravam-se registados no ITIJ, I.P. cerca de 300 pagamentos, a cerca de 60 fornecedores, os quais totalizavam € 3,795 milhões.

Com o objectivo de **caracterizar as tipologias de serviços adquiridos**, foram seleccionados os fornecedores com pagamentos acumulados no trimestre superiores a € 50.000,00 (21 fornecedores – 35% do total), os quais representavam 83,2% do total dos pagamentos.

Nessa sequência, privilegiaram-se os fornecedores respeitantes à área das tecnologias da informação (num total de 20 fornecedores), os quais foram responsáveis por 81,8% dos pagamentos efectuados, conforme se evidencia no **Mapa I**, em apêndice ao relatório.

Seguidamente, e com base em listagens dos pagamentos efectuados (e respectivos números de compromissos associados), foi seleccionado um contrato de cada um dos 20 fornecedores anteriormente escolhidos, obtendo-se desta forma, uma **amostra de 58,8% dos pagamentos efectuados no 4.º trimestre de 2009**, conforme se demonstra no quadro seguinte.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Kai
MSP

Rubrica	Classificação Económica	Universo (a)	Amostra	Peso
02.02.02	Limpeza e Higiene	€ 55.046,69	€ 0,00	0,0%
02.02.14	Estudos, Pareceres, Projectos e Consultadoria	€ 668.924,99	€ 109.744,10	16,4%
02.02.18	Vigilância e Segurança	€ 29.265,60	€ 0,00	0,0%
02.02.19	Assistência Técnica	€ 6.551,80	€ 0,00	0,0%
02.02.20	Outros Trabalhos Especializados	€ 3.031.033,72	€ 2.121.777,23	70,0%
02.02.25	Outros Serviços	€ 4.244,53	€ 0,00	0,0%
Total		€ 3.795.067,33	€ 2.231.521,33	58,8%

(a) – Pagamentos efectuados no 4.º trimestre de 2009

Quadro I – Selecção da amostra

No **Mapa II**, apenso a este relatório, encontram-se identificados os 20 contratos analisados no âmbito da presente acção.



II. Breve caracterização do ITIJ, I.P.

O ITIJ, I.P. foi criado pelo Decreto-Lei nº 146/2000, de 18 de Julho³, tendo sucedido à então Direcção-Geral dos Serviços de Informática, cujas competências absorveu.

Nos termos da sua actual Lei Orgânica (Decreto-Lei nº 130/2007, de 27 de Abril), o ITIJ, I.P. é um **instituto público** integrado na **administração indirecta do Estado**, dotado de **autonomia administrativa** e património próprio, prosseguindo atribuições do Ministério da Justiça (MJ), sob superintendência e tutela do respectivo ministro.

O ITIJ, I.P. tem por **missão** assegurar o estudo, a concepção, a condução, a execução e a avaliação dos planos de informatização e actualização tecnológica dos órgãos, serviços e organismos integrados na área da justiça.

Nesse sentido, o ITIJ, I.P. presta **serviços transversais a todos os Organismos do MJ**, ao nível de serviços de infra-estrutura (por exemplo, rede de comunicações da justiça, alojamento de aplicações e de equipamento, licenciamento global de soluções de software e serviços de apoio aos utilizadores, como a formação, o “*helpdesk*” e a certificação electrónica) e presta **serviços a Organismos específicos do MJ** (essencialmente tribunais e serviços dos registos) através do desenvolvimento de aplicações informáticas para suporte aos respectivos processos de negócio.

São órgãos do ITIJ, I.P. o **conselho directivo**, composto por um presidente e dois vogais, e o **conselho consultivo**. O conselho consultivo é o órgão de consulta do ITIJ, I.P. sobre as grandes linhas da política de informatização prosseguida no âmbito do MJ, competindo-lhe pronunciar-se sobre as decisões de carácter estratégico relacionadas com a definição e implementação dos sistemas de informação da área da justiça⁴. Não obstante a previsão legal para a sua existência, **este órgão nunca esteve em funcionamento**.

A organização interna do ITIJ, I.P., prevista nos respectivos estatutos, aprovados em anexo à Portaria nº 521/2007, de 30 de Abril⁵, compreende **quatro unidades orgânicas nucleares e sete unidades orgânicas flexíveis**⁶.

³ Anterior Lei Orgânica do Ministério da Justiça.

⁴ O conselho consultivo é constituído pelo presidente do ITIJ, I.P., que preside, pelos dirigentes máximos dos serviços e organismos do MJ e por um representante do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e da Procuradoria-Geral da República.

⁵ Entretanto alterada pela Portaria nº 990/2009, de 8 de Setembro.

Rel
MSP

Os Estatutos do ITIJ, I.P. prevêem ainda a possibilidade de serem criadas, em matérias intersectoriais ou sectoriais, equipas de projecto para o desenvolvimento de acções determinadas, tendo em vista a realização de objectivos específicos e limitados temporalmente, até a um limite máximo de sete em simultâneo. Neste âmbito, e ao abrigo de deliberações do Conselho Directivo de 09.09.2009⁷ e de 01.03.2010⁸, existem actualmente **quatro equipas de projecto**.

Apresenta-se no **Mapa III**, apenso ao relatório, a estrutura orgânica actualmente existente.

Em termos de recursos humanos, e de acordo com o Balanço Social de 2008, o ITIJ, I.P. dispunha, em 31.12.2008, de **114 efectivos, dos quais 43% (49 efectivos) pertencentes ao grupo de pessoal de informática**. Aquele documento evidencia também uma **evolução negativa no número de efectivos desde 2000 na ordem dos 26%** (154 efectivos em 2000).

No que diz respeito a recursos financeiros, a conta de gerência do ITIJ, I.P. de 2008 aponta para um montante global de execução da despesa na ordem dos **18,4 milhões de euros**. As receitas próprias cobradas pelo ITIJ, I.P. ascenderam a cerca de **13,5 milhões de euros** (essencialmente venda de serviços de gestão e manutenção de base de dados), tendo ainda o ITIJ, I.P. sido financiado em **5,5 milhões de euros** por transferências provenientes do Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça, I.P. (IGFIJ, I.P.). Beneficiou ainda de transferências do FEDER e do FSE⁹, no montante de 1,2 e 0,6 milhões de euros, respectivamente, tendo também utilizado parte do saldo da gerência anterior, no montante de 3,0 milhões de euros.

Relativamente a 2009, os balancetes de execução orçamental da despesa e da receita, reportados a 31 de Dezembro, indicam um volume de **pagamentos** na ordem dos **€ 17,0 milhões** e de **recebimentos** na ordem dos **€ 20,9 milhões** (dos quais € 15,8 milhões da cobrança de receitas próprias, não tendo o ITIJ, I.P. beneficiado de transferências provenientes do IGFIJ, I.P.).

⁶ Limite máximo referido no nº 2 do artigo 1º dos Estatutos do ITIJ, I.P. A criação das unidades orgânicas flexíveis (denominadas “gabinetes” ou “núcleos”) e a definição das correspondentes competências foi publicitada através da Deliberação nº 1.325/2007, de 5 de Junho. Posteriormente o ITIJ, I.P. procedeu a algumas alterações às unidades flexíveis entretanto criadas, através das Deliberações nº 2.911/2008, de 20 de Outubro, nº 246/2010, de 11 de Janeiro, e nº 396/2010, de 4 de Fevereiro.

⁷ Publicitadas através dos Avisos n.º 16.252/2009, n.º 16.253/2009, n.º 16.254/2009, n.º 16.255/2009, n.º 16.256/2009 e n.º 16.257/2009, de 10 de Setembro, que procederam à criação de seis equipas de projecto e designaram os respectivos chefes de equipa, com efeitos a 1 de Março de 2009 (uma das equipas pelo período de nove meses e as restantes cinco pelo período de um ano).

⁸ Publicitadas através das Deliberações (extracto) n.º 630/2010, n.º 631/2010, n.º 632/2010 e n.º 633/2010, de 1 de Março, que procederam à prorrogação, por um ano, dos períodos de duração de quatro das equipas de projecto e das nomeações dos respectivos chefes de projecto.

⁹ Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e Fundo Social Europeu.



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

INSPECÇÃO-GERAL DOS SERVIÇOS DE JUSTIÇA

Note-se que, até 2007, o ITIJ, I.P. era maioritariamente financiado por verbas do Orçamento do Estado, tendo o aumento exponencial das receitas próprias do Instituto resultado, em grande medida, da publicação de legislação, em 2008, que conferiu ao ITIJ, I.P. uma verba de € 5,00 por cada acto de registo.

Nesse sentido, em breve, o ITIJ, I.P. transitará para o regime da autonomia administrativa e financeira.