

PROJECTO DE LEI N.º 393/XI/1.^a

UTILIZAÇÃO DE SOFTWARE LIVRE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Exposição de motivos

Os sistemas informáticos assumem-se como pilares de muitas das actividades na nossa sociedade actual. A sua abrangência, em actividades transversais a toda a esfera da administração pública, implica uma importância redobrada no controlo que o Estado detém sobre as ferramentas informáticas utilizadas. O software utilizado pela generalidade dos serviços do Estado não permite o acesso ao código-fonte, tanto do sistema operativo, quanto das aplicações, resultando numa total impossibilidade de controlo, por parte do Estado, sobre a tecnologia usada para gerir a informação disponível em suporte digital.

A dependência do Estado de software que não permita o acesso ao seu código-fonte coloca restrições sérias a médio prazo para o acesso à sua própria informação. Esta situação põe em causa a própria soberania do Estado.

Por outro lado, as constantes modificações e contratos de upgrade feitas com os fornecedores e fabricantes de software acentuam e perpetuam a dependência tecnológica, tornando o Estado menos eficaz nas suas decisões.

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 garantam a

possibilidade de ele próprio inspeccionar detalhadamente o seu funcionamento e de poderem ser por si ser modificados e distribuídos. Estes produtos existem na nossa sociedade com o nome de software livre ou equivalentemente software open source.

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, para qualquer propósito;
- Liberdade de estudar como o programa funciona, e adaptá-lo para as necessidades 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.

A distribuição de software livre pode ser feita sob forma comercial em soluções prontas, em serviços à medida, em contratos de desenvolvimento e manutenção ou enfim qualquer outro modelo que seja compatível com as premissas acima mencionadas. O software pode ser vendido mas o código fonte não pode ficar escondido.

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.

Desde então o software livre tem sido desenvolvido e aperfeiçoado constantemente por inúmeros programadores e empresas em todo o mundo. A evolução das soluções permitiu alcançar um elevado grau de estabilidade e fiabilidade em aplicações que cobrem uma grande parte da esfera de utilização de software, em muitos dos casos podendo ser consideradas de qualidade superior aos produtos de software de proprietário. Existe um número crescente de empresas a basear todo o seu trabalho em tecnologias de software livre tanto da perspectiva de consumo como da perspectiva de fornecimento de tecnologia.

Hoje, mesmo algumas das maiores empresas da indústria informática aderiram pelo menos parcialmente aos princípios da Free Software Foundation e estão permanentemente a ser desenvolvidas novas aplicações com ou sem fins comerciais. O sistema operativo LINUX é usado por milhões de pessoas em todo o mundo directamente ou de forma integrada em produtos e serviços. Mas também muitos outros produtos tais como o Open Office, o Firefox, GNOME, KDE, Apache, Alfresco, PHP, Perl, Python, Java estão disponíveis no mercado, com diferentes condições para o seu uso. Neste contexto é importante recordar que, mesmo sendo o acesso ao código fonte possível sem restrições, a implementação de software livre não é necessariamente gratuita. Mas, não sendo sempre gratuito, o seu desenvolvimento partilhado promove um custo reduzido e as restantes características anteriormente enunciadas reforçam o seu carácter estratégico.

A disseminação de programas de software livre por muitas empresas, particularmente na parte mais sensível da cadeia de valor, decorre das seguintes vantagens:

1. A liberdade de criar soluções próprias que muitas vezes estariam comprometidas pela dependência em relação a soluções fechadas de software;
2. A segurança e estabilidade funcional dos seus sistemas de informação na produção, organização, gestão e distribuição de informações;
3. A possibilidade de, em algumas situações, reutilizar equipamento informático que estaria obsoleto, graças às menores exigências de capacidade de processamento do algum do software livre;
4. 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. Esse facto é facilmente verificável pela quase inexistência de vírus informáticos em plataformas de software livre. Diminui, com a utilização deste software, o risco de infiltração nos dados 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 nos casos em que seja necessário ou

vantajoso, ser ele mesmo a controlar, corrigir ou modificar os programas para adequá-los às suas necessidades, criando sinergias que poderão trazer uma vantagem extraordinária de contenção de despesa. O montante previsto para pagamento software no Orçamento de Estado para 2010 superou os 75 milhões de euros, valor que poderia ser diminuído em grande medida com a adopção do presente Projecto-Lei.

O software proprietário limita quer o utilizador, quer os profissionais a executar os programas e não lhes dá liberdade de inspeccionar e corrigir. O software livre, ao permitir a qualquer cidadão o acesso ao código-fonte dos programas, abre uma janela de trabalho para as PME nacionais, servindo para melhoria da performance da balança tecnológica Portuguesa.

Apesar do investimento inicial no processo migratório e na formação, os custos do software livre são, a médio prazo, consideravelmente inferiores, quer em despesas com licenças, quer em despesas com hardware e actualizações pagas. Para além de libertar o Estado do pagamento de muitas licenças, o software livre exige menos actualizações pagas (quantas vezes "obrigatórias" para o software acompanhar o hardware ou vice-versa) que, aumentando os custos, raramente correspondem às necessidades específicas dos utilizadores. Permite, ainda, um prolongamento da vida útil dos computadores em uso, reduzindo, dessa forma, a pressão de renovação do parque informático.

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. Deve, igualmente, promover a competitividade das empresas tecnológicas nacionais, representando o software livre uma oportunidade para alargar um sector tecnológico baseado no conhecimento e não na importação de produtos fechados. Ao invés de incentivar a concentração do negócio de software em torno de um pequeno número empresas multinacionais, o software livre permite criar pólos de inovação tecnológica em todo o mundo restituindo competitividade às empresas de média dimensão e independência tecnológica aos países.

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.

A presente lei reforça a competitividade no mercado tecnológico, bem como a soberania do Estado, promove a liberdade de escolha, na medida em que liberta a dependência do Estado de fornecedores específicos de software.

A segurança dos sistemas informáticos é uma preocupação recorrente e, neste caso, mais uma clara vantagem na escolha de software livre. 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, por algumas soluções de software livre, visto como muito mais fiável e controlável pelo próprio Estado. Quanto às garantias de segurança do software de proprietário, elas são impossíveis de comprovar, já que a inspeção 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? Sendo juiz em causa própria, como pode o Estado confiar cegamente no fornecedor privado que não dá acesso ao código fonte das suas aplicações? 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.

O apoio técnico ao software livre é outras das vantagens desta solução pois permite que, mesmo na prestação de serviços de apoio técnico, o Estado tenha uma maior liberdade de escolha do fornecedor ou mesmo na escolha entre apoio técnico interno e externo. Esta é uma mais-valia também para a incorporação de conhecimento nacional na cadeia de valor das soluções de tecnologia.

O investimento na migração (mudança de sistema) é 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 no imediato, está condenado a nunca reavaliar fornecedores e produtos perpetuando custos avultados a longo prazo.

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.

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, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projecto de Lei:

Artigo 1.º

Objecto

O presente diploma pretende criar a obrigatoriedade de utilização de software livre nos sistemas e equipamentos informáticos nos serviços da Administração Pública.

Artigo 2.º

Obrigatoriedade

Todos os serviços do Estado estão obrigados a utilizar software livre nos seus equipamentos informáticos, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º.

Artigo 3.º

Âmbito de aplicação

O presente diploma aplica-se à Administração Pública Central, poder executivo, legislativo e judicial, Empresas Públicas ou com maioria de capital público, Autarquias Locais e ao sector empresarial local.

Artigo 4.º

Software livre

Considera-se software livre, aquele cuja licença de uso garanta ao seu utilizador, sem custos adicionais, o cumprimento dos seguintes objectivos, constituindo o acesso ao código-fonte, requisito essencial para o cumprimento destas faculdades:

- a) Possibilidade de executar o programa para qualquer fim;

- b) Faculdade de redistribuição de cópias;
- c) Estudar o funcionamento de um programa;
- d) Adaptação dos programas às necessidades do utilizador;
- e) Melhorar os programas;
- f) Publicitação das modificações introduzidas nos programas.

Artigo 5.º

Condições de Excepção

1 - Em caso de impossibilidade da utilização de software livre, qualquer das entidades referidas no artigo 3.º, deve comunicar de forma discriminada à Presidência do Conselho de Ministros, os motivos que determinaram esse impedimento, sendo só possível a utilização de software não livre, desde que estejam reunidas, por esta ordem de prioridade, as seguintes condições:

a) O software a utilizar deve cumprir todos os critérios enunciados no artigo 3.º da presente lei, com excepção da faculdade de redistribuição das cópias do programa modificado, condicionando a sua utilização à prévia constatação, de que continua a não existir no mercado uma solução que reúna todas as condições definidas no citado artigo;

b) Caso seja impossível adoptar a solução prevista 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, condicionando a sua utilização ao momento em que o software livre passe a estar disponível com a funcionalidade necessária;

c) Caso seja impossível adoptar a solução prevista na alínea anterior, deverá ser escolhido software não livre multiplataforma, que possa ser executado sobre sistemas operativos de diferentes marcas, condicionando a sua utilização a prévia constatação de que continua a não existir no mercado uma solução de software livre satisfatória.

d) Caso seja impossível a adopção da solução prevista na alínea anterior, deverá ser escolhido qualquer tipo de software não livre, condicionando a sua utilização à prévia constatação de que continua a não existir no mercado uma solução de software livre satisfatória ou de software não livre multiplataforma.

2 - As comunicações das entidades referidas no artigo 2º, deverão ser publicadas num portal a criar pelo Governo, devendo constar a modalidade e os motivos da excepção, assim como os riscos associados à utilização do software escolhido.

Artigo 6.º

Período de transição

As entidades referidas no artigo 3º devem assegurar o investimento necessário para a transição da utilização dos sistemas informáticos já existentes nos serviços públicos às mudanças tecnológicas implementadas pela instalação de Software livre, devendo o processo de transição estar concluído, três anos depois da data da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 7.º

Formação

As entidades referidas no artigo 3º devem garantir o desenvolvimento de acções de formação, orientadas para a transição dos modelos informáticos existentes e os modelos de Software livre, aos trabalhadores dos referidos serviços.

Artigo 8.º

Regulamentação

Compete ao Governo regulamentar a presente lei no prazo de 180 dias após a sua publicação.

Artigo 9.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

Assembleia da República, 21 de novembro de 2021.

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,