



Mantido pelo acórdão nº 6/06, de 01/02/06, proferido no recurso nº 01/06
--

Acórdão nº 199 /05 – 30 NOV.05 – 1ªS/SS

Processo nº 1561/05

Acordam em Subsecção da 1ª Secção:

O **Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF)** remeteu para fiscalização prévia um contrato celebrado com a empresa **“Link Consulting, Tecnologias de Informação, S.A.”**, para a aquisição de serviços para o Sistema de Conferência de Facturas de Medicamentos, no montante global de € 1.169.388,00, acrescido do IVA.

I – Factos

1. Em Maio de 2003 o IGIF lançou um concurso limitado sem apresentação de candidaturas com vista à adjudicação de serviços de consultadoria para o desenvolvimento da solução informática de suporte ao sistema de conferência de facturas de medicamentos.
2. O contrato foi celebrado em 15 de Julho de 2003 com a empresa Link Consulting, Tecnologias de Informação, S.A.”, no valor de € 24.806,00, acrescido do Iva, pelo prazo de 2 meses.
3. Alegando o surgimento de novas necessidades para o projecto e o facto daquela empresa ser detentora do Know How técnico da aplicação desenvolvida o IGIF, em Setembro de 2003, decidiu continuar com a prestação de serviços da Link Consulting



Tribunal de Contas

- até Dezembro do mesmo ano, celebrando novo contrato, por ajuste directo, no valor de € 116.550,00.
4. De Janeiro a Dezembro de 2004 a empresa LINK continuou a prestar os serviços ao IGIF, tendo apenas em 02 de Novembro do mesmo ano sido formalizado o respectivo contrato pelo valor de € 310.248,47.
 5. Extrai-se dos autos que o IGIF (cfr. ofício do IGIF nº 11527 de 04.11.05) assumiu a responsabilidade pelo desenvolvimento do projecto, optando inicialmente por assumir, através dos seus técnicos, as tarefas consumidoras de maiores recursos, nomeadamente a especificação de requisitos funcionais e o desenvolvimento aplicacional, recorrendo apenas ao referido concurso para contratar consultores externos não subordinados para a realização de determinadas tarefas.
 6. Através do contrato agora em apreciação pretende o IGIF entregar à LINK a gestão do projecto, a manutenção evolutiva e correctiva, o suporte técnico e o help desk.
 7. O contrato foi celebrado em 31 de Maio de 2005, produz efeitos retroactivamente a 15 de Abril deste ano e vigorará até ao final do ano de 2005. Foi precedido de ajuste directo ao abrigo da alínea d) do nº1 do artº 86º do DL nº 197/99 de 8 de Junho, procedimento este ratificado por despacho de 08.03.2005 do Ministro da Saúde que autorizou igualmente a despesa e a adjudicação.

II – O DIREITO

A questão que se suscita é a de saber se tendo em conta a factualidade descrita se encontra justificado o recurso ao ajuste directo ao abrigo da alínea d) do nº1 do artº 86º do DL nº 197/99, de 8 de Junho, como forma de escolher o contratante privado.

Dispõe esta norma, em particular, que o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando por motivos de aptidão técnica os serviços apenas possam ser executados



Tribunal de Contas

por um fornecedor determinado (a aptidão artística e a protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor não estão aqui em causa).

Confrontados os Serviços em sede de devolução do processo para justificar a presente contratação com base no ajuste directo veio o Presidente do Conselho de Administração do IGIF informar que as razões se encontram explanadas na Informação junta aos autos (sem data, nem número de identificação subscrita por um Assessor do Conselho de Administração do IGIF) sobre a qual o Ministro da Saúde em 08.03.05 exarou despacho de ratificação do procedimento e da qual se extrai o seguinte:

“A escolha dos serviços da Link Consulting no âmbito da implementação da aplicação informática de Conferência de Facturas de Medicamentos para 2004 mediante ajuste directo funda-se no facto de esta entidade deter uma aptidão técnica especial, que atendendo à sequência factual descrita, a torna como a única entidade em condições de realizar os serviços necessários à execução do novo sistema de conferência de facturas. Com efeito, durante o ano de 2003, procedeu-se ao desenvolvimento do 1º release do Sistema de Conferencia de Facturas de Medicamentos, usando uma arquitectura distribuída sobre uma infra-estrutura J2EE com base de dados e EAI Oracle. O desenvolvimento acima referido foi efectuado com um desenho detalhado que, por virtude da amplitude e especificidade do sistema, é intrinsecamente complexo, e o código produzido sobre classes reutilizáveis, de acordo com as mais avançadas boas práticas. Quer o desenho quer as classes de código reflectem o conhecimento funcional detido pela equipa, acumulado ao longo de trabalhos anteriores, quer ao abrigo do anterior contrato, relativo ao desenvolvimento deste sistema, quer de trabalhos correlacionados ao longo de mais de uma década. A execução de trabalhos no domínio da manutenção correctiva e evolutiva do sistema tem como pressuposto o conhecimento detalhado do desenho e das classes de código desenvolvidas, e também do conhecimento funcional do universo da aplicação.

Para além de um único elemento do IGIF envolvido na equipa de desenvolvimento do projecto, os elementos da equipa da Link são os únicos detentores do conhecimento sobre as classes de código, tabelas e estrutura das mesmas, interfaces, regras funcionais de validação e de processamento implementados no sistema que ultrapassam um milhar de objectos distintos, cuja gestão, manutenção e evolução requer conhecimentos técnicos integrados e específicos. Assim, a Link detém uma capacidade técnica que consideramos ser única para a realização da actividade de manutenção



Tribunal de Contas

correctiva e evolutiva do sistema, sem a qual o tempo e o custo de aprendizagem por outra equipa técnica seriam injustificáveis e incompatíveis com a normal continuidade do projecto.

Adicionalmente, a execução assegurada pela Link durante o ano de 2003 das actividades de levantamento e redesenho de processo dotou complementarmente esta entidade com o conhecimento funcional e organizacional que, articulados com os conhecimentos técnicos anteriormente demonstrados, reforçam a sua unicidade na capacidade técnica para a execução atempada das actividades de formação, apoio à implementação e arranque no terreno, suporte à operação e Help Desk e Elaboração do plano de comunicação do projecto... “. Esta fundamentação, considerada válida para os anos anteriores, vê obviamente reforçada a sua razão à medida que o projecto avança.

Confrontado novamente o IGIF pelo Tribunal sobre esta questão veio o Presidente do Conselho de Administração deste Instituto reiterar a posição anterior argumentando que “A LINK no âmbito do processo de conferência de facturas é a única entidade que tem as competências, para sem interrupções, manter o sistema e proceder ao seu desenvolvimento como requerido”.

Do exposto pelo IGIF não se pode ter por demonstrado que esta empresa é a única, por razões de aptidão técnica, apta a prestar os serviços em causa conforme o exigido pela alínea d) do nº1 do citado artº 86º. Não se demonstra a impossibilidade de outras empresas assegurarem este tipo de serviços.

Apenas se evidencia que a LINK, porque se encontra no terreno e porque já conhece o sistema, terá, porventura, numa fase inicial, maior facilidade em prestar aqueles serviços.

Ora a norma invocada (alínea d) do nº1 do citado artº 86º) só permite a contratação por ajuste directo da entidade que por razões de aptidão técnica seja a única no mercado apta a prestar os serviços pretendidos. Estão em causa situações em que a abertura do concurso público não faria qualquer sentido porque apenas uma entidade reuniria a capacidade técnica para prestar os serviços, o que não se verifica na situação em análise.



Tribunal de Contas

Conclui-se assim que não se encontra justificado o recurso ao ajuste directo ao abrigo da norma invocada (alínea d) do n.º1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho) nem de qualquer outra.

Verificou-se a omissão de concurso público exigível nos termos do n.º1 do art.º 80.º do DL n.º 197/99, o qual, atento o valor do contrato e o tipo de serviços em causa, estaria ainda sujeito à publicitação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias nos termos da alínea a) do n.º1 do art. 191.º do mesmo diploma (cfr. categoria 7 do respectivo anexo V).

A omissão de concurso público, quando obrigatório, consubstancia a falta de um elemento essencial que implica a nulidade do contrato – art.ºs 133.º n.º1 e 185.º n.º1, ambos do Código de Procedimento Administrativo.

Nos termos do art.º 44.º n.º 3 alínea a) da Lei n.º 98/97 de 25 de Agosto a nulidade é fundamento de recusa de visto.

III – DECISÃO

Pelos fundamentos expostos acorda-se em recusar o visto ao contrato em apreço.

São devidos emolumentos – art.º 5.º n.º3 do Regime Anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96 de 31 de Maio.

Lisboa, 30 de Novembro de 2005.



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros,

(Ribeiro Gonçalves - Relator)

(Pinto Almeida)

(Lídio de Magalhães)