



ACÓRDÃO N.º 24 /06-04ABR2006-1.ª S-PL
RECURSO ORDINÁRIO N.º 18/2006
(Processo n.º 2 970/05)

1. RELATÓRIO

1.1. O Director-Geral da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, inconformado com o Acórdão n.º 35/2006, que recusou o visto ao contrato celebrado, por ajuste directo, com a sociedade “**Hewlett-Packard Portugal, Lda**”, doravante apenas designada por HP, relativo à prestação de serviços no âmbito do projecto *Help Desk* (tendo em vista assegurar um nível de qualidade no atendimento e suporte dos utilizadores da Rede Ritta), do mesma veio interpor recurso, concluindo como se segue:

- A)** O Recorrente não se conformando com o Acórdão n.º 35/06-07.Fev.06-1ªS/SS fundamenta, em tempo, e nos termos do disposto na alínea b) do art.º 96.º e no art.º 97.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o seu recurso alegando que o ajuste directo, baseado na alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, se encontra cabalmente justificado, porquanto a empresa HP é a única com uma equipa possuidora de formação específica e especializada nos sistemas e plataformas HP, bem como nas complexas e múltiplas aplicações “residentes” na DGITA;
- B)** Deste modo, entende-se prejudicada a argumentação plasmada no douto Acórdão, pois a continuidade dos serviços,



de acordo com o demonstrado, constitui uma característica essencial dos mesmos, e como tal terá de ser sempre considerada como factor de ponderação, na medida em que só garantida através de uma específica aptidão técnica do respectivo prestador, a qual, pela conjuntura apresentada, se verifica na empresa HP;

- C)** Igual sorte merece o argumento da contradição existente entre o recurso ao ajuste directo com o fundamento na aptidão técnica e a possibilidade de se vir a recorrer ao concurso público internacional, pois será necessário existir uma estabilidade ao nível da arquitectura de sistemas e plataforma da DGITA para que esta Direcção-Geral possa configurar a possibilidade de aferir da eventual existência de demais prestadores de serviços habilitados com as exigências impostas pelas especificidades vigentes no âmbito da Administração Tributária;
- D)** Assim, encontra-se justificado o recurso ao ajuste directo, com fundamento nas aptidões técnicas do fornecedor, ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL 197/99, de 8 de Junho, pelo que nada justificaria a adopção de qualquer outro tipo de procedimento, designadamente, o de concurso público” (a identificação por alíneas é nossa);

1.2. O Ministério Público, em fundamentado parecer, pronunciou-se pelo improvimento do recurso.

1.3. Foram colhidos os vistos legais.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O Acórdão recorrido deu como assente a seguinte factualidade:

A) A Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato de aquisição de serviços de “informática” celebrado com a sociedade **HP, Lda.** no montante de **685.000,00 €**, acrescido de IVA;

B) Sob proposta nº DIE/663/2005, da DGITA, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, autorizou, em 2005.09.20, o procedimento por ajuste directo à empresa HP, Lda. ao abrigo da al. d) do nº 1 do artº 86º do D.L. nº 197/99, de 08.06, com vista à celebração de contrato para prestação de serviços no âmbito do projecto “Helpdesk” tendo em vista o atendimento e suporte a utilizadores da rede RITTA (Rede Informática Tributária e Aduaneira);

C) A justificação apresentada assenta, essencialmente, no seguinte:

“A DGITA, de entre as atribuições que lhe estão legalmente conferidas, deve prestar à DGCI e à DGAIEC apoio técnico relativamente à gestão dos sistemas de informação e assegurar a gestão operacional da infraestrutura tecnológica dos serviços da administração e aduaneira;

(...)

Neste sentido a DGITA dispõe de um Centro de Atendimento – Help-Desk – que tem permitido a gestão de processos de apoio dos utilizadores da rede RITTA.

(...)



Tribunal de Contas

Neste processo evolutivo de prestação de serviços de maior qualidade aos utilizadores da rede RITTA, foi decidido no ano transacto a adopção de nova plataforma de suporte ao Help Desk RITTA – HP Service Desk- que melhor se adapta à implementação dos processos ITIL e por outro lado permite estabelecer interface com as ferramentas HP Open View em exploração na DGITA.

Para tal foi criado um grupo de trabalho multidisciplinar constituído por elementos afectos à DGITA que em parceria com a HP desenvolveu um conjunto de acções visando a plena implementação daquela nova solução alargando a área de intervenção do Serviço de Help Desk a todas as áreas aplicacionais e tecnologias da DGITA.

(...)

Dado que até ao momento a DGITA não conseguiu ainda dispor de uma equipa interna com um número de técnicos adequado para garantir o funcionamento do núcleo de atendimento no Help Desk RITTA e havendo necessidade imediata de criar as condições para responder ao incremento da chamadas geradas por este novo modelo, há assim que proceder a uma aquisição de serviços para assegurar o seu funcionamento.

Esta matéria havia já sido objecto da proposta enviada para apreciação superior em Março do corrente ano, que visava assegurar a contratação de serviços para o Help Desk RITTA, mas o tempo já decorrido por via do hiato de decisão resultante da mudança da tutela resultantes do processo eleitoral, a implementação da nova plataforma de registo e suporte e o alargamento da áreas de intervenção resultante do novo modelo de funcionamento, alteraram as necessidades daquele serviço, gerando novos requisitos.



Tribunal de Contas

Por outro lado era expectável que se iria lançar um concurso público para esta contratação, situação que não foi igualmente autorizada até à data e que inviabiliza a adopção de um outro modelo de contratação de serviços para suprir as actuais carências de recursos, insuficientes para assegurar as constantes solicitações colocadas ao Help Desk, por via do incremento exponencial de equipamentos, aplicações e utilizadores, resultante do esforço de informatização levado a cabo no passado recente nos domínios da DGCI e da DGAIEC.

(...)

Tendo em atenção a complexidade processual do concurso público, não se prevê que a conclusão dum processo deste tipo possa ocorrer antes de meados do próximo ano (2006), sendo pois necessário assegurar a execução plena dos serviços durante este período;

D) Referem, ainda que “face ao exposto e atendendo a que”:

“A DGITA não dispõe de técnicos para garantir o atendimento, encaminhamento de problemas e o apoio de primeira linha aos utilizadores da rede Ritta, pelo que para garantir estas tarefas necessita de contratar recursos externos.

Esta área assenta essencialmente na utilização de uma plataforma adquirida, configurada e instalada recentemente pela empresa Hewlett Packard Portugal, pelo que se considera que esta empresa é actualmente a única que se encontra em condições de realizar o serviços agora necessário nas condições e prazos pretendidos. Efectivamente, desde o início do projecto de implementação da metodologia ITIL e migração da plataforma ARS Remedy para HP Service Desk, tem esta empresa colaborado com a equipa de técnicos



Tribunal de Contas

internos da DGITA. A colaboração prestada tem sido assegurada por uma equipa de técnicos da HP Portugal no âmbito do projecto ITIL e na gestão de plataforma que suporta o serviço”.

A) O Director-Geral da DGITA, sobre a proposta nº DIE/935/2005, autorizou, por delegação, a adjudicação e realização da despesa, aprovou a respectiva minuta e designou a entidade para outorgar o respectivo contrato.

B) O contrato foi celebrado em 08.10.2005, pelo montante de 685.000,00 €, acrescido do IVA, e vigora desde a data da assinatura até final de Junho de 2006, excepto quanto aos pagamentos a que der causa, que dependem do visto do Tribunal de Contas (cfr. cláusulas 4ª e 16ª);

C) De acordo com a cláusula 1ª, constitui objecto do contrato o fornecimento de serviços de informática no âmbito do projecto “Helpdesk”, tendo em vista assegurar um nível de qualidade no atendimento e suporte dos utilizadores da rede RITTA, através da garantia das seguintes funções:

- a) Atendimento primário das solicitações entradas no Centro de Atendimento;
- b) Identificação da origem e abertura no sistema de Help Desk de uma chamada;
- c) Qualificação do incidente ou problema, definido a sua situação, análise da solução com o utilizador ou com o sistema;
- d) Medidas de acção correctiva ao incidente ou problema, análise a solução com o utilizador ou com o sistema;
- e) Estudo e análise do problema através de ferramentas ao seu dispor e caso o problema pertença ao seu âmbito de actuação;



Tribunal de Contas

- f) Acompanhamento dos incidentes ou problemas;
- g) Escalar os incidentes ou problemas para 2ª linha ou para suporte externo;
- h) Manter informados os utilizadores sobre o estado de resolução dos seus incidentes ou problemas;
- i) Manter o sistema Trouble Ticket actualizado;

H) Com o mesmo objecto, a DGITA celebrou com a mesma empresa já 6 contratos como a seguir se discrimina:

Data	Termo	Valor	Data do Visto
05.05.2000	05.06.2001	103.416.000\$00	12.06.2000
28.09.2001	31.12.2001	102.253,60 €	
08.03.2002	31.12.2002	296 400,00 €	
17.01.2003	30.06.2003	162.139,00 €	
24.07.2003	24. 01.2004	147.109,50 €	
28.04.2004	31.12.2004	303.702,00 €	

I) Solicitados esclarecimentos complementares à DGITA para que fizesse prova de que a empresa adjudicatária era a única com aptidão técnica para prestar os serviços em causa, respondeu (ofício nº 421, de 26.1.2006):

“Relevante e determinante para a escolha da empresa HP para a prestação do serviço de Helpdesk, é a capacidade técnica e os conhecimentos que detém da plataforma HP Open View utilizada na DGITA – Service Desk, OpenView Operations, Service Navigator e Insight Manager, tendo em conta que se trata de uma plataforma



desenvolvida e adaptada para a DGITA pela referida empresa. Este aspecto justifica que a DGITA considere que a HP detém uma aptidão técnica conjuntamente única, em termos de garantia da qualidade e da especificidade dos serviços a prestar que levou que a adjudicação dos mesmos tivesse sido feita através de ajuste directo, ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do art. 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho”.

2.2. O DIREITO

2.2.1. O Acórdão recorrido fundamentou, em síntese, a recusa de visto ao contrato em apreço com base nos seguintes fundamentos:

- O que a DGITA invoca e alega são razões de continuidade na prestação de um serviço que se iniciou em 2000, evidenciando que a HP, porque se encontra no terreno e porque já conhece o sistema terá, porventura numa fase inicial, maior facilidade em prestar aqueles serviços;
- A reforçar a ideia de que a empresa adjudicatária não é a única capaz de prestar os serviços em causa está a circunstância de a própria DGITA na proposta nº DIE/663/2005 considerar “*expectável que se iria lançar um concurso público para esta contratação*”;
- Atento o valor do contrato e o tipo de serviços em causa, nos termos do nº 1 do artº 80º do DL nº 197/99 era exigível a prévia realização de concurso público cujo anúncio estaria ainda sujeito à publicitação no Jornal Oficial das Comunidades Europeias [al.



- a) do n.º 1 do art. 191.º do mesmo diploma - cfr. categoria 7 do respectivo anexo V;
- O concurso público - quando o procedimento adoptado é o ajuste directo - é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua omissão é geradora de nulidade da adjudicação, bem como do respectivo contrato (art.ºs 133.º, n.º 1, e 185.º, ambos do CPA), e constitui fundamento de recusa de visto ao contrato (art.º 44.º, n.º 3, alínea a), da Lei 98/97, de 26/08)

2.2.2. Do invocado erro de julgamento, por a sociedade adjudicatária ser o único prestador de serviços com aptidão técnica para prestar os serviços pretendidos pela Recorrente

Dispõe a alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL 197/99, de 8 de Junho, na parte que agora nos interessa, que o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando, por motivos de aptidão técnica, o fornecimento dos serviços apenas possa ser executado por um fornecedor determinado.

De acordo com a interpretação que temos por correcta, este tipo de procedimento só estará legitimado quando a entidade adjudicante demonstre que só aquele concreto prestador de serviços está tecnicamente habilitado a executar o serviço pretendido.



Tribunal de Contas

O ajuste directo, com o fundamento descrito, só é admissível porque o legislador entendeu que, havendo apenas uma empresa capaz de executar uma determinada prestação de serviços, a Administração não deveria recorrer a um concurso, por se saber à partida que só aquela empresa poderia ser admitida¹. Esta é a *ratio* da norma.

Se a Administração cria ela própria as circunstâncias fácticas conducentes a uma situação em que só uma empresa lhe pode executar uma determinada prestação de serviços, então teremos de dar por inverificada a previsão e a estatuição da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º, do DL n.º 197/99, de 8 de Junho.

Por outras palavras:

- Verifica-se a previsão e a estatuição da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º, do DL 197/99, quando, por razões de mercado, existe apenas uma única empresa tecnicamente habilitada a executar uma determinada prestação de serviços;
- Não se verifica a previsão e a estatuição da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL 197/99, quando, por razões imputáveis à entidade adjudicante, existe apenas uma única empresa tecnicamente habilitada a executar com eficácia e nas condições pretendidas uma determinada prestação de serviços².

¹ Vide Margarida Olabazal Cabral, in “O Concurso Público nos Contratos Administrativos”, Almedina, 1997, pág.132

² Vide Acórdão n.º 6/2006, de 1 de Fevereiro de 2006-1.ªS-PL.



No caso dos autos, e conforme resulta do supra referido, não resulta da fundamentação do acto adjudicatório, nem do posteriormente alegado, que a adjudicatária era a única empresa tecnicamente habilitada a executar aquela prestação de serviços, resultando antes que foi a própria adjudicante que, por razões a si imputáveis, criou condições para que só aquela adjudicatária tivesse as competências, para sem interrupções, manter o sistema e proceder ao seu desenvolvimento.

Improcedem, nos termos supra expostos, as conclusões da alegação de recurso.

3. DECISÃO

Termos em que se acorda em negar provimento ao recurso jurisdicional ora interposto.

São devidos emolumentos (n.º 3 do artigo do Regime anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 1 de Fevereiro de 2006



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros

(Helena Maria Ferreira Lopes)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto



ACÓRDÃO N.º 24 /06-04ABR2006-1.ª S-PL
RECURSO ORDINÁRIO N.º 18/2006
(Processo n.º 2 970/05)

DESCRITORES:

Ajuste directo;

Art.º 86.º, n.º 1, alínea d), do DL 197/99, de 8 de Junho.

SUMÁRIO:

1. O art.º 86.º, n.º 1, alínea d), do DL 197/99, de 8 de Junho, confere ao decisor público o poder-dever jurídico de, por ajuste directo, adjudicar o fornecimento de determinados serviços a um concreto fornecedor, quando aquele fornecimento, por motivos de aptidão técnica, só por aquele possa ser executado;
2. Verifica-se a previsão e a estatuição da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º, do DL 197/99, quando, por razões de mercado, existe apenas uma única empresa tecnicamente habilitada a executar uma determinada prestação de serviços;
3. Não se verifica a previsão e a estatuição da alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º do DL 197/99, quando, por razões imputáveis à entidade adjudicante, existe apenas uma única empresa tecnicamente habilitada a executar com eficácia e nas condições pretendidas uma determinada prestação de serviços.