



Mantido pelo acórdão nº 17/06, de 14/03/06, proferido no recurso nº 06/06

## Acórdão nº 3 /06 – Jan.9 – 1ªS/SS

Proc. nº 2 596/05

1. 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 no âmbito do Projecto “Gestão e Administração de Bases de Dados Instalados nos Sistemas Centrais e Distribuídos”, celebrado com a empresa **CONSISTE, Cestão de Projectos, Obras, Tecnologia de Informação, Equipamento e Serviços, Lda.** no montante de **1.005.000,00 €**, acrescido de IVA.
2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:
  - Sob proposta nº GSSTP/516/2005, da DGITA, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, autorizou, em 25.08.2005, o procedimento por ajuste directo à empresa CONSISTE, 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 “GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DE BASES DE DADOS INSTALADOS NOS SISTEMAS CENTRAIS E DISTRIBUÍDOS”.
  - A justificação apresentada assenta, essencialmente, no seguinte:



# Tribunal de Contas

---

(...)

*“A criação, gestão e manutenção das Bases de Dados ORACLE, (centrais e distribuídas) é assegurada pela unidade orgânica ..., cuja equipa interna é actualmente constituída apenas pelo Chefe de Divisão e dois técnicos, o que é manifestamente insuficiente para assegurar todas as tarefas que tem a cargo.*

*Na expectativa da constituição de uma equipa interna com perfil e em número adequado, desde que se iniciou a exploração dos sistemas que utilizam o SGBD ORACLE, tem a mesma vindo a ser reforçada com a contratação de recursos externos, através de ajuste directo inicialmente ao abrigo da isenção de formalidades concedidas à DGITA (artº 23 do Decreto-Lei nº 66/97, de 1 de Abril).*

*Dispor de recursos em número ajustado e com conhecimentos técnicos profundos e em número adequado é cada vez mais crítico pois o funcionamento dos Serviços Fiscais e Aduaneiros depende em grande parte do bom funcionamento dos sistemas informáticos, o que torna imperioso que a DGITA assegure a exploração dos mesmos sem interrupções.*

*Por outro lado a disponibilização de Serviços na Internet passou a implicar um alargamento do período de disponibilidade destes sistemas que tende cada vez mais para as vinte e quatro horas nos sete dias da semana.*

(...)

*... é também necessário garantir que a contratação a fazer preveja a realização de tarefas pontuais em período extraordinário e serviço de stad-by para o período das 20 horas às 8 horas do dia seguinte nos dias de semana, fins-de-semana e feriados.*

*Os recursos externos a contratar, considerando a complexidade das tarefas a desenvolver, deverão possuir uma experiência comprovadamente adquirida e demonstrada de conhecimento nas áreas em que se inserem os trabalhos a desenvolver.*



# Tribunal de Contas

---

*De uma forma resumida no âmbito do contrato a celebrar deverá ser assegurada a gestão técnica das bases de dados destacando-se:*

*Administração de Base de Dados Oracle SQL-Server e Data Warehouse, nomeadamente:*

- *Instalação das estruturas de dados centrais e distribuídas*
  - *Capacity Planning de bases de Dados Oracle centrais*
  - *Administração e suporte técnico ao Procedural Gateway*
  - *Garantir em articulação com a equipa de DB2 a execução dos mecanismos necessários à agregação central da informação em mainframe*
  - *Manutenção do Ambiente Replicação*
  - *Instalação e Configuração de Backups e respectivas estruturas de controlo, utilizando RMAN nas bases de dados centrais e distribuídas*
  - *Análise e “tunning” de bases de dados*
  - *Instalação e manutenção Real Application Cluster*
  - *Instalação e Manutenção Data Gard*
  - *Instalação e Manutenção Oracle Fail Safe*
  - *Instalação e Manutenção Advanced Replication*
- (...)*

*Embora na expectativa da constituição de uma equipa interna com perfil e em número adequado, desde que se iniciou a exploração dos sistemas que utilizam o SGBD ORACLE, tem a mesma vindo a ser reforçada com a contratação de recursos externos, através de ajuste directo, inicialmente ao abrigo da isenção de formalidades, concedida à DGCI (artº 23 do Decreto-Lei nº 66/97 de 1 de Abril).*

*Também a não existência de um planeamento atempado das necessidades de modo a avaliar correctamente o volume de contratação a efectuar para se poder conjugar os factores tempo/orçamento não permitiu alterar desde então este procedimento.*



# Tribunal de Contas

---

*Como no presente ano já existia uma razoável estabilização na dimensão do ambiente a gerir, bem como um conhecimento em tempo das actividades incluídas no planeamento anual, e o mercado apresenta já um maior leque de ofertas nesta área de actuação, considerou-se então estarem reunidas as condições para se recorrer a procedimento de Concurso Público, para a contratação de recursos externos para a Administração de Bases de Dados Oracle”*

*(...)”*

Em suma, “Face ao que antecede e atendendo a que:

- *“A equipa interna (1 Chefe de Divisão e 2 Técnicos) é manifestamente insuficiente para garantir a execução dos serviços de informática que se pretendem adquirir, dada a elevada carga de trabalhos em curso e planeados;*
- *As tarefas a contratar têm sido asseguradas nos últimos seis meses por uma equipa de técnicos, que actualmente integram a empresa CONSISTE, Lda.*
- *Dada a exiguidade de recursos internos tem-se verificado que a actividade da Divisão de Administração de Base de Dados tem estado totalmente dependente daquela equipa;*
- *Dada a complexidade dos sistemas a gerir e a administrar, para além dos conhecimentos técnicos básicos e skill’s específicos é imprescindível para o desempenho das tarefas todo o Know how adquirido sobre a realidade da organização e dos sistemas existentes, pelo que, no cenário descrito e tendo em conta o planeamento dos trabalhos se considera que a empresa CONSISTE; Lda. é neste momento a única capaz de garantir a realização das tarefas referidas anteriormente com qualidade e nos prazos adequados às necessidades da DGITA”.*

- No seguimento da consulta efectuada pela DGITA, a CONSISTE, Lda. em 29 de Agosto de 2005, apresentou proposta de fornecimento dos sobreditos serviços.



# Tribunal de Contas

- Nesta sequência, a DGITA, em proposta nº GSSTP/812//2005, submeteu a despacho da mesma entidade governamental que, em 18.8.2005, autorizou a aquisição e realização da despesa, e aprovou a respectiva minuta.
- O contrato foi celebrado em 07 de Outubro de 2005, pelo montante de 1.213.509,00 € incluindo o IVA, e vigora desde aquela data até Junho de 2006, podendo ser prorrogado até final de 2006, e produz efeitos a partir da data da sua assinatura, excepto quanto aos pagamentos a que der causa, que dependem do visto do Tribunal de Contas (cfr. cláusula 18ª);
- Com o mesmo objecto, a DGITA celebrou já 12 contratos (12) como a seguir se discrimina:

<b>Data</b>	<b>Nº de registo interno</b>	<b>Valor</b>	<b>Data do Visto</b>
10.12.1999	26	55.435.200\$00	11.02.99
03.05.2000	7	68.488.800\$00	Desconhecido
15.05.2001	29	22.727.250\$00	Não subm. a Fisc. Prévia
04.10.2001	42	96.982,00 €	Não subm. a Fisc. Prévia
28.02.202	5	300.160,00 €	Não subm. a Fisc. Prévia
21.01.2003	2	232.550,40 €	Não subm. a Fisc. Prévia
30.06.2003	12	116.275,20 €	Não subm. a Fisc. Prévia
16.07.2003	13	77.516.40 €	Não subm. a Fisc. Prévia
25.03.2004	5	144.000,00 €	Não subm. a Fisc. Prévia
25.03.2004	6	163.890.00 €	Não subm. a Fisc. Prévia
22.10.2004	23	156.000,00 €	Não subm. a Fisc. Prévia
22.10.2004	24	119.700,00 €	Não subm. a Fisc. Prévia



# Tribunal de Contas

---

sendo os de 1999 a 2001 celebrados com a empresa GSI – Gestão de Sistemas de Informação, S.A, os de 2002 e 2003 celebrados com a empresa GISP- Soluções Informáticas, Lda. e os de 2004 celebrados com a CONSISTE, Lda.

➤ Só os celebrados em 1999 e em 2000 foram submetidos a fiscalização prévia deste Tribunal.

3. Solicitados esclarecimentos complementares à DGITA para que fizesse prova de que a empresa adjudicatária era a única no mercado com aptidão técnica para prestar os serviços em causa, respondeu (ofício nº 3681, de 15.12.2005):

*“...a empresa CONSISTE – Gestão de Projectos, Obras, Tecnologias de Informação, Equipamentos e Serviços, Lda. é a única que existe no mercado do ramo, que de imediato, reúne as condições e capacidade técnica para a prestação dos serviços de “GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DE BASE DE DADOS ORACLE” (...).”*

4. Apreciando.

Dispõe a alínea d) do nº 1 do artº 86º do DL nº 197/99, de 8 de Junho que o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, *quando por motivos de aptidão técnica os serviços apenas possam ser executados por um fornecedor determinado* (a aptidão artística e a protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor não estão aqui em causa).

A questão que então se suscita é a de saber se, tendo em conta a factualidade dada como provada em **2.** e os esclarecimentos complementares prestados pela DGITA, transcritos em **3.**, se encontra justificado o recurso ao ajuste directo na celebração do presente contrato.

Efectivamente não se pode ter por demonstrado que a empresa adjudicatária é a única com aptidão técnica para prestar os serviços em causa conforme o exigido pela citada al.



# Tribunal de Contas

---

d) do nº 1 do artº 86º. O que a DGITA invoca e alega são razões de continuidade na prestação de um serviço que se iniciou em 2004, evidenciando que a CONSISTE, porque se encontra no terreno e porque já conhece o sistema terá, porventura numa fase inicial, maior facilidade em prestar aqueles serviços.

Ora, a invocada al. d) do nº 1 do citado artº 86º só permite a contratação por ajuste directo quando por razões de aptidão técnica o co-contratante seja o único no mercado apto a prestar os serviços pretendidos. Aliás, nessas situações a abertura do concurso público seria de todo inútil e não faria qualquer sentido pois apenas uma entidade reuniria a capacidade técnica para prestar os serviços pretendidos. Isso não se verifica no caso em análise.

A reforçar a ideia de que a empresa adjudicatária não é a única capaz de prestar os serviços em causa está o facto de esses serviços já terem sido prestados, ao longo dos anos, por outras empresas (cfr. matéria de facto provada em 2.) e também a circunstância de a própria DGITA na proposta nº GSSTP/516/2005 transcrita em 2. considerar que o *“mercado apresenta já um maior leque de ofertas nesta área de actuação,..”* pelo que estariam *“reunidas as condições para se recorrer a procedimento de Concurso Público, para a contratação de recursos externos para a Administração de Bases de Dados Oracle”*.

Há, pois, que concluir que não se encontra justificado o recurso ao ajuste directo ao abrigo da norma invocada [al. d) do nº 1 do artº 86º do DL nº 197/99, de 8 de Junho] nem de qualquer outra.

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 nº 1 do art. 191º do mesmo diploma - cfr. categoria 7 do respectivo anexo V].



# Tribunal de Contas

---

## 5. Concluindo.

A omissão de concurso público, quando obrigatório, consubstancia a falta de um elemento essencial que implica a nulidade do contrato – artºs 133º nº 1 e 185º nº 1, ambos do Código de Procedimento Administrativo.

A nulidade é, de acordo com o art.º 44.º, nº 3, al. a) da Lei nº 98/97, de 25 de Agosto, fundamento de recusa de visto.

Face ao exposto acordam os Juízes da 1ª Secção deste Tribunal, em Subsecção, em recusar o visto ao contrato em apreço

São devidos emolumentos – artº 5º, nº 3 do Regime Anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 9 de Janeiro de 2006.

### **Os Juízes Conselheiros**

(Pinto Almeida – Relator)

(Ribeiro Gonçalves)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)