

Normas Abertas nos Sistemas Informáticos do Estado: Quo Vadis?*

Resumo

Na senda do movimento software livre/aberto, a Lei das Normas Abertas estabeleceu a adoção de normas abertas para a informação em suporte digital na Administração Pública com vista a promover a liberdade tecnológica de cidadãos e organizações e a interoperabilidade dos sistemas informáticos do Estado. Todavia, por força do plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as tecnologias da informação e comunicação (TIC) na Administração Pública (AP), aprovado em cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), as normas abertas só serão de adotar pelo setor público se forem a solução economicamente mais vantajosa para o Estado, relegando-se para segundo plano a 'liberdade tecnológica dos cidadãos e dos organismos públicos' e as exigências de transparência das regras da arquitetura tecnológica da e-Governance. Além disso, pela não elaboração do Regulamento da interoperabilidade digital, mantém-se imperfeita a invalidade dos atos de contratação pública pela AP que excluam as normas abertas.

Introdução

O software livre/aberto (*open source*) consiste em programas de computador (operativos ou aplicativos) cujo código-fonte é disponibilizado ao utilizador, permitindo-lhe a utilização, transformação, cópia, estudo, correção, atualização e redistribuição do software sem limites. As principais entidades do software livre são a Free Software Foundation (FSF) e a Open Source Initiative (OSI).

A filosofia do software livre é permitir a livre partilha de modo a promover a interoperabilidade dos sistemas informáticos e o desenvolvimento do software. Contrapõe-se ao software proprietário ou reservado, cuja utilização é encapsulada em licenças estritas redigidas ao abrigo de direitos de propriedade intelectual (copyright).

As licenças de software livre são licenças (GPL e GFDL) relativas à utilização de programas incluídos na Diretoria de Software Livre (*Free Software Directory*). Entre os principais projetos de software livre / código aberto (*open source*) encontram-se o sistema operativo GNU/Linux, o servidor de rede Apache, o browser Mozilla Firefox, e o OpenOffice.org. Exemplos de empresas que utilizam software livre como base do seu modelo de negócio são a Google (GNU/Linux) e a Yahoo (FreeBSD).

Aliás, tendo em conta a importância do acesso ao código-fonte, a lei de proteção do *software* por direitos de autor consagra a faculdade de descompilação – engenharia regressiva – para fins de interoperabilidade. Além disso, por exigências do direito da concorrência, as autoridades da União Europeia condenaram a Microsoft por abuso de posição dominante e obrigaram-na a fornecer aos seus concorrentes, em condições razoáveis e não discriminatórias, a informação de interoperabilidade do sistema Windows.

Por outro lado, ao nível da regulação do ciberespaço, aponta-se a equivalência funcional do código informático à norma legal, surgindo por conseguinte a abertura do código utilizado na *e-Governance* como exigência de transparência das leis da *res publica*.

Medidas recentes, aprovadas em Portugal, dão sequência a este movimento, desde logo por se entender que o software livre poderá ser uma solução mais económica e flexível para o Estado do que a contratação de software proprietário, um pouco à semelhança do que sucede com a utilização de genéricos no Sistema Nacional de Saúde. Com efeito, em cumprimento do Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), foi aprovado o plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as tecnologias da informação e comunicação (TIC) na Administração Pública (AP).

Este plano prevê, entre outras medidas, a consolidação da plataforma de interoperabilidade da AP (nº 11), a catalogação, partilha e uniformização de *software* do Estado (nº 17) e a adoção de *software* aberto nos sistemas de informação do Estado nos termos da licença europeia para *software* aberto, a EUPL (nº 21).

Ora, como se relacionam estas medidas com o regime de adoção das normas abertas para a informação em suporte digital na Administração Pública, em especial com o Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital previsto na lei das normas abertas?

1. Lei das Normas Abertas: liberdade tecnológica e interoperabilidade informática no setor público

A promoção da liberdade tecnológica dos cidadãos e organizações e a promoção da interoperabilidade dos sistemas informáticos do Estado são objetivos da chamada Lei das Normas Abertas, que estabeleceu, de modo algo serêdio, a adoção de normas abertas para a informação em suporte digital na Administração Pública.

O regime das normas abertas aplica-se ao setor público em geral, abrangendo os órgãos de soberania, os serviços da administração pública central, incluindo institutos públicos e serviços desconcentrados do Estado, os serviços da administração pública regional, e o setor empresarial do Estado.

2. Noções de norma aberta e de interoperabilidade

Por ‘norma aberta’ entende-se, nos termos do artigo 3º/1, a norma técnica destinada à publicação, transmissão e armazenamento de informação em suporte digital que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

1º - A norma seja adotada em resultado de um *processo* de aberto e disponível à participação de todas as partes interessadas;

2º - O respetivo *documento de especificações* tenha sido publicado e livremente disponibilizado, sendo permitida a sua cópia, distribuição e utilização, sem restrições (a) e não incida sobre ações ou processos não documentados (b);

3º Os direitos de *propriedade intelectual* que lhe sejam aplicáveis, incluindo patentes, tenham sido disponibilizados de forma integral, irrevogável e irreversível ao Estado Português;

4º - Não existam *restrições* à sua implementação.

As normas abertas assim definidas são consideradas uma ferramenta da maior utilidade no sentido da promoção da interoperabilidade, i.e. entende-se que as normas abertas permitem alcançar a capacidade de dois ou mais sistemas, designadamente computadores, meios de comunicação, redes, *software* e outros componentes de tecnologia da informação, de interagir e de trocar dados de acordo com um método definido de forma a obter os resultados esperados (art. 3º/2).

3. Obrigação geral de utilização de normas abertas no setor público

A obrigação de utilização de normas abertas significa, por um lado, que é obrigatória a previsão, em todos os processos de implementação, licenciamento ou evolução de sistemas informáticos na Administração, de utilização de normas abertas (art. 4^o/1). Por outro lado, a obrigação de utilização de normas abertas significa ainda que é obrigatória a aplicação de normas abertas em todos os documentos de texto em formato digital que sejam objeto de emissão, intercâmbio, arquivo e ou publicação pela Administração Pública (art. 4^o/2). Finalmente, a obrigação de utilização de normas abertas é reforçada pela proibição de discriminação de documentos de texto em formato digital emitidos com recurso a normas abertas (art. 4^o/3).

4. Domínios do Regulamento Nacional de Interoperabilidade Nacional

A Lei das Normas Abertas (Lei 36/2011) remete a definição dos termos da sua utilização para o Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital. Caberá a este Regulamento definir as normas e formatos digitais a adotar pela Administração Pública em diversos domínios referidos no art. 5^o/2, tais como: formatos de dados, incluindo códigos de caracteres, formatos de som e imagens (fixas e animadas), audiovisuais, dados gráficos e de pré-impressão (a); formatos de documentos (estruturados e não estruturados) e gestão de conteúdos, incluindo gestão documental (b); tecnologias de *interface web*, incluindo acessibilidade, ergonomia, compatibilidade e integração de serviços (c); protocolos de *streaming* ou transmissão de som e imagens animadas em tempo real, incluindo o transporte e distribuição de conteúdos e os serviços ponto a ponto (d); protocolos de correio eletrónico, incluindo acesso a conteúdos e extensões e serviços de mensagem instantânea (e); sistemas de informação geográfica, incluindo cartografia, cadastro digital, topografia e modelação (f); normas e protocolos de comunicação em redes informáticas (g); normas de segurança para redes, serviços, aplicações e documentos (h); normas e protocolos de integração, troca de dados e orquestração de processos de negócio na integração interorganismos (i).

5. Entidade competente para a elaboração do RNID: a Agência para a Modernização Administrativa (AMA)

A competência para elaboração do Regulamento foi atribuída à Agência para a Modernização Administrativa (AMA), com o dever de cooperação dos demais organismos da Administração Pública.

A AMA teve 90 dias após entrada em vigor da Lei das Normas Abertas para apresentar o Regulamento, com subsequente discussão pública durante 30 dias. Findo este processo, que terminou na segunda quinzena de outubro do ano passado, aguarda-se a aprovação por resolução do Conselho de Ministros, nos termos do art. 5^o/5, que prevê igualmente a sua revisão periódica.

6. Exceções à obrigação de utilização de normas abertas

A Lei das Normas Abertas contempla algumas exceções à obrigatoriedade da sua utilização (art. 6^o). Algumas entidades, como a Presidência da República, têm apenas que dar conhecimento dessa impossibilidade à Presidência do Conselho de Ministros, ao passo que outras devem solicitar-lhe parecer prévio e vinculativo, fundamentando essa impossibilidade e instruindo o processo com a avaliação da solução defendida.

7. Plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública

Ainda o RNID não foi aprovado e já o legislador veio sublinhar a importância das normas abertas na redução de custos com sistemas informáticos. Com efeito, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2012 aprovou, em cumprimento do PAEF, o plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as TIC na Administração Pública. De entre outras medidas destacamos as seguintes:

Obrigatoriedade da plataforma de interoperabilidade da AP (11). Esta medida visa consolidar o quadro nacional de interoperabilidade, nos seus diversos níveis (semântico, técnico e legal), tornando obrigatória a utilização da plataforma de interoperabilidade da AP, tendo em conta o quadro europeu de interoperabilidade - ISA;

Catálogo, partilha e uniformização de *software* do Estado (17). Esta medida visa criar o catálogo de *software* do Estado (CSE) e tornar obrigatório o uso de *software*, '*desenvolvido para o Estado ou pelo Estado, que é sua propriedade*', como resposta para necessidades transversais;

Adoção de *software* aberto nos sistemas de informação do Estado (21). Esta medida destina-se a 'promover a utilização de *software* aberto nos sistemas de informação da AP sempre que a maturidade e o custo sejam favoráveis.' Para o efeito, o Plano estabelece a obrigação de identificar 'as ferramentas que devem ser, desde já utilizadas pela AP com caráter de recomendação ou obrigatoriedade', devendo essa utilização de *software* aberto realizar-se nos termos da licença europeia, a EUPL. O prazo de obrigatoriedade de análise e comparação de soluções de *software* foi fixado em 6 meses e o prazo de identificação das áreas e da lista de *software* aberto de utilização preferencial ou obrigatória na AP foi estabelecido em 12 meses.

8. A European Union Public License (EUPL)

A medida 21 prevê a utilização de *software* aberto de acordo com a licença europeia para *software* aberto, a EUPL, aprovada pela Comissão Europeia. A EUPL, acrónimo de European Union Public License, é a licença de *software* aberto da EU.

No âmbito dos programas IDA e IDABC, foram criadas aplicações de *software*, sendo a Comunidade Europeia titular dos respetivos direitos de propriedade intelectual e do código-fonte e dos ficheiros executáveis. Estas ferramentas são utilizadas por outras administrações públicas que não as instituições europeias, mediante licença emitida pela Comissão Europeia. A EUPL é a resposta encontrada para o interesse crescente na publicação do código-fonte deste *software*, já que não limita o acesso e as alterações a esse código e, por isso, permite reforçar a interoperabilidade jurídica, mediante a adoção de um quadro comum para a utilização partilhada de *software* do setor público.

Em termos gerais, a licença EUPL consiste, fundamentalmente, numa licença mundial, gratuita, não exclusiva e disponível, pelo período de duração dos direitos de autor sobre a obra original, para praticar quaisquer atos reservados por leis de propriedade intelectual. Prevê, entre outras, cláusulas de copyleft e de compatibilidade, a obrigação de comunicação do código-fonte, a exclusão de garantia e de responsabilidade, etc.

9. Relação entre a Lei das Normas Abertas e os 'cortes' nas TIC do setor público

Se há alguns anos fez furor o lema do choque tecnológico, atualmente a grande preocupação é assegurar a sustentabilidade financeira do arsenal tecnológico instalado em praticamente todos os setores da AP.

Nesta ordem de ideias, poderia pensar-se que a Lei das Normas Abertas teria a chave do problema. Todavia, ao invés de impor a obrigatoriedade de utilização de normas abertas,

o plano global estratégico de racionalização e redução de custos com as tecnologias da informação e comunicação (TIC) na Administração Pública (AP) prevê apenas “a utilização de *software* aberto nos sistemas de informação da AP *sempre que a maturidade e o custo sejam favoráveis*” (itálico nosso). Mais estabelece que “os organismos públicos, antes de adquirirem qualquer solução ou serviços tecnológicos, [devem] proceder sempre à quantificação do *Total cost of owner ship*, face aos requisitos mínimos definidos e comunicados ao mercado e custos (diretos e indiretos) da solução” sendo aí “obrigatória a comparação de soluções baseadas em *software* sujeito a licenciamento e de *software* aberto. Adicionalmente, definir-se-á um conjunto de áreas [preferenciais] *desde que tal represente a solução economicamente mais vantajosa para o Estado*” (itálico nosso). O mesmo vale para as áreas a definir em termos de utilização preferencial de soluções de *software* aberto e/ou livre, tendo em conta “o potencial impacto financeiro, bem como a disseminação e sustentabilidade da solução pelo mercado”. Em especial, são abrangidos neste item *software* de produtividade (processador de texto, folha de cálculo, editor de diapositivos) e de monitorização, clientes e servidores de correio eletrónico, portais e gestão documental.

O PAEF tecnológico evidencia uma nova abordagem ao problema da sustentabilidade financeira dos sistemas informáticos da AP. A utilização de normas abertas parece deixar de ser obrigatória de per se para ficar dependente de um juízo comparativo, em termos de vantagens económicas, com o *software* sujeito a licenciamento – *rectius*, software reservado, uma vez que também o software aberto é sujeito a licenciamento, com destaque para a licença EUPL.

Conclusão

Ao invés de uma conclusão clara e distinta sobre a relação entre a lei das normas abertas e o novo plano financeiro-tecnológico, terminamos com uma questão: será a Lei das Normas Abertas uma lei órfã senão mesmo *res derelicta*?

Com efeito, parece que, agora, as normas abertas só serão de adotar pelo setor público se forem a solução economicamente mais vantajosa para o Estado, critério que parece prevalecer sobre as exigências de transparência das regras da arquitetura tecnológica da *e-Governance*, atenta a apontada equivalência funcional entre a norma técnica e a norma jurídica. Que valor fica agora reservado à ‘liberdade tecnológica dos cidadãos e dos organismos públicos’, que animou a Lei das Normas Abertas?

Um exemplo do alcance jurídico da Lei das Normas Abertas é o facto de estabelecer a nulidade dos atos de contratação que prevejam a exclusão de normas abertas regulamentares. Com efeito, o art. 9º da Lei 36/2011 estabelece uma norma para a contratação pública, nos termos da qual “É nulo e de nenhum efeito todo e qualquer ato de contratação promovido pela Administração Pública que preveja a exclusão de normas abertas, estabelecidas no Regulamento.”

Ora, pressuposto deste vício da contratação pública é a aprovação do referido Regulamento, pelo que, enquanto este não for aprovado, a referida nulidade não passará de letra-morta. Apetece cantar com o nosso Luís Vaz de Camões,

“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança;
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.”

Palavras-chave: *software* livre/aberto, interoperabilidade digital, propriedade intelectual, licenças EUPL, *computer systems*.

Alexandre Libório Dias Pereira,
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

