

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.638/2016-4

Natureza: Relatório de Auditoria

Órgãos: Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público (vinculador); Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Senado Federal; Tribunal de Contas da União

Responsáveis: Blal Yassine Dalloul (257.925.121-91); Eduardo Monteiro de Rezende (583.796.811-34); Fabricio Bittencourt da Cruz (006.749.439-02); Marcelo Daniel Pagotti (115.195.638-41); Romulo de Sousa Mesquita (443.493.351-53)

Representação legal: não há

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA NATUREZA OPERACIONAL. AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS AOS CIDADÃOS DE FORMA ELETRÔNICA. IDENTIFICAÇÃO DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como relatório, com os ajustes de forma que entendo aplicáveis, instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação, com a qual anuíram os dirigentes daquela unidade instrutiva:

“1. Introdução

1. Trata-se de fiscalização do tipo auditoria operacional, conforme previsto no art. 239 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e no art. 1º da Portaria-Segecex 4/2010.

1.1 Identificação simplificada do objeto de auditoria

2. O objeto desta auditoria consistiu em identificar o panorama dos serviços públicos prestados remotamente à sociedade sob a forma eletrônica, denominados neste trabalho como serviços públicos digitais (SPDs), e avaliar as ações existentes na Administração Pública Federal (APF) para o aumento e aprimoramento de sua oferta.

1.2 Antecedentes

3. Em 2005, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria de natureza operacional em ações do programa de governo eletrônico brasileiro, para avaliar como elas contribuíam para a oferta dos serviços públicos eletrônicos oferecidos diretamente ao cidadão.

4. Além desse trabalho, em 2014, esta Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) realizou auditoria, também de natureza operacional, visando avaliar o planejamento e a gestão do então Ministério da Previdência Social (MPS) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) acerca da oferta de serviços eletrônicos, em uma perspectiva focada no atendimento das necessidades do cidadão.

1.3 Objetivos e escopo da auditoria

5. Esta auditoria teve por objetivo avaliar o uso de tecnologias digitais no provimento de serviços públicos à sociedade, propondo-se a identificar o panorama atual dos SPDs existentes e as ações adotadas pelos órgãos da APF com vistas à ampliação de sua oferta e à simplificação do acesso do cidadão aos canais de atendimento virtual do governo.

6. Com o objetivo estabelecido, considerando-se a impossibilidade de se conduzir a avaliação em cada órgão e entidade da APF, optou-se por realizá-la por meio dos órgãos centrais e superiores: Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (STI/MPDG), Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). No âmbito do Poder Legislativo Federal, cada um de seus órgãos (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunal de Contas da União) também foi incluído nesta fiscalização. Além destes órgãos, com o intuito de se avaliar a participação e a importância das empresas públicas federais de tecnologia nas ações voltadas à oferta de serviços públicos digitais, decidiu-se pela extensão do alcance da auditoria ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

7. Outrossim, no âmbito do Poder Executivo Federal, para se conhecer a perspectiva dos órgãos finalísticos, instituições que realmente prestam serviços diretamente à sociedade, foram incluídas algumas entidades a serem visitadas: Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Justiça e Cidadania (MJ).

8. Uma vez definidos os objetivos da auditoria e a forma como ela seria conduzida, foram elaboradas as seguintes questões e subquestões de auditoria:

8.1. Q1. A oferta de serviços públicos digitais pela APF é adequada para satisfazer às necessidades da sociedade?

8.1.1. Q1.1. Qual é a abrangência dos serviços públicos digitais oferecidos atualmente pela APF?

8.1.2. Q1.2. Existem iniciativas adequadas para fomentar o aumento da oferta de serviços públicos digitais?

8.1.3. Q1.3. Existem iniciativas adequadas para fomentar a universalização do uso dos serviços públicos digitais?

8.2. Q2. Os serviços públicos digitais ofertados são relevantes para satisfazer às necessidades da sociedade?

8.2.1. Q2.1. Os serviços públicos digitais atualmente ofertados são aqueles de maior utilidade para a sociedade?

8.2.2. Q2.2. Existem iniciativas adequadas adotadas pela APF para priorizar a digitalização de serviços públicos conforme a sua importância para a sociedade?

8.3. Q3. Os serviços públicos digitais ofertados possuem mecanismos para assegurar sua qualidade conforme às necessidades da sociedade?

8.3.1. Q3.1. Os critérios e os mecanismos adotados para assegurar a qualidade dos serviços públicos digitais atualmente ofertados são adequados?

8.3.2. Q3.2. Existem iniciativas adequadas adotadas pela APF para promover a melhoria da qualidade dos serviços públicos digitais?

8.4. Q4. A integração e o compartilhamento de serviços, sistemas e informações entre os serviços públicos digitais são adequados para satisfazer às necessidades da sociedade?

8.4.1. Q4.1. Os serviços públicos digitais atualmente ofertados foram construídos com foco em integração e compartilhamento de serviços, sistemas e informações?

8.4.2. Q4.2. Existem iniciativas adequadas adotadas pela APF para promover a integração de serviços e sistemas e o compartilhamento de informações entre as instituições da Administração Pública e entre elas e a sociedade?

8.5. Q5. As iniciativas adotadas pela APF para fomentar a oferta de serviços públicos digitais contemplam a melhoria de seus processos de trabalho?

8.6. Q6. As iniciativas adotadas pela APF para fomentar a oferta de serviços públicos digitais identificam e tratam os riscos inerentes ao seu êxito de forma adequada?

9. Cabe salientar que não foi escopo desta auditoria a avaliação de serviços públicos digitais específicos, mas sim das iniciativas existentes para a melhoria do atendimento das necessidades da sociedade por meio de serviços públicos ofertados remota e eletronicamente.

1.4 Critérios

10. O presente trabalho utilizou como critérios tanto a legislação atual, assim como referenciais relacionados a governo eletrônico e governo digital produzidos por organismos e governos internacionais.

11. A incorporação da tecnologia pela administração pública no trato com a sociedade tem forçado as normas brasileiras a acompanharem a evolução tecnológica de modo a oferecer-lhe serviços públicos integrados, eficientes, simplificados e por múltiplos canais de acesso, inclusive remotos, por meio de serviços digitais. Neste sentido, entre as normas em vigor pertinentes ao assunto que foram utilizadas destacam-se:

11.1. Decreto 6.932/2009: apelidado de Decreto Cidadão, dispôs sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratificou a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, e instituiu a Carta de Serviços ao Cidadão, entre outras providências;

11.2. Decreto 8.414/2015: instituiu o Programa Bem Mais Simples Brasil, com a finalidade de simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos e de melhorar o ambiente de negócios e a eficiência da gestão pública;

11.3. Decreto 8.638/2016: instituiu a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da APF direta, autárquica e fundacional, objetivando, entre outros, gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos;

11.4. Lei 12.965/2014: consiste no Marco Civil da Internet, o qual estabeleceu princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil.

12. Além da legislação utilizada como critérios para balizar o presente trabalho, também foram utilizados estudos e referências de governos e organismos internacionais, como:

12.1. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies: adotado pelo conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2014, este documento apresenta recomendações sobre estratégias de governo digital destinadas a aproximar governos, cidadãos e empresas (peça 75);

12.2. Draft Digital Government Toolkit: produzido pela OCDE em 2015, consiste no primeiro esboço de um conjunto de pilares, princípios e boas práticas desenvolvido para auxiliar os países a implementar as recomendações da organização sobre a estratégias de governo digital (peça 72);

12.3. E-government Toolkit for Developing Countries: este documento, produzido pela Unesco em 2005, consiste de um guia para a implantação de um governo eletrônico em países em desenvolvimento (peça 73). Ele é referenciado na Estratégia de Governança Digital, editada pelo MPDG;

12.4. Government Digital Strategy: datado de novembro/2012, refere-se a um conjunto de estratégias estabelecidas pelo Reino Unido para a implantação de seu governo digital (peça 76);

12.5. United Nations E-Government Survey: trata-se de relatório produzido pela ONU a cada dois que avalia a evolução de governo eletrônico nos países-membro desta organização (peças 88 e 89).

1.5 Metodologia

13. A presente fiscalização foi desenvolvida conforme a Portaria Segecex 4/2010, que aprovou a revisão do Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Adicionalmente, foram utilizadas as orientações das Normas de Auditoria do TCU (NAT), em consonância com a Portaria TCU 280/2011.

14. Durante a fase de planejamento da fiscalização, de forma a produzir uma matriz de planejamento capaz de abordar em certa profundidade o objeto da auditoria, a equipe deste trabalho identificou, por meio de pesquisas na internet, estudos na área de governo digital elaborados por organizações internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); conheceu modelos adotados em países considerados expoentes no assunto, a exemplo do Reino Unido; e inteirou-se de fiscalizações pertinentes anteriormente realizadas pelo TCU, como a Avaliação das Ações do Ministério da Previdência Social (MPS) para Aumentar a Oferta de Serviços Públicos Eletrônicos (TC 027.972/2014-3).

15. Além disto, ainda durante a fase de planejamento, a equipe de fiscalização também realizou reuniões, por vídeo conferência, com representantes acadêmicos que atuam na área de governo eletrônico¹. Em algumas destas ocasiões, a matriz de planejamento em elaboração foi discutida com os professores, ajudando a aprimorá-la.

16. De forma a coletar informações acerca dos serviços digitais oferecidos pelos órgãos da APF, a equipe de fiscalização solicitou a inserção de questões no Questionário de Governança de TI 2016, instrumento utilizado pelo Levantamento de Governança de TI – ciclo 2016, cujo trabalho se desenvolveu em paralelo com a presente auditoria.

17. Na fase de execução da auditoria, a equipe de fiscalização reuniu-se com representantes da Secretaria de Tecnologia da Informação e da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (STI/MPDG e Seges/MPDG, respectivamente), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), da Câmara dos Deputados (CD), do Tribunal de Contas da União (TCU), da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), do Ministério da Educação (MEC), do Ministério da Justiça e Cidadania (MJ), do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev). Para consolidar as informações obtidas nestas reuniões, foram expedidos os ofícios de requisição (OFRs) sumarizados no Anexo I deste relatório.

18. Próximo ao fim da fase de execução, no dia 1º/7/2016, a equipe de fiscalização promoveu um painel de referência com convidados de alguns dos órgãos visitados. Compareceu também ao painel uma convidada como representante acadêmica. Este painel propôs-se à discussão de potenciais achados da auditoria. A apresentação utilizada no painel e a respectiva lista de presentes está acostada à peça 96 dos autos.

19. Por fim, a versão preliminar deste relatório foi enviada ao MPDG e ao CNJ a fim de colher os comentários dos gestores, os quais foram incorporados a esta versão final.

1.6 Limitações ocorridas

20. Na reunião de apresentação da equipe de auditoria no CNMP, seus gestores informaram que ele não atuava como órgão governante superior (OGS). Neste sentido, registre-se que, por meio do Ofício 178/2016/Coade/SPR-CNMP (peça 97) encaminhado à Presidência do TCU, o Conselho informou sobre deliberação tomada na 2ª Sessão Extraordinária de 14/6/2016. Em síntese, a deliberação não reconhece o papel CNMP como OGS.

21. Em função de tal discussão, não foi possível avaliar as ações tomadas no âmbito do Ministério Público Federal para prover serviços públicos digitais, uma vez que o CNMP não enviou resposta ao OFR 6-143/2016 (peça 41), cujo prazo foi prorrogado pelo OFR 6-143-Setfi-Resposta (peça 54), em tempo hábil para análise da equipe de auditoria². Além disso, em virtude da razão já mencionada e da mudança da gestão do CNMP durante a execução da auditoria, não foi possível realizar a segunda reunião programada. Ressalta-se que durante o período de execução da auditoria, o CNMP estava discutindo a interpretação de suas funções, o que tem como

¹ Professor Nicolau Reinhard (Universidade de São Paulo – USP), Professoras Cláudia Cappelli e Renata Araújo (Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio), Professores Ana Júlia Possamai e Marcelo Pimenta (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS).

² O Ofício 115/2016/SG-CNMP, resposta ao OFR 6-143/2016-Setfi, de 4/7/2016, foi recebido em 15/8/2016, fase de relatório da auditoria.

consequência área de atuação do TCU. A conclusão do Procedimento Interno de Comissão CNMP 00.000.000337/2016-92 (peça 97, p. 2-33) só se deu em junho de 2016, o que fez com que a equipe de auditoria optasse por retirar a análise sobre o referido órgão para não prejudicar o cronograma previsto.

22. Os trabalhos relativos ao CNJ também foram prejudicados em função da ausência da resposta ao OFR 5-143/2016 (peça 40) até a data do início da elaboração deste relatório. O prazo para resposta expirou em 15/7/2016, tendo a equipe de auditoria sido avisada da impossibilidade de atendimento deste prazo devido ao recesso de inverno do judiciário e a consequente ausência dos responsáveis pela sua elaboração. Por tal fato, as análises empreendidas neste relatório quanto ao Poder Judiciário restringem-se a resoluções do CNJ acerca dos planejamentos estratégico e planejamento estratégico de tecnologia da informação para o judiciário.

23. Por fim, quanto ao Senado Federal (SF), registre-se que este órgão não teve seus serviços identificados e tampouco suas iniciativas avaliadas, uma vez que, após contatos da equipe de auditoria, não foram indicados os gestores competentes para o atendimento das demandas da fiscalização. Somente no término da fase de execução, quando a equipe de auditoria já havia finalizado entrevistas e estava analisando o material colhido para a elaboração do relatório, o SF indicou interlocutores.

2. Visão Geral

2.1 Governo eletrônico (e-Gov)

24. Segundo a OCDE, governo eletrônico (e-Government – e-Gov) consiste no uso de novas tecnologias de informação e comunicação (TIC), e particularmente da internet, para o alcance de um governo melhor. Esta definição foca a atenção no porquê de os países estarem implementando o e-Gov e não nas ferramentas de tecnologia. Confrontados com a pressão pelo aumento do desempenho governamental quanto ao atendimento das necessidades dos cidadãos, os países-membros da OCDE perceberam que o e-Gov vai além da oferta de informações e serviços online, podendo ser utilizado como um poderoso instrumento para transformar estruturas, processos e cultura do governo, tornando-o mais eficiente, orientado ao cidadão e transparente³.

25. Por seu turno, de forma semelhante, o documento *E-government Toolkit for Developing Countries* (Unesco, 2005) conceitua e-Gov como o uso das tecnologias da informação e comunicação para promover um governo mais eficiente e efetivo, tornando-o mais acessível e confiável aos cidadãos (peça 73, p. 8). Para o Gartner Group, governo eletrônico é definido como a transformação das relações internas e externas do setor público por meio de operações via rede, tecnologia da informação e comunicações, visando otimizar a entrega de serviços, a participação social e a governança⁴.

26. Ainda segundo o Gartner Group, o e-Gov pode ser classificado, segundo a sua maturidade, em uma de quatro fases. A primeira fase, denominada *Informacional*, corresponde ao mais elementar nível de e-Gov, quando o governo utiliza TIC para disseminar suas informações de interesse do cidadão. A característica marcante desta fase é a existência de numerosos sítios eletrônicos com conteúdo estático. A quarta fase, denominada *Transformação*, corresponde ao nível mais elevado de e-Gov e todos os serviços para o cidadão estão disponíveis online por meio de um único “balcão virtual” funcionando ininterruptamente (peça 73, p. 13-14).

2.2 Governo digital

27. No entanto, os princípios que nortearam o desenvolvimento do governo eletrônico evoluíram e o conceito mais moderno adotado atualmente é o de “governo digital”. Porém, conforme o Gartner Group ressalta, a mudança do termo não pode ser considerada apenas uma roupagem nova para conceitos antigos, embora compartilhe de princípios comuns⁵. Enquanto que os programas iniciais de governo eletrônico tinham o foco em digitalizar serviços e processos

³ <http://www.oecd.org/mena/governance/36853121.pdf>, em 15/8/2016.

⁴ Gartner Group. *What Is E-Government? Gartner's Definitions*, 11/8/2000.

⁵ http://blogs.gartner.com/andrea_dimairo/2013/09/18/digitalgovernmentislittlelessthanmakingegovernmentwork/, em 15/08/2016.

existentes, um governo digital promove uma transformação radical no sentido de desenvolver novos modelos de serviço explorando totalmente as potencialidades da tecnologia⁶.

28. Por sua vez, a Accenture, empresa global de consultoria de gestão, tecnologia da informação e outsourcing, conceitua governo digital como o uso eficiente de canais eletrônicos de comunicação para aprimorar a satisfação dos cidadãos na entrega de serviços, melhorar a competitividade econômica, construir novas formas de engajamento e confiança e melhorar a produtividade dos serviços públicos. A Accenture ainda inclui a digitalização completa dos serviços públicos, passando pela infraestrutura, governança e processos na sua definição de governo digital (peça 102, p. 9).

29. No estudo preliminar desta auditoria voltado à identificação de referências internacionais acerca de governo digital, foi possível verificar que cada país adota diferentes princípios e estratégias na formulação de suas políticas, assim como existem diversos modelos de maturidade para demonstrar a evolução de estágios iniciais para estágios avançados de uso da tecnologia. Entretanto, pode-se dizer que há alguns princípios comuns de governo digital a todos eles e que o conceito utilizado também pode ser explicado pela característica dos estágios desses modelos.

30. Em relação aos princípios de governo digital, o Reino Unido preceitua que os serviços providos pelo Estado sejam “digital by default”, devendo ser tão convenientes e fáceis que sejam a escolha preferida dos cidadãos em relação aos serviços tradicionais (peça 76, p. 2). Além deste princípio, na sua estratégia de governo digital, estão o ponto único de contato para o acesso a todos os serviços (GOV.UK) e a tomada de decisões (pela administração pública) baseada em informação (peça 76, p. 4). Todos estes princípios também podem ser encontrados nas estratégias da Nova Zelândia e da Austrália, que foram derivadas do modelo do Reino Unido.

31. Por sua vez, os Estados Unidos também colocam o governo centrado em informação (information-centric) nos princípios da sua estratégia. O princípio diz que o governo digital não gerencia “documentos”, mas pequenas partes de informações que podem ser compartilhadas, combinadas e classificadas para servirem ao cidadão, em qualquer formato. Além disso, o governo deve fazer uso de uma plataforma compartilhada e ter o foco no cidadão (peça 103, p. 9).

32. Neste aspecto, quase todos os países colocam o foco no cidadão como um princípio a ser adotado em suas estratégias. Diz respeito a pensar o Estado sob a perspectiva do cidadão, e não fazer com que o cidadão precise aprender sobre a estrutura do Estado. A partir das entrevistas com especialistas, concluiu-se que, neste princípio, está incluída a linguagem utilizada pelo Estado, que deve ser entendível pelo cidadão alvo da comunicação. Tal aspecto conduz a considerações também acerca da usabilidade e da padronização dos canais de comunicação.

33. Em relação aos modelos de maturidade, há diversos estudos indicando as transformações pelos quais os países normalmente passam. Em um deles⁷, foram listados 25 modelos de maturidade. De forma resumida, os modelos de maturidade demonstram que os países iniciam com a simples presença no mundo virtual (fornecimento de informações ao cidadão), passando pela digitalização de serviços públicos (realização de transações com o cidadão), e indo até mecanismos mais sofisticados de engajamento e participação social (e-democracia). Pela análise dos modelos de maturidade para governo digital, é possível concluir que os seus estágios são padrões regulares e incrementais de evolução influenciados pelo ambiente econômico, político e social⁸.

34. Neste sentido, para o propósito desta auditoria, considera-se que governo eletrônico se refere ao estágio inicial dos modelos de evolução, enquanto governo digital está situado nas posições mais avançadas, ao mesmo tempo que incorpora os princípios digital by default, governo centrado em dados (abertos e transparentes), compartilhamento, ponto único de contato e foco nas necessidades da sociedade.

6 Gartner Group. Digital Government Is a Journey Toward Digital Business, 2/9/2015.

7 Abdoullah Fath-Allah, Laila Cheikhi, Ra'â E. Al-Qutaish, and Ali Idri. International Journal of Software Engineering & Applications (IJSEA), Vol.5, No.3, May 2014.

8 Tomasz Janowski. In <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001>.

35. *Importa notar que a adoção dos princípios de governo digital tem um impacto positivo para a sociedade e para a economia. Enquanto a sociedade passa a usufruir de serviços públicos digitais relevantes e de qualidade, sendo atendida com maior comodidade e conveniência, pesquisa da Accenture indica que, para cada 1% de incremento na digitalização de serviços, o PIB cresce 0,5%. Da mesma forma, o incremento de 1 ponto na digitalização incrementa 0,13 pontos no índice de desenvolvimento humano (IDH) (peça 102, p. 9).*

36. *Por fim, cabe destacar que a OCDE reuniu em um documento um conjunto de recomendações direcionadas aos países que pretendem desenvolver iniciativas de governo digital. As recomendações são colocadas na forma de doze princípios, embora muitos deles possam ser considerados estratégias a serem adotadas para o sucesso de tal iniciativas (peça 75, p. 8-12):*

- 36.1. *Princípio 1: Abertura, transparência e inclusão nos processos e ações do governo;*
- 36.2. *Princípio 2: Engajamento e participação da sociedade civil, empresas e governo na elaboração de políticas públicas;*
- 36.3. *Princípio 3: Criação de uma cultura orientada a dados no setor público;*
- 36.4. *Princípio 4: Proteção da privacidade e garantia da segurança;*
- 36.5. *Princípio 5: Compromisso político e liderança;*
- 36.6. *Princípio 6: Uso coerente das tecnologias por meio das diversas políticas em uma reforma geral da administração;*
- 36.7. *Princípio 7: Arranjos institucionais e de governança efetivos para coordenar a implementação da estratégia digital;*
- 36.8. *Princípio 8: Fortalecimento de cooperações internacionais com outros governos;*
- 36.9. *Princípio 9: Desenvolvimento de estudos de casos claros para garantir o financiamento e o foco da implementação dos projetos;*
- 36.10. *Princípio 10: Habilidades reforçadas em gerenciamento de projetos de TI para monitorar a implementação dos projetos;*
- 36.11. *Princípio 11: Aquisição de tecnologias digitais baseada nos ativos existentes;*
- 36.12. *Princípio 12: Estrutura legal e regulatória, geral e específica, para aproveitar as oportunidades do mundo digital.*

2.3 Iniciativas de governo eletrônico/digital na Administração Pública Federal

37. *No Brasil, o e-Gov surgiu em 3/4/2000, com a publicação de Decreto Presidencial que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTTI) no âmbito da Casa Civil. Ao GTTI competia examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas às novas formas eletrônicas de interação. A mesma época, surgiu também o Rede Governo, projeto que teve como objetivo criar um portal único de serviços e informações à sociedade.*

38. *Segundo o sítio eletrônico www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico, as ações do e-Gov brasileiro priorizavam o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação com vistas a ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas e aprimorar a qualidade dos serviços e informações públicas prestadas, seguindo um conjunto de diretrizes baseado na participação cidadã, melhoria do gerenciamento interno do Estado e integração com parceiros e fornecedores.*

39. *Em outros termos, pode-se dizer que o e-Gov brasileiro foi criado com o intuito de ampliar a oferta e melhorar a qualidade das informações e dos serviços prestados por meios eletrônicos, independentemente da origem das demandas, compreendendo a definição de padrões, a normatização, a articulação da integração de serviços eletrônicos, a disponibilização de boas práticas, a criação e construção de superinfraestrutura tecnológica, entre outras questões⁹.*

⁹ <http://www.governoeletronico.gov.br/sobre-o-programa/historico>, em 15/8/2016.

40.No âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro, o programa de governo eletrônico foi substituído pela Política de Governança Digital (PGD), instituída pelo Decreto 8.638, de 15/1/2016. Conforme seu art. 1º, a PGD objetiva:

40.1. gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos;

40.2. estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital;

40.3. assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas.

41.Ao MPDG foi atribuída a incumbência de editar a Estratégia de Governança Digital (EGD). A EGD, com vigência coincidente com o Plano Plurianual (PPA), consiste em documento que define os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da PGD, servindo para nortear programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados.

42.Por meio da Portaria MPDG 68, de 7/3/2016, o ministério aprovou e publicou a EGD (peça 104; peça 80). Além disto, atribuiu à sua Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) a responsabilidade por coordenar a formulação, o monitoramento, a avaliação e a revisão da EGD, com participação das demais unidades que atuam como órgão central dos sistemas estruturantes do Poder Executivo Federal, atribuição originariamente atribuída ao MPDG pelo Decreto 8.638/2016:

Art. 7º A formulação, o monitoramento, a avaliação e a revisão da EGD serão coordenados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com participação de suas unidades que atuam como órgão central dos sistemas estruturantes do Poder Executivo federal.

43.A EGD estabeleceu um conjunto de princípios para orientar as atividades de governança digital na APF: foco nas necessidades da sociedade; abertura e transparência de dados e informações; compartilhamento da capacidade de serviço; simplicidade; priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; segurança e privacidade; participação e controle social; governo como plataforma; e inovação (peça 80, p. 11-12).

44.Em consonância com os princípios estabelecidos, a EGD definiu objetivos estratégicos, metas e indicadores estruturados em três eixos de atuação: acesso à informação, prestação de serviços e participação social.

45.Os objetivos estratégicos do eixo “prestação de serviços” visam (peça 80, p. 19-23):

45.1. expandir e inovar a oferta de serviços públicos disponibilizados por meios digitais (e-serviços) com vistas a atender às necessidades da sociedade;

45.2. melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia;

45.3. facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais;

45.4. compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.

46.Para auxiliar o alcance das finalidades propostas na PGD e dos objetivos desdobrados na EGD, a STI/MPDG celebrou planos de trabalho com 28 órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) com vigência até o final de 2017 (peça 105). Estes planos de trabalho estabeleceram metas para três frentes de trabalho relacionadas a projetos estratégicos, estratégia de governança digital e processos estruturantes. Por sua vez, para auxiliar os órgãos que assinaram o plano de trabalho na consecução das metas pactuadas, o MPDG cedeu uma certa quantidade de Analistas de Tecnologia da Informação (ATIs) a cada um deles. Os ATIs são servidores vinculados ao MPDG que podem atuar de forma transversal em órgãos do Poder Executivo Federal.

47.Importa observar que alguns dos planos de trabalho foram celebrados previamente à publicação da PGD (18/1/2016) e que todos eles foram assinados anteriormente à publicação da EGD (9/3/2016). Convém observar também que, atualmente, 220 órgãos integram o Sisp, restando

uma grande quantidade de seus integrantes não atingida pela ação direta da STI/MPDG adotada por meio dos planos de trabalho.

48.Nos outros Poderes da República, diferentemente do Executivo, não há uma orientação explícita rumo à implantação ao governo digital. Ainda assim, podem ser encontrados alguns de seus princípios nos planejamentos de seus órgãos.

49.No âmbito do Poder Judiciário, encontra-se a Resolução 211, de 15/12/2015, que institui a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (Entic-JUD) para o sexênio 2015-2020 (peça 108).

50.Ao contrário da PGD e da EGD, que objetivam, de forma explícita, a geração de benefícios para a sociedade pelo uso da informação e das TICs, com o aumento e a melhoria da oferta de serviços públicos digitais, em consonância com os princípios do moderno conceito de governo digital, a Entic-JUD tem por missão melhorar a infraestrutura e a governança de TIC para que o Poder Judiciário cumpra sua função institucional.

51.Embora estabeleça como atributos de valor para a sociedade a acessibilidade e a usabilidade, a celeridade, a inovação, a responsabilidade social e ambiental e a transparência, a Entic-JUD concentra-se no aprimoramento da infraestrutura tecnológica do Poder Judiciário, conforme manifesta sua visão, presente no art. 3º da Estratégia (peça 108, p. 3). Tendo em vista a amplitude e a capacidade da Entic-JUD de nortear o comportamento dos órgãos do Poder Judiciário no que tange à aplicação de TI, seria conveniente que esse marco estratégico também dispusesse a respeito da melhoria da interação entre os órgãos do Poder Judiciário com o cidadão por meio do aumento da oferta e do aprimoramento dos serviços públicos digitais oferecidos.

52.Entre os órgãos do Poder Legislativo, nota-se por meio do Planejamento Estratégico da Câmara dos Deputados (CD) 2012-2023, seu alinhamento, ainda que intuitivo, aos princípios de governo digital. Entre as diretrizes definidas em seu PEI, encontram-se a ampliação da sintonia da agenda do Legislativo com os anseios da sociedade; a ampliação da transparência das suas atividades e informações e das políticas públicas; e o fortalecimento da participação da sociedade nos processos legislativo e de fiscalização e controle (peça 112, p. 27).

53.O desdobramento do PEI da CD em seu Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação (PETI), apresenta, entre os objetivos estratégicos definidos¹⁰:

53.1. a viabilização da maior aproximação junto à sociedade por meio da TIC, com a criação de novos meios e instrumentos, bem como aprimorar os existentes, para proporcionar maior aproximação da CD à sociedade;

53.2. o aprimoramento e a ampliação da oferta de serviços de TIC dirigidos à participação popular e ao cumprimento da missão institucional, com a criação de condições para aprimoramento e expansão dos serviços da CD à sociedade visando transparência, participação popular e interação com o cidadão.

54.Unindo-se as diretrizes do PEI com os objetivos do PETI da Câmara, pode-se dizer, inclusive, que eles correspondem ao tripé de sustentação da EGD: prestação de serviços, acesso à informação e participação social.

55.O TCU, por sua vez, em seu processo de planejamento estratégico, que culminou no recente Plano Estratégico do TCU 2015-2021, identificou como tendências tecnológicas o governo digital e o governo digital integrado. Além disto, estabeleceu como uma de suas ideias estratégicas a viabilização e a ampliação de seus serviços e produtos para o cidadão por meio de dispositivos móveis e outros meios digitais, e estabeleceu como um de seus direcionadores estratégicos ou diretrizes a indução do aperfeiçoamento dos serviços e dos dados públicos com o uso de soluções de governo digital e de governo aberto (peça 114, p. 18 e 16, respectivamente).

¹⁰ <http://www2.camara.leg.br/transparencia/gestao-na-camara-dos-deputados/gestao-estrategica-de-tic/objetivos-e-acoes-estrategicas>, em 17/8/2016.

56.O Plano Diretor de TI para o biênio 2016-2017, desdobramento setorial do planejamento estratégico do TCU, introduziu entre suas diretrizes o governo digital, a mobilidade digital e aplicativos cívicos como forma de atendimento às necessidades do cidadão (peça 111, p. 18).

57.O resultado das ações fundadas em princípios do governo digital no planejamento estratégico, tanto da CD quanto do TCU, reflete-se no alto índice de seus serviços oferecidos à sociedade de forma remota, seja por meio de seus sítios eletrônicos, seja por meio de aplicativos para dispositivos móveis, como telefones celulares inteligentes (smartphones), conforme demonstraram as evidências coletadas durante esta auditoria.

2.4 Serviços públicos digitais

58.Dentro do contexto retratado acerca de governo eletrônico e governo digital e no âmbito da situação encontrada atualmente no Brasil, que se apresenta em momento de transição do governo eletrônico para o governo digital, a presente fiscalização pretendeu retratar o atual panorama dos serviços públicos prestados remotamente de forma eletrônica aos cidadãos e às instituições privadas. A este conjunto de serviços públicos, esta auditoria denominou de “serviços públicos digitais” (SPDs). Aos cidadãos e às instituições privadas, chamou de “sociedade”.

59.Além de tentar retratar o quadro atual dos SPDs, a auditoria também pretendeu identificar as iniciativas tomadas pelos OGSs para ampliar e aprimorar a sua oferta.

3. Panorama atual da oferta e iniciativas para fomentar o aprimoramento de serviços públicos digitais

Objetivo do capítulo

60.Este capítulo visa identificar como se encontra a oferta de serviços públicos digitais pelos órgãos da APF, tanto da perspectiva quantitativa, quanto da qualitativa. Em acréscimo, também objetiva a identificação das ações e iniciativas adotadas pelos OGSs dos Poderes Executivo e Judiciário e órgãos do Poder Legislativo para fomentar o incremento e o aprimoramento dos serviços públicos digitais.

Contextualização

61.Os serviços públicos digitais oferecidos pelos órgãos da APF nasceram ainda no âmbito do programa de governo eletrônico brasileiro. No âmbito do Poder Executivo Federal, recentemente, por meio do Decreto 8.638/2016, foi estabelecido um novo marco para fomentar e aprimorar a prestação de serviços públicos por meios eletrônicos de forma remota: a Estratégia de Governança Digital. No âmbito dos outros Poderes, embora não haja um marco explícito, percebe-se o alinhamento de iniciativas ao paradigma de governo digital.

Descrição do conteúdo do capítulo

62.Este capítulo contém o panorama encontrado na APF relativo aos serviços públicos digitais, com informações mantidas pelos OGSs, bem como as ações adotadas para a ampliação e aprimoramento da sua oferta.

3.1 A falta de diagnóstico do atual panorama dos serviços públicos dificulta a identificação de serviços prioritários que devem ser digitalizados, fragilizando as ações de governo digital

63.No âmbito do Poder Executivo, a STI/MPDG desconhece o quadro completo atual dos serviços públicos oferecidos pelos órgãos integrantes do Sisp, sejam eles serviços prestados “no balcão”, de forma presencial, ou de forma remota, digitalmente.

64.Cabe ressaltar que a STI/MPDG está começando a identificar os serviços públicos oferecidos pelos órgãos integrantes do Sisp por meio do sítio eletrônico “servicos.gov.br”, o qual consiste no projeto Portal de Serviços do Governo Federal. Este portal, atualmente, consiste basicamente em catalogação dos serviços públicos oferecidos à sociedade pelos órgãos do Poder Executivo. Entretanto, tal projeto não é capaz de colher informações relativas a características dos serviços existentes, a exemplo de critérios de priorização utilizados pelos órgãos para a digitalização dos serviços e mecanismos de qualidade para atender às necessidades dos cidadãos.

65.No âmbito do Poder Judiciário, as reuniões com os gestores da área de tecnologia do CNJ deixaram claro que este OGS, apesar de possuir projetos estruturantes para o judiciário brasileiro, como o Processo Judicial Eletrônico (PJe), não detém o conhecimento dos serviços oferecidos por seus órgãos jurisdicionados. Cabe lembrar que os órgãos do Poder Judiciário proveem outros serviços além de promover a justiça, como serviços burocráticos, a exemplo da emissão de certidões.

66.No Poder Legislativo, tanto a CD e quanto TCU têm o domínio dos seus serviços oferecidos à sociedade (peças 100 e 111). O fato de não serem OGSs, com vários outros órgãos sob sua supervisão, facilita este domínio.

Critérios

- a) Decreto 6.932/2009 (Decreto Cidadão), art. 11, §1º;
- b) Decreto 8.578/2015 (Estrutura Regimental do MPDG), art. 32, I, b;
- c) Acórdão 1.386/2006-TCU-Plenário, 9.2.11;
- d) Control Objectives for Information and related Technology (Cobit) 5 – APO05 Gerenciamento de Portfólio;
- e) Information Technology Infrastructure Library (Itil) V3 – Projeto de Serviços, Gerenciamento de Catálogo de Serviços;
- f) Reino Unido, 2012. Government Digital Strategy – “Principle: Base service decisions on accurate and timely management information” (peça 76, p. 35-37);
- g) Unesco, 2005. E-government Toolkit for Developing Countries, 3.8 (peça 73, p. 32);
- h) OCDE, 2015. Draft Digital Government Toolkit (peça 72 p. 60).

Análise das evidências

67.No âmbito do Poder Executivo, a equipe de auditoria solicitou à Secretaria-Executiva do MPDG, por meio do OFR 2-143/2016-Sefti (peça 39, p. 1-2, item 1), diversas informações acerca dos serviços públicos digitais atualmente oferecidos pelos órgãos integrantes do Sisp, a exemplo de quantidade de serviços públicos (digitais e presenciais) oferecidos, quantidade de órgãos ofertantes, tipos de serviços oferecidos (informacional, interativo e transacional), forma tecnológica de acesso, quantidade de transações efetuadas nos últimos anos, percentual de serviços em conformidade com os modelos estabelecidos pela sua então Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), critérios de priorização para digitalizar serviços públicos e seus requisitos de qualidade.

68.Por meio da Nota Técnica Conjunta 27/2016-MP (peça 53, p. 3-19), elaborada pela STI/MPDG, foram consignadas as respostas ao citado ofício de requisição, nas quais ficou manifesta a ausência de mapeamento dos serviços oferecidos pelos órgãos integrantes do Sisp, tanto de forma presencial quanto de forma remota/digital. Registre-se que situação semelhante também foi encontrada no âmbito do programa de governo eletrônico brasileiro, no qual, por meio de auditoria, o TCU detectou o desconhecimento, por parte da coordenação do programa, sobre os sítios do Governo Federal (Acórdão 1.386/2006-TCU-Plenário).

69.O universo de serviços atualmente conhecido decorre das informações agregadas no Portal de Serviços do Governo Federal e que, conforme o próprio ministério expôs, não estão totalmente aderentes ao modelo definido pelo projeto, tampouco completas. Cumpre informar que o referido portal se constitui em sítio eletrônico (servicos.gov.br) no qual os órgãos integrantes do Sisp, com o auxílio do MPDG, seja por meio de guia, seja por meio de oficinas, devem catalogar os seus serviços oferecidos à sociedade.

70.A resposta do MPDG também evidenciou o seu desconhecimento acerca dos vários outros aspectos relacionados aos serviços públicos digitais oferecidos pelos órgãos integrantes do Sisp, objetos do OFR 2-143/2016-Sefti.

71.Acerca do conhecimento dos serviços oferecidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, há de se lembrar que o Decreto 6.932/2009 (Decreto Cidadão) estabeleceu que as

instituições que prestam serviços diretamente ao cidadão devem elaborar e divulgar a Carta de Serviços ao Cidadão, que tem por objetivo informar o cidadão dos serviços prestados pelo órgão ou entidade, das formas de acesso a estes serviços e dos respectivos compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público. A mesma norma, em seu art. 15, definiu que o MPDG poderia dispor sobre a implementação do disposto no decreto, bem como sobre mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo.

72. Em recente fiscalização realizada pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin) do TCU (TC 011.303/2014-0), verificou-se que a então Controladoria-Geral da União (CGU) identificou que, em 2012, das 184 unidades examinadas que prestam serviços ao cidadão, apenas 50,5% possuíam a carta de serviços, sendo que, destas, somente 32,5% estavam em conformidade com o Decreto Cidadão. O Acórdão 41/2015-TCU-Plenário que apreciou essa fiscalização consignou no seu relatório condutor que:

72.1. o MPDG “tem interpretado o disposto no art. 15 do Decreto 6.932/2009, que cuida da Carta de Serviços ao Cidadão, como faculdade”, enquanto “trata-se de poder-dever de agir. Dessa forma, cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Segep, estabelecer mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo da Carta de Serviços ao Cidadão”.

72.2. as ações adotadas pelo MPDG não cumpriram as funções de acompanhar, avaliar e incentivar a implementação da Carta de Serviços ao Cidadão.

73. Assim, entende-se que a omissão do ministério neste sentido contribui para o seu atual desconhecimento dos serviços prestados pelos órgãos integrantes do Sisp. Observe-se que o Portal de Serviços do Governo Federal tem, entre seus objetivos, atender às deliberações do citado acórdão (peça 81, p. 4).

74. No que tange à importância de se elaborar e manter atualizado inventário de serviços públicos, é oportuno citar estudos e orientações de instituições mundialmente referenciadas quanto ao tema governo digital.

75. Em 2015, a OCDE publicou o documento Draft Digital Government Toolkit (peça 72 p. 60). Este documento expõe que o inventário dos serviços públicos se constitui em importante ferramenta que pode ser utilizada para orientar futuros investimentos e auxiliar em decisões estratégicas de priorização na alocação de recursos.

76. A tomada de decisão fundamentada em informações, como desempenho dos serviços públicos, mapeamento de necessidades e tendências, identificação de gargalos, também é tratada pela OCDE no mesmo documento (peça 72, p. 23).

77. Por seu turno, segundo o Gartner Group, para conduzir a mudança do antigo programa de governo eletrônico ao novo paradigma de governo digital, o Chief Information Officer (CIO) ou o gerente de TI deve, entre outras atividades, reestruturar e racionalizar as aplicações de TI e o portfólio de serviços¹¹. No âmbito do Sisp, este papel cabe à STI/MPDG e, para executá-lo, o conhecimento dos serviços oferecidos é essencial.

78. A importância de se ter um mapeamento consolidado dos serviços públicos é revelada em resposta da Seges/MPDG que, ao ser questionada acerca de suas eventuais iniciativas relacionadas à PDG e à EGD que visam à melhoria da eficiência na APF (peça 51, p. 1), informou que se encontrava em desenvolvimento a proposta da Plataforma de Cidadania Digital do Governo Federal.

79. Esta plataforma, elaborada em conjunto com o Departamento de Governo Digital da STI/MPDG, objetiva estabelecer meios para uma ação integrada do Estado para disponibilização de informações, solicitação eletrônica e acompanhamento de serviços públicos, além da oferta direta de serviços públicos digitais (peça 64, p. 4).

¹¹ Gartner Group. Digital Government Key Initiative Overview, 22/4/2014.

80. Para atingir este objetivo, o projeto prevê a realização de um censo dos serviços públicos, visando à catalogação de todos os serviços públicos federais para, então, selecionar serviços prioritários a serem digitalizados (peça 64, p. 5).

81. Por oportuno, cabe trazer ao relatório informações identificadas no âmbito do Levantamento de Governança de TI, ciclo 2016, que conteve, de forma incipiente, questões relativas aos serviços públicos digitais.

82. O levantamento identificou que, de 229¹² órgãos integrantes do Sisp, 150 (65,5%) declararam oferecer, no total, 12.492 serviços públicos diretamente ao cidadão ou a instituições privadas. Deste total de serviços públicos, foi informado que 5.372 são prestados integralmente sob a forma eletrônica, enquanto 2.131 são prestados parcialmente sob a forma eletrônica. Acerca da quantidade de órgãos do Sisp que os prestam, 104 informaram que prestam serviços integralmente sob a forma eletrônica, enquanto 95 prestam serviços parcialmente sob a forma eletrônica. Note-se que um mesmo órgão pode oferecer serviços integral e parcialmente sob a forma eletrônica. Os gráficos a seguir ilustram estas informações e as comparam com as do Poder Legislativo e com as dos órgãos federais do Poder Judiciário e do Ministério Público¹³.

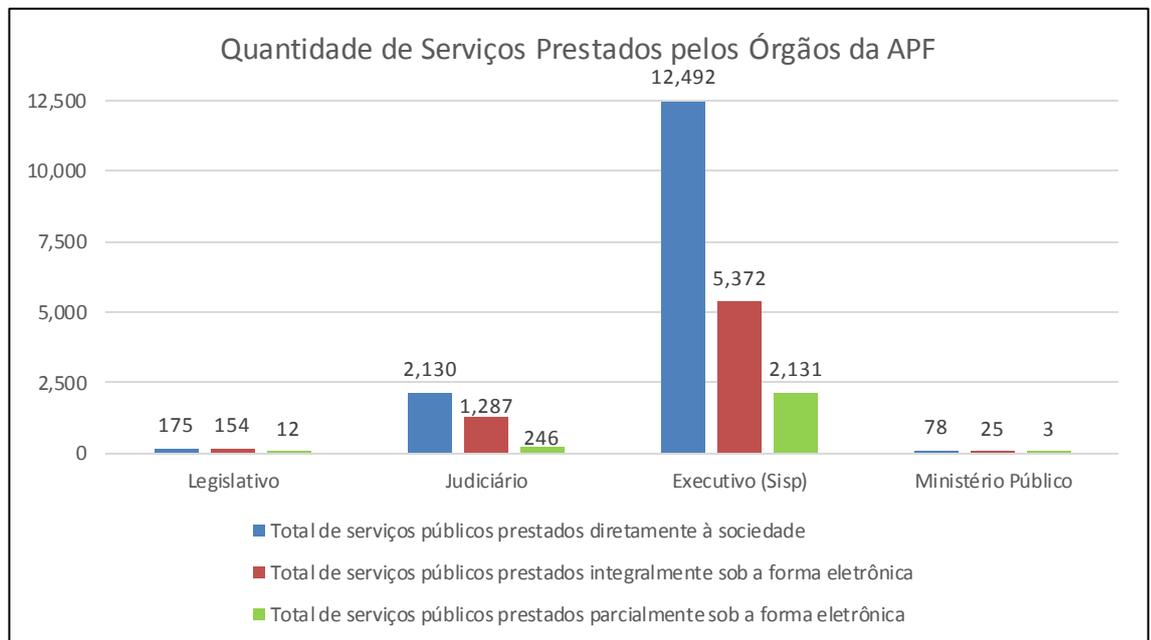


Figura 1 – Quantidade de serviços prestados pelos órgãos da APF

¹² O Levantamento de Governança de TI, ciclo 2016, iniciou-se anteriormente ao governo interino do Presidente da República Michel Temer e, conseqüentemente, previamente à mudança administrativa promovida pelo novo governo. Atualmente, segundo informado MPDG, o Sisp congrega 220 órgãos.

¹³ Entre os órgãos do Ministério Público pesquisados no Levantamento de Governança de TI – ciclo 2016 constaram: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Conselho Nacional do Ministério Público e Escola Superior do Ministério Público da União.

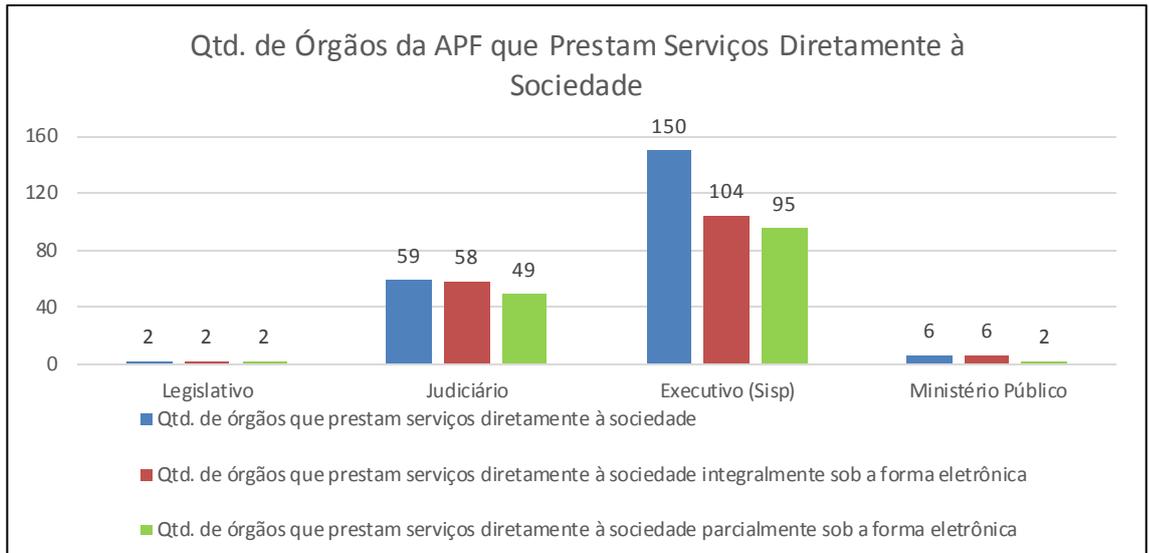


Figura 2 – Quantidade de órgãos da APF que prestam serviços à sociedade

83. Quando perguntados se os seus serviços são acessíveis via internet, 37,55% dos órgãos do Sisp (86 de 229) responderam que todos os seus serviços são oferecidos desta forma, enquanto 48,91% (112 de 229) disseram que somente parte de seus serviços são acessíveis via internet. Por outro lado, 3,93% (9 de 229) responderam de forma negativa, ao passo que 4,37% (10 de 229) disseram que iniciaram plano para prover serviços via internet. A Figura 3 ilustra as respostas dadas pelos órgãos do Sisp, comparando-as com as do Poder Legislativo e com as dos órgãos federais do Poder Judiciário e do Ministério Público.

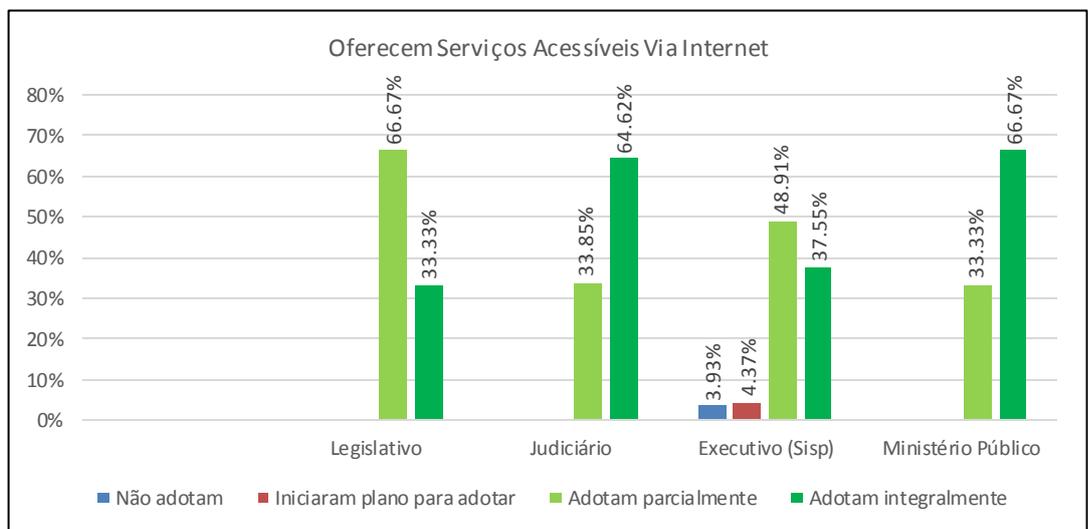


Figura 3 – Percentual de órgãos da APF que oferecem serviços acessíveis via internet

84. Sobre a adoção de padrões criados pelo Órgão Central do Sisp, à época SLTI, especificamente para o uso nas ações de governo eletrônico, como o e-MAG¹⁴ e o e-Ping¹⁵, nos seus serviços eletrônicos, as respostas dos órgãos do Sisp demonstraram baixa adesão, apesar da criação destes padrões remontarem ao ano de 2005. A figura seguinte ilustra as respostas dadas pelos órgãos do

14 Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico. A primeira versão data de 2005. Por meio da Portaria 3, de 7/5/2007, tornou-se de uso obrigatório no âmbito do Sisp.

15 Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico. A primeira versão data de 2005.

Sisp e as comparam com as do Poder Legislativo e com as dos órgãos federais do Poder Judiciário e do Ministério Público¹⁶.

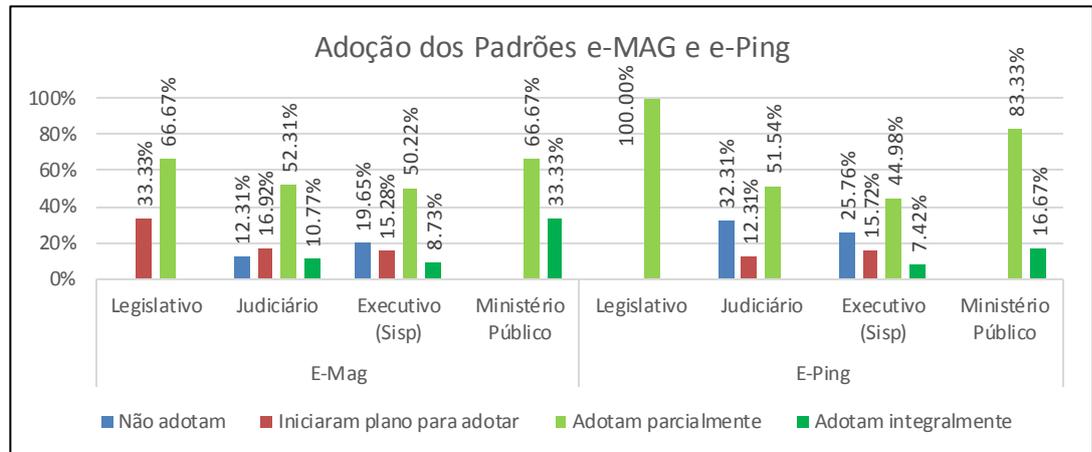


Figura 4 – Percentual de órgãos do Sisp que oferecem serviços acessíveis via internet

85. Quanto à Carta de Serviços ao Cidadão, objeto deste achado e obrigação que deveria ser cumprida em atenção ao art. 11 do Decreto 6.932/2009, verificou-se das respostas colhidas que praticamente apenas 1/3 dos órgãos do Sisp a elaboram, ao passo que praticamente 1/5 sequer iniciaram plano para fazê-lo. Por sua vez, constatou-se que somente 3,93% dos órgãos do Sisp cadastraram seus serviços no novo Portal de Serviços do Governo Federal, enquanto 63,76% não o fazem e tampouco iniciaram plano para fazê-lo. A Figura 5 detalha as respostas dadas pelos órgãos do Sisp quanto ao cumprimento do Decreto 6.932/2009 e ao cadastramento dos seus serviços no Portal de Serviços, comparando-as com as respostas do Poder Legislativo e dos órgãos federais do Poder Judiciário e do Ministério Público.

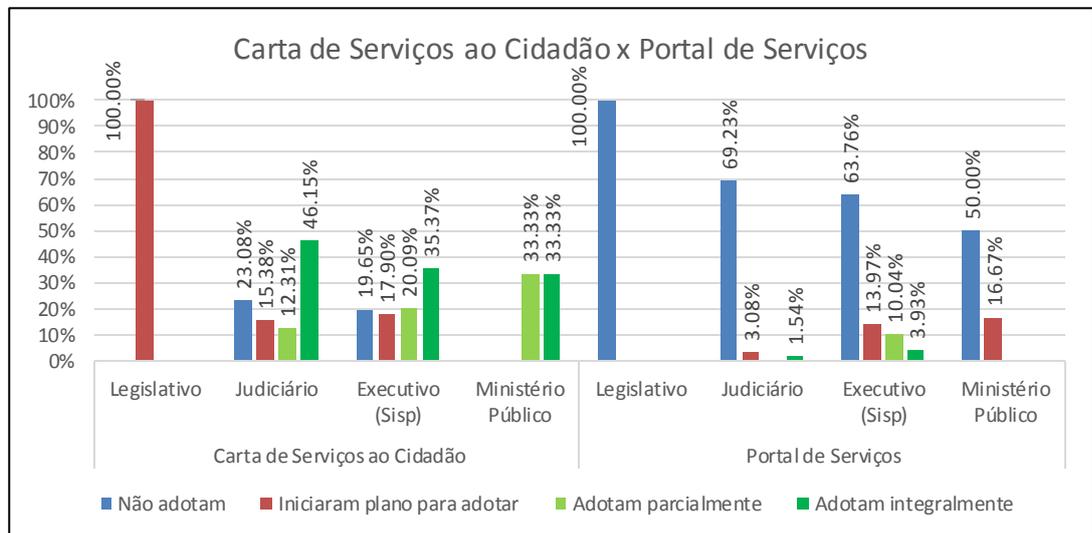


Figura 5 – Percentual de órgãos do Sisp que oferecem serviços acessíveis via internet

86. Em relação à possibilidade de o cidadão conseguir finalizar o serviço sem a necessidade de acessar ou utilizar-se de outros meios, como realizar cadastros, consultas ou emissão de certidões em outros sítios eletrônicos, que pode ser denominado de serviço autossuficiente, somente 24,89% dos órgãos do Sisp responderam que seus serviços atendem integralmente a este requisito, ao passo que 35,37% disseram que alguns de seus serviços o atendem. Por outro lado, 7,86% dos órgãos do Sisp informaram que iniciaram plano para atender ao requisito em questão, enquanto

¹⁶ Entre os órgãos do Ministério Público pesquisados no Levantamento de Governança de TI – ciclo 2016 constaram: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Conselho Nacional do Ministério Público e Escola Superior do Ministério Público da União.

20,96% não o atendem e sequer iniciaram plano para atendê-lo. A Figura 6 ilustra as respostas coletadas dos órgãos do Sisp, comparando-as com as respostas do Poder Legislativo e dos órgãos federais do Poder Judiciário e do Ministério Público.

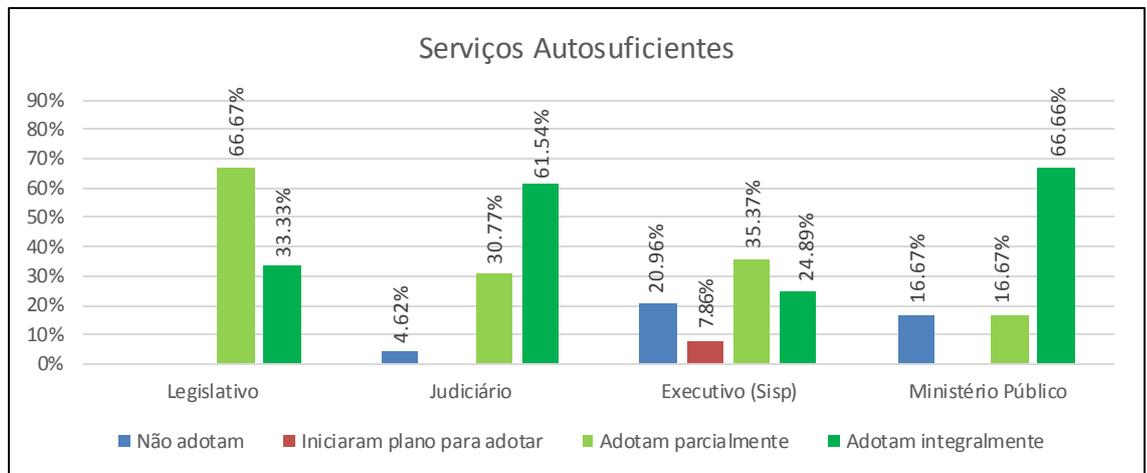


Figura 6 – Percentual de órgãos do Sisp que oferecem serviços autosuficientes

87. Esses dados refletem a pouca atenção dada até o momento à diretriz de autosserviço como forma prioritária na prestação de serviços públicos digitais positivada no Decreto 8.638/2016, art. 4º, I, e resultam também da falta de integração entre as bases de dados da administração pública. Tais questões são abordadas com maiores detalhes nos subtítulos 3.4 e 3.7, respectivamente. Como nos referidos subtítulos já são feitas sugestões de encaminhamentos para tratar destas matérias, não foi incluída proposta de deliberação para o tópico de autosserviço neste achado.

88. Ao serem questionados se novos serviços são concebidos para serem prestados prioritariamente sob forma eletrônica (digital by default), 21,40% dos órgãos do Sisp informaram que adotam esta prática e 30,13% disseram que a adotam parcialmente. Por outro lado, 20,52% responderam que iniciaram plano para adotar este princípio, ao passo que 19,21% afirmaram que não o fazem e tampouco iniciaram plano para fazê-lo. As respostas dos órgãos do Sisp são ilustradas no gráfico a seguir, que as compara com as respostas dos órgãos federais do Poder Judiciário e do Ministério Público e com o Poder Legislativo.

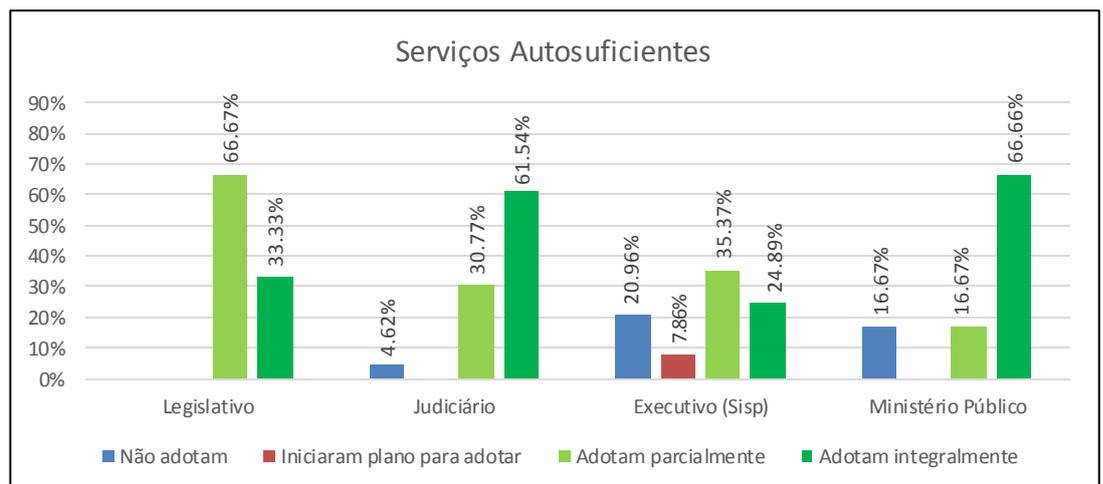


Figura 7 – Concepção de serviços públicos prioritariamente sob a forma eletrônica (digital by default)

89. Cabe destacar que, de forma a dar atendimento ao que determina o Decreto 6.932/2009 (Decreto Cidadão), a Portaria TCU 321, de 30/11/2015, estabeleceu a Carta de Serviços ao Cidadão como um dos conteúdos do Relatório de Gestão elaborado pelos órgãos jurisdicionados ao TCU. Para enfatizar a necessidade de elaboração e constante atualização da Carta, será proposta recomendação ao MPDG para que mantenha catálogo atualizado dos serviços públicos

oferecidos pelos órgãos integrantes do Sisp, visando identificar serviços públicos candidatos à digitalização com base em critérios objetivos e em conformidade com o Decreto 8.638/2016. Proposta semelhante será encaminhada aos órgãos do Poder Legislativo e ao Conselho Nacional de Justiça.

Causas

- a) Omissão dos órgãos finalísticos em relação à obrigação de publicar a Carta de Serviços ao Cidadão;*
- b) Falha na supervisão do MPDG em relação à omissão dos órgãos finalísticos.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Serviços públicos digitais incompletos, ineficientes ou ausentes;*
- b) Não há estabelecimento de objetivos e metas pautados na realidade dos órgãos da Administração;*
- c) Falta de direcionamento para definição de critérios para digitalização dos serviços públicos;*
- d) Desconhecimento acerca da qualidade dos serviços públicos digitais.*

Conclusão

90.A Política de Governança Digital, instituída no âmbito do Poder Executivo Federal, não é fundamentada em um diagnóstico dos serviços oferecidos pelos órgãos e entidades públicos e a sua ausência pode obstar a implementação de ações de governo digital com maior eficiência (itens 68 a 70).

91.A importância de um diagnóstico que identifique, entre outros elementos, os serviços públicos oferecidos à sociedade, seja de forma presencial, seja de forma remota, é abordada em estudos de organizações internacionais, uma vez que servem, entre outras coisas, para orientar futuros investimentos e auxiliar em decisões estratégicas de priorização na alocação de recursos (itens 75 a 77).

Propostas de encaminhamento

92.Diante do exposto, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se recomendar:

92.1. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

92.1.1. elabore, atualize e publique, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal, princípios da eficiência e da publicidade, catálogo dos serviços públicos oferecidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e que o utilize como subsídio para identificar serviços públicos candidatos à digitalização com base em critérios objetivos e em conformidade com o Decreto 8.638/2016;

92.2. ao Conselho Nacional de Justiça que:

92.3. avalie a oportunidade e a conveniência de se realizar diagnóstico, no âmbito de seus órgãos vinculados, para identificar, elaborar, atualizar e publicar, com fundamento nos princípios da eficiência e da publicidade, do art. 37 da Constituição Federal, catálogo dos serviços públicos digitais oferecidos diretamente à sociedade;

92.4. à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal que:

92.5. avaliem a oportunidade e a conveniência de se elaborar, atualizar e publicar, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal, princípios da eficiência e da publicidade, catálogo dos seus serviços públicos oferecidos diretamente à sociedade;

92.6. ao Tribunal de Contas da União que:

92.6.1. avalie a oportunidade e a conveniência de se elaborar, atualizar e publicar, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal, princípios da eficiência e da publicidade, catálogo dos seus serviços oferecidos diretamente à sociedade.

Benefícios esperados

- a) *Elaboração de catálogo consolidado dos serviços prestados à sociedade no âmbito dos três Poderes que podem auxiliar no planejamento de ações de melhoria dos serviços públicos;*
- b) *Facilitar o acesso e o uso dos serviços públicos pela sociedade;*
- c) *Promover a digitalização de serviços mais relevantes para a sociedade.*

3.2 A adoção de mecanismo de autenticação da identidade do cidadão integrado, simplificado, economicamente acessível e seguro, pode alavancar o incremento da quantidade de serviços públicos digitais

93.No âmbito do Poder Executivo, há esforço para unificar o acesso aos serviços públicos digitais por meio do Portal de Serviços do Governo Federal. Entretanto, ainda não existe implementado mecanismo de autenticação da identidade do cidadão integrado, simplificado, economicamente acessível e seguro a fim de proporcionar conveniência e usabilidade aos cidadãos-consumidores que possa ser utilizado pelos diversos órgãos provedores de serviços à sociedade.

Critérios

- a) *Lei 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), art. 198;*
- b) *Lei 12.527/2011, art. 32, IV (Lei de Acesso à Informação);*
- c) *Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), arts. 3º, II, e 7º, VII;*
- d) *Medida Provisória 2.200-2/2001 (Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira);*
- e) *Decreto 6.932/2009 (Decreto Cidadão), art. 1º, VI;*
- f) *Decreto 8.414/2015 (Programa Bem Mais Simples Brasil), art. 2º, I e II;*
- g) *Decreto 8.638/2016 (Política de Governança Digital), art. 1º, I e IV.*

Análise das evidências

94.A proteção às informações sigilosas ou pessoais do cidadão, ou proteção à sua privacidade, está positivada em diplomas legais, como na Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), art. 3º, II, e 7º, VII, e na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), art. 32, IV.

95.A equipe do MPDG que interagiu com os auditores do TCU, ciente da necessidade de se garantir a privacidade do cidadão quando de sua interação por meio de serviços públicos digitais, afirmou que a autenticação da identidade do usuário consumidor desses serviços é essencial para o seu provimento. Quando indagado a respeito da importância de mecanismos de autenticação para o incremento da oferta de serviços públicos digitais, por meio OFR 2-143/Sefti (peça 39, p. 4), o MPDG respondeu que (peça 53, p. 17):

Entende-se a importância desses mecanismos para assegurar a privacidade dos cidadãos no uso de serviços públicos digitais, de modo a evitar que informações particulares ou sensíveis sejam disponibilizadas a entidades privadas ou terceiros não autorizados, e apenas informações necessárias sejam compartilhadas entre órgãos de Estado e dentro das competências de cada órgão.

96.Além disso, o uso de mecanismos de autenticação da identidade do usuário pode facilitar o uso dos serviços públicos digitais, em atendimento ao inciso IV do art. 25 do Marco Civil da Internet, proporcionando conveniência e usabilidade ao cidadão-consumidor ao permitir o uso dos serviços em diferentes contextos tecnológicos, por meio do compartilhamento de informações que propicie contexto único e individual para interação com o governo.

97.Cabe observar que a autenticação da identidade do usuário também foi abordada em outras fiscalizações da Sefti. Na fiscalização realizada quanto às ações do então Ministério da Previdência Social (MPS) adotadas para aumentar a oferta de serviços digitais à sociedade (Acórdão 1.789/2015-TCU-Plenário), por exemplo, verificou-se que a principal razão para o não oferecimento de determinados serviços previdenciários residia “na dificuldade de se obter uma forma de autenticação confiável” que permitisse, “com baixa margem de erro, a concessão de benefícios geradores de renda sem que terceiros de má-fé se locupletem às custas do direito reconhecido do segurado”.

98. Apesar de o problema da autenticação estar presente nas relações virtuais entre governo e cidadão desde o programa de governo eletrônico brasileiro, instituído no início deste milênio, com o surgimento de diversos serviços digitais, somente recentemente, possivelmente em decorrência da criação da PGD, a STI/MPDG debruçou-se sobre o assunto de forma a tentar identificar possíveis soluções.

99. Ao ser indagado sobre as ações adotadas para a criação de mecanismos para a autenticação de usuários dos serviços públicos digitais (peça 39, p. 4), o MPDG citou (peça 53, p. 17) os estudos há pouco elaborados denominados “Serviços Públicos Digitais, Integração de Bases de Dados e Autenticação Simplificada do Cidadão”, de abril/2016 (peça 70), e “Autenticação Digital do Cidadão”, de maio/2016 (peça 71). Ademais, o ministério informou que iniciou discussões com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), para, no futuro, viabilizar o consumo de sua base de dados biométrica para acesso aos serviços públicos digitais que exigirão elevado nível segurança, e com o Serpro, para utilização de seu barramento de serviços denominado “Identidade Digital para o Governo” (IDGov), que se constitui em solução integradora.

Serviços Públicos Digitais, Integração de Bases de Dados e Autenticação Simplificada do Cidadão

100. No primeiro trabalho, a STI/MPDG apontou os principais documentos e bases de dados de identificação do cidadão e os principais sistemas integradores de suas informações. Além disso, também abordou algumas formas de autenticação do cidadão para o uso de serviços públicos.

101. O levantamento empreendido apontou treze elementos de identificação do cidadão, entre documentos e números de identificação. A figura a seguir ilustra estes elementos, salientando que os círculos maiores representam documentos de identificação, enquanto os menores representam números de identificação que viabilizam o acesso a serviços públicos para exercício de direitos e cumprimento de deveres (peça 70, p. 15-30).

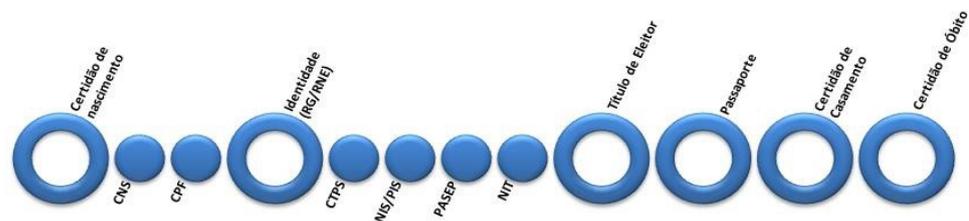


Figura 8 – Elementos de identificação do cidadão no Brasil (peça 70, p. 15)

102. Além do trabalho de identificação previamente mencionado, o relatório em exame, consignou que existem basicamente três métodos de autenticação para a verificação da identidade de um usuário, cada um com suas vantagens e desvantagens, os quais se baseiam no conhecimento (e.g. senha), na propriedade (e.g. token), e em características físicas (e.g. impressão digital) (peça 70, p. 47).

103. Sob a perspectiva da segurança, lembrando que serviços diferentes não necessariamente requerem os mesmos graus de segurança de autenticação, foi ressaltada a importância da combinação de mais de um destes métodos (peça 70, p. 47).

104. O documento em epígrafe também tratou de uma experiência de autenticação, já em uso no Brasil, para acesso a serviços públicos, o Login Cidadão, utilizado pelo Governo do Rio Grande do Sul, além de duas outras que se encontram em estágio avançado de desenvolvimento no âmbito do Governo Federal (peça 70, p. 47). Estas duas iniciativas referem-se a soluções para acesso aos serviços disponibilizados pela Previdência Social.

105. A primeira refere-se a uma solução da Dataprev, na qual o cidadão pode gerar uma senha para serviços públicos digitais pouco sensíveis. Por não ser possível realizar a verificação de documentos de identidade do cidadão, esta solução é considerada frágil pela Previdência Social quanto ao seu nível de segurança (peça 70, p. 48).

106. A segunda iniciativa está relacionada a uma solução de autenticação elaborada em uma parceria negociada há dois anos entre o atual Ministério do Trabalho e Previdência Social

(MTPS) e a Federação Brasileira de Bancos (Febraban). Nesta iniciativa, o cidadão que possui conta bancária se utiliza da infraestrutura dos bancos para cadastrar uma senha. Tal solução, denominada Núcleo de Autenticação Interbancária (NAI), por usar a rede bancária, que verifica os documentos de identificação do cidadão no ato da abertura da conta, possui nível de segurança considerado alto. A expectativa de conclusão do NAI é o fim de 2016 (peça 70, p. 48). Registre-se que no âmbito da fiscalização empreendida pela Sefiti no então MPS, relativa à oferta de serviços digitais à sociedade (TC 027.972/2014-3), esta solução já havia sido citada como forma de viabilizar a implementação de diversos serviços sob a forma digital e tinha compromisso de prazo para início da operação em meados de julho/2015.

Autenticação Digital do Usuário

107. O relatório “Autenticação Digital do Usuário”, produto de grupo de trabalho que congregou, como colaboradores, os principais órgãos envolvidos com o tema na APF¹⁷, analisou e elaborou proposta de formas de autenticação da identidade do cidadão para facilitar seu acesso a serviços públicos digitais.

108. A análise ressaltou que quanto maior o nível de segurança na prestação do serviço, maior o custo para o processo de autenticação do usuário, devido ao alto custo das tecnologias que o implementa, consignando que, para viabilizar a expansão da oferta de serviços públicos digitais, garantindo a segurança necessária para a transação e resguardando tanto o cidadão quanto a Administração Pública, é necessário adotar mecanismo simplificado e economicamente acessível para a autenticação da identidade do cidadão, garantindo-se múltiplos níveis de segurança e distintos canais de acesso e métodos de autenticação, entre outras premissas (peça 71, p. 7 e 9).

109. O relatório registrou também que, para a escolha de qualquer método de autenticação, deve ser feita a análise de diversos fatores, dentre os quais: classificação da informação (e.g. pública, sigilosa, pessoal, secreta), tipo de tarefa realizada (consulta, transações, transferências de numerário) e grau de responsabilidade dos agentes envolvidos na operação. Desta forma, quanto maior o grau de sigilo afeto à informação, maior a necessidade de um método com alto grau de segurança, enquanto que para informações públicas ou outras que não sejam consideradas sensíveis, bem como para a realização de tarefas mais simples, o nível de segurança deve ser, necessariamente, menor, o que seria o caso da maior parte dos serviços públicos oferecidos pelos órgãos brasileiros (peça 71, p. 8-9).

110. Diante do que foi posto, o relatório concluiu que a definição dos mecanismos para acesso a serviços ou ambientes digitais passa pelo binômio custo x segurança, uma vez que maiores níveis de segurança tendem a ser mais custosos economicamente, como ilustra a figura a seguir (peça 71, p. 9):

17 Caixa Econômica Federal, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev); Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Ministério da Cultura (MinC); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Justiça (MJ); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS); Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR); Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

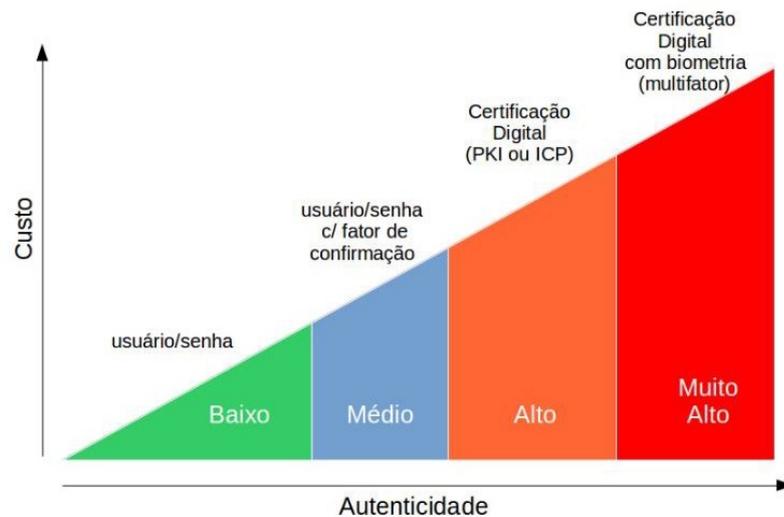


Figura 9 – Relação custo x nível de segurança dos métodos de autenticação da identidade do usuário

111. Após a análise inicial, o relatório em epígrafe apresentou variados métodos de autenticação da identidade do usuário em utilização ou em desenvolvimento no Brasil (alguns citados no relatório *Serviços Públicos Digitais, Integração de Bases de Dados e Autenticação Simplificada do Cidadão*) e em países que já superaram este problema, tratando desde métodos simples e de baixo custo a métodos sofisticados e caros. Pela importância do tema para a expansão da oferta dos serviços públicos digitais, é oportuno sintetizar as iniciativas apresentadas no relatório:

Modelos de autenticação da identidade do cidadão	Síntese
<i>Login Cidadão (Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul – Procergs)</i>	<i>Conecta cidadãos e governo por meio de uma solução de entrada única, com cadastro inicial realizado por meio de senha e endereço de correio eletrônico. À medida que o cadastro seja complementado com maiores informações, o usuário tem aumentado o leque de serviços digitais à sua disposição. A segurança pode ser incrementada pela utilização da “autenticação em dois fatores”, que exige a digitação de um código secreto gerado por um smartphone (peça 71, p. 13-14).</i>
<i>Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) (MP 2.200 – 2/2001)</i>	<i>Modelo nacional de certificação digital para identificação virtual de pessoas físicas e jurídicas. O potencial problema para a sua universalização, especialmente para pessoas físicas e pequenas empresas, consiste no seu custo (peça 71, p. 16-17).</i>
<i>INSS, Dataprev e Febraban</i>	<i>Modelo de autenticação do cidadão por autoatendimento (menos seguro) e a partir da rede de atendimento bancária, para correntistas, no canal de atendimento homebaking (NAI) (mais seguro) (peça 71, p. 19-25).</i>
<i>Secretaria da</i>	<i>Disponibiliza serviços digitais que requerem a utilização de código de acesso¹⁸ ou de certificado digital (peça 71, p. 26).</i>

¹⁸ O código de acesso pode ser gerado para pessoas físicas e algumas pessoas jurídicas, mediante o fornecimento de algumas informações, entre elas os números dos recibos das declarações do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) apresentadas nos últimos dois anos pela pessoa física ou pelo responsável da empresa, no caso de pessoa jurídica (peça 71, p. 26)

<i>Receita Federal do Brasil</i>	
<i>Barramento de Serviços de Identidade Digital para o Governo (IDGov)</i>	<i>Serviço de gestão de identidade digital em desenvolvimento pelo Serpro a ser provido por meio de uma infraestrutura tecnológica que permitirá a integração entre diversas fontes autoritativas¹⁹. Seu principal objetivo é disponibilizar canais de autenticação aos usuários de serviços governamentais de forma simples, prática e segura (peça 71, p. 28-30).</i>
<i>Caixa Econômica Federal – Autenticação Biométrica</i>	<i>O Projeto Biometria²⁰ Caixa objetivava desenvolver e implantar soluções inovadoras de identificação de pessoas na realização de prova de vida dos beneficiários do INSS, autenticação de transações de saque de benefícios do INSS, Bolsa Família e Seguro-desemprego, autenticação de transações de saque, saldo, extrato e transferência eletrônica de valores de contas de depósito (peça 71, p. 31-32).</i>
<i>Dinamarca</i>	<i>Instituiu o sistema de autenticação denominado NemID, considerado altamente seguro e é utilizado pelos setores público e privado por força legal. Consiste em uma forma segura de login que combina métodos de autenticação baseados no conhecimento (usuário e senha) e na propriedade (cartão com códigos) (peça 71, p. 32-33).</i>
<i>Itália (Spid)</i>	<i>Instituiu o Sistema Público de Identidade Digital (Spid) que consiste em sistemas de credenciais de tecnologia com identidade digital única (usuário e senha) para cidadãos e empresas, possibilitando que seus usuários acessem todos os serviços da administração pública nos três níveis de governos, além de serviços privados da Itália e da União Europeia. Possibilita três opções de autenticação: usuário e senha (menor segurança); usuário, senha e senha provisória (segurança intermediária); e usuário, senha e cartão inteligente (maior segurança) (peça 71, p. 33-34).</i>
<i>Chile (RUN e RUT)</i>	<i>Instituiu o Rol Único Nacional (RUN), que, combinado com uma senha (fornecida presencialmente), permite aos cidadãos que acessem informações e benefícios oferecidos por agências de governo. As pessoas jurídicas contam com instrumento de identificação similar denominado Rol Único Tributário (RUT) (peça 71, p. 34-35).</i>
<i>Argentina (Buss)</i>	<i>A Base Única da Seguridade Social (Buss) é a única fonte de informação para suporte de todos os processos da agência de previdência social argentina, que permite à sociedade o acesso a cinquenta serviços online por meio de autenticação única (peça 71, p. 35-36).</i>
<i>Índia (Uidai/Aadhaar)</i>	<i>A Autoridade de Identificação Única da Índia (Uidai) criou a Aadhaar, uma identidade única para todos os cidadãos indianos, cujo objetivo é possibilitar aos cidadãos indianos o acesso a serviços, inclusive transações financeiras, por meio de uma</i>

¹⁹ Fonte autoritativa, em gerenciamento de identidade, é a base de dados considerada mais confiável para prestar determinada informação referente a um usuário. Por exemplo, para a informação “número de CPF”, a fonte autoritativa é a base de dados de CPF da Receita Federal do Brasil.

²⁰ Biometria é o estudo estatístico das características físicas ou comportamentais dos seres vivos. Recentemente este termo também foi associado à medida de características físicas ou comportamentais das pessoas como forma de identificá-las unicamente. Hoje a biometria é usada na identificação criminal, controle de acesso, etc. (<https://pt.wikipedia.org/wiki/Biometria>, em 26/8/2016)

	<i>autenticação segura online, além de possibilitar que os órgãos públicos provedores de serviços confirmem que o cidadão é “quem ele diz que é” (peça 71, p. 36-37).</i>
Estados Unidos (connect.gov)	<i>Plataforma que conecta as pessoas aos serviços públicos oferecidos via internet com a utilização de credenciais digitais que elas já possuem e com segurança certificada pelo próprio governo. Elimina a necessidade de os usuários possuírem vários logins para várias agências governamentais, bem como a necessidade de agências possuírem várias ligações ponto-a-ponto com diversos provedores de identidade (peça 71, p. 37-39).</i>

Quadro 1 – Síntese dos modelos de autenticação da identidade do cidadão apresentados em “Autenticação Digital do Usuário”

112. *Após a apresentação dos diferentes métodos de autenticação da identidade do usuário, em diferentes organizações, esferas de governo e países, o estudo expôs proposta para autenticação do cidadão, antes lembrando que, para implementar um sistema de tal magnitude, inicialmente, é necessário definir qual o identificador do cidadão deve ser utilizado. Um entre os atualmente existentes, a exemplo do CPF, NIS/PIS/NIT/Pasep, ou um número novo, como a “Identidade Civil Nacional” (ICN), em trâmite no Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei (PL) 1.775/2015 (peça 71, p. 41).*

113. *A proposta, consenso entre os órgãos que contribuíram para o estudo, considerou a análise das experiências citadas; o aproveitamento e a extensão das soluções já em uso, evitando a dispersão de recursos; a interoperabilidade, sem a constituição de novo cadastro; e a combinação de diferentes métodos de autenticação, com nível de segurança suficiente para servir a quase totalidade dos serviços públicos digitais (peça 71, p. 41).*

114. *Ao invés de buscar uma alternativa única de autenticação para a todos os cidadãos, o estudo propôs utilizar um modelo com múltiplas opções de autenticação, a serem adotadas de acordo com o nível de segurança requerido por um serviço em particular, desde o uso de um número identificador do cidadão e senha, para serviços menos sensíveis, até certificação digital, combinado com número identificador do cidadão e biometria, para serviços que requeiram alto nível de segurança (peça 71, p. 42-43).*

115. *A respeito do relatório “Autenticação Digital do Cidadão”, importa trazer alguns complementos com algumas informações obtidas junto aos órgãos visitados durante a fiscalização.*

116. *Quanto aos serviços digitais oferecidos pela SRFB via seu Centro Virtual de Atendimento (e-Cac), 115 serviços são habilitados para uso com certificado digital enquanto apenas 37 com uso do código de acesso (peça 69, p. 8-9). Os dados estatísticos de sua utilização no período compreendido entre 1/1/2016 a 25/7/2016 deixam clara a predominância de utilização dos serviços com código de acesso por pessoas físicas, ao passo que predomina a utilização por empresas dos serviços que exigem o certificado digital (peça 69, p. 9).*

117. *Acerca dos obstáculos que eventualmente dificultam a universalização do acesso aos serviços públicos digitais oferecidos pela SRFB (peça 46, p. 1), o órgão respondeu que a autenticação do usuário é um dos três maiores obstáculos, uma vez que, “em razão das restrições decorrentes de sigilo fiscal”, ela “apresenta-se como o maior óbice à ampla disponibilização dos serviços digitais da Receita Federal”. Para que ocorra a universalização do acesso, a SRFB sugeriu a necessidade de se buscar a universalização do acesso ao certificado digital ou de outro meio seguro de autenticação do usuário (peça 69, p. 10).*

118. *Acerca do IDGov, é oportuno registrar que, em resposta ao OFR 9-143/2016-Setfi, de 8/7/2016 (peça 45), o Serpro esclareceu que esta plataforma permitirá a criação e manutenção de uma identidade digital para acesso a todos os sistemas e serviços integrantes desta plataforma, possibilitando ainda que o próprio cidadão autorize o uso de suas informações por outros órgãos (peça 94, p. 4).*

119. No tocante à “Identidade Civil Nacional” citada pelo estudo, cumpre registrar que se trata, na verdade, do Registro Civil Nacional (RCN), previsto no PL 1.775/2015 (peça 74, p. 1).
120. Segundo este projeto, o RCN, juntamente com o respectivo documento, visa identificar o brasileiro nato ou naturalizado, desde seu nascimento ou sua naturalização, em suas relações com a sociedade e com órgãos e entidades governamentais e privados. A responsabilidade pela atribuição do RCN e pela emissão do documento seria da Justiça Eleitoral, que utilizaria a sua base de dados biométricos, a base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) e outras informações contidas em bases de dados da própria Justiça Eleitoral ou disponibilizadas por outros órgãos.
121. Atualmente, conforme o sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, consultado em 8/8/2016, o PL 1.775/2015 encontra-se pronto para ser pautado na Comissão Especial criada para analisá-lo e conta com parecer favorável do relator pela sua aprovação.
122. Em relação às experiências internacionais de autenticação da identidade do cidadão, cabe complementar a referência feita à plataforma “connect.gov” e trazer outros exemplos.
123. A plataforma “connect.gov”, implementada pela Administração de Serviços Gerais (GSA), em conjunto com o Serviço Postal e com Instituto Nacional de Padrões e Tecnologia dos Estados Unidos, permite que o cidadão utilize os serviços online das agências americanas, que aderiram a ela, por meio da utilização de credenciais digitais que muitos já possuem. A autenticação propriamente dita é realizada, de forma gratuita, por empresas privadas credenciadas pelo governo, como Google, Yahoo!, PayPal e ID.me. O credenciamento das empresas parceiras do connect.gov assegura a conformidade com padrões de privacidade e segurança²¹. O nível de segurança oferecido pelas empresas credenciadas pode variar. Por esta razão, serviços que exigem maior nível de segurança só podem ser utilizados por autenticação de empresas que oferecem maior grau de confiança na autenticação da identidade do usuário.
124. O Reino Unido, que atualmente é referência em governo digital, utiliza a ferramenta GOV.UK Verify para permitir que seus cidadãos tenham acesso mais seguro, mais simples e mais rápido aos serviços públicos digitais. Quando o cidadão utiliza esta plataforma para acessar os serviços públicos, ele tem a opção de escolher uma dentre várias companhias certificadas pelo governo para autenticar a sua identidade. Cada companhia tem formas diferentes de verificar a identidade do usuário, porém nenhuma delas exige a presença física do cidadão durante o processo de cadastramento²².
125. A Austrália, por sua vez, implementou plataforma de autenticação denominado myGov²³, que provê aos cidadãos acesso aos serviços prestados por algumas agências públicas. O acesso à plataforma é executado mediante a entrada do nome de usuário e respectiva senha.
126. Outro caso significativo de autenticação da identidade do cidadão é encontrado na Estônia. A infraestrutura do programa de governo digital deste país (e-Estonia) fundamenta-se em dois elementos-chave: X-Road e e-Identity (e-ID).
127. O e-ID, introduzido em 2002, é um cartão inteligente (smartcard) que identifica os cidadãos estonianos. Ele possibilita o desenvolvimento de serviços eletrônicos seguros e pode ser utilizado em qualquer sistema, público ou privado, que requer identificação eletrônica. O e-ID funciona como, entre outras coisas, documento de identidade para viagens dentro da União Europeia, instrumento de autenticação do usuário de serviços bancários via internet e mecanismo para aposição de assinatura eletrônica. Atualmente, 94% da população da Estônia possui o e-ID²⁴.
128. Diante desta exposição e cotejando-se os modelos e experiências trazidos no relatório “Autenticação Digital do Cidadão” com a proposta de autenticação nele apresentada, cabe

²¹ <https://www.connect.gov>, em 26/8/2016.

²² <https://www.gov.uk/government/publications/introducing-govuk-verify/introducing-govuk-verify>, em 26/8/2016.

²³ <https://my.gov.au/LoginServices/main/login?execution=e1s1>, em 26/8/2016.

²⁴ <https://e-estonia.com/component/electronic-id-card/>, em 29/8/2016.

observar que, embora pareça, em primeira análise, virtuosa, percebe-se que ela vai em sentido contrário aos exemplos de sucesso.

129. *Em que pese o conhecimento dos colaboradores do estudo “Autenticação Digital do Usuário”, a solução de autenticação proposta para o governo brasileiro pode ter apresentado conflito de interesses, carecendo de isenção, uma vez que alguns destes colaboradores, como o Serpro e a Dataprev, possuem interesses comerciais em viabilizar suas soluções, enquanto outros não desejam abrir mão das soluções que já utilizam em seus próprios silos, inclusive soluções não acessíveis financeiramente à população de modo geral, como é o caso do certificado digital, o qual é exigido do cidadão para o acesso à maioria dos serviços disponibilizados pelo e-Cac da SRFB (peça 69, p. 8). Ainda cabe observar que entre os colaboradores do estudo não se encontra representante da Justiça Eleitoral, que vem criando base de identificação biométrica nos últimos anos, base de dados considerada no estudo como potencial provedora de identificador cadastral para autenticação (peça 74, p. 39).*

130. *Além disso, o mencionado documento não apresentou avaliação de custo da solução proposta, considerando a utilização por toda a APF e a quantidade de serviços que poderiam ser atendidos. Desta forma, não demonstrou que a solução híbrida, baseada em várias bases de dados existentes e em diversas formas de autenticação, é economicamente a mais vantajosa. Considerando que o próprio estudo expôs soluções que utilizam meios de autenticação mais simples do ponto de vista do usuário, por se apresentarem únicos, a conclusão apresentada, ao destoar das referências trazidas, deveria ser melhor embasada, tendo em conta os aspectos técnico e financeiro, especialmente ante a previsão de custo de cerca de R\$ 40.000.000,00 anuais somente relativos ao custo operacional do IDGov para o atendimento de 60 milhões de pessoas (peça 71, p. 30).*

131. *Ainda merece registro que as múltiplas formas de autenticação do cidadão proposta no documento retromencionado, podem não simplificar a sua interação com o governo, indo de encontro ao preconizado no art. 1º, VI, do Decreto 6.932/2009²⁵. Na mesma linha, também importa observar que a proposta da STI/MPDG pode não se coadunar completamente com os incisos I e IV do art. 3º Decreto 8.638/2016, norma instituidora da PGD, que estabelecem o foco nas necessidades da sociedade e a simplicidade, uma vez que não consta dos estudos quais níveis de acesso serão exigidos para os serviços já disponíveis e seu impacto na acessibilidade da população. Em acréscimo, verifica-se que a adoção do modelo proposto pode implicar difícil gestão do credenciamento do cidadão, haja vista as diversas formas que poderiam ser adotadas pelo cidadão brasileiro, bem como os diversos órgãos responsáveis pela sua emissão.*

132. *A extensa apresentação dos métodos de autenticação utilizados por outros países e no próprio Brasil, ainda que não exaustiva, deixou manifesta a possibilidade de utilização de mecanismo de autenticação da identidade do cidadão integrado, simplificado, economicamente acessível tanto para a Administração, quanto para a sociedade, a exemplo do utilizado na Dinamarca, e seguro a fim de proporcionar conveniência e usabilidade aos cidadãos-consumidores.*

133. *Desta forma, verifica-se que a solução proposta no estudo, com múltiplas formas de autenticação e sem razões técnicas e econômicas para fundamentá-la, diverge de várias experiências e referências de sucesso que utilizam somente uma forma de identificação do cidadão (peça 71, p. 42).*

134. *Outro ponto importante a ser observado quanto à identificação do cidadão é a legislação que rege o uso de métodos de autenticação. O documento E-government Toolkit for Developing Countries, produzido pela Unesco e referenciado na EGD, no seu roteiro para a implantação de um governo eletrônico, apresenta como um dos passos, a definição de leis e*

25 Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e como cidadão:

(...)

VI - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações; (grifou-se)

políticas, inclusive relacionadas à legalidade da identificação digital dos indivíduos por certificados digitais ou outros meios (peça 73, p. 31).

135. Acerca deste assunto, cumpre citar que a Medida Provisória 2.200-2/2001 equivale ao passo requerido no citado documento da Unesco. Além de instituir a ICP-Brasil para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras, a referida medida provisória estabeleceu que:

Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.

(...)

§2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento. (grifou-se)

136. Portanto, da leitura do §2º da Medida Provisória 2.200-2/2001, entende-se que não há óbices para a adoção e utilização de outros meios digitais seguros por órgãos da administração pública em seus serviços públicos digitais, sobretudo aqueles que exigem comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica.

137. Quanto à competência do MPDG e de sua STI no desempenho de ações relativas às ações de governo digital, estabelecidas respectivamente no Decreto 8.638/2016, art. 7º, e no Decreto 8.578/2015, art. 32, I, b, entende-se que esses órgãos podem atuar, de forma independente, para o estabelecimento de um mecanismo único, integrado, simplificado, economicamente viável e seguro de autenticação da identidade dos usuários e aplicá-lo aos serviços públicos digitais no âmbito do Poder Executivo Federal, visando ao atendimento das necessidades da sociedade, incluída entre elas a simplicidade para a interação com a Administração Pública.

138. O estabelecimento deste mecanismo de autenticação pelo órgão responsável pela política de governo digital evitará que iniciativas isoladas e concorrentes em curso consumam recursos para resolver um problema comum a todos os órgãos da Administração Pública que oferecem serviços públicos digitais à sociedade.

139. Frente ao exposto, será proposto que o MPDG inclua, na Estratégia de Governança Digital, iniciativa para prover mecanismo único, integrado, simplificado, economicamente acessível e seguro para a autenticação da identidade dos usuários, objetivando o seu uso para o acesso aos serviços públicos digitais.

Causas

- a) Ausência de política, diretrizes e procedimentos que possibilitem governança de dados;
- b) Falta de articulação entre os órgãos da APF que desenvolveram soluções próprias de autenticação;
- c) Insucesso de iniciativas anteriores para criação de identidade única para o cidadão;
- d) Falta de priorização para criação de mecanismo de autenticação unificado, integrados, simplificados, acessíveis e confiáveis por parte dos órgãos da APF;
- e) Falha na atuação dos órgãos responsáveis pela condução do programa de governo eletrônico brasileiro.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Elevado gasto para o atendimento presencial do cidadão, que se torna obrigatório ante a ausência de identificação segura do usuário;
- b) Multiplicidade de gastos e esforços em iniciativas isoladas de autenticação da identidade dos usuários pelos diversos órgãos provedores de serviços públicos digitais;

- c) *Baixa oferta de serviços públicos digitais que acessam informações sensíveis;*
- d) *Formas de autenticação da identidade dos usuários de serviços públicos digitais não acessíveis economicamente para a sociedade;*
- e) *Restrição à utilização de serviços públicos digitais devido a formas de autenticação da identidade dos usuários não acessíveis economicamente para a sociedade;*
- f) *Necessidade de o cidadão possuir vários cadastros em diversos órgãos para se relacionar com a Administração Pública.*

Boas práticas

- a) *Mecanismo de autenticação da identidade do usuário por meio do Código de Acesso da SRFB.*

Conclusão

140. *Embora a adoção de mecanismo de autenticação da identidade do cidadão integrado, simplificado, economicamente acessível e seguro a fim de proporcionar conveniência e usabilidade aos cidadãos-consumidores seja necessária para alavancar o incremento da quantidade de serviços públicos digitais que acessam informações sensíveis, reduzir a duplicação de cadastros do cidadão e possibilitar o exercício de seus direitos e o cumprimento de seus deveres de forma integralmente digital, e que a necessidade de tal mecanismo tenha surgido ainda no âmbito do programa de governo eletrônico brasileiro, apenas recentemente a STI/MPDG debruçou-se sobre o problema (itens 94 a 98).*

141. *Ainda assim, após elaborar estudos com outros órgãos da APF, a STI/MPDG propôs a adoção de mecanismos múltiplos de autenticação, conforme a sensibilidade das informações acessadas, podendo não estar atendendo completamente o inciso VI do art. 1º do Decreto 6.932/2009, que prega a aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão, além dos incisos I e IV do art. 3º do Decreto 8.638/2016, que estabelecem, respectivamente, o foco nas necessidades da sociedade e a simplicidade. Na realidade, a proposta apresentada pela STI/MPDG quer utilizar-se “do legado de esforços para a construção de soluções diferentes, voltadas a públicos com objetivos e realidades diferentes” (peça 71, p. 42), mantendo soluções já existentes sem avaliar se financeiramente essa é a melhor opção, considerando o conjunto amplo de serviços que uma solução única de autenticação poderia atender (itens 129 e 131).*

Nesse sentido, convém que o Ministério do Planejamento inicie o desenvolvimento de estratégia de médio a longo prazo no sentido de promover a consolidação desses cadastros visando unificar, harmonizar e racionalizar os custos de manutenção e integração desses diferentes cadastros, promovendo, ainda, ações com vistas a evitar que novos cadastros sejam criados ou estabelecidos.

142. *Por meio do Decreto 8.638/2016, ao MPDG foi dada a incumbência de formular, monitorar, avaliar e revisar a EGD, com participação de suas unidades que atuam como órgão central dos sistemas estruturantes do Poder Executivo Federal. Por outro lado, à sua STI, por intermédio do Decreto 8.578/2015, foi atribuída a responsabilidade de propor políticas, planejar, coordenar, supervisionar e orientar normativamente as atividades de governo digital relacionadas à padronização e à disponibilização de serviços digitais interoperáveis (item 137).*

143. *Apesar da experiência e do conhecimento adquiridos com os serviços públicos digitais que surgiram ainda no programa de governo eletrônico e de suas competências, o MPDG e a STI/MPDG ainda não conseguiram forjar a definição de um mecanismo de autenticação para serviços públicos digitais que atenda às necessidades da sociedade, aos requisitos de segurança necessários para o tratamento remoto de informações sensíveis e à economia do erário.*

Propostas de encaminhamento

144. *Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:*

144.1. *com fundamento no princípio constitucional da eficiência, no Decreto 6.932/2009, art. 1º, VI, no Decreto 8.414/2015, art. 2º, I e II, e no Decreto 8.638/2016, art. 3º, I e IV, e visando ao atendimento das Leis 12.527/2011, art. 32, IV, e 12.965/2014, arts. 3º, II, e 7º, VII, avalie a*

inclusão de iniciativa no âmbito da EGD para proporcionar ao cidadão a autenticação de sua identidade de forma integrada, simplificada, economicamente acessível e segura a fim de proporcionar conveniência e usabilidade para acesso aos serviços públicos;

144.2. com fundamento no princípio constitucional da eficiência, no Decreto 8.638/2016, art. 3º, I e IV, estabeleça ações e estratégias de médio a longo prazo com a finalidade de promover a progressiva consolidação dos cadastros do cidadão e dos meios de autenticação, avaliando, inclusive, a disponibilização de forma centralizada aos órgãos e entidades públicos de serviço ou módulo de software para autenticação do cidadão, para otimizar e agilizar o desenvolvimento de soluções, evitando a duplicação de esforços e o desperdício de recursos.

Benefícios esperados

- a) Simplificar o uso de serviços públicos digitais;*
- b) Reduzir os investimentos na criação de mecanismo de autenticação da identidade do cidadão;*
- c) Solucionar problema comum a todos órgãos da administração pública ofertantes de serviços públicos digitais que acessam informações sensíveis;*
- d) Viabilizar o aumento da oferta de serviços públicos digitais que acessam informações sensíveis;*
- e) Viabilizar o aumento da quantidade de usuários de serviços públicos digitais;*
- f) Viabilizar a prestação integral do serviço público por meio digital.*

3.3 A elaboração de análises de custo x benefício poderia alavancar a implantação da política de governo digital ao evidenciar os benefícios tangíveis atingidos pela digitalização de serviços públicos

145. Apesar dos potenciais benefícios, entre eles economia ao erário, que os serviços públicos podem proporcionar quando digitalizados, não foram encontrados estudos ou avaliações formais sobre a relação custo x benefício da digitalização de serviços públicos tradicionalmente oferecidos sob a forma presencial.

Crterios

- a) Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência);*
- b) OCDE, 2014. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, IV, 9 (peça 75, p. 10);*
- c) Reino Unido, 2012. Government Digital Strategy – “Principle: Base service decisions on accurate and timely management information” (peça 76, p. 4).*

Análise das evidências

146. Para a formulação da PGD e da EGD, não houve, por parte do MPDG, a identificação prévia dos serviços oferecidos pelos órgãos integrantes do Sisp. Além disso, no âmbito desta nova política, não foram identificados serviços estratégicos para sua digitalização, tampouco elaboradas análises de custo x benefício que a digitalização dos serviços públicos pode trazer ao erário, à administração pública e à sociedade.

147. A estratégia de governo digital do Reino Unido prega que as decisões devem ser fundamentadas em informações acuradas e tempestivas (peça 76, p. 35-37). Por sua vez, as recomendações do Conselho sobre Estratégias de Governo Digital da OCDE instruem os governos a desenvolverem casos de negócios claros de forma a manter o financiamento e o foco na implementação de projetos de tecnologia, destacando o valor proposto para todos os projetos acima de determinado limite, visando identificar os esperados benefícios econômicos, sociais e políticos que justifiquem os investimentos públicos (peça 75, p. 10).

148. Acerca deste assunto, por meio do OFR 12-143/2016-Sefti, a Seges/MPDG, a quem compete formular políticas e diretrizes para a gestão pública no âmbito da APF, inclusive relativas à sua inovação e modernização, foi indagada se realizou estudos comparativos dos gastos com serviços públicos presenciais e digitais (peça 51, p. 2). Em sua resposta, aquela secretaria informou que participa de eventos para entender os avanços na área de governo digital

e os seus custos, ocasiões em que foi possível descobrir que o custo da transação provido pelo canal online corresponde, em média, a somente 2,73% do custo da transação presencial (peça 64, p. 9).

149. *Por sua vez, quando questionada acerca dos benefícios estimados a serem alcançados pelo Decreto 8.789/2016 (peça 42, p. 2), que trata do compartilhamento de bases de dados na APF, a STI/MPDG citou estimativas de economia da ordem de R\$ 21.000.000,00 por ciclo no programa de Financiamento Estudantil (Fies), enquanto poderiam ser economizados cerca de R\$ 3.500.000,00 com a informação tempestiva de óbitos de servidores públicos de órgãos extintos (peça 52, p. 6).*

150. *Além destas informações, verificou-se durante a auditoria que o MPDG não realiza estudos formais para analisar os custos e os benefícios advindos da digitalização de serviços públicos, tampouco orienta os órgãos integrantes do Sisp a fazê-lo.*

151. *A posse deste tipo de informação pode trazer benefícios para a implantação da política de governo digital, uma vez que deixa visível a tangibilidade das ações de digitalização de serviços públicos. A visibilidade dos benefícios pode ser utilizada para fortalecer a necessidade da digitalização dos serviços públicos, além de servir à priorização dos serviços eleitos para serem digitalizados.*

152. *Neste sentido, cabe citar o princípio 9 das recomendações da OCDE para governo digital, que orienta os governos a desenvolverem estudos de casos claros para garantir o financiamento e o foco da implementação dos projetos (peça 75, p. 10)*

153. *Dada a importância da elaboração de análises que estimam os custos e os benefícios para impulsionar a implementação do governo digital no Brasil, cabe proposta ao MPDG para que crie diretriz com o objetivo de orientar os órgãos integrantes do Sisp a identificar os custos relativos aos seus serviços presenciais oferecidos à sociedade e os potenciais benefícios auferidos pela sua prestação por meio de plataformas digitais, de forma a subsidiar as ações de digitalização dos serviços públicos.*

Causas

- a) *Ausência de catalogação dos serviços a serem prestados, em atendimento ao Decreto 6.932/2009;*
- b) *Falta de diretriz para estabelecimento de critérios para digitalização de serviços públicos;*
- c) *Complexidade para estimar os custos da prestação de serviços públicos;*
- d) *Falha na gestão de custos na prestação de serviços da administração pública.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) *Falta de critérios para priorizar serviços públicos a serem digitalizados;*
- b) *Tomada de decisão não baseada nos benefícios potenciais gerada pela digitalização dos serviços públicos.*

Conclusão

154. *O MPDG não realiza estudos de custos e benefícios relativos à digitalização de serviços públicos, tampouco orienta os órgãos integrantes do Sisp a fazê-lo. Tais estudos poderiam alavancar a implantação da política de governo digital ao evidenciar os benefícios tangíveis atingidos pela digitalização de serviços públicos.*

Propostas de encaminhamento

155. *Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:*

155.1. *em conformidade com a Política de Governança Digital, estabeleça diretriz orientadora para os órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação para que seja avaliado o custo/benefício do provimento de seus serviços*

presenciais em relação à forma digital, ao elaborarem seus respectivos planos estratégicos e Cartas de Serviços ao Cidadão.

Benefícios esperados

- a) Estímulo à prática de tomada de decisão baseada em informações;
- b) Racionalização na utilização dos recursos públicos;
- c) Indução do aumento da oferta de serviços públicos digitais.

3.4 O estabelecimento e o uso de diretrizes e padrões adequados para assegurar a qualidade dos serviços públicos digitais é essencial para o atendimento das necessidades da sociedade

156. No âmbito do Poder Executivo Federal, não há diretrizes de qualidade para o provimento dos serviços públicos digitais, à exceção dos padrões e-MAG e Identidade Padrão de Comunicação Digital do Governo Federal (IDG). As diretrizes de qualidade para serviços públicos digitais definidas pela STI/MPDG referem-se a critérios para catalogação de serviços no Portal de Serviços do Governo Federal (www.servicos.gov.br), de informações descritivas e orientações acerca do seu uso. A definição de diretrizes de qualidade à efetiva prestação do serviço público digital ainda está em fase de elaboração pela STI/MPDG, conforme Nota Técnica Conjunta 27/2016-MP (peça 53, p. 6-7).

157. Adicionalmente, observou-se que projeto anterior de avaliação da qualidade de serviços eletrônicos no âmbito do programa de e-Gov brasileiro, denominado “Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços”, que poderia servir de base para as novas diretrizes, foi descontinuado após avaliação-piloto realizada em 2006.

158. Por sua vez, no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, não só não existe um portal único de serviços, como os sítios de internet de seus órgãos, com exceção do ramo da Justiça Eleitoral, não são padronizados, caracterizando a ausência ou a incompletude de padrões de qualidade e a ausência de preocupação com a simplificação do acesso pelos cidadãos.

Crítérios

- a) Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), arts. 24, III, V, X, e 25, I, II, IV;
- b) Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), art. 63;
- c) Lei 13.105/2015 (Código de Processo Civil) arts. 194 e 195;
- d) Decreto 6.932/2009 (Decreto Cidadão), arts. 1º, VI, 2º, 5º, II, e 10, § 2º;
- e) Decreto 8.414/2015 (Programa Bem Mais Simples Brasil), art. 2º, I, IV;
- f) Decreto 8.638/2016 (Política de Governança Digital), arts. 3º, I, IV, V, VI, e 4º, I, V;
- g) Reino Unido, 2012. Digital Service Standard (peça 115).

Análise das evidências

159. A qualidade na prestação de serviços públicos é indispensável para o efetivo atendimento das necessidades da sociedade. Na legislação vigente, existem dispositivos que podem ser considerados diretrizes ou critérios para qualidade de serviços públicos digitais, a saber:

Diretriz/Critério de qualidade	Fundamento
<i>Simplicidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 12.965/2014, arts. 24, X, e 25, IV; • Decreto 6.932/2009, art. 1º, VI; • Decreto 8.414/2015, art. 2º, I; • Decreto 8.638/2016, art. 3º, IV.
<i>Autosserviço</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 8.638/2016, art. 4º, I.
<i>Acessibilidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 12.965/2014, art. 25, II; • Lei 13.146/2015, art. 63.

<i>Suporte a múltiplas plataformas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 12.965/2014, art. 25, I; • Decreto 8.638/2016, art. 3º, V, c/c Portaria MPDG 68/2016 (EGD – peça 80, p. 12).
<i>Adoção de padrões abertos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 12.965/2014, art. 24, V.
<i>Interoperabilidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 12.965/2014, art. 24, III, X; • Decreto 6.932/2009, art. 2º; • Decreto 8.414/2015, art 2º, IV; • Decreto 8.638/2016, art. 4º, V.
<i>Segurança e privacidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 8.638/2016, art. 3º, VI, c/c Portaria MPDG 68/2016 (EGD – peça 80, p. 12).
<i>Padronização</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 6.932/2009, art. 5º, II.
<i>Apoio para uso do serviço</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Decreto 6.932/2009, art. 10, § 2º.

Quadro 2 – Exemplos de diretrizes e critérios de qualidade positivados na legislação brasileira

160. Entende-se que o sentido da maior parte destas diretrizes e critérios pode ser compreendido a partir do próprio texto legal, sendo complementado, em alguns casos, pela Portaria MPDG 68/2016 (EGD), não sendo necessárias maiores explicações por parte deste relatório. É oportuno, entretanto, tecer considerações aos requisitos de interoperabilidade, simplicidade e padronização.

161. No contexto de serviços públicos digitais, a interoperabilidade, que inclui integração de sistemas e compartilhamento de informações no âmbito da administração pública, pode ser vista como requisito intermediário para alcance do objetivo final de simplicidade na prestação do serviço, pois permite que dados já custodiados por entes públicos possam ser compartilhados e não solicitados novamente à sociedade. Dada a relevância deste assunto, ele encontra-se tratado em achado próprio (subtítulo 3.7).

162. Por sua vez, a simplicidade na prestação do serviço público em meio digital, envolve muito mais do que somente transferir rotina de trabalho feita manualmente para o formato eletrônico, mantendo os mesmos procedimentos em sua essência. Na digitalização de serviços, espera-se que os processos de negócio envolvidos sejam repensados e redefinidos de forma a se beneficiarem ao máximo possível dos recursos e das potencialidades das tecnologias de informação e comunicação disponíveis e dos dados já custodiados pela Administração Pública, com a finalidade de facilitar e agilizar o uso do serviço pela sociedade.

163. Nesta esteira, cabe reproduzir trecho de comunicação da Presidência do TCU ao Plenário desta Corte, realizada no dia 6/7/2016, acerca da publicação do Decreto 8.789/2016, que trata de compartilhamento de bases de dados na APF (peça 107, p. 101-102):

O Decreto 8.789/2016 estabelece bases sólidas para os avanços rumo a um governo digital. Contudo, para que essa transformação efetivamente se torne realidade, é fundamental que cada instituição pública reveja, de forma célere, consistente e colaborativa, modelos, práticas e cultura estabelecidos, assim como processos de trabalho e formas de atuação. (grifou-se)

164. A simplicidade e a facilidade de serviço público digital envolvem ainda questões de usabilidade e experiência do usuário. Na concepção e no desenho do serviço deve haver preocupação não somente com a sua funcionalidade, mas também com a praticidade do seu uso.

165. Neste contexto, o requisito de padronização também pode ser entendido como meio para facilitar o uso do serviço pela sociedade. Quanto maior a diversidade na organização de sítios governamentais e no funcionamento de serviços públicos digitais, maior a dificuldade do cidadão em utilizá-los. Atualmente, esta diversidade reflete-se na falta de padrão ou de identidade visual de sítios eletrônicos de vários órgãos e entidades representantes de um mesmo Poder da

República, por exemplo, e os diferentes domínios de órgãos do governo (e.g. “.leg”, “.jus”, “.gov”).

166. *A complexidade da estrutura do Estado brasileiro, com diversas entidades distribuídas nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e nas esferas Federal, Estadual e Municipal, reforça a importância da diretriz de uniformização e consolidação da interface digital do Estado com a população. Por este motivo, cumpre destacar a importância da IDG, definida pela Secretaria de Comunicação da Presidência da República²⁶ (Secom/PR), que visa padronizar a estrutura dos sítios de internet do Poder Executivo Federal para que o cidadão encontre com maior facilidade as informações e os serviços desejados.*

167. *Além dos critérios de qualidade expressamente previstos na legislação, existem requisitos de qualidade tradicionalmente adotados em serviços de TI em geral, como disponibilidade (pode-se interpretar como requisito de segurança), tempo de resposta, entre outros. Também existem ainda exigências inicialmente aplicáveis somente para processo eletrônico judicial, conforme os arts. 194 e 195 da Lei 13.105/2015 (Novo Código de Processo Civil), como independência da plataforma computacional, temporalidade e não repúdio.*

168. *Ao analisar a questão de qualidade em serviços públicos digitais no âmbito do Poder Executivo Federal, a equipe de auditoria deparou-se com indicadores e iniciativas na EGD relativos à acessibilidade digital, interoperabilidade, compartilhamento e padronização (peça 80, p. 22-33).*

169. *Não obstante a relação de indicadores e iniciativas estratégicas consignadas na EGD e dos padrões de governo existentes, não foram encontradas diretrizes ou iniciativas diretamente relacionadas com o atendimento dos demais aspectos de qualidade, como simplicidade (além do previsto na IDG) e suporte a múltiplas plataformas, ou mesmo visando aprimorar os processos de governança e gestão de qualidade no Poder Executivo Federal.*

170. *Neste cenário, está a cargo de cada órgão finalístico do Poder Executivo Federal definir os seus padrões e critérios e o seu processo de gestão de qualidade sem o estabelecimento de um mínimo essencial ou de uma diretriz do órgão de governança superior, exceto no que se refere à acessibilidade com o e-MAG e à padronização de identidade visual de sítios de internet com a IDG.*

171. *A possível consequência da deficiência de diretrizes para qualidade e de falhas em sua governança e gestão pelos órgãos competentes é o não atendimento dos requisitos estabelecidos na legislação para serviços públicos digitais. Tal situação pode, então, resultar em insatisfação dos usuários com os serviços digitais ofertados pelos órgãos públicos e, conseqüentemente, inibir a sua utilização.*

172. *Da resposta dada pelo MPDG, ao ser questionado acerca dos requisitos de qualidade definidos tanto pelos órgãos integrantes do Sisp quanto pela STI/MPDG para os serviços públicos digitais (peça 53, p. 6), entende-se que as diretrizes e critérios atualmente existentes referem-se ao que o próprio MPDG chamou de fase de pré-serviço. Esta fase consiste na catalogação, no Portal de Serviços do Governo Federal, do serviço com informações descritivas e orientações acerca do seu uso e precede a fase de provimento do serviço propriamente dita.*

173. *O MPDG informou ainda que, para a fase de provimento do serviço, a STI irá desenvolver parâmetros de avaliação de qualidade além dos já existentes (IDG e e-MAG). Adicionalmente, em resposta a questionamento acerca dos mecanismos utilizados pelos órgãos integrantes do Sisp para assegurar a qualidade dos serviços públicos digitais (peça 53, p. 6-7), o MPDG informou que desconhece os mecanismos específicos adotados pelos órgãos finalísticos e que o foco do ministério tem sido o fomento à adoção dos padrões de governo eletrônico.*

174. *Porém, mesmo quando há padrão definido, como no caso do e-MAG, o MPDG desconhece o percentual de serviços públicos digitais providos pelos órgãos do Poder Executivo Federal (peça 53, p. 5) aderentes ao padrão, configurando falha na supervisão das atividades*

²⁶ <http://www.secom.gov.br/atuacao/comunicacao-digital/identidade-digital-1>

relativas ao governo digital (ou anterior e-Gov), em dissonância com suas atribuições definidas no recente Decreto 8.578, de 26/11/2015, ou no revogado Decreto 8.189, de 21/1/2014.

175. O MPDG informou ainda que foram definidas as seguintes iniciativas que podem contribuir para a qualidade dos serviços públicos digitais oferecidos pelos órgãos integrantes do Sisp (peça 53, p. 7):

175.1. implementação de mecanismo de avaliação de serviços pelo cidadão;

175.2. avaliação contínua pelo MPDG de serviços publicados pelos órgãos no Portal de Serviços do Governo Federal baseada nos critérios de avaliação definidos;

175.3. monitoramento periódico da qualidade da publicação das informações pelo MPDG;

175.4. divulgação de resultados da avaliação no Portal de Serviços do Governo Federal;

175.5. criação de parâmetros de avaliação da qualidade dos serviços digitais pelo MPDG, além dos já definidos na IDG e e-MAG.

176. De fato, há de se reconhecer que instrumentos de avaliação pela própria sociedade, como o proposto pelo MPDG, são de grande valia para o diagnóstico e para o aprimoramento de serviços públicos digitais. Adicionalmente, não resta dúvida de que a exigência de pesquisa de satisfação a que se refere o art. 12 do Decreto 6.932/2009 também se aplica aos serviços prestados em formato eletrônico.

177. Ainda em relação a iniciativas para avaliação de qualidade de serviços públicos digitais, importa citar o projeto denominado “Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços” conduzido pela então denominada SLTI/MPDG, que teve início no segundo semestre de 2004 com o objetivo de definir metodologia para avaliação de serviços públicos digitais (peça 53, p. 12-13).

178. Na metodologia esboçada havia, entre outros, a definição de indicadores para aferição da qualidade dos serviços, como maturidade, comunicabilidade, acessibilidade, disponibilidade e confiabilidade (peça 82, p. 13-21). Em 2006, com essa metodologia, foi realizada avaliação-piloto em 21 serviços das três esferas da Federação, e, em 2007, foi publicado o relatório com os resultados obtidos. Contudo, pela manifestação recente do MPDG (peça 53, p. 12-13) e pela ausência de outros documentos mais recentes relativos ao projeto, conclui-se que a iniciativa não teve continuidade após a sua execução-piloto.

179. A ausência de diretrizes para tratar aspectos de qualidade como simplicidade e facilidade de uso e para implantação de processo de governança e gestão de qualidade pode ser creditada, em parte, à descontinuidade do mencionado projeto “Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços”.

180. Pela análise dos indicadores propostos no âmbito da iniciativa descontinuada, percebe-se que bastariam adequações pontuais ao longo do tempo para que a qualidade dos serviços públicos digitais pudesse ser aferida com parâmetros atualizados. E a experiência em uma eventual implantação gradual desses indicadores na Administração Pública provavelmente traria lições que possibilitariam os aprimoramentos necessários para que o procedimento de aferição pudesse ser realizado com custo suportável.

181. Acerca da avaliação de serviços eletrônicos, vale destacar a pesquisa acadêmica conduzida pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) que resultou, entre outros, na publicação, no ano de 2009, do artigo intitulado “Avaliando o Desempenho do Governo Eletrônico no Brasil: O Índice de Qualidade de e-Serviços Governamentais” (peça 106). Tal trabalho pode se constituir em importante insumo na construção das diretrizes de qualidade em elaboração pela STI/MPDG.

182. Não obstante, pelas declarações do MPDG acerca de mecanismos para assegurar qualidade de serviços públicos digitais (peça 53, p. 6), enxerga-se tentativa de retomar a essência do mencionado projeto ao propor ações como a de definir parâmetros de avaliação de qualidade para a execução propriamente dita dos serviços e a de implantar processo de monitoramento da

qualidade daqueles cadastrados no Portal de Serviços do Governo Federal, incluindo avaliação de satisfação do cidadão.

183. Entretanto, considerando que as iniciativas propostas pelo MPDG não foram concluídas e não estão, até o momento, consignadas como iniciativas estratégicas na EGD ou formalizadas por meio de outro instrumento, entende-se oportuna recomendação a esse ministério para que estabeleça processo de governança da qualidade dos serviços públicos digitais ofertados pelo Poder Executivo Federal e que defina diretrizes ou padrões para a gestão da qualidade que observem, no mínimo, os critérios de qualidade previstos na legislação, como simplicidade, acessibilidade, padronização, entre outros.

184. De forma complementar, será proposta recomendação ao MPDG para que inclua iniciativa estratégica na EGD, sob responsabilidade dos órgãos finalísticos do Poder Executivo Federal, com finalidade de implantar gestão da qualidade dos serviços públicos digitais, observando as diretrizes e padrões por ele definidos.

185. Cabe ressaltar que a intenção de formalizar na EGD a implantação de gestão de qualidade a cargo dos órgãos finalísticos tem o objetivo de mitigar risco de descontinuidade da iniciativa, como ocorreu com o projeto “Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços”.

186. No âmbito do Poder Judiciário, o CNJ instituiu diretrizes e critérios para qualidade de novos sistemas de informação por meio do art. 20 da Entic-JUD (peça 108, p.10-11). Comparando a lista de requisitos instituídos com os dispositivos legais anteriormente mencionados, percebe-se falta de menção explícita às questões de simplicidade e de facilidade de uso previstas na Lei 12.965/2014, art. 24, X, e 25, IV, apesar de usabilidade ser considerado um atributo de valor para a sociedade na estratégia do Judiciário, conforme o seu art. 3º, III, a.

187. Adicionalmente, apesar de padronização não ser um requisito explícito nos normativos diretamente aplicáveis aos órgãos do Judiciário brasileiro, vale lembrar que tal diretriz pode derivar das diretivas de simplicidade e facilidade de uso consignadas na Lei 12.965/2014.

188. A análise dos portais de internet dos órgãos do Poder Judiciário neste aspecto, mostra que há, em regra, heterogeneidade em seu aspecto visual e em suas estruturas de conteúdo (peça 90). Ou seja, em sua maioria, não há identidade visual nem padronização de organização dos serviços e informações, como em muitos dos sítios dos órgãos do Poder Executivo Federal, o que prejudica a experiência do cidadão que necessita interagir com diferentes ramos e instâncias do Judiciário nacional.

189. Outra ausência que merece menção na Entic-JUD é alguma referência aos requisitos para sistemas de automação processual previstos nos já citados arts. 194 e 195 do Novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor no dia 18/3/2016.

190. Pelo exposto, será proposta recomendação para que o CNJ avalie a oportunidade e a conveniência de adicionar diretriz de simplicidade e facilidade de uso aos requisitos de qualidade previstos na Entic-JUD para os seus sistemas de informação.

191. Ademais, uma possível solução para que a Entic-JUD ganhe em completude no que se refere a diretrizes e critérios de qualidade sem pecar por redundância seria incluir dispositivo na Resolução-CNJ 211/2015 referenciando os referidos artigos da Lei 13.105/2015. Entende-se, portanto, também ser conveniente recomendação neste sentido.

192. Por fim, dada a heterogeneidade, em regra, dos portais de internet dos órgãos do Judiciário, será proposta recomendação ao CNJ para que promova estudos, junto aos demais órgãos federais do Poder Judiciário, com o intuito de avaliar a viabilidade e a pertinência de consolidá-los em um único portal e/ou de padronizar a identidade visual dos seus sítios eletrônicos.

193. Quanto à situação encontrada nos demais órgãos visitados no decorrer da auditoria, identificou-se que parte deles ainda dá atenção somente a requisitos tradicionais de qualidade de serviços de TI (e.g. disponibilidade e tempo de resposta), como no caso do Ministério da Justiça e

Cidadania (peça 58, p. 10) e do TCU (peça 111, p. 6), enquanto outros órgãos já avançaram nesta questão, como a SFRB e o MEC.

194. *A SFRB, por exemplo, instituiu o Padrão de Interface de Sistemas Informatizados da Receita Federal por meio da Portaria RFB 702/2016 (peça 99, p. 5-69). Este padrão trata questões de usabilidade, acessibilidade e identidade visual e implementou mecanismos para garantir o atendimento desses requisitos, como o Modelo de Gestão de Serviços pela Qualidade (GSERV) (peça 99, p. 73-131) e o Questionário de Usabilidade (peça 99, p. 70-71).*

195. *A usabilidade também aparece na lista de requisitos não-funcionais da Câmara dos Deputados para serviços baseados em sistemas de software (peça 100, p. 11).*

196. *Por fim, cabe relatar que o MEC formalizou requisitos de qualidade com base nas normas ISO 9126, ISO 25010 e ISO 25012 e nos padrões de governo e-MAG, e-Ping e e-PWG. Além disso, definiu processos de trabalho que visam garantir seu atendimento (peça 98, p. 5-8).*

Causas

- a) *Falta de priorização da atividade de elaboração de diretrizes de qualidade pela STI/MPDG;*
- b) *Descontinuidade do projeto “Indicadores e Métricas para Avaliação de e-Serviços”.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) *Os serviços públicos digitais podem não atender aos requisitos de qualidade estabelecidos na legislação;*
- b) *As iniciativas visando o aprimoramento da qualidade dos serviços públicos digitais podem não ser priorizadas no âmbito do Poder Executivo Federal;*
- c) *Insatisfação dos usuários com os serviços públicos digitais;*
- d) *Baixo uso de serviços públicos digitais.*

Boas práticas

- a) *Identidade Digital de Governo da Secom/PR;*
- b) *Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG);*
- c) *Padrão de Interface de Sistemas Informatizados, Modelo de Gestão de Serviços pela Qualidade (GSERV) e Questionário de Usabilidade da SFRB.*

Conclusão

197. *Na legislação vigente existem dispositivos que podem ser considerados diretrizes ou critérios para qualidade de serviços públicos digitais, além dos requisitos tradicionais de qualidade associados a serviços de TI (itens 159-159).*

198. *No âmbito do Poder Executivo Federal, já existem padrões de governo relacionados com aspectos de qualidade, como o e-MAG e o IDG, e iniciativas formalizadas na EGD para promover a adoção destes padrões. Contudo, outros aspectos, como simplicidade e facilidade de uso e implantação de processo de governança e gestão de qualidade para o provimento de serviços, carecem ainda de diretrizes ou padrões emanados da STI/MPDG (itens 168 a 185).*

199. *Quanto ao Poder Judiciário, a Entic-JUD definiu diretrizes e critérios de qualidade para sistemas de informação, porém não dispõe sobre a simplicidade e a facilidade de uso e não referencia os requisitos para soluções de automação judicial consignados nos artigos 194 e 195 do Novo Código de Processo Civil (itens 186-192). Adicionalmente, em regra, não há padronização nos portais de internet dos órgãos do Judiciário (item 192).*

Propostas de encaminhamento

200. *Diante do exposto, propõe-se recomendar, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU:*

257.1. *ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:*

257.1.1. *implemente processo para avaliar, dirigir e monitorar a qualidade de serviços públicos digitais do Poder Executivo Federal, como preceituado na prática L3.1 do Referencial Básico de*

Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2014;

257.1.2. defina, como preceituado na prática L3.1 do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2014, diretrizes ou padrões para gestão da qualidade de serviços públicos digitais que observem, no mínimo os critérios de qualidade previstos na legislação, a exemplo de simplicidade, acessibilidade e padronização, em atenção ao disposto na Lei 12.965/2014, art. 24, III, V, X, e 25, I, II, IV; Lei 13.146/2015, art. 63; Decreto 6.932/2009, art. 1º, VI; art. 2º, art. 5º, II, art. 10, § 2º; Decreto 8.414/2015, art. 2º, I, IV; e Decreto 8.638/2016, arts. 3º, IV, V, VI, 4º, I, V;

257.1.3. inclua iniciativa estratégica na EGD sob responsabilidade dos órgãos finalísticos do Poder Executivo Federal para implantar gestão da qualidade dos serviços públicos digitais observando as diretrizes e padrões por ele definidas;

257.2. ao Conselho Nacional de Justiça que:

257.2.1. avalie a conveniência e oportunidade de acrescentar na Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (Entic-JUD), diretriz de qualidade para novos sistemas de informação visando simplificar e facilitar o seu uso pela sociedade, em atenção ao disposto na Lei 12.965/2014, art. 24, X, e 25, IV, e no art. 3º, III, a, da Resolução CNJ 211/2015;

257.2.2. promova estudos, junto aos demais órgãos do Poder Judiciário, para avaliar a viabilidade e a pertinência de consolidá-los em um único portal e/ou de padronizar a identidade visual dos seus sítios eletrônicos.

Benefícios esperados

a) Prestação de serviços públicos digitais com qualidade atendendo às necessidades da sociedade.

3.5 A integração das políticas públicas que tratam de diferentes aspectos de governo digital é fundamental para a universalização do acesso a serviços públicos digitais

258. As políticas públicas que tratam de inclusão digital, a exemplo do Programa Nacional de Banda Larga, dos Telecentros Comunitários, do Programa Cidades Digitais e do Programa Redes Digitais da Cidadania, não dialogam com as políticas de governo digital, que tratam da oferta de conteúdo e serviços públicos, sendo fragmentadas e desarticuladas. No âmbito do Poder Judiciário, a estratégia nacional de TIC não menciona, de forma explícita, a questão da inclusão digital.

Critérios

b) Lei 10.098/2000 (Normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade), art. 17;

c) Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), arts. 24, II, VI e VIII, 25, II, 26, 27, I e II, e 28;

d) Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), art. 63;

e) Decreto 4.829/2003 (Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr), art. 1º, I, III e IV;

f) Decreto 5.296/2004 (regulamenta a Lei 10.098/2000), art. 47;

g) Decreto 8.638/2016 (Política de Governança Digital), art. 3º, I;

h) Decreto 8.776/2016 (Programa Brasil Inteligente);

i) TCU, 2014. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (peça 79);

j) OCDE, 2014. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies (peça 75);

k) ONU, 2014. United Nations E-Government Survey (peça 89);

l) ONU, 2016. United Nations E-Government Survey (peça 88);

m) Banco Mundial, 2016. World Development Report: Digital Dividends (peça 109);

n) Resolução CNJ 198/2014 (Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020) (peça 110).

Análise das evidências

259. *Em atenção à legislação pátria, a exemplo da Lei 12.965/2014, e a recomendações de organismos internacionais, como ONU, OCDE e Banco Mundial, entende-se que políticas públicas de governo digital, além de procurar aumentar a oferta de serviços (a disponibilização de informações e serviços públicos em meio eletrônico), devem se preocupar também com a demanda (a inclusão digital da sociedade).*

260. *Desta forma, a estratégia de provimento de novo serviço público em meio digital terá maior eficácia se, além de se preocupar com o desenvolvimento, a implantação e a sustentação da solução de TI que suportará o serviço, se atentar também: i) às condições físicas, financeiras e educacionais do seu público-alvo; ii) aos seus meios disponíveis para acesso à internet (computadores de mesa ou dispositivos móveis, velocidade de acesso, etc.), iii) à campanha de divulgação do serviço desenhada de forma a melhor alcançar este público; e iv) a serviço de orientação a usuários adaptado para as suas características de idade, nível educacional, habilidade no uso de tecnologias de informação e comunicação, etc.*

261. *Segundo o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), em documento intitulado “Brasil Conectado: Programa Nacional de Banda Larga”, publicado em 30/11/2010, inclusão digital consiste em “garantir que os cidadãos e instituições disponham de meios e capacitação para acessar, utilizar, produzir e distribuir informações e conhecimento, por meio das TIC, de forma que possam participar de maneira efetiva e crítica da sociedade da informação” (peça 85, p. 6).*

262. *Entre os normativos que tratam desta matéria no Brasil, cabe inicialmente destacar a Lei 12.965/2014, que instituiu o Marco Civil da Internet, o Decreto 4.829/2003, que criou o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br), e o Decreto 8.776/2016, que instituiu o Programa Brasil Inteligente. O Marco Civil da Internet trata de diversos aspectos de inclusão digital no seu Capítulo IV - Da Atuação do Poder Público (arts. 24, II, VI e VIII, 25, II, 26, 27, I e II, e 28).*

263. *Em relação ao panorama atual da demanda brasileira, é oportuno ressaltar os seguintes dados identificados pela edição de 2014 da pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros (TIC Domicílios 2014), realizada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) (peça 87, p. 147-150, 328-329, 353-354, 362-364):*

263.1. *50% dos domicílios brasileiros não possuem acesso à internet devido a causas como custo elevado (49%), inexistência de computador em casa (47%), falta de interesse (45%) ou de necessidade (40%) e falta de habilidade ou incapacidade para usar computador (30%);*

263.2. *55% da população com dez anos ou mais de idade usa a internet. As causas indicadas para o não-acesso à internet por pessoas maiores de dez anos assemelham-se às causas para os domicílios não possuírem acesso à internet;*

263.3. *50% dos usuários de internet com dezesseis anos ou mais acessaram algum serviço público digital nos doze meses que antecederam a pesquisa. Entre os motivos apontados para a não utilização de serviço público digital no referido período destacam-se a preferência pelo contato pessoal (53%), falta de necessidade de buscar informações ou realizar serviços públicos (36%), falta de simplicidade para contatar a administração pública pela internet (16%) e dificuldade de se encontrar os serviços que o cidadão precisa (15%);*

263.4. *distribuição heterogênea no uso da internet em relação a aspectos como classe social, renda familiar, idade, região, etc. (peça 87, p. 337).*

264. *Dada a sua importância no país, em 2015 o TCU realizou levantamento acerca das políticas públicas e programas do Governo Federal relacionados à inclusão digital, que resultou no Acórdão 2.151/2015-TCU-Plenário. Do relatório condutor deste acórdão, mostra-se pertinente reproduzir o Diagrama de Ishikawa que apontou as causas primárias para o problema de exclusão digital:*

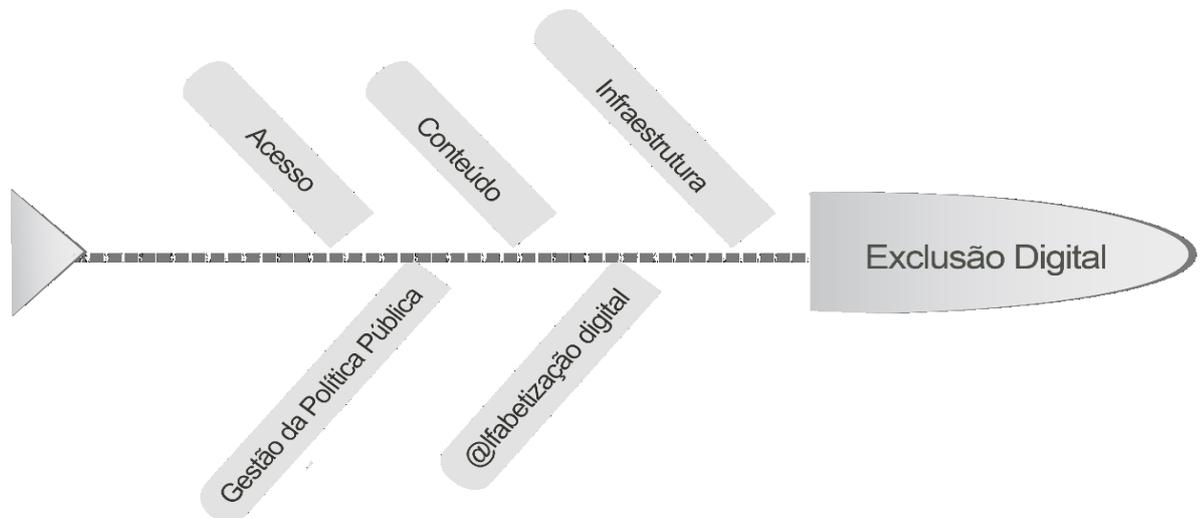


Figura 10 – Diagrama de Ishikawa – Causas primárias para a exclusão digital no Brasil (Acórdão 2.151/2015-TCU-Plenário)

265. Do referido relatório, cabe ainda reproduzir trecho que descreve as causas “Conteúdo” e “Gestão da Política Pública”:

145. Quanto ao **conteúdo**, destaca-se, de maneira geral, a pouca oferta de conteúdos adequados e personalizados que supram as carências de serviços públicos e informacionais das diferentes realidades regionais. Dentre as causas dessa falha está a falta de identificação das necessidades do indivíduo (de maneira geral, a população não foi ouvida quanto às suas demandas).

(...)

151. Por fim, em relação à **gestão da política pública**, salienta-se a dificuldade de coordenação e de articulação tanto entre os diversos órgãos do governo federal que, de alguma forma, atuam na política pública de inclusão digital, como entre o governo central e os órgãos estaduais e municipais. Foi possível visualizar, por exemplo, que a Secretaria de Inclusão Digital do Ministério das Comunicações, apesar da sua competência legal, possui uma ingerência limitada em relação a diversas ações de inclusão, não possuindo, para alguns casos, participação efetiva em seus processos de elaboração, acompanhamento e avaliação.

152. Além disso, observaram-se esparsos estudos prévios que pudessem embasar o lançamento de novos programas e ações governamentais, bem como não foram observadas práticas sistemáticas de avaliação das ações. (grifou-se no original)

266. O Ministro Bruno Dantas, relator do referido acórdão, sintetizou na conclusão de seu voto as falhas encontradas nas políticas públicas de inclusão digital::

28. Em suma, foram identificadas fragilidades em aspectos essenciais da política de inclusão digital, relacionados à infraestrutura, política de acesso, conteúdo adequado para inclusão e capacitação do cidadão para utilização das TIC.

29. Também foram identificadas falhas no processo de gestão, com destaque para as deficiências na articulação dos diversos atores envolvidos nas ações governamentais, o que pode ser visto como um dos maiores desafios a ser enfrentado para a efetiva inclusão digital da população. Essa falha não só agrava a possibilidade de isolamento ou redundância das ações, como também dificulta o desenvolvimento de uma visão sistêmica da política.

30. Com efeito, as fragilidades ora apontadas denotam que a política de inclusão digital carece de articulação e tem baixo coeficiente de execução, o que pode comprometer sua eficiência, eficácia e efetividade. (grifou-se)

267. Entende-se que a questão de inclusão digital envolve ainda ações de promoção de informações e serviços públicos disponíveis em meio eletrônico. Neste sentido, referenciando ainda a pesquisa TIC Domicílios 2014, o significativo percentual de pessoas que apontaram falta de necessidade de buscar informações ou realizar serviços públicos (37%) e dificuldade para encontrar os serviços dos quais necessita (15%) como razões para não utilizarem serviços de governo eletrônico evidencia a importância da comunicação governamental.

268. Para tratar desta frente, na EGD, foi prevista a iniciativa IE.06.03 – Promover campanhas educativas para disseminar a cultura de uso de serviços digitais pelo cidadão, vinculada ao objetivo estratégico OE.06 – Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais, sob a responsabilidade da agora extinta Secom/PR (peça 80, p. 31).

269. No presente momento, entretanto, a divulgação dos serviços públicos digitais ofertados pelo Poder Executivo Federal restringe-se basicamente à exposição dos serviços prestados no sítio de internet do órgão e no Portal de Serviços do Governo Federal, de acordo com o MPDG (peça 53, p. 6).

270. Tratando ainda de comunicação, merece destaque a iniciativa de publicação do guia intitulado “Fugindo do ‘burocratês’: como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público” pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) em 2016 (peça 86) contendo dicas para comunicação de serviços públicos em linguagem acessível à sociedade (“linguagem-cidadã”).

271. Além de questões como disponibilidade de acesso à internet com preços acessíveis, conhecimentos e habilidades para uso de tecnologias de informação e comunicação, comunicação governamental, etc., deve-se considerar também a questão de acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência a sítios de internet e serviços prestados em formato eletrônico no contexto de inclusão digital.

272. A preocupação com acessibilidade, em especial a sítios e serviços públicos digitais, encontra-se positivada em normas como:

272.1. Lei 10.098/2000 (Normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade), art. 17;

272.2. Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), art. 25, II;

272.3. Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), art. 63;

272.4. Decreto 5.296/2004 (regulamenta a Lei 10.098/2000), art. 47.

273. De forma a dar o tratamento adequado desta matéria no âmbito do Governo Federal, a STI/MPDG definiu o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG) e vem promovendo a sua adoção na Administração Pública, fazendo constar na EGD inclusive o indicador “Índice de maturidade em acessibilidade digital” vinculado ao objetivo estratégico OE.06 – “Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais” (peça 80, p. 22; peça 53, p. 13-14).

274. Outra iniciativa do MPDG relacionada a este tema refere-se ao Termo de Execução Descentralizada (TED) 24/2014, firmado entre a STI/MPDG e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB), que resultou no pacote de software denominado Suíte VLibras. Este software visa traduzir o idioma português para a Língua Brasileira de Sinais (Libras), conforme relatório condutor do Acórdão 505/2015-TCU-Plenário.

275. A Libras, cumpre esclarecer, foi reconhecida como meio legal de comunicação e expressão pela Lei 10.436/2002, conforme o seu art. 1º, que também a define como a forma de comunicação e expressão, em que o sistema linguístico de natureza visual-motora, com estrutura gramatical própria, constituem um sistema linguístico de transmissão de ideias e fatos, oriundos de comunidades de pessoas surdas do Brasil.

276. Não obstante as mencionadas iniciativas coordenadas pelo MPDG, é necessário registrar que atualmente ainda não há avaliação sistemática quanto à aderência dos serviços públicos digitais ofertados à sociedade ao e-MAG (peça 53, p. 3, 14).

277. *É oportuno ressaltar também que, conforme consta no relatório e no voto condutores do Acórdão 1.386/2006-TCU-Plenário, no âmbito do então Programa de Governo Eletrônico brasileiro foi instituído, entre outros, o princípio da “indissociabilidade entre inclusão digital e governo eletrônico”, que não possui correspondente direto na PGD. Nesta política, o que se aproxima do espírito da referida indissociabilidade consignada no Programa Governo Eletrônico é o princípio de “foco nas necessidades da sociedade” (art. 3º, I), a depender ainda da interpretação ou sentido que for dado a este dispositivo e das diretrizes concretas dele derivadas.*

278. *De fato, ao se analisar a questão de governo digital de forma holística, ou seja, não dissociada da questão de inclusão digital, percebe-se que a sua consecução depende do aprimoramento e da interligação de vários aspectos da realidade do país e da atuação governamental, como infraestrutura tecnológica, condição econômica e nível de educação da população, amplitude da oferta de informações e serviços públicos em meio eletrônico com qualidade e acessibilidade, comunicação institucional, entre outros.*

279. *Pela diversidade de objetos envolvidos, as políticas públicas que tratam de inclusão e governo digital tem dado origem a várias iniciativas sob responsabilidade de diferentes atores, como demonstram, por exemplo, os Acórdãos 2.151/2015 e 1.386/2006, ambos do Plenário do TCU, o Decreto 8.414/2015 (Programa Bem Mais Simples Brasil), o Gespública e a relação de iniciativas estratégicas previstas na EGD.*

280. *Em sintonia com as conclusões do Ministro-Relator do Acórdão 2.151/2015-TCU-Plenário, entende-se que a efetiva integração e a execução articulada dessas diversas políticas públicas são essenciais para o sucesso de uma política de governo digital em sentido amplo.*

281. *Sobre este ponto, é interessante destacar que, no Programa Bem Mais Simples Brasil, já havia a preocupação com a sua integração com outras políticas públicas correlatas, em virtude do disposto no Decreto 8.414/2015, art. 2º, § 3º: “O Programa será implementado de forma a garantir a integração com outras ações e programas desenvolvidos no âmbito do Poder Executivo federal”.*

282. *Neste contexto, importa ressaltar preocupação de organismos internacionais como a ONU, a OCDE e o Banco Mundial de que eventual descuido com o aspecto da demanda pode levar ao agravamento do chamado “fosso digital” ou da “exclusão digital”, situação na qual se reduz a parcela da sociedade que efetivamente usufrui das oportunidades e dos benefícios gerados pelos avanços em tecnologia da informação e comunicação e em governo digital (peça 88, p. 23-28, 101-127; peça 89, p. 143-181; peça 75, p. 8; peça 109, p. 28-67; 226-229).*

283. *Do sumário executivo da edição de 2016 da pesquisa em governo eletrônico da ONU (peça 88, p. 23) mostra-se oportuno reproduzir o seguinte trecho:*

Avanços em governo eletrônico devem caminhar de mãos dadas com esforços para interligar o fosso digital. Muitas pessoas não possuem acesso à internet ou a dispositivos móveis. Interligar o fosso digital e garantir que os mais pobres e mais vulneráveis se beneficiem do progresso em tecnologia da informação e comunicação e em governo eletrônico requer abordagem integrada para políticas públicas. Isto significa endereçar as várias facetas da desigualdade entre pessoas, países e regiões ao mesmo tempo em que são adotadas medidas para promover o acesso para todos e aumentar a cooperação regional e internacional. A diretriz de “não deixar ninguém para trás” requer, então, aprimoramento da conexão com infraestrutura de banda larga confiável e de qualidade para todos e adoção de abordagem holística que trate os aspectos social, econômico e ambiental que influenciam a inclusão digital. (tradução livre)

284. *Em linha com a pesquisa da ONU, o Banco Mundial destaca que “as pessoas na extrema pobreza têm mais a ganhar de melhores comunicações e acesso à informação” (peça 101, p. 7).*

285. *É ainda interessante notar que, de modo consistente com esta proposta de abordagem holística, a ONU define o denominado Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (E-Government Development Index – EGDI) com três dimensões que avaliam a oferta de serviços*

públicos digitais, a infraestrutura de telecomunicações e o capital humano do país (peça 88, p. 155-161).

286. *Segundo este indicador, a posição do Brasil subiu da 59ª posição mundial em 2012, passando pela 57ª posição em 2014, para a 51ª posição em 2016 (peça 89, p. 44; peça 88, p. 136). A análise em separado de cada componente do EGD permite sua comparação com outros países e é um importante insumo para a formulação de políticas públicas de governo digital.*

287. *Por sua vez, a OCDE recomenda ainda a integração da estratégia de governo digital com as reformas globais na administração pública (o Gespública no caso do Poder Executivo Federal brasileiro) e a identificação da complementariedade, alinhamento e reforço mútuo entre a estratégia de governo digital e demais estratégias setoriais relevantes (peça 75, p. 9).*

288. *Importa ainda ressaltar que a legislação brasileira já traz esta visão sistêmica de governo digital, como mostra, por exemplo, os já mencionados dispositivos do Capítulo IV – Da Atuação do Poder Público do Marco Civil da Internet, que tratam dos múltiplos aspectos da matéria, como infraestrutura, capacitação, serviços públicos digitais, acessibilidade, além de mencionar explicitamente a questão de inclusão digital em seu art. 27, I.*

289. *Para auxiliar na integração e articulação de políticas públicas, entende-se aplicável a Prática E3.1 – “Estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas” prevista no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública publicado pelo TCU em 2014 (peça 79, p. 55-56). Conforme o mencionado referencial, esta prática:*

1. *Envolve, inicialmente, definir instâncias de governança de políticas transversais e descentralizadas, bem como as normas e regulamentos necessários à execução dessas políticas. Pressupõe, também, identificar as organizações envolvidas em tais políticas e, em conjunto com elas, definir objetivos, indicadores e metas, além das responsabilidades de cada organização.*

2. *Implica que as ações de políticas transversais e descentralizadas sob responsabilidade da organização sejam executadas em conformidade com o acordo estabelecido e avaliadas, direcionadas e monitoradas pelas instâncias internas de governança.*

3. *Por fim, as informações relevantes relativas às políticas transversais e descentralizadas são compartilhadas e comunicadas às instâncias de governança e demais partes interessadas.*

4. *Como resultado, espera-se que as demais organizações envolvidas em políticas transversais e descentralizadas reconheçam que a organização atua de forma alinhada.*

290. *De modo complementar, do mesmo referencial, pode-se aplicar também a Prática E1.4 – “Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos”, voltada a relacionamento com partes interessadas (peça 79, p. 50).*

291. *Considerando o papel herdado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) na condução do programa de inclusão digital no país, a responsabilidade do MPDG na formulação e execução da EGD e a competência da Casa Civil da Presidência da República no monitoramento e integração de políticas públicas no âmbito do Poder Executivo Federal, será proposta recomendação a estes três órgãos para que integrem e articulem as políticas públicas de inclusão digital com a Política de Governança Digital e com outras políticas públicas relacionadas com o tema governo digital, visando à universalização do acesso aos serviços públicos digitais.*

292. *Com esta medida, espera-se que os órgãos envolvidos almejem execução harmônica e balanceada das políticas públicas de governo/inclusão digital de forma a distribuir com maior equidade os benefícios e as oportunidades delas resultantes, mitigando riscos de sobreposição de esforços em iniciativas não articuladas com objetos similares, evitando prejuízo ao benefício final esperado à sociedade devido a falhas na coordenação de iniciativas interdependentes,*

equilibrando iniciativas voltadas ao lado da oferta e da demanda e, por fim, reduzindo a desigualdade digital no país.

293. *Também foi avaliada a atuação do Poder Judiciário brasileiro referente ao tema de inclusão digital por meio da análise da Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020 – Estratégia Judiciário 2020 (Resolução CNJ 198/2014) e da Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (Entic-JUD) (Resolução CNJ 211/2015).*

294. *Na Estratégia Judiciário 2020, foram definidos os macrodesafios deste Poder para o período de sua vigência e cenários desejados para o ano de 2020 (peça 110, p.11). Na relação de cenários, consta “Justiça mais acessível”. E entre os macrodesafios, cabe destacar o intitulado “Garantia dos direitos de cidadania” (peça 110, p. 12):*

Refere-se ao desafio de garantir no plano concreto os direitos da cidadania (CF, art. 1º, inc. II), em sua múltipla manifestação social: cidadão-administrado (usuário dos serviços públicos), cidadão-eleitor, cidadão trabalhador-produtor, cidadão-consumidor e cidadão-contribuinte, buscando-se atenuar as desigualdades sociais e garantir os direitos de minorias, observando-se, para tanto, práticas socioambientais sustentáveis e uso de tecnologia limpa. (grifou-se)

295. *Entende-se que a questão de inclusão digital se alinha plenamente ao macrodesafio de garantir os direitos de cidadania e contribui para o alcance do cenário de justiça mais acessível, especialmente no que se refere à redução de desigualdades no acesso a informações e serviços públicos providos em meio eletrônico. Entretanto, ao analisar a Resolução CNJ 198/2014 não foi encontrada diretriz explícita para tratamento desta matéria.*

296. *Pelo exposto, será proposta recomendação ao CNJ para que avalie a oportunidade e conveniência de tratar a questão de inclusão digital explicitamente em sua estratégia, em apoio a uma execução mais ampla da Entic-JUD. Cabe destacar que não há expectativa de que o Poder Judiciário invada área de competência do Poder Executivo na execução de políticas públicas de inclusão digital. O que se espera é que, no provimento de informações e serviços digitais pelos órgãos do Judiciário brasileiro haja a preocupação de reduzir desigualdades no acesso à justiça por meios eletrônicos.*

297. *Além da questão da acessibilidade por pessoas portadoras de deficiência já prevista na Entic-JUD, poderia haver, por exemplo, diretriz com o objetivo de simplificar a linguagem utilizada nos portais de internet dos tribunais e conselhos de justiça de forma a possibilitar a melhor compreensão do cidadão, a exemplo do que foi feito pelo Gespública no âmbito do Poder Executivo Federal com a publicação do anteriormente mencionado guia intitulado “Fugindo do burocratês” (peça 86).*

298. *Poderiam também ser incentivadas campanhas de divulgação especialmente destinadas a segmentos da sociedade que são potenciais beneficiários de informações e serviços públicos digitais prestados pelo Poder Judiciário, mas que ainda não os utilizam. Dados levantados por pesquisas como a TIC Domicílios 2014 e estatísticas de acesso geradas pelos próprios órgãos do Judiciário podem ser importantes insumos para o planejamento de tais iniciativas.*

Causas

a) *Falhas na governança das políticas públicas que tratam de diferentes aspectos de inclusão digital.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) *Risco de sobreposição de esforços em iniciativas não articuladas com objeto similares;*
- b) *Risco de falha na coordenação de iniciativas interdependentes resultar em prejuízo ao benefício final esperado à sociedade;*
- c) *Risco de desequilíbrio entre iniciativas voltadas ao lado da oferta e da demanda;*
- d) *Risco de ampliação da desigualdade digital no país;*

Conclusão

299. *Organismos internacionais, como ONU, OCDE e Banco Mundial, recomendam a integração de políticas públicas de governo digital com as de inclusão digital para evitar agravamento da desigualdade digital nos países. A legislação brasileira já trata dos diferentes aspectos de governo e inclusão digital. Contudo, há necessidade de efetiva integração e articulação entre as iniciativas consignadas na EGD e o programa de inclusão digital no Brasil (itens 259 a 292).*

300. *A Estratégia Judiciário 2020 consignou o macrodesafio “Garantia dos direitos de cidadania” e o cenário desejado de “Justiça mais acessível”, que se alinham à questão de inclusão digital. Entretanto, ao analisar a Entic-JUD não foi encontrada diretriz explícita para tratamento desta matéria (itens 293 a 298).*

Propostas de encaminhamento

301. *Diante do exposto, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se recomendar:*

301.1. *à Casa Civil da Presidência da República que:*

301.1.1. *no âmbito do Poder Executivo Federal, em conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, integre e articule as políticas públicas de Inclusão Digital com a Política de Governança Digital instituída pelo Decreto 8.638/2016 e com outras políticas públicas relacionadas com o tema governo digital visando à universalização do acesso aos serviços públicos digitais, com amparo no princípio constitucional da eficiência e nas práticas E1.4 e E3.1 do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública publicado pelo TCU em 2014;*

301.2. *ao Conselho Nacional de Justiça que:*

301.2.1. *avalie a oportunidade e a conveniência de incluir, explicitamente, o assunto inclusão digital na Resolução CNJ 198/2014, em apoio à Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário, em atenção ao disposto na Lei 12.965/2014, arts. 24, VIII, 25, II, 26, 27, I e II, e 28.*

Benefícios esperados

a) *Execução harmônica e balanceada das políticas públicas de governo/inclusão digital de forma a distribuir com maior equidade os benefícios e oportunidades delas resultantes;*

b) *Maior eficiência e efetividade das políticas públicas de governo/inclusão digital.*

3.6 Faltam diretrizes e critérios para orientar os órgãos na priorização das iniciativas de digitalização de serviços públicos e balancear os investimentos entre os diferentes objetivos a serem alcançados nas políticas de governo digital

302. *No âmbito da EGD, no Poder Executivo Federal, não foi encontrada diretriz clara a ser utilizada pelos órgãos na priorização de serviços públicos a serem digitalizados. Dessa forma, as iniciativas empreendidas podem não estar de acordo com as necessidades da sociedade ou não contribuir para o alcance dos objetivos da PGD.*

303. *Da mesma forma, na Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (Entic-JUD), não há definição de diretrizes de priorização para desenvolvimento de sistemas que orienta a digitalização de serviços no âmbito do Poder Judiciário.*

Crítérios

a) *Constituição Federal, art. 37, caput;*

b) *Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), arts. 24, III e X, e 25;*

c) *Decreto 6.932/2009 (Decreto-Cidadão), art. 1º, VI, VIII;*

d) *Decreto 8.414/2015 (Programa Bem Mais Simples Brasil), art. 2º, IV, VI e § 1º;*

e) *Unesco, 2005. E-Government Toolkit for Developing Countries, 3.1 (peça 73, p. 25);*

- f) TCU, 2014. *Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública* (peça 79);
- g) ONU, 2014. *United Nations E-Government Survey*;
- h) OCDE, 2014. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*;
- i) Reino Unido, 2012. *Government Digital Strategy*.

Análise das evidências

304. Conforme explicitado pela Unesco, governo eletrônico não é uma solução para todos os problemas. Segundo esta organização (peça 73, p. 25):

Cada nação, seja desenvolvida ou em desenvolvimento, possui uma combinação de prioridades, recursos e circunstâncias única. Desse modo, cada nação deve definir sua própria visão sobre governo eletrônico declarando o que governo eletrônico significa para ela e o que se pretende alcançar ao adotar governo eletrônico (tradução livre).

305. Nesta linha, entende-se que a definição clara dos objetivos a serem alcançados com governo digital deve guiar a priorização de iniciativas de digitalização de serviços públicos.

306. Na legislação brasileira encontram-se diferentes diretrizes às quais iniciativas de digitalização podem ser alinhadas, como o princípio da eficiência para a administração pública (Constituição Federal, art. 37, caput). Este princípio guarda estreita relação com o conceito de racionalização (Lei 12.965/2014, art. 24, III, e Decreto 6.932/2009, art. 1º, VIII), de simplificação na prestação de serviços públicos (Lei 12.965/2014, art. 24, X, Decreto 6.932/2009, art. 1º, VI e VIII, e Decreto 8.414/2009, art. 2º, § 1º), eventualmente por meio da atuação integrada entre ente públicos, especialmente no que se refere a sistemas informatizados e bases de dados (Lei 12.965/2014, art. 24, IV, Decreto 6.932/2009, art. 1º, VIII, e Decreto 8.414/2009, art. 2º, IV e § 1º), de promoção da acessibilidade (Lei 12.965/2014, art. 25, II) e de modernização da gestão interna da administração pública (Decreto 8.414/2009, art. 2º, VI), entre outros.

307. Contudo, a diversidade de diretrizes e a sua dispersão em normativos distintos prejudica a formação de um senso de direção ou de prioridade.

308. A simplificação de serviços públicos para o cidadão pode requerer a implementação de novas soluções tecnológicas e não necessariamente implicar em redução do seu atual custo para o Estado, conflitando, em tese, com a diretriz de eficiência ou racionalização. Por outro lado, alguns entes públicos podem priorizar iniciativas visando à melhoria dos serviços públicos prestados diretamente à sociedade enquanto outros podem enfatizar a modernização de sua gestão interna. Outra possibilidade é a concentração de esforços na ampliação da oferta de serviços públicos em meio eletrônico por alguns órgãos e outros priorizarem a garantia de acessibilidade aos serviços digitais já existentes.

309. Neste ponto, mostra-se oportuno reproduzir recomendações de organismos internacionais acerca do assunto e prática adotada por país que hoje é referência em termos de governo digital:

Organização	Recomendação
ONU	<i>Políticas de governo eletrônico devem focar em áreas e aplicações que provavelmente produzam alto retorno para o desenvolvimento sustentável do país e que beneficiem a maioria da população, ao invés de enfatizar eficiência operacional (peça 89, p. 180)</i>
Unesco	<i>A visão de governo eletrônico deve vir acompanhada de lista de áreas prioritárias para sua implementação com base nos setores-chave da economia do país e na avaliação de capacidade de modernização digital dessas áreas (peça 73, p. 25)</i>
Reino Unido	<i>Cada órgão é responsável por definir sua priorização de digitalização de serviços, fornecendo somente uma lista exemplificativa de critérios, como serviços que possuem alto volume de utilização, serviços que</i>

	<i>podem ser digitalizados rapidamente, serviços cuja maior parte de usuários já utilizam a internet, entre outros (peça 76, p. 49).</i>
OCDE	<i>A promoção da participação social (peça 75, p. 8-9) e a elaboração de casos de negócio devem ser utilizados para apoiar a tomada de decisão acerca de investimentos em governo digital (peça 75, p. 10).</i>

Quadro 3 – Recomendações internacionais para priorização da digitalização de serviços públicos

310. No âmbito do Poder Executivo, ao ser questionado acerca desta matéria, o MPDG respondeu que “A abordagem inicial em relação à priorização a ser considerada deve ser baseada no que está previsto no Decreto nº 8.638, de 2016, em especial nos artigos 3º e 4º (...)” (peça 53, p. 5-6).

311. Ao analisar os referidos artigos 3º e 4º do decreto que instituiu a Política de Governança Digital sob o prisma de priorização, pode-se concluir que:

311.1. novos serviços públicos devem ser disponibilizados prioritariamente em meio digital (em oposição à prestação presencial) (art. 3º, V);

311.2. serviços públicos digitais devem preferencialmente suportar toda a interação com o cidadão, sem a necessidade de intervenção de representantes do ente público, na forma presencial ou remota (art. 4º, I, considerando definição de autosserviço do art. 2º, I);

311.3. a escolha dos projetos para digitalização de serviços deverão enfatizar a simplificação de serviços públicos (art. 3º, IV) e as necessidades da sociedade (art. 3º, I) identificadas por ela própria (art. 4º, caput e II).

312. Como consequência desta possível interpretação, entende-se que iniciativas com finalidades distintas das descritas no subitem 311.3, como racionalização de recursos públicos e modernização da gestão interna da administração pública, restariam com menor prioridade.

313. Cabe, contudo, ressaltar que a interpretação apresentada anteriormente não é a única possível, não deriva diretamente do texto dos artigos 3º e 4º e, portanto, pode não corresponder às diretrizes imaginadas para a PGD.

314. Por este motivo, enxerga-se necessidade de se explicitar as prioridades quanto às iniciativas de digitalização de serviços públicos para que os entes do Poder Executivo Federal possam direcionar corretamente os seus esforços e atuar de forma sinérgica para o alcance dos benefícios esperados pela PGD. Desta forma, será proposta recomendação ao MPDG neste sentido.

315. Não obstante, vale frisar que a escolha de quais diretrizes e critérios de priorização adotar reside na esfera de discricionariedade do gestor público, pois pressupõe alinhamento à política pública ou a plano de governo. A preocupação desta fiscalização encontra-se, então, na clareza da definição destes elementos norteadores pelo MPDG e na eficácia da sua comunicação aos órgãos vinculados.

316. No caso do MPDG entender oportuna a revisão de diretrizes e critérios de priorização de iniciativas relacionadas com a PGD e a EGD, este órgão poderia aplicar, com as devidas adequações, a Prática EI.4 – “Assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos” do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública publicado pelo TCU em 2014 (peça 79, p. 50).

317. O uso desta prática poderia, por exemplo, resultar em orientações no sentido de balancear os investimentos entre os diferentes objetivos a serem alcançados, como destinar certa parcela de esforços para racionalização e eficiência na prestação de serviços públicos, outra parte para simplificação e aprimoramento da qualidade, incluindo aqui a questão da interoperabilidade e da acessibilidade, e reservar ainda uma parcela de recursos para a melhoria da gestão interna.

318. Nesta esteira, a análise de custo x benefício financeiro mencionada neste relatório (itens 145-153) e os dados levantados pela pesquisa TIC Domicílios 2014 (peça 87) podem ser de grande valor na definição de prioridades no âmbito da PGD, visando maximizar os seus benefícios para a sociedade a partir dos recursos disponíveis.

319. No caso do Poder Judiciário, a questão de diretrizes para priorização de serviços públicos digitais foi analisada na leitura da Entic-JUD (peça 108), conjuntamente com a Resolução CNJ 198/2014. Foram definidos atributos de valor para a sociedade, objetivos estratégicos e a necessidade de implantação de macroprocesso de governança e gestão de planejamento dos órgãos do Judiciário.

320. Não obstante, não foi encontrada definição de peso ou importância relativa para os atributos de valor para a sociedade. Na ausência de plano tático com abrangência nacional que desdobre a Entic-JUD, entende-se que cada órgão possui autonomia para definir quais atributos priorizar.

321. Em linha ao que foi exposto em relação à Política e à Estratégia de Governança Digital do Poder Executivo Federal, será proposto que o CNJ avalie a pertinência de estabelecer diretrizes para priorização de serviços públicos digitais em âmbito nacional para que haja maior sinergia entre as iniciativas dos diferentes órgãos a ele vinculados e maior previsibilidade acerca do resultado total a ser obtido por estas iniciativas no curto e no médio prazos.

322. Quanto à situação encontrada nos demais órgãos visitados pela equipe de auditoria, em geral, a priorização de projetos de tecnologia da informação é decidida por comitê com participação de representantes das áreas de negócio e da área de TI, considerando o alinhamento das iniciativas com os planos estratégicos e táticos da organização.

323. No caso do TCU, percebe-se que o seu modelo de planejamento de TI institui formalmente critérios de priorização de projetos com pesos relativos e limita a quantidade de iniciativas a serem executadas no período com base na estimativa de sua capacidade de atendimento (peça 111, p. 4-5). Os pesos relativos destes critérios, cabe mencionar, refletem a percepção do órgão em relação ao seu grau de importância estratégica.

Causas

a) A definição clara de diretrizes e critérios de priorização não foi considerada necessária para a publicação da EGD e da Entic-JUD.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) Os critérios de priorização para digitalização de serviços públicos definidos pelos órgãos finalísticos do Poder Executivo Federal podem ser divergentes entre si ou não levar alcance dos objetivos definidos na EGD e das finalidades definidas na PGD;

b) Imprevisibilidade acerca dos benefícios a serem obtidos com a digitalização de serviços públicos no âmbito do Poder Executivo Federal;

c) Risco de que iniciativas que visam dar efetividade a direitos garantidos a minorias, como no caso de acessibilidade, recebam menor prioridade em virtude de menor volume de demanda da sociedade.

Boas práticas

a) Modelo de priorização de iniciativas de TI do TCU.

Conclusão

324. Não foram encontradas diretrizes claras para priorização de iniciativas de governo digital no âmbito dos Poderes Executivo Judiciário, apesar das recomendações de organismos internacionais neste sentido (itens 304 a 321).

325. Quanto ao processo de planejamento de TI do TCU, cabe destacar que define critérios de priorização de projetos com pesos relativos e limitando a quantidade de iniciativas a serem executadas com base na estimativa de sua capacidade de atendimento (parágrafo 323).

Propostas de encaminhamento

326. Diante do exposto, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se recomendar:

327. ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que:

327.1. na Estratégia de Governança Digital, defina, de forma clara, diretrizes para priorização de serviços públicos a serem digitalizados, em consonância com recomendações de organismos internacionais como Unesco e ONU, a exemplo do Reino Unido;

328. ao Conselho Nacional de Justiça que:

328.1. avalie a oportunidade e a conveniência de definir, para todo o Poder Judiciário, diretrizes para priorização de desenvolvimento de serviços públicos digitais que reflitam, por exemplo, a ênfase a ser dada a cada atributo de valor para a sociedade, definido na Estratégia Judiciário 2020, anexa à Resolução CNJ 198/2014, no curto e no médio prazos.

Benefícios esperados

a) Alinhamento de iniciativas entre os órgãos finalísticos;

b) A digitalização de serviços públicos tende a gerar os benefícios esperados pela PGD/EGD;

c) Melhor planejamento da alocação de recursos para digitalização de serviços públicos.

3.7 A atuação conjunta da Administração Pública Federal é fundamental para que seus órgãos e entidades não mais solicitem à sociedade informações e documentos de que já dispõem

329. Os órgãos e entidades da APF não compartilham os dados de que dispõem em suas bases de forma a obter as informações necessárias de que o cidadão precisa para o exercício de seus direitos ou o cumprimento de seus deveres.

330. Ao contrário, a APF ainda possui a prática de transferir para a sociedade a tarefa de buscar informações que precisam ser obtidas em diversos órgãos da administração, a exemplo de certidões, fazendo com que a sociedade atue na função de despachante administrativo, substituindo o Estado.

Crterios

a) Lei 12.965/2014, art. 24, III, X (Marco Civil da Internet);

b) Decreto 6.932/2009, art. 2º (Decreto Cidadão);

c) Decreto 8.638/2016, art. 4º, V (Política de Governança Digital);

d) Portaria MPDG 68/2016 (Estratégia de Governança Digital);

e) Decreto 8.414/2015, art. 2º (Programa Bem Mais Simples Brasil).

Análise das evidências

331. O Decreto 6.932/2009 (Decreto Cidadão) estabelece que os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que necessitarem de documentos comprobatórios de regularidade de situação do cidadão, atestados, certidões ou outros documentos que constem em base de dados oficial da APF deverão obtê-los diretamente do respectivo órgão ou entidade.

332. No mesmo sentido de determinar a integração de informações em benefício da sociedade, o Marco Civil da Internet, em seu art. 24, III e X, reforça a necessidade de atuação da União e de seus entes federados em oferecer serviços públicos digitais integrados.

333. No entanto, ainda que o Decreto Cidadão date de 2009, atualmente a sociedade continua a ser obrigada a apresentar informações que já são custodiadas pela Administração Pública ao buscar um serviço público. Isto é observado na existência de diversos casos de serviços públicos que solicitam informações que já estão sob custódia da administração pública, a exemplo do programa de Financiamento Estudantil (Fies), quando um candidato, para comprovar a sua renda e ter direito ao financiamento, necessita deslocar-se até uma agência do INSS para solicitar

uma declaração, que poderia ser obtida eletronicamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na qualidade de agente operador do programa (peça 52, p.6).

334. *Esta situação demonstra que as diretrizes determinadas pelo Decreto Cidadão e pelo Marco Civil da Internet ainda não são uma realidade por completo, em função da falta de integração e compartilhamento de informações entre os órgãos e entidades governamentais, conforme já observado nos parágrafos 82 a 83.*

335. *Evidencia a importância do tema, e a necessidade de reforçar as iniciativas para seguir as diretrizes do Decreto Cidadão, a instituição, pelo Governo Federal, por meio do Decreto 8.414/2015, do Programa Bem Mais Simples Brasil. Este programa tem a maioria dos seus objetivos voltados à integração dos serviços públicos: simplificar e agilizar o acesso ao cidadão aos serviços e informações públicos (art. 2º, I); promover a prestação de informações e serviços públicos por meio eletrônico (art. 2º, II); reduzir as formalidades e exigências na prestação de serviços públicos (art. 2º, III) e promover a integração dos sistemas de informações pelos órgãos para a oferta de serviços públicos (art. 2º, IV).*

336. *A falta de integração entre os órgãos para compartilhamento de informações pode ser atribuída, entre outros fatores, aos custos envolvidos na transação. A integração com outro órgão para obtenção da informação eletrônica requer investimentos em tecnologia, enquanto os recursos envolvidos para manter o serviço presencial já estão alocados e são de realização obrigatória, como instalações físicas, custos de pessoal, luz e equipamentos. Ao manter a exigência de apresentação de informação no serviço presencial, o órgão demandante elimina a necessidade de investimento deixando o provimento da informação a cargo do cidadão e da instituição que a detém. No limite, os custos de transação são multiplicados inúmeras vezes e refletem no custo-país e em perda de competitividade no cenário global.*

337. *Os efeitos da falta de integração entre os órgãos e entidades da APF e a consequente transferência para a sociedade da tarefa de buscar informações podem ser estimados. Em entrevista com a Seges/MPDG, os gestores apresentaram estudos (peça 116) em que, considerando apenas os exemplos de marcação de consulta em hospitais e de matrícula em escolas públicas, o impacto para a sociedade pode chegar a R\$ 486.000.000,00 por ano pelas horas de trabalho desperdiçadas pelos cidadãos em filas de atendimento. Da mesma forma, os estudos apontaram uma potencial redução no custo operacional para o Estado em R\$ 562.000.000,00 por ano caso o atendimento fosse realizado de forma eletrônica.*

338. *Se por um lado o custo da integração desestimula o demandante, a falta de clareza em relação à remuneração dos serviços é um desincentivo aos gestores e aos custodiantes das informações. O custo da integração pode afetar também a instituição gestora que detém a informação, uma vez que existem custos de criação e manutenção de serviços de compartilhamento de informações que não são sempre, nem totalmente, suportados pelo demandante, acarretando um ônus para o gestor dono da informação, ao qual ele não deu causa (peça 77, p. 3; peça 78, p. 3-4, item 6).*

339. *Outra possível causa para as dificuldades em se ter serviços públicos digitais mais integrados diz respeito à confidencialidade dos dados. Em entrevistas com os gestores da Dataprev e do MPDG, em comum encontrou-se o relato de que divergências no entendimento jurídico sobre a possibilidade de compartilhar dados é um entrave à integração de informações.*

340. *A solicitação de informações para um órgão gestor passa pela análise jurídica da possibilidade de permitir o acesso a dados restritos custodiados pelo órgão. Contudo, as regras que definem as situações em que isto pode ser feito não são claras. Um estudo do MPDG indicou normas com expressões vagas e discricionariedade ao órgão concedente (peça 77, 2-3). Por seu turno, a Dataprev citou a ausência de um marco regulatório objetivo para a definição das regras de sigilo das informações como uma das pendências para a evolução dos modelos de serviços eletrônicos (peça 78, p. 4, item 7).*

341. *Para atenuar os problemas de compartilhamento de informações, foi publicado o Decreto 8.789/2016, que dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados no âmbito da APF,*

objetivando disciplinar diversas questões relacionadas ao tema e que alcança os órgãos da administração direta, autárquica e fundacional.

342. *O decreto avança ao estipular que os dados cadastrais constantes de bases de dados oficiais serão compartilhados para evitar novas exigências de apresentação de documentos e informações, trazendo um rol exemplificativo a fim de eliminar possíveis divergências, incluindo informações mantidas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) e pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN). O decreto elimina também a necessidade de celebração de convênios, acordos ou outros instrumentos congêneres para a efetivação do compartilhamento de dados, o que traz mais celeridade ao processo.*

343. *Ainda na intenção de resolver os problemas de compartilhamento identificados, o Decreto estipula que o órgão ou a entidade interessada deverá arcar com os custos envolvidos, quando houver, no acesso ou na extração de informações da base de dados, exceto quando estabelecido de forma diversa entre os órgãos. Se por um lado resolve o problema do custodiante e do gestor da informação, por outro lado pode acarretar em aumento de custos para a integração e constituir óbice à disponibilização de serviços públicos. Como exemplo, pode-se citar o fato de que muitas vezes várias organizações remuneram os prestadores de serviços para obtenção das mesmas cópias de informações.*

344. *É importante que seja estabelecido um modelo sistêmico de remuneração dos serviços de integração de dados, justo e transparente, capaz de sustentar o provimento desses serviços e, ao mesmo tempo, beneficiar as organizações públicas com os ganhos resultantes do provimento em escala.*

345. *Assim, é importante se chegar a um modelo de custeio e orçamentação que incentive a integração de informações, considerando, inclusive, o papel das empresas públicas prestadoras de serviços de TI, de forma que o custo total final para a administração pública seja economicamente vantajoso.*

346. *Outro ponto a ser destacado no referido decreto é a determinação que os órgãos alcançados pelo decreto devem publicar um catálogo das bases de dados sob sua gestão, informando os compartilhamentos vigentes.*

347. *Por certo que o Decreto 8.789/2016 traz avanços na questão de compartilhamento de dados, porém alguns pontos merecem atenção. No que diz respeito ao entendimento jurídico sobre a natureza dos dados a serem compartilhados, ainda há espaço para divergências, uma vez que o rol positivado é apenas exemplificativo. Além disso, o decreto não alcança o Poder Judiciário, de onde recorrentemente se solicitam comprovações por parte do cidadão.*

348. *Da mesma forma, a necessidade de pareceres jurídicos sobre as solicitações que envolvam dados que não estão no rol exemplificativo continuará sendo demandada, mesmo que o decreto tenha eliminado a necessidade de celebração de acordos ou outros instrumentos congêneres. No caso da divergência de entendimento entre órgãos, não há uma instância que possa servir de mediadora ou de arbitragem para resolver os conflitos.*

349. *Em relação à publicação de catálogo de compartilhamentos vigentes, entende-se que é um comando que trará maior facilidade para os órgãos que desejam buscar informações de outros órgãos, uma vez que possibilita à administração pública identificar as informações disponíveis e onde podem ser obtidas. No entanto, para promover ações que eliminem a exigência de informações do cidadão, é importante catalogar também aqueles órgãos que ainda pedem informações ao cidadão, não somente aqueles que as oferecem, o que pode ser feito inclusive com a participação da sociedade. Com isso, trabalha-se com o foco do cidadão, e não da administração pública, em consonância com os princípios definidos no art. 3º do Decreto 8.638/2016.*

350. *Em consonância com o Decreto 8.789/2016, a PGD também traz diretrizes para os órgãos vinculados:*

Art. 4º O planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à governança digital pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão observar as seguintes diretrizes:

(...)

III - os dados serão disponibilizados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade;

(...)

V - observadas as disposições da Lei nº 12.527, de 2011, será implementado o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sempre que houver necessidade de simplificar a prestação de serviços à sociedade.

351. Por sua vez, na EGD, verifica-se a existência de objetivos e iniciativas estratégicas relacionadas à integração de informações. O objetivo estratégico 7 – “Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura” – aborda o tema, no sentido de “reduzir custos e desperdícios e evitar esforços desnecessários e perda de dados e informações”. Este objetivo possui quatro iniciativas estratégicas, das quais duas possuem relação com a integração de informações:

351.1. IE.07.01 - Implantar o catálogo de sistemas de informação do SISP;

351.2. IE.07.04 - Integrar dados e informações das ouvidorias públicas.

352. Os Planos de Trabalho elaborados em conjunto com alguns órgãos integrantes do Sisp, por sua vez, contém metas relacionadas ao Objetivo Estratégico 7, no sentido de atender a uma quantidade desejada de demandas de interoperabilidade.

353. Convém destacar que a Estratégia Geral de TIC (EGTIC) 2014-2015, estratégia geral de TIC que antecedeu a atual EGD, não trazia objetivos, metas ou iniciativas relacionadas diretamente à indução da integração de serviços públicos digitais. O principal instrumento de fomento era o padrão e-Ping, que nada mais é do que um conjunto de tecnologias e padrões de interoperabilidade homologados pelo MPDG. Dado o exposto, verifica-se que as iniciativas previstas pelo MPDG por meio da PGD, da EGD e dos Planos de Trabalho podem induzir o aumento da quantidade de serviços públicos digitais integrados, em que pese a publicação destes instrumentos ainda ser recente.

354. Em face do relatado, será proposta recomendação ao MPDG para que adotem medidas que estabeleçam mecanismos de mediação para os conflitos de entendimento sobre compartilhamento e confidencialidade de informações, assim como estabeleçam um modelo de custeio para os serviços de integração de dados, incluindo demandantes, gestores, custodiantes e empresas públicas prestadoras de serviços de TI, de forma a obter um custo final vantajoso para administração pública, e estabeleçam mecanismos para identificar os serviços que solicitam informações à sociedade que já são de posse de órgãos da Administração Pública Federal, além de catalogar as bases de dados disponíveis na Administração Pública Federal com vistas a promover a efetiva integração das bases de dados oficiais. Por serem ações consideradas essenciais e urgentes para a evolução dos serviços públicos sob o paradigma de governo digital, será proposta confecção de plano de ação, para acompanhamento do TCU, das propostas decorrentes deste achado.

Causas

a) Maior facilidade para o gestor manter o serviço presencial e exigir documentos do cidadão;

b) Falta de orçamento para investimentos em tecnologia para integração de dados;

c) Falta de clareza sobre quem arca com todos os custos envolvidos na criação, manutenção, acesso e extração dos dados;

d) Divergências de entendimento jurídico sobre a possibilidade de compartilhamento de informações em função da confidencialidade dos dados;

e) *Iniciativas anteriores insuficientes para promover o efetivo provimento de serviços públicos digitais integrados.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) *O cidadão é obrigado a percorrer diferentes órgãos para obter as informações necessárias à sua demanda, sendo usada como meio de integração entre os órgãos,*
- b) *Impacto nos órgãos detentores de informação, que recebem a demanda de atendimento gerada por outros órgãos muitas vezes sem planejamento;*
- c) *Impacto negativo na produtividade do país, uma vez que muitos cidadãos têm que suspender as suas atividades laborais cotidianas para se dirigirem a diferentes órgãos públicos para a prestação de um serviço.*

Conclusão

355. *Há diversos normativos determinando que o compartilhamento de dados em benefício da sociedade na prestação de serviços públicos é uma obrigação da administração pública. Entretanto, as políticas públicas criadas para induzir a integração dos serviços e o compartilhamento dos dados não foram capazes de torná-lo uma realidade.*

356. *A iniciativa do Decreto 8.789/2016 avança no sentido de remover barreiras ao compartilhamento de dados, mas carece de regulamentação para se tornar efetivo.*

357. *A PGD, a EGD e os Planos de Trabalho desenvolvidos pelo MPDG constituem um conjunto de iniciativas com potencial de induzir uma maior quantidade de serviços públicos integrados. No entanto, precisa-se de maior atenção ao foco do cidadão, no sentido de catalogar os serviços existentes que ainda exigem a apresentação de informações desnecessárias pelo cidadão.*

Propostas de encaminhamento

358. *Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que:*

358.1. *estabeleça mecanismos de mediação para os conflitos de entendimento sobre compartilhamento e confidencialidade de informações, com fulcro na competência definida no art. 10, caput, do Decreto 8.789/2016, para viabilizar o cumprimento do disposto no art. 4º, inciso V, do Decreto 8.638/2016;*

358.2. *estabeleça um modelo de custeio para os serviços de integração de dados, incluindo demandantes, gestores, custodiantes e empresas públicas prestadoras de serviços de TI, de forma a obter um custo final vantajoso para administração pública, em conformidade com o art. 37, caput, da Constituição Federal;*

358.3. *estabeleça mecanismos para identificar os serviços que solicitam informações à sociedade que já são de posse de órgãos da Administração Pública Federal, em atenção ao disposto no art. 2º do Decreto 6.932/2009 e no art. 24, incisos III, IV e X, da Lei 12.965/2014;*

358.4. *apresente ao Tribunal de Contas da União, em até 120 dias, plano de ação para atendimento das recomendações acima.*

Benefícios esperados

- a) *Cumprimento do estabelecido na Lei 12.965/2014, art. 24, III, IV e X e no Decreto 6.932/2009, art. 2º;*
- b) *Maior eficiência e economicidade no compartilhamento de informações entre os órgãos da Administração Pública Federal, em atenção ao art. 4º do Decreto 8.638/2016, inciso V, e ao art. 10 do Decreto 8.789/2016;*
- c) *Aprimoramento da prestação de serviços públicos à sociedade;*
- d) *Maior celeridade no exercício de direitos ou no cumprimento de deveres por parte do cidadão;*
- e) *Aumento da produtividade das pessoas e empresas, em atenção ao art. 2º do Decreto 8.414/2015, art. 2º.*

3.8 *A avaliação insuficiente dos riscos e o monitoramento inadequado das iniciativas relacionados a governo digital podem comprometer o cumprimento dos objetivos da Política de Governança Digital*

359. *A STI/MPDG, órgão responsável pelo acompanhamento da PGD, não realizou uma avaliação consistente dos obstáculos que podem comprometer os seus objetivos, de forma que os riscos ao sucesso das iniciativas podem não ter sido suficientemente avaliados e tratados.*

360. *Da mesma forma, não foi realizado planejamento para monitorar as iniciativas existentes vinculadas à PGD, o que pode levar à ineficácia das iniciativas e à ocorrência de situações que impeçam o cumprimento dos objetivos da política.*

Critérios

- a) *Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência);*
- b) *TCU, 2014. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (peça 79);*
- c) *Portaria MPDG 68/2016 (Estratégia de Governança Digital);*
- d) *Decreto 8.638/2016, arts. 5º, caput, e 7º;*
- e) *OCDE, 2014. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, IV, 10 (peça 57, p. 10).*

Análise das evidências

361. *O alcance dos resultados de uma política pública, como qualquer ação empreendida pelo Estado, está sujeito a riscos. A governança de uma política visa garantir que as ações planejadas sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente, com maior efetividade e maior economicidade. Neste aspecto, é função da governança gerenciar os riscos estratégicos, conforme abordado no Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, elaborado por esta Corte de Contas (peça 79, p. 30-31).*

362. *Ao serem questionados sobre o assunto (peça 39, p. 3, item 2.22), os gestores da STI/MPDG informaram não terem realizado ações específicas de análise de risco no âmbito da PGD, mas entendem que, a partir do monitoramento das ações, será possível detectar obstáculos e suas respectivas ações de mitigação (peça 53, p. 16).*

363. *No entanto, apesar de os gestores da STI/MPDG informarem que não realizaram ações específicas de análise de risco no âmbito da PGD, verificou-se, no documento da EGD, a existência de elementos que contribuem para a gestão dos riscos relativos à implantação da PGD (peça 80, p. 9-10, seção 6.1).*

364. *A EGD elenca 21 desafios para aprimorar a efetividade das ações de governança digital, que nada mais são do que riscos ao sucesso da PGD. Ao listar esses desafios, a STI/MPDG demonstra ter conhecimento do contexto que pode impactar o alcance dos objetivos, evidenciando ter feito, pelo menos, a identificação de alguns dos riscos.*

365. *Contudo, somente a identificação dos riscos não é suficiente para superá-los, é preciso tratá-los para que seus efeitos sejam evitados ou mitigados. Cotejando-se os 21 desafios (riscos) identificados com os objetivos e iniciativas estabelecidos na EGD, verificou-se que nove desafios não estão cobertos por nenhuma iniciativa, a saber:*

- 365.1. *reduzir riscos em projetos de TIC, muitas vezes de longa duração e com poucos entregáveis até sua conclusão, e caros, levando muito tempo para percepção de retorno do investimento;*
- 365.2. *otimizar o compartilhamento da infraestrutura governamental de TIC;*
- 365.3. *acelerar a execução e reduzir os riscos dos processos de aquisições de TIC;*
- 365.4. *coordenar as políticas de governo digital e de inclusão social e digital;*

- 365.5. *garantir a convergência dos direcionamentos estratégicos dos órgãos e entidades;*
- 365.6. *eliminar a pulverização dos fóruns deliberativos de TIC do governo (Comissão de Coordenação do SISP, e-Ping, e-MAG, Inda), a fim de garantir o compartilhamento do conhecimento gerado em cada um deles;*
- 365.7. *criar mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo à implementação da Carta de Serviço ao Cidadão;*
- 365.8. *sensibilizar os gestores de alto nível do Governo em relação à governança digital;*
- 365.9. *reformular o Programa Gespública.*
366. *Como não há um instrumento de gestão de riscos adequado, conforme admitido pelo MPDG, não é possível saber se esses desafios estão sendo tratados por alguma iniciativa não ligada à EGD ou se a falta de ações de mitigação se trata da sua aceitação por parte da administração da política.*
367. *Alguns dos riscos identificados pelo MPDG (e não tratados) também foram observados na auditoria, como a necessidade de coordenação e convergência das estratégias dos órgãos e a implementação da Carta de Serviços ao Cidadão (itens 63-89). Entretanto, a fiscalização também identificou riscos que não foram observados pelo MPDG, a exemplo da possível falta de qualidade dos serviços públicos digitais (itens 156-195), realização de análise de retorno de investimento (itens 145-153) e priorização de serviços que não atendam a expectativas da sociedade (itens 302-323).*
368. *É preocupante que não tenha sido dada a devida atenção a uma prática de gestão reconhecida pela boa governança para uma política pública importante e abrangente, com muitos desdobramentos e com um potencial de trazer grandes benefícios para a sociedade. Uma possível causa é a baixa maturidade na prática de gestão de riscos da administração pública, conforme o TCU já apontou no levantamento do perfil de governança das organizações federais, conforme o voto condutor do Acórdão 1.273/2015-TCU-Plenário:*
- É grave o fato de que 70% de todas as organizações estejam em estágio de capacidade inicial na prática “Estabelecer estrutura de gestão de riscos”, o que indica a ineficácia em atender às boas práticas de governança sugeridas por organismos internacionais. Ainda, 49% de todas as organizações e 69% das organizações federais declararam que o processo de gestão de riscos não está implantado, o que sugere a criticidade da administração pública na medida em que interferem diretamente na capacidade de as organizações gerarem valor e cumprirem seus objetivos.*
369. *Sem avaliar os riscos que comprometem o sucesso de uma política pública, o gestor pode deixar de atuar em fatores que podem comprometer, por consequência, o resultado final, pela impossibilidade de tomar ações preventivas. Outros potenciais efeitos negativos desta falha é a ineficácia e/ou a ineficiência das iniciativas da EGD e o não alcance dos objetivos propostos pela PGD.*
370. *Conclui-se, portanto, que a avaliação e tratamento dos riscos relacionados à PGD foram realizados de forma incipiente, sendo necessário aprimorar os instrumentos de gestão para garantir uma maior efetividade à política pública e o alcance das metas da EGD com eficiência.*
371. *Além da avaliação e tratamento dos riscos, é importante o monitoramento das iniciativas e metas relacionadas à política pública. Embora não tenham sido feitos a avaliação e o tratamento dos riscos como aconselhado pelas boas práticas de governança, espera-se que aquilo que foi planejado seja executado de forma apropriada, com o devido acompanhamento. No entanto, foi identificada falta de monitoramento por parte da instância competente para tal iniciativa, que no caso concreto é representada pela STI/MPDG.*
372. *O monitoramento das metas e objetivos de uma política pública é fundamental para garantir a obtenção de resultados. A OCDE, na sua publicação de orientação sobre estratégias de governo digital, traz uma recomendação específica sobre monitoramento (peça 75, p. 10):*
- 10. Reforçar as competências institucionais para gerenciar e monitorar os projetos de implementação por meio de:*

- i) adoção sistemática de abordagens estruturadas, também para o gerenciamento de riscos, que incluam o aumento da quantidade de evidências e dados capturados no curso dos projetos e a provisão de incentivos para ampliar o uso de dados no monitoramento do desempenho dos projetos;*
- ii) garantia de disponibilidade a qualquer tempo de uma visão abrangente das iniciativas em andamento para evitar a duplicação de sistemas e dados;*
- iii) estabelecimento de mecanismos de avaliação e medição do desempenho dos projetos em todos os níveis de governo e adoção e aplicação uniforme de padrões, manuais, guias para compras e conformidade com interoperabilidade, para a comunicação regular e a liberação condicional de fundos;*
- iv) reforço das habilidades digitais e de gerenciamento de projetos do setor público, mobilizando colaboração e parcerias com atores do setor privado e não governamentais quando necessário;*
- v) condução de testes e avaliações em estágios iniciais de protótipos com o envolvimento dos usuários finais esperados para permitir o ajuste e o sucesso na ampliação dos projetos. (tradução livre)*

373. *A importância do monitoramento para o alcance de objetivos também é ressaltada pelo MPDG no seu Guia Metodológico de Indicadores de Programa (peça 83, p. 9):*

[...] a identificação dos resultados das ações por meio de medidas de desempenho se constitui no eixo de comunicação com a sociedade e de evidência da evolução do plano, o que faz dos indicadores elementos fundamentais para todo o ciclo de gestão das políticas públicas.

374. *A PGD é clara ao estabelecer a competência do MPDG para o monitoramento das suas iniciativas, conforme o art. 7º do Decreto 8.638/2016. Entretanto, não há ações de monitoramento planejadas para a atual política de governo digital. Em resposta a questionamento da equipe de auditoria (peça 48, p. 1, subitem 1.4), os gestores da STI/MPDG informaram que “o seu processo de monitoramento, com a identificação de seus responsáveis e a abrangência das ações, está em fase de definição” (peça 81, p. 5).*

375. *Cabe salientar que a EGD, plano principal para consecução da PGD, foi elaborada com um conjunto significativo de metas, indicadores e responsáveis: são treze indicadores com quatro metas em cada (uma para cada ano de sua vigência coincidente com o PPA) e 59 iniciativas com diversos órgãos responsáveis. Existem metas que não estão relacionadas somente ao contexto de TI, mas também às áreas finalísticas, como as metas de mapeamento de processos de trabalho. Não se pode conceber que se estabeleça política pública de tal abrangência sem um plano de como monitorá-la.*

376. *Note-se que as ações de monitoramento não foram priorizadas no final da política anteriormente vigente tampouco na atual PGD. Em relação à política anterior, representada pela EGTIC 2014-2015, a STI/MPDG informou que, deliberadamente, não foram monitoradas as metas e indicadores relacionados a 2015, uma vez que a nova política estava em gestação (peça 81, p. 4). Desta forma, tem-se um intervalo de tempo considerável sem acompanhamento da efetividade das políticas públicas.*

377. *Cumprir destacar, porém, o trabalho que tem sido feito no acompanhamento dos Planos de Trabalho. Nesse aspecto, a STI/MPDG tem se engajado em monitorar algumas metas que têm relação com os indicadores da EGD, em especial às metas de abertura de dados e de cadastramento dos serviços públicos no Portal de Serviços do Governo Federal.*

378. *Uma possível causa para esta situação é a falta de priorização das ações de monitoramento por parte do MPDG. A deficiência na prática de monitoramento das ações governamentais também já foi apontada em alguns trabalhos do tribunal, a exemplo das auditorias que resultaram nos Acórdãos 1.012/2013-TCU-Plenário e 458/2014-TCU-Plenário, em que foram relatadas falhas no processo de monitoramento de políticas públicas.*

379. *Sem um monitoramento adequado, corre-se grande risco de não se atingir os resultados esperados pela PGD, pela falha no acompanhamento das metas e indicadores e pela não adoção de medidas corretivas de forma tempestiva.*

380. *Conclui-se, portanto, que as ações de monitoramento da PDG/EGD não foram adequadamente priorizadas, podendo a sua falta trazer prejuízos aos resultados esperados quando da execução da política de governo digital.*

381. *Face ao exposto, será proposta recomendação ao MPDG para que aprimore os instrumentos de gestão dos riscos relacionados à execução da PGD e para que elabore plano de monitoramento da execução da EGD, incluindo os resultados de ambos os processos em seu relatório de gestão. Em adição, será proposta recomendação ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle que inclua o monitoramento dos riscos relacionados à PGD e à EGD no seu planejamento de ações de controle.*

Causas

a) *Falta de priorização da gestão de riscos e planejamento das ações de monitoramento relacionadas à PGD;*

b) *Deficiência das práticas de gestão de riscos e monitoramento na APF.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

a) *Ineficácia e ineficiência das iniciativas relacionadas à EGD;*

b) *Não adoção de medidas corretivas tempestivamente;*

c) *Não alcance dos resultados esperados pela PGD.*

Conclusão

382. *Existem deficiências na avaliação e tratamento dos riscos relacionados à PGD, assim como no planejamento das ações de monitoramento que irão acompanhar o cumprimento das metas estabelecidas na EGD, o que pode comprometer o alcance dos resultados esperados.*

Propostas de encaminhamento

383. *Diante do exposto, propõe-se recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:*

383.1. *aprimore os instrumentos de gestão dos riscos relacionados à execução da Política de Governança Digital, definindo o tratamento adequado aos riscos não mitigados na avaliação inicial quando da elaboração da Estratégia de Governança Digital, bem como incluindo os resultados desse monitoramento no relatório de gestão anual;*

383.2. *elabore e dê transparência ao plano de monitoramento da execução da Estratégia de Governança Digital, identificando, entre outros elementos, responsáveis, ações e prazos para o seu cumprimento, e incluindo os resultados desse monitoramento no relatório de gestão anual.*

Benefícios esperados

a) *Tempestividade das ações corretivas relacionadas às iniciativas da EGD;*

b) *Alcance das metas da EGD com eficiência;*

c) *Transparência sobre as metas da EGD;*

d) *Mitigação dos riscos que podem impactar o sucesso da implantação da PGD e da EGD;*

e) *Criação de expectativa de controle nos órgãos finalísticos acerca das metas e iniciativas sob sua responsabilidade.*

3.9 *O sucesso das iniciativas de governo digital depende do estabelecimento de um modelo de governança institucional capaz de engajar os órgãos da Administração Pública Federal em uma agenda comum*

384. *A PGD, que orienta as ações relacionadas a governo digital no âmbito do Poder Executivo Federal, instituiu uma estrutura de governança com capacidade insuficiente para*

influenciar os órgãos e entidades envolvidos a convergirem esforços para o cumprimento dos seus objetivos.

385. *As iniciativas de governo digital, pelo seu caráter de transversalidade, requerem um nível de governança interministerial e a STI/MPDG, designada responsável pela consecução dos objetivos da PGD, por meio da Portaria MPDG 68/2016, sozinha, não tem condições de promover o engajamento dos demais órgãos em cumprir os objetivos e metas estabelecidos nas iniciativas necessárias para o sucesso desta nova política.*

Critérios

a) *Lei 13.249/2016 (Plano Plurianual 2016-2019), Anexo I, Objetivo 1158, Iniciativas 06KY e 06L1;*

b) *Acórdão 1.386/2006-TCU-Plenário;*

c) *TCU, 2014. Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública (peça 79);*

d) *OCDE, 2014. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies, III, 5 (peça 75, p. 9);*

e) *Unesco, 2005. E-Government Toolkit for Developing Countries (peça 73, p. 27).*

Análise das evidências

386. *Uma política de governo digital constitui um importante instrumento para o alcance de benefícios para a sociedade. Tendo entre seus princípios o foco nas necessidades da sociedade, a simplicidade e a priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital, a PGD tem o potencial de impactar a sociedade tanto diretamente, pelo aprimoramento na prestação de serviços públicos, quanto indiretamente, pela melhoria da eficiência na gestão pública.*

387. *A importância de uma política como a PGD pode ser verificada no Plano Plurianual (PPA) 2016-2019, que possui a instituição da política de governança digital como uma das iniciativas (06L1) do seu objetivo 1158, no qual se propõe a aumentar a eficiência da ação do Estado mediante o uso integrado da tecnologia da informação e o aprimoramento da gestão. Da mesma forma, a iniciativa 06KY do mesmo objetivo propõe a disseminação da prestação de serviços de forma eletrônica pelos órgãos, com o foco na simplificação e reestruturação do modelo de apresentação dos serviços à sociedade.*

388. *Entretanto, a PGD não possui uma estrutura de governança adequada e condizente com a sua importância para alcançar os benefícios a que se propõe.*

389. *A STI/MPDG é o principal ator na condução da PGD, sendo a EGD o principal instrumento para alcançar os objetivos pretendidos por esta política. Este ministério foi investido das suas atribuições por meio do Decreto 8.638/2016:*

Art. 5º O Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão editará a Estratégia de Governança Digital - EGD da administração pública federal, documento que definirá os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital e norteará programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados.

(...)

Art. 7º A formulação, o monitoramento, a avaliação e a revisão da EGD serão coordenados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com participação de suas unidades que atuam como órgão central dos sistemas estruturantes do Poder Executivo federal.

390. *Saliente-se que, posteriormente, com a Portaria MPDG 68/2016, as atribuições do art. 7º do Decreto 8.638/2016 foram transferidas à STI/MPDG.*

391. *Entretanto, os órgãos e as entidades da APF é que são os responsáveis pela consecução dos objetivos da EGD, conforme dispõe o mesmo decreto:*

Art. 8º Para contribuir com o alcance dos objetivos estabelecidos na EGD, os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional elaborarão:

I - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação ou instrumento equivalente de planejamento de tecnologia da informação e comunicação;

(...)

Parágrafo único. Os instrumentos de planejamento de que tratam os incisos I e II do caput serão atualizados para atender as disposições da EGD em vigor. (grifou-se)

392. *Além disso, os órgãos e entidades devem manter um Comitê de Governança Digital para deliberar sobre os assuntos relativos à governança digital, conforme disposto no art. 9º do referido decreto.*

393. *Desta forma, verifica-se que o arranjo formado para alcançar os objetivos distribuídos competências entre vários atores de mesma estatura institucional. O MPDG, embora tenha competência por meio da STI, para coordenar, supervisionar e orientar as atividades relacionadas a governo digital (Decreto 8.578/2015, art. 32, I, b) e da Seges, para coordenar, gerenciar e prestar apoio técnico a projetos especiais de modernização da gestão pública (Decreto 8.578/2015, art. 26, IV), não tem a força necessária para impor aos órgãos e entidades da APF uma agenda alinhada com os objetivos da PGD e da EGD.*

394. *Os desafios para alinhar os objetivos dos órgãos com os da EGD são significativos. É necessário que cada órgão elabore ou atualize o seu PDTI para estar em conformidade com a EGD. Para isso, é necessário que os órgãos estabeleçam um Comitê de Governança Digital e que este comitê delibere sobre os objetivos a serem alcançados. Ademais, registre-se que a atualização do PDTI também tem uma periodicidade a ser observada, não é imediata, o que pode impactar as metas previstas pela EGD.*

395. *Também, os objetivos estratégicos dos órgãos não necessariamente estarão alinhados aos objetivos da EGD, podendo inclusive serem conflitantes. Os órgãos têm o seu Planejamento Estratégico Institucional (PEI), que é superior e orientador do Planejamento Estratégico de TI (PETI) e/ou Plano Diretor de TI. Assim, nada impede que os órgãos tenham em seus PEIs outros objetivos e prioridades que não sejam a digitalização de serviços, ou que tenham como objetivo aprimorar o atendimento presencial. Desta forma, mostra-se particularmente difícil alinhar um PDTI organizacional a dois instrumentos superiores (PEI e EGD) se os órgãos não tiverem em seus planos estratégicos institucionais a digitalização de serviços públicos.*

396. *Outra evidência de que os órgãos atuam de forma desvinculada dos objetivos da EGD é não haver orçamento previsto para as suas ações, conforme apontado pelo MPDG na Nota Técnica Conjunta 30 (peça 52, p. 3-4), em resposta aos itens 1.1 e 1.2 do OFR 7-143/2016-Sefti (peça 42, p. 1). Cada órgão deverá ter em seu orçamento próprio os recursos necessários para o atingimento das metas da EGD, que são negociados independentemente da atuação da STI/MPDG ou da Seges/MPDG.*

397. *Tal situação procurou ser mitigada pelo MPDG por meio da assinatura de Planos de Trabalho (peça 105) com diversos órgãos, nos quais eles se comprometem a cumprir determinadas metas alinhadas à EGD em troca da alocação de Analistas de Tecnologia da Informação (ATIs). Trata-se de iniciativa inteligente e inovadora pois, ao mesmo tempo que induz o alcance de objetivos, oferece recursos capazes de alcançá-los. Saúda-se também o fato de tais planos terem sido firmados pelos secretários-executivos dos órgãos, dando aos planos maior envergadura. No entanto, tem eficácia limitada, pois se trata de mera transação que não avança em projetos estruturantes, não impõe maiores sanções em caso de descumprimento das metas (há dúvidas sobre a possibilidade de desalocar os servidores) e, quando não houver mais servidores ATI a serem cedidos, termina o poder de negociação do MPDG.*

398. *A limitada capacidade para resolução de conflitos entre os demais órgãos da APF constitui-se em outra evidência de que o arranjo institucional liderado pelo MPDG carece de força sobre os outros órgãos. Embora a STI/MPDG tenha afirmado ser a responsável pela resolução de conflitos (peça 52, p. 5, seção 1.5), não parece razoável supor que uma secretaria de um escopo específico de atuação como ela tenha as condições para atuar no âmbito executivo de outros órgãos, em temas que fogem à sua especificidade.*

399. *Um dos conflitos recorrentes entre os órgãos diz respeito ao compartilhamento de informações. Conforme analisado no achado sobre integração de dados (subtítulo 3.7), um dos entraves à troca de informação entre os órgãos é a divergência de entendimento sobre a possibilidade de compartilhamento, no que o MPDG não foi capaz de resolver com o seu poder normativo. Foi necessária a edição do Decreto 8.789/2016 para eliminar a necessidade de assinatura de acordos e dar especificidade sobre os dados da SRFB e da PGFN.*

400. *Neste sentido, também cabe destacar que a Dataprev, no Memorando 68/2016, citou o estabelecimento de um modelo de governança para gestão dos dados disponíveis na APF como um dos desafios a serem enfrentados para a evolução das políticas públicas digitais (peça 78, p. 4).*

401. *Sobre as empresas públicas, aliás, reside outro fator preponderante. Sabe-se que muitos sistemas e serviços estruturantes estão sob sua tutela, bem como grande parte das informações e cadastros dos cidadãos. Some-se a isso o fato de que grande parte das organizações públicas possui quadros insuficientes de profissionais de TI (Acórdão 1.200/2014-TCU-Plenário) e passa-se a perceber claramente a importância do adequado direcionamento da atuação das empresas públicas para o sucesso das iniciativas digitais. Ambas as empresas, porém, estão vinculadas ao Ministério da Fazenda, o qual possui prioridades próprias e que nem sempre podem estar alinhadas da melhor forma com a estratégia digital do governo como um todo, podendo, inclusive, conflitar no que tange à alocação de recursos e priorização de atividades.*

402. *Uma estrutura de governança adequada é fundamental para o alcance dos objetivos a que uma política pública se propõe. Governança diz respeito a estruturas, funções, processos e tradições organizacionais que visam garantir que as ações planejadas sejam executadas de tal maneira que atinjam seus objetivos e resultados de forma transparente, buscando efetividade e economicidade (peça 79, p. 30-31).*

403. *Considerando o Referencial Básico de Governança do TCU, ilustrado abaixo, a execução da PGD está a cargo das gestões tática e operacional, por meio da STI. Não há estrutura de governança designada para atuar no papel das instâncias internas de governança (Alta Administração, Conselho ou instâncias internas de apoio) com abrangência interministerial, sendo atribuído ao MPDG somente o papel de coordenar a formulação, monitoramento, avaliação e revisão da EGD, conforme o art. 7º do Decreto 8.638/2016.*

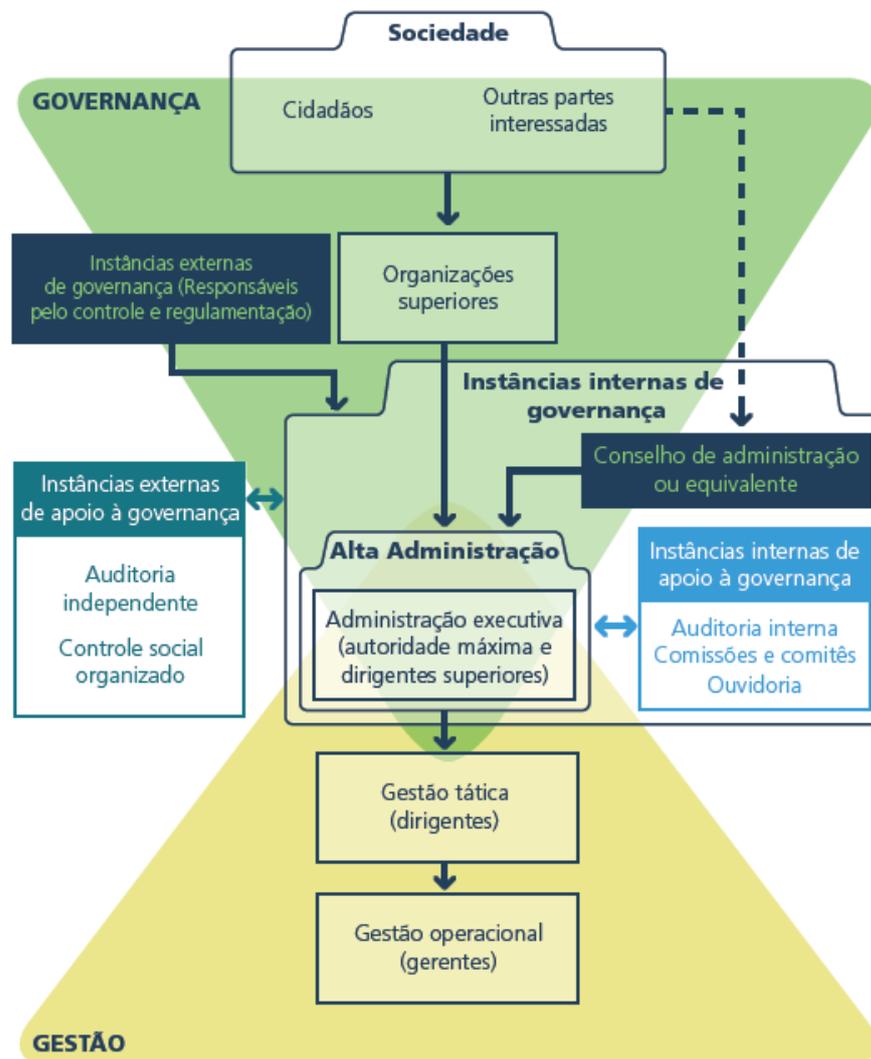


Figura 11 – Sistema de Governança em órgãos e entidades da administração pública (peça 79, p. 28)

404. A gestão tática é realizada pelo MPDG por meio de sua STI. No âmbito de cada órgão finalístico, é realizada pelos Comitês de Governança Digital, conforme explicado no Referencial Básico de Governança (peça 79, p. 30):

A **gestão tática** é responsável por coordenar a gestão operacional em áreas específicas. Os dirigentes que integram o nível tático da organização (p. ex. secretários) são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura.

405. Cumpre notar que a função tática da STI/MPDG é realizada de modo transversal. Como Órgão Central do Sisp, ela tem as seguintes competências, entre outras, estabelecidas pelo Decreto 7.579/2011 no seu art. 4º:

I - orientar e administrar os processos de planejamento estratégico, de coordenação geral e de normalização relativos aos recursos de tecnologia da informação abrangidos pelo SISP;

II - definir, elaborar, divulgar e implementar, com apoio da Comissão de Coordenação, as políticas, diretrizes e normas gerais relativas à gestão dos recursos do SISP e ao processo de compras do Governo na área de tecnologia da informação;

406. Neste aspecto, a atuação da STI/MPDG como órgão central se aproxima do papel de Alta Administração descrito no Referencial Básico de Governança, porém sem a estatura institucional correspondente (peça 79, p. 30):

A administração executiva é responsável por avaliar, direcionar e monitorar, internamente, o órgão ou a entidade. A autoridade máxima da organização e os dirigentes superiores são os agentes públicos que, tipicamente, atuam nessa estrutura. De forma geral, enquanto a autoridade máxima é a principal responsável pela gestão da organização, os dirigentes superiores (gestores de nível estratégico e administradores executivos diretamente ligados à autoridade máxima) são responsáveis por estabelecer políticas e objetivos e prover direcionamento para a organização. (grifou-se)

407. *Outro aspecto importante de se observar no papel do Sisp neste arranjo institucional é a sua abrangência. A influência da STI/MPDG como órgão central se limita às áreas e assuntos de TI dos demais órgãos, envolvendo as áreas finalísticas dos órgãos de maneira indireta por meio de seus dirigentes de TI. Desta forma, mesmo que considerássemos a sua atuação como administração executiva da PGD pelo fato de ser o órgão central do Sisp, a sua atuação careceria de força para atuar diretamente na agenda de prioridades das unidades finalísticas, responsáveis finais pela consecução dos objetivos da PGD.*

408. *É importante salientar que é recente o arranjo institucional em que a STI/MPDG detém o papel preponderante na condução da política de governo digital. Anteriormente, este papel cabia ao Comitê Executivo de Governo Eletrônico (Cege), criado pelo Decreto s/nº, de 18/10/2000, no início do programa de governo eletrônico e extinto com a publicação da PGD pelo Decreto 8.638/2016.*

409. *O Cege poderia ser considerado uma instância de governança de administração executiva constituído da competência e força necessárias para fazer avançar a PGD. Integravam o comitê:*

I - o Chefe da Casa Civil da Presidência da República, que o presidirá;

II - os Secretários-Executivos dos Ministérios;

III - o Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores;

IV - o Subchefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República;

V - o Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa;

VI - o Subsecretário-Geral da Secretaria-Geral da Presidência da República;

VII - o Secretário de Avaliação, Promoção e Normas da Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República;

VIII - o Procurador-Geral da União.

IX - o Subcorregedor-Geral da Corregedoria-Geral da União.

X - o Diretor-Presidente do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação.

410. *Como é possível verificar pela sua composição, o Cege dispunha dos mais altos dirigentes dos órgãos e entidades da APF, todos com força política e competências normativas para influenciar as prioridades dos órgãos a eles vinculados. Em apoio ao Cege, ainda foram instituídos oito Comitês Técnicos para coordenar e articular o planejamento e as ações em assuntos específicos.*

411. *Entretanto, o TCU já apontava em auditoria a inoperância desta estrutura de governança em 2006, conforme pode ser observado pela leitura do relatório de auditoria que deu suporte ao Acórdão 1.386/2006-TCU-Plenário:*

3.3. Devido à falta de reuniões periódicas do CEGE, as diretrizes e discussões não são formalizadas em resoluções, que seriam assinadas pelo Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República. Esse problema pode ser decorrente da falta de iniciativa da Casa Civil e/ou da Secretaria-Executiva do Comitê para convocar esses encontros.

3.6. Nesse sentido, também os grupos focais dos gestores de portais consideraram que a falta de reuniões do CEGE prejudica a disseminação das diretrizes do Programa Governo Eletrônico, o

que acarretaria a falta de documentos formais para embasar ações nos órgãos da APF. Não haveria, por exemplo, respaldo político para os técnicos implementarem as medidas decididas nessas instâncias de discussão, ao retornarem das reuniões dos Comitês Técnicos, em vista da inexistência de resoluções formais.

3.14. No curto prazo, percebe-se a perda de coordenação política com relação ao Programa, que estaria a cargo da Casa Civil da Presidência da República. Conseqüentemente, o papel de suporte interno a projetos de governo eletrônico, que caberia aos secretários-executivos dos ministérios (integrantes do CEGE, juntamente com outras autoridades), também fica comprometido, com reflexos negativos na gestão administrativa.

3.16. Assim, a inexistência da coordenação política em nível estratégico pela Casa Civil, representada pelo CEGE, enfraquece a função mobilizadora de coordenação do Programa, que acaba sendo de responsabilidade somente da SLTI. Além disso, a falta de inserção política do tema na agenda do Governo Federal conduz à redução de recursos para investimentos e capacitação de servidores em temas ligados a governo eletrônico.

3.17. No médio e longo prazos, há o risco de enfraquecimento da cultura de governo eletrônico nos órgãos da APF, devido à falta de suporte de atores do nível estratégico no âmbito de cada organização. Os progressos podem ficar à mercê de esforços e interesses pessoais de determinados gestores, e, não necessariamente, como resultado de ação de suporte e mobilização centralizada a partir da coordenação do Programa. (grifou-se)

412. Ao ser questionada sobre a atuação do órgão responsável pela condução da PGD, a STI/MPDG comentou que o Cege não vinha atuando há alguns anos e, com a sua extinção, a sua atribuição foi absorvida por ela enquanto órgão central do Sisp (peça 52, p. 7).

413. Verifica-se, portanto, que uma instância de governança superior foi suprimida, tendo as suas atribuições assumidas por um ministério de mesma hierarquia organizacional que os demais na APF, sem que fossem dadas condições adicionais para dar prosseguimento aos projetos e ações necessários. Embora o Cege não tenha sido totalmente eficaz durante o tempo em que permaneceu vigente, a existência de uma instância superior capaz de realizar a articulação, a coordenação e a promoção de ações nos órgãos finalísticos é uma realidade em diversos países com bons índices de desempenho em governança digital, além de ser uma recomendação de organismos supranacionais como a OCDE e a Unesco.

414. A OCDE recomenda que, no desenvolvimento de suas estratégias de governo digital, os governos devem assegurar liderança e compromisso político às estratégias, por meio da combinação de esforços com vistas a promover a colaboração e coordenação interministerial, definir prioridades e facilitar o engajamento de órgãos relevantes em todos os níveis de governo, perseguindo uma agenda comum (peça 75, p. 7).

415. Conforme a OCDE, o suporte político é crítico para o sucesso de uma agenda de transformação digital. Os elaboradores de políticas públicas devem envolver e assegurar o compromisso do topo da liderança política (“Head of Government”, nos termos da OCDE) como agentes da mudança, em todos os estágios de implementação das iniciativas de governo digital. A OCDE também sugere que os melhores resultados nas iniciativas de transformação digital aparecem quando estão ligados a reformas de alto nível no setor público.

416. Por sua vez, a Unesco apresentou, na sua publicação e-Government Toolkit for Developing Countries, um plano de ação recomendado para iniciativas de governo digital, o qual inclui o estabelecimento de uma organização superior. No entendimento da Unesco, para uma visão integrada em nível nacional se tornar realidade, é importante ter um órgão de cúpula com a competência para formular estratégias, garantir e monitorar a efetividade da implementação do governo digital (peça 73, p.27).

417. Em seu estudo Digital Government in Chile, a OCDE informa que países considerados casos de sucesso em suas iniciativas de governo digital, como Austrália, Japão, Portugal, Reino Unido, Estados Unidos e Uruguai colocaram o seu órgão de governança no centro de governo, refletindo arranjo institucional que alça a agenda de governo digital ao mais alto nível político do

país. Por seu turno, o Uruguai estabeleceu uma agência independente para mitigar o risco de descontinuidade das iniciativas no caso de alternância presidencial (peça 84, p.29).

418. Outros países têm uma configuração semelhante à do Brasil. Canadá, Dinamarca e Espanha têm o órgão responsável pelas iniciativas de governo digital sob um ministério que está no mesmo nível hierárquico dos demais. Neste mesmo estudo, entretanto, a OCDE encontrou essa configuração em apenas um caso considerado de sucesso – a Estônia – ainda assim considerando que o órgão de governança de TI trabalhava em estreita colaboração com o escritório do Primeiro Ministro (peça 84, p. 31)

419. No Brasil, o efeito do arranjo institucional existente da política de governo digital pode ser sentido na falta de integração de iniciativas correlatas. Exemplo disso é a existência de várias políticas públicas envolvidas no tema de forma descoordenada, conforme demonstrado nos parágrafos que discorrem sobre integração de políticas públicas (subtítulo 3.5).

420. A necessidade de articulação entre os órgãos envolvidos também leva a um atraso na execução das iniciativas. Uma vez que em cada órgão é preciso alinhar objetivos estratégicos, priorizar ações, negociar e obter recursos orçamentários e mobilizar recursos humanos, a tendência é o alargamento dos prazos para a realização de projetos e para o atingimento das metas da EGD.

421. Outro efeito indesejado da falta de articulação no nível estratégico dos órgãos é a falta de visão sistêmica sobre as iniciativas e sobre os benefícios gerados pela digitalização dos serviços públicos. A falta de um projeto de governo que conecte as iniciativas tem o potencial de impedir a sinergia entre os investimentos dos órgãos, de forma que iniciativas esparsas não se beneficiam mutuamente, o que poderia gerar ganhos de eficiência no uso dos recursos públicos.

422. Neste aspecto, a questão orçamentária indica também a necessidade de uma instância de governança envolvida no tema de governo digital que seja supraministerial. A utilização de TI tem potencial para gerar ganhos de escala de forma significativa, e quanto maiores forem as soluções padronizadas que sirvam a vários órgãos na APF, maiores serão os ganhos, em termos de recursos e tempo. A criação de infraestruturas tecnológicas para o compartilhamento de informações ou autenticação da identidade dos cidadãos, por exemplo, são demandas que perpassam vários órgãos e podem beneficiar muitos cidadãos com as mesmas dificuldades. O MPDG não tem orçamento para projetos estruturantes relacionados a governo digital.

423. Ainda no aspecto orçamentário, é importante notar que a intervenção de uma instância de governança supraministerial pode gerar economia para o estado por meio de incentivos à integração de dados e serviços, o que não aconteceria se a situação fosse deixada apenas no âmbito dos ministérios (peça 77, p. 3).

424. Isso ocorre quando um órgão repassa os seus custos de maneira indireta para outro órgão: ao invés de obter dados diretamente da administração pública, um órgão solicita ao cidadão que apresente documentos, o que gera uma demanda nos órgãos emissores de documentos; o órgão que pede documentos economiza na integração, mas o emissor precisa dedicar mais pessoas para atender à demanda; como o custo do atendimento ao cidadão tende a ser maior que o custo de integração, o custo total para o Estado é maior. Com uma instância superior que tenha uma visão sistêmica do orçamento e dos processos de trabalho, isto poderia ser evitado.

425. Ademais, a visão sistêmica sobre as iniciativas estratégicas de TI pode apoiar a otimização do provimento de serviços, por meio de priorização mais adequada da alocação de recursos e da contratação de bens e serviços, seja por meio das empresas públicas, seja por meio do mercado privado. Quando tais decisões são tomadas individualmente, por cada ministério, o arranjo resultante pode muitas vezes relevar-se contrário ao interesse público.

426. Como exemplo de disfunção resultante da falta de governança superior sobre a TI pública, pode-se citar a questão dos preços praticados por empresas públicas, assunto que vem sendo objeto de encaminhamentos frequentes por parte do Tribunal (Acórdãos 2.393/2013 e 716/2016, ambos do plenário). Quando tais preços superam demasiadamente os preços do

mercado privado, as organizações públicas naturalmente recorrem ao mercado privado, porém, muitas vezes de maneira individual e isolada e em busca de soluções para necessidades comuns a vários órgãos. As empresas públicas, por sua vez, perdem receita, o que, no limite, tem contribuído para resultados operacionais negativos que, no passado, foram resolvidos por meio de aportes do Tesouro Nacional. Assim, o erário tem pago duas ou mais vezes pela mesma solução: por meio de contratações de sistemas e soluções repetidas, com prejuízo da economia de escala e da integração, e também por meio da realização de aportes para solucionar desequilíbrios ocorridos na gestão das empresas públicas. Os ganhos de eficiência não se limitam apenas aos aspectos orçamentários de um encontro de contas. Uma política de governo digital tem o potencial também de induzir a melhoria dos processos de trabalho da administração pública. Transformar serviços públicos presenciais em digitais não diz respeito somente à informatização da burocracia, mas pressupõe o redesenho da forma como se dá a interação do cidadão com o Estado e do Estado com ele mesmo.

427. *Neste sentido, a capacidade de promover o redesenho de processos de trabalho que compõem um serviço público e que podem atravessar os limites dos ministérios somente pode ser atribuída a uma instância que tenha as condições políticas e institucionais adequadas para engajar os órgãos em uma agenda comum. Além disso, o redesenho de processos não é uma agenda de TI somente, mas também, e principalmente, das áreas finalísticas dos órgãos.*

428. *Outro ponto que não pode ser ignorado sobre esse aspecto decorre do fato de que muitos ministérios e empresas públicas serem dirigidos por grupos políticos distintos, com orientações e objetivos diferentes. Com isso, muitas vezes a busca por soluções pode trilhar caminhos separados e por vezes conflitantes. Com efeito, a solução para esse tipo de questão passa, necessariamente, pela governança de nível superior sobre a TI pública.*

429. *Desta forma, não é possível atribuir apenas à STI/MPDG a competência para avaliar, direcionar e monitorar a melhoria da eficiência da gestão da APF por meio da PGD e da EGD. De fato, em resposta aos questionamentos desta auditoria, aquela secretaria comentou que existem iniciativas vinculadas à modernização da gestão, específicas para a melhoria de processos de trabalho, sob responsabilidade da Seges/MPDG (peça 53, p.11).*

430. *Entretanto, seria preciso que essas atuações fossem coordenadas, o que não está ocorrendo de forma sistemática. Em resposta a questionamento desta auditoria, a Seges/MPDG informou que, em relação às iniciativas da PGD/EGD, somente participa da iniciativa do Portal de Serviços por meio de oficinas com os órgãos para promover a atualização do portal (peça 64, p. 3).*

431. *Cabe salientar que o MPDG vislumbra a necessidade da presença de uma instância superior para coordenar a agenda de modernização centrada nos princípios do governo digital. Em entrevistas com os gestores da STI e da Seges, comentou-se sobre o projeto da Plataforma de Cidadania Digital, no qual se pretende estabelecer meios para uma ação integrada quanto à disponibilização de informações, solicitação eletrônica e acompanhamento de serviços públicos e oferta direta de serviços públicos digitais (peça 116).*

432. *Embora o projeto se encontre em fase de proposta e análise de viabilidade técnica (peça 64, p. 6), verifica-se que ele contém aspectos relevantes capazes de promover a efetividade de políticas públicas voltadas a governo digital. Além de demonstrar um trabalho coordenado entre STI/MPDG e Seges/MPDG, o que dá maior abrangência ao escopo da iniciativa, o projeto pretende endereçar assuntos como automação de processos finalísticos, integração de sistemas e bases de dados e autenticação única do cidadão para o consumo de serviços públicos digitais. Porém, ao destacar que será necessário estabelecer um Comitê Gestor Interministerial, sob o comando central da Casa Civil da Presidência da República, coordenação executiva do MP e participação dos titulares das secretarias executivas dos demais órgãos, demonstra-se que o projeto requer o nível de governança exigido para tais iniciativas (peça 64, p.5).*

433. *De fato, a Casa Civil detém condições normativas e políticas para coordenar e integrar a agenda da APF, conforme se observa das suas competências (Lei 10.683/2003, art. 2º, I, “a” e “d”). A sua participação direta na promoção da política de governo digital tem o potencial de dar*

a prioridade necessária aos recursos e iniciativas exigidos para a realização dos benefícios previstos.

434. Devido ao quadro encontrado quanto à governança da PGD, será proposta recomendação à Casa Civil que adote medidas para atribuir competências executivas a uma estrutura de governança superior com capacidade de influenciar as prioridades e projetos dos órgãos finalísticos, inclusive do ponto de vista orçamentário, com vistas a coordenar iniciativas comuns e direcionar os esforços em prol dos objetivos da PGD, os quais estão profundamente alinhados à modernização do estado e à redução da burocracia, dotando-a com orçamento para realizar projetos estruturantes para a Administração Pública Federal. Além disso, também será proposta à Casa Civil que defina um mecanismo de Governança de Dados que seja capaz de arbitrar as questões e disputas relativas à integração de dados e à economicidade no provimento de serviços públicos digitais.

Causas

- a) As instâncias de governança existentes anteriormente não eram atuantes e foram suprimidas pela política de governo digital;
- b) O MPDG, por meio de sua STI, possui capacidade limitada para direcionar as ações dos órgãos finalísticos;
- c) Na política de governo digital, não há uma instância de governança com as condições necessárias para direcionar os recursos e priorizar as iniciativas com vistas a atingir os seus objetivos e metas.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Dificuldade para resolver conflitos entre os órgãos na execução das iniciativas de governo digital;
- b) Atraso na execução de iniciativas de governo digital que envolvam mais de um órgão;
- c) Falta de integração das iniciativas relativas a governo digital;
- d) Falta de visão sistêmica sobre os benefícios gerados pela digitalização dos serviços públicos;
- e) Falta de uma agenda comum que promova a sinergia entre as iniciativas governamentais.

Conclusão

435. A importância da política de governo digital, prevista no PPA, requer uma instância de governança com capacidade para engajar os diversos órgãos envolvidos na sua consecução. As instâncias de governança que existiam anteriormente não eram atuantes e o arranjo atual tem capacidade limitada de atuação.

436. Os benchmarks internacionais indicam que para alcançar os benefícios previstos em um governo digital é necessário prover a liderança e o compromisso político adequados na estrutura de governança institucional.

437. As iniciativas de governo digital, por sua transversalidade, demandam projetos estruturantes, análises orçamentárias abrangentes e resolução de conflitos entre os órgãos, o que requer o envolvimento de uma instância com competência supraministerial e condição política para direcionar os esforços comuns.

Propostas de encaminhamento

438. Diante do exposto, propõe-se recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que adote medidas para:

438.1. atribuir competências a uma instância administrativa com capacidade de influenciar as prioridades e projetos dos órgãos finalísticos no que tange a governo digital, inclusive do ponto de vista orçamentário, com vistas a coordenar iniciativas comuns e direcionar os esforços em prol dos objetivos da Política de Governança Digital, dotando-a com orçamento e capacidade para coordenar, realizar ou apoiar projetos estruturantes para a Administração Pública Federal, com vistas à modernização do estado e à redução da burocracia;

438.2. *atribuir competências de Governança de Dados a uma instância administrativa que seja capaz de:*

438.2.1. *arbitrar as questões relativas ao compartilhamento de informações, no que diz respeito à normatização, coordenação de iniciativas e resolução de conflitos acerca das informações de posse da Administração Pública Federal, em adição às competências definidas no art. 10, caput, do Decreto 8.789/2016 e para viabilizar o cumprimento do disposto no art. 4º, inciso V, do Decreto 8.638/2016;*

438.2.2. *arbitrar as questões relativas à economicidade no provimento de serviços públicos digitais, no que diz respeito à normatização e supervisão do modelo de custeio para os serviços de integração de dados consolidado entre demandantes, gestores, custodiantes e empresas públicas prestadoras de serviços de TI.*

Benefícios esperados

a) *Maior celeridade na execução das iniciativas de governo digital que envolvam mais de um órgão;*

b) *Resolução de conflitos e maior sinergia entre as iniciativas dos órgãos do Poder Executivo Federal;*

c) *Otimização dos recursos destinados à modernização do estado;*

d) *Melhor accountability sobre a política de governo digital.*

4. Plataformas digitais e participação social

439. *Este capítulo visa apresentar exemplos de plataformas digitais que viabilizam a participação social em políticas públicas juntamente com dados de efetivo uso pela sociedade e de adesão por agentes políticos, de forma a avaliar sua atual eficácia.*

440. *Por restrição de tempo e recursos, o aspecto de participação social em governo digital não constava do escopo da presente fiscalização. Não obstante, este tema ganhou relevo durante as visitas à Câmara dos Deputados em virtude do valor dado ao tema por esta casa legislativa que se reflete nas iniciativas por ela implementadas para sua promoção, como o Portal e-Democracia, o Wikilegis e o LabHacker com seus Hackathons.*

441. *Analisando dados sobre uso efetivo de plataformas digitais de participação social como o e-Democracia, chamou a atenção da equipe de auditoria o potencial ainda subutilizado dessas soluções, o que motivou o registro do achado relatado no subtítulo 4.1.*

4.1 Plataformas digitais podem intensificar a participação social em políticas e serviços públicos

442. *A adesão da sociedade e dos agentes políticos a plataformas digitais de participação social para formulação de políticas e serviços públicos é baixa, embora haja boas plataformas a sua disposição.*

Critérios

a) *Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), arts. 24, I, VI, IX, e 25, V;*

b) *Decreto 8.638/2016 (PGD), arts. 3º, VII, 4º, II, e 6º, II;*

c) *Portaria MPDG 68/2016 (Estratégia de Governança Digital), eixo Participação Social;*

d) *OCDE, 2014. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies;*

e) *ONU, 2014. United Nations E-Government Survey;*

f) *ONU, 2016. United Nations E-Government Survey.*

Análise das evidências

443. *Em razão da natureza do parlamento, as soluções de tecnologia da informação e comunicação das casas do Congresso Nacional voltadas diretamente à sociedade visam, principalmente, propiciar o acompanhamento das atividades legislativas e promover a participação social em políticas públicas, em especial quando envolvem elaboração de projeto de lei.*

444. *Ou seja, no âmbito do Legislativo, não há preponderância de prestação de serviços públicos diretamente à sociedade como no caso de órgãos e autarquias do Poder Executivo, a exemplo do MEC, com os programas de financiamento de estudos, e do INSS, com aposentadoria e seguridade social.*

445. *Por este motivo, os investimentos em TI na Câmara dos Deputados e no Senado Federal orientam-se, principalmente, no sentido de melhoria dos seus processos internos, de transparência em sua atuação e de promoção da participação social.*

446. *Seguindo esta diretriz, os referidos órgãos criaram suas plataformas digitais para participação social: e-Democracia, na Câmara dos Deputados²⁷, e e-Cidadania, no Senado Federal²⁸.*

447. *Apesar das particularidades da solução de cada casa legislativa, é possível enxergar funcionalidades comuns a essas plataformas:*

447.1. *fórum de discussão: permite discussão livre pela sociedade sobre determinado assunto;*

447.2. *evento interativo: permite interação da sociedade com representantes do órgão (parlamentares, comissões temáticas, etc.);*

447.3. *construção colaborativa de projetos de lei: permite contribuições da sociedade para projetos de lei de forma mais estruturada, com registro de comentários ou sugestões de redação alternativa para determinados dispositivos do projeto de lei.*

448. *Além destas ferramentas de participação social, a Câmara vem promovendo eventos conhecidos como Hackathons que, segundo o sítio LabHacker, vinculado ao órgão²⁹, reúnem “hackers, programadores, desenvolvedores e inventores para criar projetos que transformem informações de interesse público em soluções digitais, acessíveis a todos os cidadãos”. No caso do SF, foi encontrado o Projeto de Resolução do Senado 83/2013³⁰ que visa instituir o evento “Hackathon – Senado Federal”. Desde 26/3/2015, este projeto aguarda decisão da Comissão (Mesa) Diretora.*

449. *Importa ainda registrar que existem iniciativas similares também no âmbito do Poder Executivo Federal, como as plataformas Participabr (www.participa.br), da Secretaria-Geral da Presidência da República, Pensando o Direito (pensando.mj.gov.br) do MJ, e o Hackathon de Participação no Combate à Corrupção (www.justica.gov.br/labpi), também do MJ.*

450. *Um significativo exemplo de participação social por meio de plataformas digitais no processo legislativo brasileiro é identificado na elaboração da Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet). A proposta, que resultou na publicação desta lei, foi debatida por meio das plataformas Pensando o Direito, e-Democracia e e-Cidadania, além das audiências públicas tradicionais. O relator do então Projeto de Lei 5.403/2001 do SF, Deputado Alessandro Molon, destacou em seu voto as sugestões da sociedade acatadas por ele indicando a respectiva fonte, tendo sido e-Democracia a origem de parte delas (peça 93, p. 37).*

451. *Outro caso de destaque mencionado pela Câmara dos Deputados foi o do Projeto de Lei de Inclusão de Pessoa com Deficiência, relatado pela Dep. Mara Gabrilli, e que passou seis meses em consulta pública na plataforma e-Democracia (peça 100, p. 22).*

452. *Ao ser questionada sobre a matéria, a Câmara dos Deputados indicou outros casos em que tecnologias de informação e comunicação possibilitaram participação social no processo legislativo e interação do cidadão com parlamentares (peça 100, p. 19-22).*

453. *Não obstante, pelas estatísticas de uso das plataformas digitais e-Democracia, e-Cidadania, Pensando o Direito e Participabr, percebe-se que a quantidade de pessoas efetivamente opinando em políticas públicas por meio dessas soluções é relativamente baixa.*

²⁷ <http://edemocracia.camara.gov.br>.

²⁸ <https://www12.senado.leg.br/ecidadania>.

²⁹ (<http://labhackerd.net/hackathon.html>)

³⁰ <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/115352?o=d>, em 15/8/2016.

454. *Como base de comparação, considerando os desafios de inclusão digital do país, do todo da população brasileira serão considerados somente os aproximadamente 40 milhões de usuários de internet que utilizaram serviço de governo eletrônico recentemente, conforme pesquisa TIC Domicílios 2014 (peça 87, p. 355).*
455. *No caso do e-Democracia, pela estatística de usuários por unidade da federação, tem-se que a quantidade total de usuários cadastrados nesta plataforma é de aproximadamente 40 mil (peça 91, p. 1), que representa apenas 0,1% da base previamente definida para comparação. E entre os projetos de lei atualmente disponíveis para contribuições de forma estruturada nesta plataforma, existe um com mais de 400 propostas registradas oriundas da sociedade (projeto que trata de proteção de dados pessoais), porém os demais possuem quinze ou menos propostas (peça 91, p. 2).*
456. *No caso do Participabr, existem pouco mais de 20 mil usuários cadastrados (peça 91, p. 3), o que representa cerca de 0,05% do quantitativo de cidadãos que utilizaram serviço de governo eletrônico recentemente, conforme a TIC Domicílios.*
457. *Pelos dados de participação social disponibilizados pela plataforma Pensando o Direito do MJ na discussão do projeto de lei do Marco Civil da Internet (peça 91, p. 7-12), mesmo assumindo que cada comentário (1.109) foi feito por usuário distinto, isto corresponde a menos de 0,003% da quantidade de usuários de internet que utilizaram algum serviço público recentemente.*
458. *E mesmo o número mais expressivo de usuários (1.243.021) que opinaram em consulta pública pela plataforma e-Cidadania do Senado Federal (peça 91, p. 6) representa apenas cerca de 3,1% da base comparativa.*
459. *Do outro lado, a interação de parlamentares com a sociedade por meio das referidas plataformas digitais também parece ser relativamente baixa. Conforme matéria vinculada na imprensa³¹, somente 8% dos deputados usaram o Wikilegis (wikilegis.labhacker.cd.net) para receber sugestões da sociedade acerca de projetos de lei em tramitação na CD. O Wikilegis, cabe esclarecer, é um sítio vinculado ao e-Democracia que permite contribuição estruturada no texto de projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados.*
460. *Enxerga-se, então, a formação de círculo vicioso (relação mútua de causa-e-efeito) entre o baixo engajamento da população por meio de plataformas digitais de participação social e a pequena adesão de parlamentares e demais agentes políticos e públicos a esses canais de interação com a sociedade.*
461. *O cidadão não se sente motivado a participar da formulação de políticas públicas por meio digital por não perceber o seu impacto na atuação de seus representantes e governantes, e os parlamentares e agentes políticos e públicos, por sua vez, não se valem destes meios de interação com a sociedade pelo reduzido público alcançado.*
462. *Ademais, a divulgação destes meios de participação social parece ser limitada.*
463. *A plataforma e-Democracia, por exemplo, é divulgada primordialmente por meio dos canais operados pela própria CD, como sua rádio e TV, seu portal de internet, suas contas em redes sociais, entre outros (peça 100, p. 11).*
464. *Além disso, em pesquisa ao sítio eletrônico Portal Brasil (www.brasil.gov.br), realizada em 1/8/2016, foram encontradas somente seis notícias mencionando esta solução de participação social (peça 92, p. 2-3), sendo quatro matérias de 2014, uma de 2013 e uma de 2012. Em outra consulta, foram encontradas somente duas referências ao Portal e-Cidadania do Senado Federal (peça 92, p. 1), sendo uma notícia de 2013 e uma de 2012.*
465. *A divulgação das plataformas do Poder Executivo Federal também parece recair primordialmente sobre seus órgãos gestores, havendo limitada colaboração de outros entes.*

³¹ <http://fernandorodrigues.blogosfera.uol.com.br/2016/06/27/so-8-dos-deputados-aderem-a-site-da-camara-para-participacao-social/>, em 15/8/2016.

466. *Ao pesquisar pelo termo “pensando o direito” no Portal Brasil, foram encontrados 23 resultados (peça 92, p. 4), porém somente uma notícia de 2013 divulgava a plataforma digital de participação social do MJ.*
467. *Entre as soluções analisadas, a plataforma Participabr foi a mais divulgada pelo Portal Brasil. Foi criado inclusive um marcador próprio para identificar conteúdos com referência a ela. Mesmo assim, foram somente 23 matérias entre 2013 e 2015 (peça 92, p. 5-9), ou seja, não foi encontrada nenhuma matéria recente a referenciando.*
468. *Entende-se que participação social na vida pública por meio eletrônico é motivada por diferentes fatores como ambiente social e educacional, inclusão digital, entre outros, e sua análise encontra-se fora do escopo desta fiscalização.*
469. *Não obstante, pelas informações levantadas no curso desta auditoria, é possível apontar duas razões que influenciam no volume de participação social por meio digital. Uma é a questão da divulgação das soluções de tecnologia da informação e comunicação existentes para esta finalidade. Outra, que guarda relação com a primeira, é o círculo vicioso “baixa participação social/baixa adesão de agentes políticos e públicos às plataformas digitais”.*
470. *Pelo exposto, será proposta recomendação à Casa Civil da Presidência da República, em virtude das competências recebidas da sua extinta Secretaria de Comunicação Social, por meio da Medida Provisória 726/2016, art. 6º, VIII, que avalie a oportunidade e a conveniência de intensificar a divulgação aos cidadãos das plataformas digitais disponíveis de participação social, a exemplo dos portais Participa.br, e-Cidadania e e-Democracia, por meio dos canais de contato com a sociedade já mantidos pelos órgãos e demais entes do Poder Executivo Federal.*
471. *Cabe destacar que não há intenção de provocar gastos significativos de recursos para atendimento desta recomendação. O que se imagina é o aproveitamento dos diversos meios de comunicação já existentes entre o Poder Executivo Federal e a sociedade, como portais de internet dos entes públicos, contas oficiais em redes sociais, programas institucionais de rádio e TV, postos para atendimento presencial, etc., para promoção das referidas plataformas digitais. O material de divulgação pode, inclusive, ser requisitado ao órgão gestor da solução de TI, que provavelmente dele já dispõe.*
472. *Acredita-se que a colaboração mútua entre as instituições do Estado brasileiro pode intensificar, com baixo custo, a divulgação destes importantes meios de interação com a sociedade e, conseqüentemente, alavancar a participação social.*
473. *Adicionalmente, será recomendado o encaminhamento de cópia do acórdão resultante desta fiscalização, e também do relatório e do voto que o fundamentarão, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Conselho Nacional de Justiça.*
474. *Com esta ação, pretende-se induzir iniciativas conjuntas dos Poderes da União visando a promoção da participação social em meio digital, em homenagem aos princípios da harmonia entre os Poderes e do interesse público. Adicionalmente, espera-se estimular o envolvimento de agentes políticos e públicos em discussões virtuais com a sociedade viabilizadas pelas plataformas digitais existentes.*
475. *Com estas medidas, espera-se reverter o mencionado círculo vicioso, criando um círculo virtuoso de maior engajamento da sociedade por meio das plataformas digitais de participação social gerando e sendo gerado por maior adesão de agentes políticos e públicos a estes meios.*
476. *Por fim, como visão de futuro, vislumbra-se a possibilidade de consolidação e unificação das plataformas digitais de participação social, ao menos no âmbito de cada Poder, e sua interoperabilidade com outras soluções de TI correlatas, como sistemas de suporte ao processo legislativo e a ouvidorias de entes públicos.*
477. *A viabilização da ampla participação social em políticas públicas por meio digital, tende a aumentar a influência da sociedade em sua formulação e execução, evitar que haja tomada de decisão baseada na visão de parcelas limitadas da sociedade, induzir a adesão de agentes*

políticos a plataformas digitais de interação com o cidadão e, por fim, resultar em políticas e serviços públicos mais aderentes às necessidades da sociedade e fortalecer a democracia.

Causas

- a) Divulgação limitada das plataformas de participação social;*
- b) A participação efetiva da sociedade é relativamente baixa, mesmo considerando somente a quantidade de usuários de governo eletrônico no país segundo a pesquisa TIC Domicílios 2014;*
- c) O quantitativo de parlamentares que interagem com a sociedade por meio de plataformas de participação social é relativamente baixo;*
- d) Círculo vicioso, com baixa participação social em plataformas digitais e pequena adesão de agentes políticos e públicos a plataformas digitais.*

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Baixa influência da sociedade nas políticas e serviços públicos por meio das plataformas digitais;*
- b) Tomada de decisão baseada em visão de parcelas limitadas da sociedade, isto é, participação popular nos canais digitais pode ser insuficiente para permitir decisões mais plurais e isonômicas;*
- c) Pouca atenção dos agentes políticos às plataformas digitais de participação social;*
- d) Políticas e serviços públicos oferecidos podem ficar em dissonância das necessidades reais da sociedade.*

Boas práticas

- a) Participação social em políticas públicas por meio de plataformas digitais (e-Cidadania, e-Democracia, Participabr e Pensando o Direito).*

Conclusão

478. As plataformas digitais possibilitam ampla participação social em políticas públicas, porém a adesão a essas soluções ainda é relativamente baixa devido, em parte, à limitada divulgação e ao círculo vicioso de baixa participação social/baixa adesão de agentes políticos e públicos às plataformas digitais (itens 443 a 477).

Propostas de encaminhamento

479. Diante do exposto, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se recomendar:

479.1. à Casa Civil da Presidência da República que:

479.1.1. avalie a oportunidade e a conveniência de intensificar a divulgação aos cidadãos das plataformas digitais de participação social disponíveis, a exemplo dos portais Participa.br, e-Cidadania e e-Democracia, por meio dos canais de contato com a sociedade mantidos pelos órgãos e demais entes do Poder Executivo Federal, em atenção ao disposto na Lei 12.965/2014, arts. 24, I, VI, IX, e 25, V, e no Decreto 8.638/2016, arts. 3º, VII, 4º, II, e 6º, II.

Benefícios esperados

- a) Políticas públicas e serviços públicos mais aderentes às necessidades da sociedade;*
- b) Fortalecimento da democracia.*

5. Análise dos comentários dos gestores

480. Em decorrência do procedimento previsto no parágrafo 185 do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria-Segecex 4, de 26/2/2010, e da existência de propostas de deliberação deste relatório que podem gerar impacto nas atividades dos órgãos auditados, e considerando o disposto nos parágrafos 144 a 147 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pelas Portarias - TCU 280/2010 e 168/2011, o relatório preliminar da presente fiscalização foi submetido aos gestores da Casa Civil da Presidência da República (Ofício 953/2016-TCU-Sefti, peça 119), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Ofício 954/2016-TCU-Sefti, peça 120) e do Conselho Nacional de Justiça (Ofício 955/2016-TCU-

Sefti, peça 121) a fim de que pudessem se pronunciar sobre as conclusões e sobre as propostas de encaminhamento inicialmente formuladas pela equipe de auditoria.

481. *Em resposta, a Casa Civil se manifestou por meio do Ofício 53/2017/SE/CC-PR (peça 127) informando não ter comentários a apresentar sobre o relatório, enquanto que o Conselho Nacional de Justiça não apresentou resposta à comunicação do TCU até o presente momento.*

482. *Por outro lado, a STI/MPDG se manifestou por meio da Nota Técnica Conjunta 4/2017-MP (peça 129) na qual não trazem observações aos achados de auditoria, mas tecem comentários sobre as recomendações dirigidas àquele órgão (itens i a xiv da Nota Técnica), os quais foram analisados nesta seção, seguindo o procedimento previsto no item 189 do Manual de Auditoria Operacional do TCU, e não tiveram o condão de alterar o posicionamento da equipe de auditoria manifestado no relatório preliminar.*

483. *Em sua Nota Técnica, a STI/MPDG descreve um conjunto de iniciativas com a intenção de demonstrar que aquelas recomendações já estão sendo endereçadas pelos gestores, estando, portanto, com a situação de “em andamento”. Para apenas uma recomendação (item viii), o órgão entende que a mesma já está cumprida por iniciativas que descreve na referida nota e serão analisadas em tópico específico.*

484. *Embora constituam-se de iniciativas louváveis, a exemplo da Plataforma de Cidadania Digital, instituída pelo Decreto 8.936 de 19 de dezembro de 2016, e do Censo dos Serviços Públicos, iniciado em janeiro de 2017, assim como outras que estão em planejamento, como uma Plataforma de Reconhecimento Digital do Cidadão, não é possível verificar o pleno atendimento dos seus objetivos, uma vez que as iniciativas comentadas ou não foram iniciadas, ou estão em fase de planejamento ou têm prazo que se estende muito além do escopo desta auditoria. Assim, para as recomendações que o órgão reconhece que estão em andamento (itens i a vii e ix a xiv), opta-se pela manutenção das propostas de recomendação nos termos inicialmente redigidos, tendo em vista que as mesmas ainda carecem de comprovação, o que enseja um monitoramento posterior por parte deste Tribunal.*

485. *Cabe salientar, no entanto, que o Ministério do Planejamento reconhece em sua nota que este relatório de auditoria, juntamente com as iniciativas conduzidas por aquela Pasta, vêm estruturando um novo cenário para o governo e a governança digital em âmbito federal, em direção a uma transformação digital do Estado brasileiro e a uma melhor e mais efetiva experiência no consumo de serviços públicos por parte da sociedade.*

Comentários sobre a o item viii – mediação de conflitos sobre compartilhamento de informações

486. *No relatório de auditoria preliminar, foi proposta recomendação para que a STI/MPDG estabeleça mecanismos de mediação para os conflitos de entendimento sobre compartilhamento e confidencialidade de informações, tendo em vista o achado do subtítulo 3.7 (a administração pública solicita ao cidadão informações de que já dispõe em suas bases de dados), com fulcro na competência definida no art. 10, caput, do Decreto 8.789/2016 (Decreto sobre compartilhamento de dados), para viabilizar o cumprimento do disposto no art. 4º, inciso V, do Decreto 8.638/2016 (Política de Governança Digital).*

487. *Em seus comentários sobre a recomendação supra, a STI/MPDG argumenta que publicou a Portaria 58, de 23 de dezembro de 2016, regulamentando o Decreto 8.789/2016, e que a mesma define a STI/MPDG como instância decisória para a mediação de conflitos de entendimento sobre compartilhamento de dados, estando, portanto, a recomendação completamente atendida.*

Análise

488. *A Portaria 58/2016 da STI/MPDG dispõe sobre procedimentos complementares para o compartilhamento de bases de dados oficiais entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta e indireta e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.*

489. *Por meio desta Portaria, a STI se institui como órgão centralizador das solicitações de compartilhamento de bases de dados entre os demais órgãos da administração, recebendo as*

solicitações dos requerentes (art. 5º) e encaminhando-as aos órgãos detentores das informações (art. 7º), que informam à STI no caso de permissão (art. 8º, caput) ou negativa do acesso solicitado (art. 8º, § 5º).

490. *No entanto, a Portaria 58/2016 da STI/MPDG é silente quanto à resolução de conflitos de qualquer natureza como, por exemplo, no caso de um órgão entender que determinada informação deve ser compartilhada e for negada por outro órgão, ou quando as justificativas apresentadas forem insuficientes para sustentar a negação de um pedido de compartilhamento. A Portaria se limita a estabelecer que a negação do pedido de acesso deve ser formalizada pelo órgão (art. 8º, § 5º), mas não contém nenhum dispositivo que indique a STI/MPDG, nem qualquer outro órgão, como instância de resolução de conflitos de entendimento sobre compartilhamento de dados, seja de forma originária ou em sede de recurso, de forma que subsiste um vazio normativo sobre o assunto.*

491. *Conclui-se, portanto, que a publicação da Portaria 58/2016 pela STI/MPDG não é suficiente para atender os objetivos propostos pela recomendação inicialmente formulada e, por conseguinte, para modificar o entendimento do relatório preliminar de auditoria.*

492. *Ante o exposto, opta-se por manter a proposta de recomendação nos termos em que foi redigida na versão preliminar*

6. Conclusão

493. *O avanço das tecnologias de informação e comunicação tem possibilitado aos seus usuários, cada vez mais, conveniência no uso de serviços de forma remota e eletrônica. Este fato criou uma oportunidade que vem sendo aproveitada pelos governos ao redor do globo para a prestação de melhores serviços aos seus cidadãos, ao mesmo tempo em que otimizam a administração pública e reduzem seu custo na prestação de serviços públicos oferecidos diretamente à sociedade.*

494. *A sensibilização dos governos acerca do uso destas tecnologias culminou na formalização de programas estatais de governo eletrônico (e-Gov), que evoluíram, nos últimos anos, para o novo paradigma de governo digital. O governo digital aproveita os alicerces lançados pelo e-Gov e o aprimora com a declaração explícita de ideais, como o foco na sociedade, a incorporação de novos conceitos e princípios, como o digital by default, e a adoção de novos modelos de interação com a sociedade, como dispositivos móveis, sempre visando à melhoria governamental.*

495. *Acompanhando a tendência mundial, o programa de governo eletrônico brasileiro, criado em 2000, sofreu mudanças nos últimos anos até o Poder Executivo Federal adotar formalmente, por meio do Decreto 8.638/2016, o paradigma de governo digital com a publicação da Política de Governança Digital (PGD) pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG).*

496. *Com esta nova política, mostrou-se oportuno avaliar a capacidade da APF de acompanhar as melhores práticas adotadas internacionalmente para o provimento de serviços públicos oferecidos diretamente à sociedade por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação, denominados de serviços públicos digitais pela PGD.*

497. *Neste sentido, esta fiscalização foi planejada com a intenção de identificar o panorama dos serviços públicos digitais oferecidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, levantando aspectos como quantitativos, padrões de qualidade e critérios de priorização para digitalizar serviços públicos. Além disso, também foi objeto da auditoria a identificação das ações adotadas pelo Poder Público, a exemplo da PGD, para que os serviços públicos digitais atinjam nível de excelência, sendo providos de forma eficiente, segura e acessível, com alcance universal e visando ao atendimento das necessidades da sociedade.*

498. *Com estes objetivos definidos, a execução do presente trabalho evidenciou o desconhecimento do MPDG acerca da realidade dos serviços públicos digitais ofertados no âmbito do Poder Executivo Federal antes mesmo da adoção da PGD, o que prejudica a eficiência e a*

eficácia do planejamento de suas iniciativas, dificultando, por exemplo, a identificação de setores prioritários para a concentração de esforços e aplicação de recursos (subtítulo 3.1).

499. *Adicionalmente, foram identificadas oportunidades de melhoria na governança e na gestão de temas como qualidade dos serviços digitais (subtítulo 3.7), critérios de priorização para investimentos (subtítulo 3.6) e riscos (subtítulo 3.8) no âmbito da PGD. Algumas destas oportunidades também foram detectados na Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário-JUD.*

500. *Esta auditoria reconheceu, ainda, a importância de se ter uma iniciativa de caráter estruturante que vise prover uma solução de autenticação do cidadão de forma integrada, simplificada, economicamente acessível e segura para impulsionar a oferta e o uso de serviços públicos digitais, principalmente aqueles que lidam com informações sensíveis ou sigilosas (subtítulo 3.2).*

501. *Da mesma forma, evidenciou-se que a implantação de governo digital no país requer atuação sinérgica de vários atores para a implementação de interoperabilidade entre serviços públicos digitais ofertados por diferentes órgãos e entidades (subtítulo 3.7) e a integração de políticas de governo digital com as de inclusão digital (subtítulo 3.5).*

502. *Ainda cabe destacar que, além das questões concernentes às ações voltadas para o aprimoramento da prestação de serviços públicos digitais, a presente fiscalização também identificou oportunidade de estimular a participação social por meio de plataformas digitais, visando tornar as políticas públicas mais aderentes às necessidades da sociedade e fortalecer a democracia, indo ao encontro da própria PGD, que tem entre os seus eixos a participação social (subtítulo 4.1).*

503. *A avaliação das ações adotadas para a implantação de um governo efetivamente digital, sobretudo no âmbito do Poder Executivo Federal, por meio da PGD, com os desafios relatados ao longo deste trabalho, conduziu à conclusão de que o fator crítico para o seu sucesso é o estabelecimento e o efetivo funcionamento de uma estrutura de governança com a capacidade e o comprometimento necessários para a sua condução (subtítulo 3.9).*

504. *Ainda que o Poder Executivo Federal estabeleça tal estrutura, é essencial que ela se mantenha ativa e eficaz, evitando as falhas ocorridas com o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (Acórdão 1.386/2006-TCU-Plenário), com o Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública (Acórdão 41/2015-TCU-Plenário) e com o Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (Acórdão 2.151/2015-TCU-Plenário). Caso contrário, o alcance das metas e dos objetivos definidos na PGD pode ser comprometido, de forma semelhante ao ocorrido com muitas iniciativas do programa de governo eletrônico brasileiro, a exemplo do extinto portal Rede Governo, que renasceu no novo Portal de Serviços do Governo Federal, praticamente com os mesmos propósitos.*

505. *Por fim, o Ministério do Planejamento reconhece que este relatório de auditoria, juntamente com as iniciativas conduzidas por aquela Pasta, vêm estruturando um novo cenário para o governo e a governança digital em âmbito federal, em direção a uma transformação digital do Estado brasileiro e a uma melhor e mais efetiva experiência no consumo de serviços públicos por parte da sociedade.*

506. *Uma vez que as ações voltadas para a implantação e consolidação do governo digital no âmbito do Estado Brasileiro estender-se-ão ao longo dos próximos anos, entende-se pertinente que o TCU as acompanhe, razão pela qual será proposta solicitação para autorizar a Sefiti a realização de acompanhamento das ações relativas à Política de Governança Digital.*

7. Proposta de encaminhamento

507. *Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para posterior encaminhamento ao gabinete do Ministro-Relator Benjamin Zymler, propondo:*

507.1. *recomendar à Casa Civil da Presidência da República, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:*

507.1.1. *no âmbito do Poder Executivo Federal, em conjunto com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, integre e articule as políticas públicas de Inclusão Digital com a Política de Governança Digital instituída pelo Decreto 8.638/2016 e com outras políticas públicas relacionadas com o tema governo digital visando à universalização do acesso aos serviços públicos digitais, com amparo no princípio constitucional da eficiência e nas práticas E1.4 e E3.1 do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública publicado pelo TCU em 2014;*

507.1.2. *adote medidas para:*

507.1.2.1. *atribuir competências a uma instância administrativa com capacidade de influenciar as prioridades e projetos dos órgãos finalísticos no que tange a governo digital, inclusive do ponto de vista orçamentário, com vistas a coordenar iniciativas comuns e direcionar os esforços em prol dos objetivos da Política de Governança Digital, dotando-a com orçamento e capacidade para coordenar, realizar ou apoiar projetos estruturantes para a Administração Pública Federal, com vistas à modernização do estado e à redução da burocracia;*

507.1.2.2. *atribuir competências de Governança de Dados a uma instância administrativa que seja capaz de:*

507.1.2.2.1. *arbitrar as questões relativas ao compartilhamento de informações, no que diz respeito à normatização, coordenação de iniciativas e resolução de conflitos acerca das informações de posse da Administração Pública Federal, em adição às competências definidas no art. 10, caput, do Decreto 8.789/2016 e para viabilizar o cumprimento do disposto no art. 4º, inciso V, do Decreto 8.638/2016;*

507.1.2.2.2. *arbitrar as questões relativas à economicidade no provimento de serviços públicos digitais, no que diz respeito à normatização e supervisão do modelo de custeio para os serviços de integração de dados consolidado entre demandantes, gestores, custodiantes e empresas públicas prestadoras de serviços de TI;*

507.1.2.3. *identificar os projetos estruturantes e iniciativas comuns de governo digital, previstos ou em andamento, juntamente com o responsável pela sua execução, demais órgãos envolvidos, orçamento estimado e benefícios esperados, de modo a subsidiar as medidas anteriores;*

507.1.3. *avalie a oportunidade e a conveniência de intensificar a divulgação aos cidadãos das plataformas digitais de participação social disponíveis, a exemplo dos portais Participa.br, e-Cidadania e e-Democracia, por meio dos canais de contato com a sociedade mantidos pelos órgãos e demais entes do Poder Executivo Federal, em atenção ao disposto na Lei 12.965/2014, arts. 24, I, VI, IX, e 25, V, e no Decreto 8.638/2016, arts. 3º, VII, 4º, II, e 6º, II.*

507.2. *recomendar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:*

507.2.1. *elabore, atualize e publique, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal, princípios da eficiência e da publicidade, catálogo dos serviços públicos oferecidos pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, e que o utilize como subsídio para identificar serviços públicos candidatos à digitalização com base em critérios objetivos e em conformidade com o Decreto 8.638/2016;*

507.2.2. *com fundamento no princípio constitucional da eficiência, no Decreto 6.932/2009, art. 1º, VI, no Decreto 8.414/2015, art. 2º, I e II, e no Decreto 8.638/2016, art. 3º, I e IV, e visando ao atendimento das Leis 12.527/2011, art. 32, IV, e 12.965/2014, arts. 3º, II, e 7º, VII, avalie a inclusão de iniciativa no âmbito da EGD para proporcionar ao cidadão a autenticação de sua identidade de forma integrada, simplificada, economicamente acessível e segura a fim de proporcionar conveniência e usabilidade para acesso aos serviços públicos;*

507.2.3. *com fundamento no princípio constitucional da eficiência, no Decreto 8.638/2016, art. 3º, I e IV, estabeleça ações e estratégias de médio a longo prazo com a finalidade de promover a progressiva consolidação dos cadastros do cidadão e dos meios de autenticação, avaliando, inclusive, a disponibilização de forma centralizada aos órgãos e entidades públicos de serviço ou*

módulo de software para autenticação do cidadão, para otimizar e agilizar o desenvolvimento de soluções, evitando a duplicação de esforços e o desperdício de recursos;

507.2.4. em conformidade com a Política de Governança Digital, estabeleça diretriz orientadora para os órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação para que seja avaliado o custo/benefício do provimento de seus serviços presenciais em relação à forma digital, ao elaborarem seus respectivos planos estratégicos e Cartas de Serviços ao Cidadão;

507.2.5. implemente processo para avaliar, dirigir e monitorar a qualidade de serviços públicos digitais do Poder Executivo Federal, como preceituado na prática L3.1 do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2014;

507.2.6. defina, como preceituado na prática L3.1 do Referencial Básico de Governança Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública, publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2014, diretrizes ou padrões para gestão da qualidade de serviços públicos digitais que observem, no mínimo os critérios de qualidade previstos na legislação, a exemplo de simplicidade, acessibilidade e padronização, em atenção ao disposto na Lei 12.965/2014, art. 24, III, V, X, e 25, I, II, IV; Lei 13.146/2015, art. 63; Decreto 6.932/2009, art. 1º, VI; art. 2º, art. 5º, II, art. 10, § 2º; Decreto 8.414/2015, art. 2º, I, IV; e Decreto 8.638/2016, arts. 3º, IV, V, VI, 4º, I, V;

507.2.7. inclua iniciativa estratégica na EGD sob responsabilidade dos órgãos finalísticos do Poder Executivo Federal para implantar gestão da qualidade dos serviços públicos digitais observando as diretrizes e padrões por ele definidas;

507.2.8. defina, na Estratégia de Governança Digital, de forma clara, diretrizes para priorização de serviços públicos a serem digitalizados, em consonância com recomendações de organismos internacionais como Unesco e ONU, a exemplo do Reino Unido;

507.2.9. apresente ao Tribunal de Contas da União, em até 120 dias, plano de ação com medidas que estabeleçam:

507.2.9.1. mecanismos de mediação para os conflitos de entendimento sobre compartilhamento e confidencialidade de informações, com fulcro na competência definida no art. 10, caput, do Decreto 8.789/2016, para viabilizar o cumprimento do disposto no art. 4º, inciso V, do Decreto 8.638/2016;

507.2.9.2. um modelo de custeio para os serviços de integração de dados, incluindo demandantes, gestores, custodiantes e empresas públicas prestadoras de serviços de TI, de forma a obter um custo final vantajoso para administração pública, em conformidade com o art. 37, caput, da Constituição Federal;

507.2.9.3. mecanismos para identificar os serviços que solicitam informações à sociedade que já são de posse de órgãos da Administração Pública Federal, em atenção ao disposto no art. 2º do Decreto 6.932/2009 e no art. 24, incisos III, IV e X, da Lei 12.965/2014;

507.2.10. aprimore os instrumentos de gestão dos riscos relacionados à execução da Política de Governança Digital, definindo o tratamento adequado aos riscos não mitigados na avaliação inicial quando da elaboração da Estratégia de Governança Digital, bem como incluindo os resultados desse monitoramento no relatório de gestão anual;

507.2.11. elabore e dê transparência ao plano de monitoramento da execução da Estratégia de Governança Digital, identificando, entre outros elementos, responsáveis, ações e prazos para o seu cumprimento, e incluindo os resultados desse monitoramento no relatório de gestão anual;

507.3. recomendar ao Conselho Nacional de Justiça, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

507.3.1. avalie a oportunidade e a conveniência de se realizar diagnóstico, no âmbito de seus órgãos vinculados, para identificar, elaborar, atualizar e publicar, com fundamento nos art. 37 da Constituição Federal, princípios da eficiência e da publicidade, catálogo dos serviços públicos digitais oferecidos diretamente à sociedade;

507.3.2. avalie a conveniência e oportunidade de acrescentar na Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (Entic-JUD), diretriz de qualidade

para novos sistemas de informação visando simplificar e facilitar o seu uso pela sociedade, em atenção ao disposto na Lei 12.965/2014, art. 24, X, e 25, IV, e no art. 3º, III, a, da Resolução CNJ 211/2015;

507.3.3. promova estudos, junto aos demais órgãos do Poder Judiciário, para avaliar a viabilidade e a pertinência de consolidá-los em um único portal e/ou de padronizar a identidade visual dos seus sítios eletrônicos;

507.3.4. avalie a oportunidade e a conveniência de incluir, explicitamente, o assunto inclusão digital na Resolução CNJ 198/2014, em apoio à Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário, em atenção ao disposto na Lei 12.965/2014, arts. 24, VIII, 25, II, 26, 27, I e II, e 28;

507.3.5. avalie a oportunidade e a conveniência de definir, para todo o Poder Judiciário, diretrizes para priorização de desenvolvimento de serviços públicos digitais que reflitam, por exemplo, a ênfase a ser dada a cada atributo de valor para a sociedade, definido na Estratégia Judiciário 2020, anexa à Resolução CNJ 198/2014, no curto e no médio prazos;

507.4. recomendar à Câmara dos Deputados, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

507.4.1. avalie a oportunidade e a conveniência de se elaborar, atualizar e publicar, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal, princípios da eficiência e da publicidade, catálogo dos seus serviços públicos oferecidos diretamente à sociedade.

507.5. recomendar ao Senado Federal, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

507.5.1. avalie a oportunidade e a conveniência de se elaborar, atualizar e publicar, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal, princípios da eficiência e da publicidade, catálogo dos seus serviços públicos oferecidos diretamente à sociedade.

507.6. recomendar ao Tribunal de Contas da União, com fulcro no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:

507.6.1. avalie a oportunidade e a conveniência de se elaborar, atualizar e publicar, com fundamento no art. 37 da Constituição Federal, princípios da eficiência e da publicidade, catálogo dos seus serviços oferecidos diretamente à sociedade;

507.7. encaminhar cópia do acórdão resultante desta fiscalização, e também do relatório e do voto que o fundamentarão, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ao Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público;

507.8. autorizar, desde já, à Sefti a realizar acompanhamento das ações relativas à Política de Governança Digital, nos termos do art. 241 do Regimento Interno deste Tribunal;

507.9. arquivar os presentes autos.”

É o relatório.