

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.

TC 002.320/2023-1.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Ministério dos Transportes; Secretaria de Governo Digital; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria-Geral da Presidência da República; Serviço Federal de Processamento de Dados; Tribunal Superior Eleitoral.

Interessada: Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. PROGRAMA DE IDENTIFICAÇÃO CIVIL NACIONAL – ICN. ACOMPANHAMENTO DE RISCOS COM POTENCIAL DE CAUSAR INSUCESSO NO PROGRAMA ICN. DUPLICIDADE E SOBREPOSIÇÃO ENTRE O PROJETO DO DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO (DNI), INSTITUÍDO PELA LEI 13.444/2017, E A IMPLEMENTAÇÃO DA CARTEIRA DE IDENTIDADE NACIONAL (CIN), BASEADA NA LEI 7.116/1983. DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS ÀS INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA DAS RESPECTIVAS INICIATIVAS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação – AudTI (peça 235), que contou com parecer favorável da chefia imediata (peça 236) e da unidade técnica (peça 237), a seguir transcrita:

1. Este relatório apresenta o resultado da segunda etapa do acompanhamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a implementação do programa relativo à Identificação Civil Nacional (ICN).
2. Com a incumbência legal de gerir a ICN, o TSE acumulou responsabilidade pela gestão de informações pessoais com a gestão de Tecnologia da Informação (TI), em uma conjuntura legal atual que requer equilíbrio entre o uso desses dados e sua privacidade, em razão da Lei Geral de Proteção de Dados, com outra conjuntura desafiadora em que vazamentos em massa de dados privados são noticiados rotineiramente tanto em organizações públicas quanto privadas pelo mundo.
3. Em vista desse cenário, a Etapa I, realizada no segundo semestre de 2021, identificou dezenove riscos ao programa. Por sua vez, os trabalhos de análise na Etapa II compreenderam avaliar se as medidas adotadas pelos gestores mitigaram os riscos identificados na matriz elaborada durante a etapa anterior (Capítulo 4), além de eventualmente identificar novos riscos ao andamento do Programa (Capítulo 2).

4. A matriz de riscos da Etapa II foi encaminhada aos gestores do Tribunal Superior Eleitoral e da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI) para comentários sobre o tratamento aplicado a cada risco. Na etapa anterior, a Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) constou como um dos gestores fiscalizados, mas, em vista das alterações organizacionais ocorridas, a competência para tratar da ICN no âmbito do Poder Executivo federal ficou concentrada na SGD/MGI, conforme os incisos XVI e XVII do art. 22 do Decreto 11.437, de 17 de março de 2023. A SG-PR ainda consta como unidade fiscalizada por ser o representante do Poder Executivo federal no âmbito do ACT 85/2020.

5. Além das unidades fiscalizadas, o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e o Ministério dos Transportes foram diligenciados para obtenção de informações quanto ao contrato que operacionaliza o serviço Datavalid. Esse serviço, prestado a interessados privados, guarda correspondência com o serviço a ser implementado pelo TSE para validação de identificação biométrica ou biográfica por meio da Base de Dados da ICN (BDICN).

6. O TSE, a SGD/MGI e SG-PR se manifestaram por meio das seguintes peças:

Tabela 1 - Peças dos manifestantes

Manifestante	Peça(s)
TSE	34 a 42 45 a 58 101 a 120 132 a 136 142 152 a 172 183 a 184 187 a 191 196 e 197
SGD/MGI	59 a 66 73 a 74 77 a 79 123 a 124 173 a 182 185 195
SG-PR	186

7. As peças 164, 172, 175 e 179 possuem planilhas em formato “excel”, classificadas como “itens não digitalizáveis”. Para facilitar a consulta do leitor deste relatório, as planilhas foram convertidas em formato “pdf” da seguinte maneira:

Tabela 2 - Peças convertidas

Peça original	Peça convertida
164	198
172	196 e 197
175 e 179	195

8. Além dos riscos já identificados na etapa anterior, nesta etapa foram identificados dois novos riscos. Esses riscos foram submetidos aos gestores para que apresentassem seus comentários.

9. Dessa forma, pelo fato de as medidas implementadas de mitigação serem consideradas compatíveis com os riscos apresentados e de terem sido apontadas ações de mitigação para os novos riscos, este relatório não conterá propostas de determinações ou recomendações, em linha com o previsto no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020.

1.1 Organização do relatório

10. O relatório está organizado em oito capítulos: Introdução; Identificação do Cidadão – Projeto DNI e a Carteira de Identificação Nacional (CIN); Operacionalização da ICN pelo Serpro;

Monitoramento dos riscos identificados na Etapa I; Proposta de continuidade do acompanhamento; Conclusão; Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos; e Proposta de encaminhamento.

11. Nesta introdução, serão reapresentadas, com as devidas atualizações, as seguintes informações: a) objetivo e escopo do trabalho; b) breve visão geral da Identificação Civil Nacional contendo o problema a ser resolvido com essa iniciativa, os potenciais impactos positivos com sua implantação, o modelo de política pública da ICN, e o método empregado neste acompanhamento.

12. Nos capítulos 2, 3 e 4 serão apresentados os principais temas fiscalizados relativos ao programa e as medidas implementadas pelos gestores em resposta a essas deficiências. O capítulo 2 analisa e compara a Carteira Nacional de Identidade (CNI) com o Documento Nacional de Identidade (DNI), com a identificação de novos riscos quanto a esses projetos. O capítulo 3 trata sobre a operacionalização da ICN pelo Serpro, na execução do Contrato 85/2021 (peças 152 e 154), e sobre as condições comerciais da ICN para o setor privado.

13. Já o capítulo 4 traz a atualização dos riscos identificados na primeira etapa do acompanhamento da ICN (peças 193-194), sendo eles agrupados por temas em cada seção: riscos dependentes de alteração legislativa; riscos relacionados à governança da ICN; riscos relacionados a prestação de serviço ao setor privado; riscos relacionados a volume de acessos; riscos relacionados à eficiência dos serviços de identificação e autenticação; risco quanto à atualização contínua da BDICN; riscos relacionados à gestão de consentimento; e riscos de segurança da informação.

14. Os riscos foram comentados ao longo deste relatório nas seções relacionadas, com a manifestação dos gestores sobre as opções de tratamento e a análise da equipe de fiscalização, de acordo com mapeamento constante do Apêndice B. Ao fim de cada capítulo em que foram consignados riscos pela equipe de fiscalização, a conclusão sobre os riscos apresenta a posição da equipe após os gestores se manifestarem sobre a análise preliminar.

15. No capítulo 2.2 são apresentados os novos riscos, os comentários dos gestores, suas propostas de ações de mitigação e análise dessas propostas pela equipe de fiscalização.

16. Os capítulos 5 e 6 trazem a proposta de continuidade para as demais etapas e as conclusões do acompanhamento. O capítulo 7 lista todas as medidas mitigatórias implementadas pelos gestores para tratamento dos riscos identificados. Por fim, o capítulo 8 traz a proposta de encaminhamento desta fiscalização.

1.2 Objetivo e escopo do acompanhamento

17. Esta etapa do acompanhamento segue adotando as técnicas do método aplicado na Etapa I. Esse método, que inova na forma de fiscalização, tem como objetivo acompanhar o desenvolvimento das ações necessárias para viabilizar a ICN, prevista na Lei 13.444/2017, mediante fiscalização que busca aperfeiçoar a atuação dos gestores no decorrer do andamento de um projeto de forma a aprimorar as ações a serem adotadas e a mitigar riscos que levem ao insucesso da iniciativa. A Etapa I foi realizada entre agosto e dezembro de 2021, resultando no Acórdão 1.453/2022 –TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

18. O escopo desta etapa do acompanhamento contém os mesmos objetos de controle em três temas:

18.1. Programa Identificação Civil Nacional, do TSE;

18.2. Projetos integrantes do referido programa;

18.3. Instâncias de governança e gestão relacionadas à ICN, previstas na Lei 13.444/2017, no Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 85/2020, assinado por TSE, SG-PR e o então Ministério da Economia (ME), bem como instâncias internas de governança do TSE.

19. Os temas estão associados à estratégia de atuação do TCU no tema “desburocratização por meio da transformação digital”, descrita no item V do voto do Relator do Acórdão 1.103/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rego.

20. Registre-se que este acompanhamento contribui para o cumprimento do objetivo 3 (contribuir para a efetividade das políticas públicas) do Plano Estratégico do TCU 2023-2028 e do objetivo

“acelerar a Transformação Digital do País. KR 6.4 – Em dezoito meses, induzir o tratamento de 25% dos riscos relevantes mapeados em projetos estruturantes selecionados de transformação digital do setor público”, no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).

1.3 Visão geral

1.3.1 *Conceitos básicos e o problema a ser resolvido pela ICN*

21.A ICN, estabelecida pela Lei 13.444/2017, é uma iniciativa que instituiu uma base de dados (BDICN, regulamentada pela Resolução - TSE 23.526/2017) tendo como fonte inicial o cadastro de eleitores da Justiça Eleitoral (art. 2º, I) e que utilizará também as bases de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc, art. 2º, II), da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional, art. 2º, II) e do Cadastro de Pessoa Física (CPF, arts. 9º, *caput*, e 11, *caput*), bem como outras informações e bases de dados (art. 2º, III).

22.Dados biométricos estão relacionados com características físicas ou comportamentais das pessoas naturais. São exemplos de dados biométricos as impressões digitais e as medidas de reconhecimento facial. Modernamente, dados biométricos têm sido preferencialmente usados com a finalidade de identificar unicamente os indivíduos perante o governo e as instituições privadas, por assegurarem elevado grau de confiança na identificação.

23.Já os dados biográficos são aqueles relativos ao nome e à história de cada pessoa. São exemplos, entre outros: nome, sobrenome, local e data de nascimento, nome dos pais, cômputo etc.

24.A ICN foi instituída com o objetivo de ser uma solução de identificação que incorpora, na sua base de dados, dados biográficos, como os oriundos do CPF e do Sirc, e dados biométricos, como os já coletados pela Justiça Eleitoral e os oriundos dos institutos de identificação dos estados (fotografia e impressões digitais).

25.A Lei 13.444/2017 também criou o Documento Nacional de Identificação (DNI, art. 8, *caput*), de validade nacional, a ser emitido de forma concorrente pela Justiça Eleitoral, institutos de identificação civil dos Estados e do Distrito Federal (DF) e por outros órgãos, por delegação do TSE.

26.O DNI é, portanto, um dos produtos importantes da ICN (tecnicamente formatado como um projeto no âmbito do programa ICN), sendo um documento de identificação digital. Ele terá todas as características de uma carteira de identidade, porém apenas para uso em mídia digital, como um aplicativo de *smartphone*. Ressalta-se que a expedição do DNI não é um requisito para que o cidadão tenha acesso a serviços digitais: trata-se de um produto complementar da ICN.

27.O outro produto relevante da ICN, complementar ao DNI, mas que não se confunde com ele, é a base de dados da ICN (BDICN), que possibilitará ao brasileiro nela registrado identificar-se e usufruir de enorme gama de serviços públicos prestados digitalmente (p. ex., todos os serviços operacionalizados pela plataforma gov.br), bem como serviços privados que requeiram identificação do indivíduo, bastando, para isso, apenas estar registrado nessa base de dados, algo que já ocorre automaticamente para todos os eleitores.

28.Atualmente, é possível a emissão, de forma legal, de diversos documentos de identificação por um mesmo indivíduo, sem ciência dos demais emissores de documentos civis ou sem forma confiável de o aparelho estatal identificar as diversas identidades pertencentes a um único indivíduo.

29.Além da multiplicidade de documentos de identidade, os gestores de políticas públicas com frequência não conseguem aplicar regras de negócio fundamentadas na identificação única do cidadão ou na conferência de informações em diversas bases de dados, por não haver identificador pessoal único nos bancos de dados de informações pessoais, em que pese a definição de que o identificador da base de CPF deva ser essa chave comum, conforme Lei 13.444/2017, art. 11, *caput*. Além disso, a Lei 14.534/2023 estabelece o CPF como número suficiente para identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos.

30.O TCU constatou a exploração desse tipo de vulnerabilidade em fiscalizações no Cadastro Único de Programa Sociais e na concessão de auxílio emergencial (Acórdãos 906/2009, Rel. Min Augusto Nardes, e 1.776/2021, Rel. Min. Bruno Dantas, ambos do Plenário)

1.3.2 Dos impactos positivos da implantação da ICN

31.Pode-se inferir a possibilidade de ocorrência de pelo menos os seguintes impactos positivos decorrentes da implantação da ICN, conforme benefícios exemplificativos do programa (peça 183, p. 3):

- 31.1. aumento da segurança de dados sensíveis do brasileiro (impacto social);
- 31.2. diminuição de fraudes em programas governamentais, em instituições privadas, em entidades de classes e na identificação do cidadão (impactos institucional e econômico);
- 31.3. apoio na identificação de cidadãos sem identidade conhecida/confirmada (impacto social);
- 31.4. diminuição dos custos para o cidadão em processos de obtenção e emissão de documentos e em processos de benefícios e programas governamentais (impactos social e econômico);
- 31.5. diminuição dos custos para agentes públicos e privados nos processos de identificação de cidadãos (impacto econômico);
- 31.6. viabilização da integração de serviços públicos digitais (impacto institucional).

1.3.3 Síntese do desenho da política pública e seus resultados até o momento

32.A Lei 13.444/2017 definiu que cabe ao TSE estabelecer cronograma das etapas de implementação da ICN e da coleta de informações biométricas (art. 7º), criando, ainda, o Comitê Gestor da ICN (CGICN, art. 5º), integrado por representantes do Poder Executivo (3), pelo TSE (3), pela Câmara dos Deputados (1), pelo Senado Federal (1) e pelo Conselho Nacional de Justiça (1). Ao CGICN cabe, entre outras atribuições, recomendar os parâmetros técnicos e econômico-financeiros da prestação do serviço de conferência de dados que envolvam a biometria (art. 5º, I, “d”).

33.Porém, considerando a necessidade de regulamentar e uniformizar a forma de acesso aos serviços da ICN, o que inclui a garantia de interoperabilidade entre as bases, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 85/2020 (peça 188) entre o TSE, a SG-PR e o extinto ME.

34.Para operacionalizar a prestação do serviço, o Serpro foi contratado pelo TSE com fundamento no art. 24, XVI, da Lei 8.666/1993. O Contrato 85/2021, celebrado em dezembro de 2021 entre o TSE e o Serpro, tem duração de cinco anos e valor de R\$ 72.294.486,45.

35.Inicialmente, a SG-PR, por meio da Secretaria de Modernização Institucional e Regional (Semir), integrava o ACT, porém após a edição do Decreto 11.429, de 3 de março de 2023, a SG-PR foi substituída pela Casa Civil da Presidência da República na coordenação da Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão.

36.Já o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) é representado pela Secretaria de Governo Digital, órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), conforme Decreto 7.579/2011, art. 3º, I. À SGD/MGI cabe a gestão e a regulamentação complementar da plataforma gov.br, consoante o Decreto 8.936/2016, e a gestão e sustentação operacional e tecnológica do Serviço de Identificação do Cidadão por meio da Plataforma gov.br, de acordo com o art. 21 do Decreto 10.900/2021.

37.A gestão, o monitoramento, o controle e a fiscalização do ACT ocorrem por meio de seu Comitê Executivo, instância que passará a revisar o Plano de Trabalho anexo ao ACT.

38.É o plano de trabalho do ACT, com atividades previstas para cinco anos, que definiu as seis fases de desenvolvimento e suas metas para a implantação do serviço de conferência de dados da BDICN e a gestão dos serviços de identificação previstos na Lei 13.444/2017 (peça 189).

39.A formalização de um instrumento como o ACT com obrigações entre o TSE e o Poder Executivo Federal é fundamental para êxito da iniciativa da ICN, especialmente por duas razões:

39.1. vários insumos para operacionalização eficiente da ICN são geridos pelo Poder Executivo Federal, incluindo as bases de dados biográficas do CPF e do Sirc e outras bases de dados biométricas que complementem ou aperfeiçoem a base de dados biométrica da Justiça Eleitoral;

39.2. a SGD/MGI gere o principal serviço de autenticação a consumir os serviços da ICN, isto é, a plataforma gov.br (Decreto 8.936/2016), atuando, portanto, nas duas faces: ao ser ator chave no desenvolvimento do programa, inclusive integrando o CGICN como representante do Poder Executivo federal, e por representar um dos principais clientes do setor público ordinário da ICN, aquele a quem a Lei 13.444/2017 previu gratuidade no acesso aos serviços (art. 3º, *caput*).

40. As metas incluídas no Plano de Trabalho do ACT 85/2020 foram as seguintes (peça 188, p. 6-7):

Tabela 3 - Metas do Plano de Trabalho do ACT 85/2020

Meta	Descrição
1	Disponibilização do serviço de conferência e de pesquisa biométrica e biográfica na BDICN, integrado à plataforma gov.br
2	Definição das regras de negócio, a arquitetura e os procedimentos de comunicação e transação de dados entre a plataforma gov.br e a BDICN
3	Elaborar um protocolo descritivo de monitoramento da capacidade operacional da prestação do serviço de conferência da BDICN e regras de atendimento às demandas de consumo deste serviço às entidades públicas e privadas
4	Elaboração do plano de lançamento do Documento Nacional de Identidade, com integração à plataforma gov.br
5	Definir procedimentos e calendário para estabelecer o ciclo de planejamento anual sobre investimentos dos recursos do FICN, que será constituído por um diagnóstico, por projetos concebidos e indicação de inclusões no Projeto de Lei Orçamentária Anual, sobre o serviço de conferência de dados da BDICN pela plataforma gov.br
6	Formular e implementar um plano estratégico de articulação da integração de entidades públicas e privadas ao serviço de conferência de dados da BDICN, por meio da plataforma gov.br
7	Estabelecer regras de adequação dos serviços à LGPD, em especial, prevendo a disponibilização de ferramentas que garantam a rastreabilidade do acesso aos dados e à gestão do consentimento. Da mesma forma, deverá prever os papéis que cada um dos partícipes desempenhará em conformidade com a Lei 13.709/2018, especialmente quanto ao disposto em seu art. 9º, e em conformidade com as previsões do art. 7º

41. No âmbito do TSE, o Programa ICN é composto por cinco projetos vinculados e um Plano de Ação (peça 183, p. 3), a saber:

- 41.1. Projeto BSBB (Barramento de Serviços Biográficos e Biométricos);
- 41.2. Projeto BioEx (Biometrias Externas);
- 41.3. Projeto GBDICN (Gerenciador da Base de Dados da Identificação Civil Nacional);
- 41.4. Projeto DNI (Documento Nacional de Identidade);
- 41.5. Projeto GICN (Sistema de Gestão da Identificação Civil Nacional);
- 41.6. Plano de Ação MIB (Módulo de Inconformidades Biométricas).

42. O relatório de desempenho mais recente disponibilizado, de 16/11/2023, traz as seguintes iniciativas (peça 199):

- 42.1. Barramento de Serviços Biográficos e Biométricos – BSBB (encerrado);
- 42.2. Gerenciador da Base de dados ICN (encerrado);
- 42.3. Importação de Biometrias de Órgãos Externos – BioEx (em execução);
- 42.4. Documento Nacional de Identidade – DNI (suspensão);
- 42.5. Sistema de Gestão da ICN (em execução);
- 42.6. Continuidade de Negócios ICN (em planejamento);
- 42.7. Segurança e Proteção da BDICN (em execução).

43.O Módulo de Inconformidades Biométricas faz parte do Gerenciador da Base de dados ICN (peça 201, p. 7).

44.O relatório de desempenho constante da peça 202 informa que o Projeto GBDICN foi encerrado.

45.A grande alteração do acompanhamento anterior para o de agora é a suspensão do projeto DNI. A justificativa é uma revisão na estratégia negocial para expedição do DNI, que por conveniência, oportunidade e economicidade, seria expedido de forma integrada ao aplicativo gov.br (peça 191). A adoção dessa estratégia foi proposta pela Assessoria de Gestão de Identificação à Presidência do TSE (peça 166, p. 8). Portanto, ainda não há uma posição do TSE sobre essa alteração, nem se haverá o acatamento da proposta pela SGD/MGI.

46.É importante destacar que, embora o ACT 85/2020 tenha sido celebrado entre três órgãos públicos (TSE, SG-PR e ME), as ações técnicas para viabilizar a ICN são executadas preponderantemente pelo TSE, o que inclui o sistema biométrico de suporte à ICN (*Automated Biometric Identification Systems - ABIS*, proveniente do Contrato TSE 42/2014 e sucessores, peças 34-36), a infraestrutura de TI correspondente e outros sistemas de informação necessários à gestão e operação do programa. Por essa razão, a fiscalização se deu essencialmente sobre projetos, atos e ativos do TSE.

1.4 Método

47.Este acompanhamento, por tratar-se de ação inovadora, não seguiu estritamente os procedimentos previstos no Manual de Acompanhamento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016, mas atendeu aos princípios básicos do acompanhamento, assim como aos princípios de auditoria contidos nas Normas de Auditoria do TCU (NAT).

48.Não obstante isso, o item 9.2 do Acórdão 1.453/2022 – TCU – Plenário autorizou o prosseguimento das próximas etapas nos termos das premissas propostas pela extinta Sefti, razão pela qual esta etapa do acompanhamento adota e mantém o mesmo método inovador aplicado na primeira etapa.

49.Em síntese, no método adotado, a equipe do acompanhamento realiza avaliações, induz autoavaliações de controles, identifica e comunica riscos aos gestores que os avaliam e decidem por adotar medidas para tratá-los ao longo da fiscalização. Caso algum risco levasse a grave irregularidade, a equipe poderia representar o fato ao TCU, o que não ocorreu no presente trabalho. Ao final da fiscalização, caso os riscos não tivessem sido adequadamente tratados ou com plano de ação aceitável para tratamento, o relatório poderia conter proposta de determinações, recomendações ou ciências aos órgãos fiscalizados, a depender do caso, nos termos da Resolução - TCU 315/2020.

50.Em seguimento à prática que se iniciou na pandemia da Sars-Cov-2, todas as interações com os gestores se deram de forma remota e se considera que não houve afetação ao desenvolvimento das atividades.

51.Nesta Etapa II, a matriz de riscos foi revisitada, sendo solicitado aos gestores que encaminhassem as providências adotadas para cada risco após a Etapa I. Essas providências poderiam ser diferentes das propostas pelos gestores na Etapa I ou idênticas, a depender das mudanças observadas nos riscos. Os riscos também poderiam ter mudado, por exemplo, deixando de existir por causa de algum evento posterior ou até mesmo se concretizar, passando de um potencial problema para um efetivo. Todas essas possibilidades foram tratadas risco a risco, com a manifestação dos gestores.

52.Registra-se que a manifestação dos gestores sobre os riscos não se confunde com os comentários do gestor previsto nas normas de auditoria. Este é uma faculdade do gestor de apresentar comentários ao final da fiscalização sobre a minuta do relatório na forma final. Já a manifestação é a opinião dos gestores durante a fiscalização sobre os eventos envolvendo os riscos identificados (seja na primeira ou na segunda etapa). É na manifestação dos gestores em que se repousa a análise da equipe de fiscalização.

53. Dessa forma, os novos riscos identificados passaram pelo mesmo processo dos riscos da Etapa I. Foram primeiramente levantados pela equipe e então submetidos aos gestores, contendo uma descrição e a análise preliminar feita pela equipe. Os gestores, assim, manifestaram seu entendimento sobre a existência ou não do risco e apresentaram medidas mitigatórias, se fosse o caso.

54. Por fim, ressalte-se que este trabalho não tem caráter de controle prévio, mas sim de controle concomitante e periódico, nos termos do item 10 do Manual de Acompanhamento e dos arts. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU.

1.5 Limitações

55. Não houve limitações à fiscalização que impactassem os seus resultados.

2 Identificação do Cidadão – Projeto DNI e a Carteira de Identificação Nacional (CIN)

2.1 Contextualização

56. Como já citado, o Programa ICN é composto pelos projetos citados no parágrafo 41.

57. Especificamente sobre o DNI, o projeto é baseado na previsão da Lei 13.444/2017 para um documento de identidade. O art. 8º dessa lei dispõe que “é criado o Documento Nacional de Identidade (DNI), com fê pública e validade em todo o território nacional”.

58. Esse documento está tecnicamente detalhado pelas Resoluções 4/2017 e 5/2018, do Comitê Gestor da ICN, colegiado previsto na mesma lei que possui, como uma de suas competências, recomendar o padrão e os documentos necessários para expedição do DNI.

59. Com o DNI implantado, o resultado seria a existência de um documento expedido digitalmente, acessado por meio de aplicativo móvel a ser instalado no celular do cidadão interessado. A emissão se daria pela conferência da identidade do cidadão, por meio de validação facial utilizando a imagem obtida do interessado pelo aparelho celular no qual o aplicativo está instalado e a comparando com a imagem disponível na base ICN, sem a necessidade do comparecimento físico a órgãos emissores.

60. A versão digital do documento, única disponível, ficaria no aplicativo móvel para ser usado pelo portador para sua identificação e teria fê pública e validade em todo o território nacional.

61. No transcurso desta fiscalização, outra iniciativa governamental em andamento que apresenta processos, objetivos e cronogramas similares ao projeto DNI foi identificada. Trata-se da Carteira de Identidade Nacional (CIN), que é um projeto conduzido pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

62. A CIN é baseada na Lei 7.116/1983, que dispõe sobre a validade nacional da Carteiras de Identidades e regula sua expedição. Regulamenta essa lei o Decreto 10.977/2022. Esse decreto revogou e substituiu o Decreto 9.278/2018, que tentou atualizar o modelo das carteiras de identidades revogando o antigo Decreto 89.250/1983, que criou as tradicionais carteiras de identidades verdes, conhecidas popularmente como “RG”.

63. O Decreto 10.977/2022 dispõe de todas as características físicas e de dados biométricos e biográficos que a CIN possa ou deva ter. A CIN existirá tanto em versão digital quanto em duas versões físicas: uma em papel de segurança e outra em cartão de policarbonato. Para expedição, o solicitante vai requerer a sua CIN nos órgãos estaduais de identificação, mediante comparecimento físico e apresentação de certidão de nascimento ou casamento.

64. O órgão expedidor deverá conferir os diversos dados constantes da Carteira de Identidade no Serviço de Identificação do Cidadão, disposto no Decreto 10.900/2021 como o conjunto de procedimentos de gestão e verificação da identidade das pessoas naturais perante a administração pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio da plataforma gov.br.

65. Além disso, a Carteira de Identidade em formato digital será integrada ao Serviço de Identificação do Cidadão, sendo expedida somente após a entrega do documento em formato físico.

66.A CIN já foi lançada e está sendo emitida em 24 unidades da federação (<https://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2024/carteira-identidade-nacional-24-unidades-federacao>. Acesso em 18/1/2024).

67.Para melhor visualização e comparação entre os dois documentos, a tabela abaixo resume as principais características de cada um deles:

Tabela 4 - Comparativo entre o Documento Nacional de Identidade (DNI) e a Carteira de Identidade Nacional (CIN)

Documento Nacional de Identidade	Carteira de Identidade Nacional
Fé pública e validade em todo território nacional	Fé pública e validade em todo território nacional
Emitido pela Justiça Eleitoral, institutos de identificação civil dos Estados e outros órgãos	Emitido por órgãos de Identificação dos Estados
Emitido diretamente do aplicativo móvel instalado no celular do cidadão	Emitido mediante comparecimento ao órgão de identificação para solicitação
Contém biometria	Contém biometria
Adota CPF como número único	Adota CPF como número único
Sem custo para o solicitante	Sem custo para primeira emissão
Possibilidade de emissão por entidade de classe	Sem previsão dessa possibilidade. A intenção seria unificar a identificação nacional, reduzindo a fragmentação legal que atualmente permite vários emissores de identidades.
Versão digital (celular)	Versão física e digital (celular)
Sem prazo de validade	Com prazo de validade dependendo da idade

2.2 Novos riscos identificados

68.Diante do cenário exposto, foram identificados dois novos riscos em relação a esses dois projetos.

2.2.1 *Risco de duplicidade de esforços e finalidades (R20)*

Tabela 5 - Risco R20: sobreposição das iniciativas CIN e DNI

Identificador	Risco	Descrição do risco
R20	Ineficiência na política pública de disponibilização de documentos de identificação por duplicação de iniciativas similares (DNI e CIN) promovidos por diferentes órgãos (TSE e MGI), levando a duplicidade de esforços e gastos públicos para a consecução de projetos com a mesma finalidade, com consequente desperdício de recursos e desorientação do cidadão sobre sua correta identificação digital	Entre os projetos componentes do Programa ICN está o projeto Documento Nacional de Identidade (DNI), em atendimento à Lei 13.444/2017, art. 8º. Em 2022, foi editado o Decreto 10.977, que assim, como o DNI, prevê o uso do CPF como número de identificação, e atualiza os procedimentos para emissão da Carteira de Identidade Nacional (CIN), em atualização aos RGs. Ressalta-se que a CIN terá versões impressa e digital. Já o DNI prevê apenas versão digital. As duas iniciativas, portanto, resultam em despesas replicadas para manter os processos que suportam os serviços, especialmente os de TI. Também são esperadas decisões desalinhadas em razão da existência de governanças independentes. Sob a ótica da sociedade, espera-se

		equivocos sobre a pertinência e validade dos dois documentos.
--	--	---

Análise

69. Em essência, esses dois projetos apresentam duplicação de objetivos. Ainda que haja diferenças na forma e no conteúdo de cada identidade, que favorecerá uma ou outra a depender do uso, ambos os documentos cumprem o mesmo propósito para o uso precípuo de identificação do cidadão. Pela definição do GAO (2015)ⁱ, duplicação ocorre quando dois ou mais órgãos ou programas estão envolvidos nas mesmas atividades ou prestam os mesmos serviços aos mesmos beneficiários.

70. Isso contraria o enfoque integrado de governo (*whole of government approach*), que é o termo moderno para designar uma forma de responder ao problema da crescente fragmentação no setor público. Em linhas gerais, essa fragmentação resulta em desperdícios de recursos, incerteza de papéis, dificuldade de medir o progresso da política e confusão para os usuários, redundando em ineficiência nos programas. Além da fragmentação ou sobreposição de políticas públicas, a duplicação (quando duas ou mais instituições ou programas governamentais realizam as mesmas atividades ou oferecem os mesmos serviços aos mesmos beneficiários) é preocupação que consta no Manual de Auditoria Operacional do TCU (p. 73, versão de 2020) e no Manual de Análise FSDL – Guia prático para aplicação da Análise de Fragmentações, Sobreposições, Duplicidades e Lacunas (p. 17).

71. A duplicação de objetivos dos projetos DNI e CIN resulta na duplicação de processos, pois serão bases de dados distintas a serem suportadas, aplicativos móveis distintos a serem mantidos, governança e legislação distintas, além da comunicação duplicada ao público para explicar cada documento e suas vantagens.

72. Para o cidadão, não importa o órgão ou a legislação que respalda cada documento, apenas que em sua ótica o setor público oferecerá duas identidades, e isso pode gerar confusão. Reforça isso o fato de o DNI ser um produto oriundo da base ICN, que pode ser facilmente confundido com CIN nas peças de comunicação.

73. Quanto à governança, a Lei 13.444/2017 criou o Comitê Gestor da ICN, composto por representantes do Poder Executivo federal, do Tribunal Superior Eleitoral, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Conselho Nacional de Justiça, instância que emitiu resoluções para os padrões do DNI.

74. Já o Decreto 10.900 de 17 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o Serviço de Identificação do Cidadão, criou a Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão – Cefic, composta por representantes da Casa Civil da Presidência da República, da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda. A Cefic compete editar normas para as carteiras de identidade, e ela emitiu nove resoluções tratando desse assunto.

75. Essa dupla governança com composição por diferentes representantes reforça que a duplicação não é apenas de processos operacionais e seus respectivos custos, mas de gestão e de poder decisório.

76. O Decreto 10.900/2021 prevê uma ligação entre as duas governanças, não para assegurar um documento único, mas para viabilizar a emissão da CIN mediante consulta à base da ICN. Pelo

decreto, a Cefic editará normas para dispor sobre cooperação com o Tribunal Superior Eleitoral referente à Identificação Civil Nacional. Na sistemática prevista (peça 185), o Serviço de Identificação do Cidadão consultará a base da ICN para validar a identificação de um cidadão que está requerendo a emissão de sua CIN. Porém, entre nove resoluções conhecidas editadas pela Cefic, a interoperabilidade entre a base da ICN e o Serviço de Identificação do Cidadão ainda não está disciplinada.

77. Também não está disciplinado, nem nos decretos nem nas resoluções, qualquer obrigatoriedade de envio dos dados biométricos colhidos durante o comparecimento do cidadão ao órgão de identificação à base da ICN. Como a emissão da CIN será o primeiro ponto de coleta de dados biométricos de muitos cidadãos, a falta desse envio, além de deixar a base ICN desatualizada, dificultará ao cidadão a emissão de sua CIN.

78. Em que pesem as diferenças técnicas dos documentos, do processo de emissão e dos seus recursos acessórios, tais como *QR code* e código de verificação para o cidadão, a função primordial desses documentos é a simples identificação civil para o exercício dos direitos e deveres da cidadania, a que ambos atendem.

79. No entanto, é possível que o público possa se interessar mais por um dos documentos e torná-lo *de facto* o documento de identidade, enquanto o outro seja ignorado por falta de uso e costume.

80. Considerando o costume corrente de uso de identidades na versão física, a CIN se apresenta mais bem posicionada para se tornar a carteira de identidade *de facto* por ter essa opção. Consequentemente, a versão digital a ser disseminada será naturalmente a versão da CIN. Ademais, o grafismo da versão digital da CIN segue o padrão das versões físicas (<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/nova-carteira-de-identidade-nacional-modelo-unico-a-partir-de-agosto>. Acesso em 19/1/2024), gerando associação imediata nos usuários.

81. Nesse sentido, o cidadão pode se dar por satisfeito com a emissão de sua CIN digital e se desinteressar pelo DNI, ou completamente desconhecer sua existência. Nas transações do dia a dia, esse desconhecimento pode resultar até em recusa injusta no aceite do DNI.

2.2.1.1 Manifestações dos gestores

82. A SGD/MGI reconheceu o risco apontado, mas entende que, em vista das diversas legislações que preveem diferentes identificações civis, o processo atual é fragmentado e demandaria um rearranjo legislativo para saná-lo. Portanto, a opção adotada é aceitar o risco apontado pela equipe de fiscalização. O gestor cita que a CIN seria, de fato, o único documento de identificação civil que possuiria todas as prerrogativas de uma identidade civil completa e que, assim, o Governo Federal se empenha em sua emissão e não no DNI (peça 176, p. 7).

83. O TSE informou que propôs a integração do DNI com o aplicativo gov.br do Governo Federal, haja vista o já amplo uso desse aplicativo pela população. Assim, por meio desse aplicativo, seria possível expedir o DNI diretamente nele. Ademais, o TSE propôs que a expedição da CIN seja obrigatoriamente vinculada à consulta prévia da base da ICN. Essa proposta foi submetida ao Gabinete da Secretaria da Presidência do TSE e aguarda decisão superior. Caso aprovadas e implementadas, o TSE entende que o risco apontado pela equipe de fiscalização estaria mitigado (peça 166, p. 8).

84. Em peça posterior, o TSE informou que o projeto do DNI se encontra suspenso (peça 199, p. 4), motivado pela necessidade de revisão da estratégia negocial para sua expedição considerando a conveniência, a oportunidade e a economicidade de abordagem conjunta com o Gov.br e o novo RG (Decreto 10.977, de 23 de fevereiro de 2022).

2.2.1.2 Conclusão sobre o risco

85. As medidas apontadas são de aceitação pela SGD/MGI e de mitigação pelo TSE. Esta última ainda dependente de aprovação interna no TSE para posterior submissão à SGD/MGI e eventual implementação. A medida de permitir ao cidadão acesso a partir do aplicativo gov.br é interessante. Por ser o ponto central de prestação de serviços por meio digital do Governo Federal, esse

aplicativo já é muito difundido e será praticamente presente em todos os aparelhos celulares de cidadãos brasileiros.

86.Com a transformação digital em andamento nos órgãos públicos, cada vez mais serviços públicos estão sendo incluídos nesse aplicativo, que já passam de 4 mil, e o total de contas (ouro, prata e bronze) passa de 140 milhões.

87.Assim, a inclusão da emissão do DNI por meio do aplicativo é uma medida racional e evitará que o cidadão tenha que instalar outro aplicativo somente para isso. No entanto, essa mitigação é parcial, pois o DNI, que possui *layout* próprio, cria uma barreira para seu reconhecimento e aceitação instantâneos como a CIN terá ou a carteira nacional de habilitação já tem. Mas não se sabe se essa proposta será aceita tanto no âmbito do TSE quanto do MGI, de forma que essa mitigação está pendente.

88.O ideal seria que o DNI assumisse a forma digital da CIN, no qual o cidadão já previamente incluso na ICN pudesse pelo menos gerar sua CIN digital, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos pelo projeto CIN. Como a versão física da identidade requer comparecimento a um ponto de coleta de identificação e coleta biométrica, enquanto providenciasse essa emissão, o cidadão já teria a versão digital.

89.Alternativa que mais atenderia ao interesse público para esse caso seria a suspensão definitiva do projeto de implementação do DNI seguida de edição de normativo regulamentar pelo Comitê Gestor da ICN dispondo que a criação do DNI, previsto na Lei 13.444/2017, está atendida pela CIN, evitando dispêndio de recursos financeiros e eventual equívoco por parte dos usuários.

2.2.1.3 Medidas a serem adotadas para tratamento do risco

90.A **Secretaria de Governo Digital** apontou as seguintes posições para o risco (peça 195, p. 2):

90.1. Aceitar o Risco R20 (sobreposição das iniciativas CIN e DNI).

91.O Tribunal **Superior Eleitoral** apontou as seguintes posições para o risco (peça 197, p. 6):

91.1. Mitigar o Risco R20 (sobreposição das iniciativas CIN e DNI): aproximar os aplicativos “gov.br” e DNI, de modo que as iniciativas restem unificadas, estando o TSE focado na prestação dos serviços de identificação, com expedição do DNI pela plataforma “gov.br”, e que a expedição do documento de identidade referido na Lei 7.116/1983 e regulamentado pelo Decreto 10.977/2022 seja obrigatoriamente vinculada aos serviços da Identificação Civil Nacional (ICN).

2.2.2 Risco de gestão insuficiente do projeto da Carteira de Identidade Nacional (R21)

Tabela 6 - Risco R21: planejamento e gestão de projeto insuficientes da CIN

Identificador	Risco	Descrição do Risco
R21	Desenvolvimento do projeto da Carteira de Identidade Nacional Digital (CIN) com planejamento e gestão de projeto insuficientes ou ausentes, levando a uma gestão adhoc do projeto, sem planejamento adequado, com consequente potenciais desperdício de recursos, atrasos e baixa eficiência no desenvolvimento da solução e prejuízo à continuidade do projeto.	O projeto da CIN foi apresentado como algo ousado e, portanto, desafiador para implementação, especialmente pelo envolvimento de diversas partes interessadas, bases de dados e protocolos a serem seguidos pelos emissores do documento. Para melhor compreensão das etapas da iniciativa, foi solicitada documentação de gestão de projetos, por meio do Ofício 18774/2023-TCU/Seproc (peça 69), baseando-se nos artefatos relacionados na Metodologia de Gerenciamento de Projetos do SISP (MGPSISP) – como documentos de gestão de projetos, riscos, roadmap, entre outros.

Contextualização

92.No transcurso dessa fiscalização, com a verificação dos possíveis impactos do projeto da CIN conduzido pelo Executivo Federal e que foram registrados sob o risco R20, foram solicitados à SGD/MGI informações e documentos que compreendessem o planejamento e a execução do projeto. O objetivo era poder comparar os recursos necessários e objetivos de cada projeto tendo em vista a aparente duplicidade de política pública, conforme consignado no risco R20.

93.Essa solicitação incluía artefatos gerados na condução do projeto, tais como: documento de oficialização da demanda; planilha de mensuração de projeto; termo de abertura do projeto; análise de viabilidade do projeto; plano de gerenciamento do projeto; planilha de riscos; cronograma; planilha de custos; contrato; documentos de comunicação do projeto; ordem de serviço; planilha de lições aprendidas; relatório de acompanhamento do projeto; termo de recebimento de produto/serviço; formulário de solicitação de mudança; termo de encerramento do contrato; termo de encerramento do projeto; base de conhecimento de lições aprendidas; demais artefatos elaborados (peça 67).

94.Ainda sobre a implantação da carteira de identidade (CIN), solicitou-se a apresentação dos seguintes documentos, quando existentes: normativos infralegais emitidos para regulamentar o Decreto 10.977/2022; contrato e seus anexos com a empresa contratada para desenvolver o sistema de gestão da CIN e sua base de dados; proposta de compensação pela empresa contratada pelo uso dos dados da base para serviços no mercado privado; acordos ou convênios com as unidades federativas em relação ao projeto da CIN (peça 67).

95.Em resposta, a SGD/MGI informou que, com a reestruturação do Governo Federal, o Decreto 11.429, de 3 de março de 2023 também recompôs a Cefic, redesenhando seus membros, entre eles a Casa Civil como coordenadora do projeto e a SGD/MGI como secretaria-executiva da Cefic (peça 74, p. 3).

96.Com essas alterações, a SGD/MGI informou que está endereçando e identificando todas as necessidades do projeto do ponto de vista de missão, estrutura, orçamento, entregas, cronologia, entre outras, concluindo que, para o atendimento das informações e documentos solicitados, precisaria de um prazo de 120 dias (peça 74, p. 3), pedido reiterado (peça 81) e concedido pelo coordenador da fiscalização (peça 82). No prazo concedido, a SGD/MGI enviou a documentação solicitada (peça 182).

Análise

97.O Decreto 10.977/2022 dispõe, no art. 24, que, a partir de 6 de novembro de 2023, todos os órgãos expedidores ficarão obrigados a adotar os padrões da Carteira de Identidade Nacional estabelecidos nesse decreto. O projeto da CIN, no entanto, prossegue pelo menos até 2026 para a conclusão dos seis produtos da entrega, conforme o cronograma disponibilizado (peça 182, p. 8-20), e com um custo estimado de R\$ 732.000.000,00 (peça 182, p. 191).

98.A planilha de riscos do projeto da CIN elaborada pela equipe da gestão da CIN elenca oito riscos, dos quais dois foram considerados de alto risco. Para serem dessa classificação, esses riscos foram considerados com probabilidade muito alta de ocorrência e impacto muito alto (peça 182, p. 24).

99.O primeiro risco se refere à carência da estrutura central formal, com divisão de competências e funções para a garantia da execução do projeto. Atualmente, o projeto é conduzido por uma coordenação-geral integrada com 4 profissionais para gerir todas as demandas do projeto.

100. Essa situação ocasiona desorganização do processo, com falta de compromisso e gerando atrasos nas demandas. Uma análise do projeto, realizada pela gestão, com base na metodologia de gestão de projeto do Sisp, resultou na classificação do projeto como “complexo” (peça 182, p. 22). Essa estrutura é incompatível com a dimensão do projeto, em termos de responsabilidade, complexidade, custos, continuidade e segurança.

101. O segundo alto risco trata-se da falta de uma ação orçamentária específica para o projeto. A efetivação desse risco pode resultar em impossibilidade de os estados emitirem a CIN, impossibilidade da construção da plataforma social de identificação civil, impossibilidade do

consumo adequado dos dados e conseqüentemente impedir a redução de vazamentos de dados e fraudes documentais (peça 182, p. 24).

102. Sem recursos orçamentários suficientes, é impossível implementar nacionalmente a CIN nos moldes pretendidos. A SGD/MGI informou que propôs a inclusão, no PPA 2024-2027, de um objetivo específico de “Implantar e consolidar a CIN como documento único e suficiente de identificação do cidadão brasileiro, reduzindo burocracias, falhas de segurança, fraudes em benefícios e fragilidades”.

103. Após essa manifestação da SGD/MGI, o PPA foi aprovado com o objetivo “implantar o sistema de identificação do cidadão com o estabelecimento da Carteira de Identidade Nacional” (peça 200, p. 74). Em que pese a aprovação do objetivo no PPA abrir caminho para previsão orçamentária, não houve ação orçamentária específica para a CIN na LOA de 2024. Rememora-se que esse é um risco considerado alto pela própria SGD/MGI (peça 182, p. 24).

104. Os demais riscos foram considerados moderados, mas ainda assim a equipe de fiscalização considera que são relevantes. No entanto, para esses riscos não houve o envio das medidas de mitigação.

105. E mesmo para os dois riscos considerados “muito altos”, as medidas de mitigação — previsão orçamentária e estrutura central formal — só deverão se efetivar após o lançamento nacional da CIN, o que se revela uma medida arriscada.

2.2.2.1 Manifestações dos gestores

106. A SGD/MGI respondeu que mitigará o risco de carência de uma estrutura central com o auxílio da Casa Civil para desenhar uma nova proposta de estrutura central compatível com o tamanho do projeto.

2.2.2.2 Conclusão sobre o risco

107. Após o lançamento da CIN, as fragilidades da estrutura gerencial para condução do projeto são reconhecidas como de alto risco pela SGD/MGI. Além disso, conforme o mapeamento realizado pela gestão, há outros sete riscos identificados.

108. Considerando os riscos aqui apontados e o custo estimado do projeto da CIN de mais de 700 milhões de reais, faz-se necessário recomendar ao MGI e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que evitem esforços para priorizar alocação orçamentária para o projeto da CIN (Decreto 10.977/2022), considerando que no PPA vigente (peça 200, p. 74) consta o objetivo “implantar o sistema de identificação do cidadão com o estabelecimento da Carteira de Identidade Nacional”, porém não foi destacada ação orçamentária específica para a CIN na LOA de 2024.

109. Com relação à condução da gestão de projetos da CIN, as informações foram enviadas pela SGD/MGI (no prazo concedido de prorrogação) na fase final de relatório desta fiscalização, razão pela qual propõe-se acompanhar o assunto na próxima etapa do acompanhamento.

2.2.2.3 Medidas a serem adotadas para tratamento do risco

110. A **Secretaria de Governo Digital** apontou as seguintes posições para o risco (peça 195, p. 2):

111. Mitigar o Risco R21 (planejamento e gestão de projeto insuficientes da CIN): produzir os artefatos referentes à gestão do projeto CIN solicitados durante a fiscalização.

3 Operacionalização da ICN pelo Serpro

112. O processo de contratação do Serpro para a operacionalização da ICN foi tema do relatório da primeira etapa deste acompanhamento (peça 89).

113. Naquela época, o TSE decidiu contratar o Serpro, uma vez que a contratação de empresa pública seria a alternativa com a melhor relação entre benefícios e riscos, especialmente por manter a BDICN em ente público. Vale notar que a Dataprev não mostrou interesse em prestar o serviço (peça 89, p. 30).

114. Importante rememorar que, à época, a equipe de fiscalização apontou dois riscos relacionados ao contrato com o Serpro (peça 89, p. 32):

114.1. R3 (ausência de orientações do CGICN quanto aos parâmetros econômico-financeiros orientativos para a prestação dos serviços de conferência biométrica ao setor privado); e

114.2. R5 (elevada complexidade do modelo de remuneração adotado e ausência, no Projeto Básico, de exigência de demonstrativo detalhado dos custos e da formação de preços pela contratada que irá operar a ICN, no que concerne aos serviços prestados ao setor privado).

115. O TSE respondeu com medidas para mitigar os riscos, que são objeto da seção 4.3 que analisa o desenrolar das ações adotadas pelo TSE.

116. Passando a tratar do contrato em si, este foi assinado em 30/12/2021 (peça 152), sob o nome de “Contrato TSE nº 85/2021”. O projeto básico e seus anexos constam da peça 153. Até o momento de edição deste relatório, houve apenas uma apostila ao contrato (peça 154), contendo mera correção de valor de um item.

117. Para gerir a execução do contrato com o Serpro, o TSE autuou nove processos divididos por temas, listados a seguir:

Tabela 7 - Processos autuados pelo TSE para gerir o contrato com o Serpro

Descrição	Proc. Liquidação	Proc. Gestão Contratos
Anexo I – Hospedagem e Produção das Soluções	2022.00.000018268-6	2022.00.000005868-3
Anexo II – Desenvolvimento e Manutenção de Software	2022.00.0000.16000-3	2022.00.000006828-0
Anexo III – Consultoria	2023.00.000004231-6	
	2022.00.000018118-3	
Anexo IV – Atendimento ao Usuário	2023.00.000002174-2	2023.00.000002174-2
Anexo V – Infovia	2022.00.000017134-0	2022.00.000001774-0
Anexo VI – Medidas Compensatórias	Não há	Não há

118. Os arquivos de cada processo foram baixados pela equipe de fiscalização no dia 8/5/2023.

119. Ao se analisar os dados disponibilizados, não se verificou, até 18/1/2024, atrasos relevantes na condução do contrato, nem aditivos, com exceção de uma glosa no valor de R\$ 1.316,56, devido a descumprimento de SLA, relativo ao serviço de Hospedagem de DNI de outubro de 2023, e duas apostilas que tratam, respectivamente de:

120. “1ª apostila ao Contrato TSE 85/2021” (peça 154), que retificou:

para R\$ 15,92 (quinze reais e noventa e dois centavos) do valor unitário do subitem "Atendimento - Formulário" do item "Atendimento a Usuários" da tabela de valores constante da Cláusula Quinta do Contrato-TSE no 85/2021, mantendo-se inalterados todos os demais valores registrados na planilha, por estarem corretos e reproduzirem integralmente a precificação da **CONTRATADA**. Assim, onde se lê "R\$ 5,92", leia-se "R\$ 15,92".

Segunda apostila ao Contrato TSE 85/2021 (peça 204):

Constitui objeto da presente apostila reajustar, a partir de 31 de dezembro de 2022, os preços do Contrato-TSE no 85/2021 em 6,77% (seis inteiros e setenta e sete por cento), apurado pelo índice ICTI/IPEA dos 12 (doze) meses compreendidos de dezembro/2021 a novembro/2022, conforme incidência e valores constantes da planilha da Cláusula Segunda deste instrumento.

121. Também não se verificaram sanções aplicadas, mas houve uma única glosa, no valor de R\$ 486,08, relacionada ao pagamento do mês de fevereiro de 2022 da Infovia, assim justificada pelo TSE: “a NF 1373 (1961105), referente à competência 18/01 a 10/02/2022, *pro-rata* da

primeira parcela do contrato foi emitida considerando o mês de 31 dias, ao invés do mês comercial. Dessa forma, a diferença foi glosada”.

122. Até a data informada no parágrafo 117, foram realizados os seguintes pagamentos no âmbito do contrato com o Serpro:

Tabela 8 - Pagamentos realizados no âmbito do contrato do TSE com o Serpro

Descrição	Valor pago (R\$)	Valor total no contrato (R\$)	Saldo (R\$)
Anexo I – Hospedagem e Produção das Soluções	6.973.895,01	48.611.718,60	41.637.823,59
Anexo II – Desenvolvimento e Manutenção de Software	1.128.219,66	8.148.857,85	8.148.857,85
Anexo III – Consultoria	646.431,00	1.214.040,00	567.609,00
Anexo IV – Atendimento ao Usuário	92.312,49	13.444.920,00	13.352.607,51
Anexo V – Infovia	215.334,92	874.950,00	659.615,08
Total	9.056.193,08	72.294.486,45	64.366.513,03

3.1 Desempenho do Serpro na execução do contrato

123. Para verificar o desempenho do Serpro na execução do contrato, é preciso olhar para o que foi definido no projeto básico (peça 153).

124. Como já explicado, o TSE possui nove processos divididos por temas. As análises a seguir foram realizadas de acordo com os documentos constantes de tais processos.

125. Registra-se que não é escopo desse acompanhamento auditar as entregas realizadas pelo Serpro, o que demandaria uma auditoria específica para isso, mas obter uma noção geral de como está a execução dos serviços demandados pelo TSE ao operador de TI da ICN.

126. Com relação a ilha 1 (provimento de infraestrutura de TI para operar os serviços da ICN e sustentação de soluções de software), estabelecida no Estudo Técnico Preliminar (ETP), há níveis mínimos de serviços (NMS) detalhados no item 6 do projeto básico (peça 153, p. 6).

127. Como regra de aferição, foi determinado que a disponibilidade dos sistemas deve ser de 98% para os serviços hospedados em ambientes de produção.

128. Ao se analisar os relatórios enviados pelo Serpro ao TSE, referentes ao período de maio de 2022 a abril de 2023 (peça 155), verifica-se que todas as disponibilidades da ilha 1 constam como 100%, atendendo ao NMS definido no projeto básico.

129. A ilha 2 (desenvolvimento de soluções de software), por sua vez, detalha seu nível mínimo de serviço no item 8 do projeto básico (peça 153, p. 17), relacionando dois NMS: (i) Índice de Tempestividade de Soluções de Desenvolvimento e Manutenção de Software – ITTI e (ii) Índice de Densidade de erros por (PF) Ponto de Função – IDPF.

130. As metas, respectivamente, são cumprir todos os prazos de entrega das demandas e entregar soluções para homologação com taxa de erros de no máximo 0,4% erros por PF (Ponto de Função).

131. Os relatórios fornecidos pelo Serpro, referentes ao período de junho de 2022 a março de 2023 (peça 158), relatam apenas um desconto de R\$ 43,54 referente a um erro relativo ao NMS 2 “índice de densidade erros por PF”. Considerando que houve apenas esse desconto, entende-se que a execução dessa ilha está dentro da normalidade.

132. Para a ilha 3 (consultoria), as informações referentes ao nível mínimo de serviço estão detalhadas na peça 153, p. 22. Basicamente, a meta é que o serviço seja entregue dentro do

cronograma acordado. Caso haja atraso, deverá ser apurada a quantidade de dias em atraso para se chegar a um desconto.

133. Analisando os processos específicos para a ilha 3, verificaram-se relatórios referentes aos meses de outubro e dezembro de 2022 e março de 2023 (peça 159). Em nenhum deles há descontos a serem feitos, denotando normalidade na execução dos serviços da ilha.

134. A ilha 4 trata de atendimento ao público por meio de uma central de serviços e seu nível mínimo de serviço está detalhado na peça 153, p. 26.

135. São quatro níveis mínimos de serviço detalhados, com as seguintes metas:

135.1. Disponibilidade da central de serviços (NMS 1): 98%;

135.2. Tempo médio de espera na fila da central de serviços (NMS 2): dois minutos;

135.3. Tempo médio de resposta (NMS 3): 120 minutos;

135.4. Satisfação do usuário (NMS 3): 80% do Controle de Qualidade (CQ) dos atendimentos realizados no mês com “satisfeito” e “muito satisfeito”.

136. No processo da ilha 4, há apenas dois relatórios, referentes aos meses de fevereiro e março de 2023 (peça 160).

137. Em ambos, os quatro NMS foram atingidos em 100%, demonstrando normalidade na execução dos serviços da ilha (peça 160, p. 5 e 11)

138. A ilha 5 trata da Infovia Brasília, serviço “sobre fibras óticas e infraestrutura de propriedade do Ministério da Economia (ME) em um ambiente operado pelo Serpro (peça 153, p. 29)”. Diversos serviços são fornecidos no âmbito da Infovia, como conexões básicas, telefonia VoIP, acesso à internet, videoconferência, dentre outros.

139. O detalhamento dos níveis mínimos de serviços estão abaixo (peça 153, p. 37):

Tabela 9 - Níveis Mínimos de Serviço

SERVIÇO	NÍVEL DE SERVIÇO		Faixa de Desconto			BASE PARA CÁLCULO
	Disponibilidade	Tolerância	3%	5%	11%	
Acesso Infovia - Conexões Tipo 1 e 3	99,9%	43,2 minutos	43,2 min <= 86 min	86 min <= 264 min	>264 min	Percentual de disponibilidade média mensal do serviço
Acesso Infovia - Conexões Tipo 2 e 6	99%	7,2 horas	7,2 h <= 10,5 h	10,5 h <= 23,5 h	>23,5 h	Percentual de disponibilidade média mensal do serviço
Acesso à Internet	99,5%	3,6 horas	3,6 h <= 6 h	6 h <= 12 h	>12 h	Percentual de disponibilidade média mensal do serviço
Videoconferência	99%	7,2 horas	7,2 h <= 10,5 h	10,5 h <= 23,5 h	>23,5 h	Percentual de disponibilidade média mensal do serviço
Segurança da Informação para Infovia	98%	14,4 horas	14,5 h <= 28,8 h	28,8 h <= 57,6 h	>57,6h	Percentual de disponibilidade média mensal do serviço
AntiDDoS Volumétrico	98%	14,4 horas	14,5 h <= 28,8 h	28,8 h <= 57,6 h	>57,6 h	Percentual de disponibilidade média mensal do serviço
Latência	n/a	0 - 50 milissegundos	51 ms <= 100 ms	101 ms <= 250 ms	>250 ms	Latência média mensal do serviço
Taxa de Erro	95%	0 - 5%	n/a	n/a	>5%	Percentual de taxa de erro média mensal
Atendimentos concluídos no prazo	> 80% dos atendimentos realizados	0 - 20% dos atendimentos realizados	Fixo em 3% do valor dos serviços envolvidos no atendimento			Percentual de atendimentos mensais concluídos no prazo
Tempo de reparo	24/7	até 3h por serviço	Desconto já aplicado nos indicadores de disponibilidade			Percentual de incidentes mensais concluídos no prazo

6.6 Prazo de disponibilização dos Serviços

Descrição	Tipo	Prazo
Conetividade / Serviços IP		
Ativação de ponto de acesso (um único órgão ou mais de um órgão por edifício) com serviços básicos	Ativação	Até 6 dias úteis
Acesso a Internet	Ativação	Até 4 dias úteis
Alteração de velocidade de acesso à Internet	Alteração	Até 3 dias úteis
Configuração de VLANs adicionais	Alteração	Até 3 dias úteis
Ativação de portas adicionais	Alteração	Até 3 dias úteis
Gerenciamento de endereçamento IP	Ativação	Até 3 dias úteis
Fornecimento de endereçamento IP adicional	Alteração	Até 3 dias úteis
Gerenciamento		
Gerenciamento de Desempenho personalizado	Ativação	Até 15 dias úteis
Gerenciamento de Rede por VLANs	Ativação	Até 15 dias úteis
Geração de relatórios adicionais	Ativação	Até 15 dias úteis
Videoconferência		
Assinatura para habilitação de serviço de videoconferência multiponto de 8 salas	Ativação	Até 4 dias úteis

Descrição	Tipo	Prazo
AntiDDoS Volumétrico (serviço agregado)		
Tempo máximo de mitigação	Tempo de mitigação automática	Até 10 (dez) minutos a partir da identificação do ataque - personalizados Até 15 (quinze) minutos a partir da identificação do ataque - corporativo
Segurança da Informação para Infovia Firewall, IPS e Filtro de Conteúdo (serviço adicional)		
Tempo de recuperação do Serviço em caso de falhas	Tempo de recuperação	Até 2h
Tempo para criação/exclusão de regra de <i>firewall e criação de ambiente</i>	Tempo para atendimento	Até 2 dias úteis
Tempo de entrega/operação do serviço após contratação (1)	Tempo para ativação	Até 7 dias

(1) Tempo contado após o atendimento dos pré-requisitos para implantação da solução

140. Ao se analisar os relatórios mensais fornecidos pelo Serpro (peça 161), é possível observar que todos os indicadores de qualidade foram cumpridos, denotando normalidade no fornecimento do serviço.

141. Diante do exposto, entende-se que o Serpro tem atuado conforme dita o contrato, uma vez que os relatórios fornecidos e aqui analisados demonstram, de forma geral, que os níveis mínimos de serviços foram alcançados.

3.2 Transparência das informações relevantes do contrato

142. Além de analisar as questões relativas à execução do contrato, a equipe de fiscalização também verificou se as informações do contrato estavam disponíveis ao público, por meio do sítio eletrônico do TSE.

143. O acesso à informação é regulamentado, no TSE, pela Resolução 23.435/2015. Já a Resolução 468/2022 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dispõe sobre diretrizes para as contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça.

144. O seu artigo 27 dispõe o seguinte:

Art. 27. Os órgãos do Judiciário disponibilizarão a publicação dos documentos elencados abaixo, em sítio eletrônico de fácil acesso, bem como na Plataforma de Governança Digital Colaborativa do Poder Judiciário (Connect-Jus), observando a legislação específica relativa à proteção de informações, e atendendo os prazos estabelecidos no art. 94 da Lei no 14.133/2021.

I – Documento de Oficialização de Demanda (DOD), Estudo Técnico Preliminar (ETP) da STIC e Termo de Referência (TR):

- a) até a data de publicação do edital da licitação; ou
- b) até a conclusão da licitação, em caso de licitação com sigilo do valor estimado, conforme disposto no inciso VI do § 1º do art. 18 da Lei no 14.133/2021; ou
- c) até a data de publicação do extrato de contratação, nos casos de contratação direta; ou
- d) até a data de assinatura do contrato, nos casos de adesão à ata de registro de preços.

Parágrafo único. A avaliação de acesso à informação contida em ETP, com informações sensíveis ou sigilosas, será analisada a critério de cada órgão do poder judiciário, respeitando os termos da Lei no 12.527/2011, e da Resolução CNJ no 215/2015.

145. Ao analisar o sítio eletrônico do TSE (<https://www.tse.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/licitacoes-e-contratos/contratos/apresentacao>. Acesso em 17/1/2024), é possível pesquisar por contratos no SIAC - Sistema de Acompanhamento de Contratos e encontrar o Contrato 85/2021.

146. Por sua vez, no momento da pesquisa, havia apenas quatro artefatos: o contrato em si, duas apostilas e a portaria que designou a comissão de fiscalização do contrato, estando aquém do disposto na resolução do CNJ.

147. É bem verdade que o contrato fora assinado com base na Lei 8.666/1993 e é anterior à Resolução - CNJ 468/2022. Todavia, vê-se como boa prática a divulgação dos artefatos elencados no art. 27 da referida resolução, havendo, assim, oportunidade para que o TSE aprimore a transparência de suas contratações.

3.3 Condições comerciais para o mercado privado

148. A análise das condições comerciais para o mercado privado é necessária para também avaliar os riscos R3 e R5, que foram levantados na primeira etapa do acompanhamento da ICN (peça 194) e serão detalhados em seção específica deste relatório:

148.1. R3: ausência de orientações do CGICN quanto aos parâmetros econômicos financeiros orientativos para a prestação dos serviços de conferência biométrica ao setor privado **levando a** modelo obscuro de remuneração para serviços prestados ao mercado privado **com consequente** possibilidade de serviços da ICN prestados com preços elevados para o setor privado; e/ou possibilidade de remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial financeiro da ICN para beneficiar a sociedade em geral.

148.2. R5: elevada complexidade do modelo de remuneração adotado e ausência, no Projeto Básico, de exigência de demonstrativo detalhado dos custos e da formação de preços pela contratada que irá operar a ICN, no que concerne aos serviços prestados ao setor privado, **levando a** dificuldades para o TSE verificar a razoabilidade do modelo de remuneração no ato da contratação e durante a execução do contrato **com consequente** possibilidade de remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial financeiro da ICN para beneficiar a sociedade em geral.

149. Com relação à ICN, observa-se que, apesar de o serviço ser inovador no setor público, havendo apenas o serviço denominado Datavalid — também oferecido pelo Serpro ao mercado como uma solução de validação de dados biográficos e biométricos utilizando a base de dados do Registro Nacional de Condutores Habilitados (Renach), que contém informações da Carteira Nacional de Habilitação e com contrato com o Ministério dos Transportes — há serviços similares no setor privado.

150. Podem-se citar os serviços brasileiros unico.ioⁱⁱ e o idwallⁱⁱⁱ, que, com a modalidade *facelink*, verifica a biometria de uma pessoa com uma foto e CPF. Além disso, há serviços similares internacionais, como o jumio.com, onfido.com, trulioo.com e shuftipro.com. Por fim, a própria Amazon, com o *Amazon Rekognition*, possui infraestrutura escalável para prover o banco de dados de biometria facial e para realizar comparação, serviço semelhante de autenticação facial

que a ICN presta, com preços atrativos e semelhantes ao serviço concorrente *Microsoft Azure Cognitive Services*.

151. Diante disso, ainda que inovador no setor público brasileiro, esse tipo de serviço já é prestado por diversos *players* no setor privado.

152. Assim, para que as condições comerciais para o mercado privado da ICN sejam avaliadas, toma-se a tabela de preços proposta pelo Serpro, fornecida pelo TSE (peça 115, p. 3), que constam valores a serem cobrados dos clientes privados por cada tipo de operação, divididos por faixas de volume de verificações:

Tabela 10 - Proposta Bio ICN

Tabela Proposta Bio ICN				
Faixa	Básica	Facial	Digital	Facial + Digital
Faixa 01 - de 0 a 999	0,94	1,97	1,97	2,36
Faixa 02 - de 1.000 a 9.999	0,91	1,91	1,91	2,29
Faixa 03 - de 10.000 a 49.999	0,85	1,79	1,79	2,15
Faixa 04 - de 50.000 a 99.999	0,77	1,63	1,63	1,95
Faixa 05 - de 100.000 a 299.999	0,73	1,53	1,53	1,84
Faixa 06 - de 300.000 a 499.999	0,69	1,44	1,44	1,73
Faixa 07 - de 500.000 a 999.999	0,64	1,36	1,36	1,63
Faixa 08 - de 1.000.000 a 2.499.999	0,55	1,15	1,15	1,38
Faixa 09 - de 2.500.000 a 3.999.999	0,50	1,05	1,05	1,26
Faixa 10 - Acima de 4.000.000	0,46	0,96	0,96	1,16

153. Os valores acima descritos tratam de uma revisão feita pelo Serpro, após pedido do TSE (peças 38 e 39). A tabela de preço inicialmente proposta contém valores muito maiores, com valores acima do dobro da versão revisada:

Tabela 11 – Proposta original Bio ICN

Preço Atual Bio ICN				
Faixa	Básica	Facial	Digital	Digital + Facial
Faixa 01 - de 0 a 999	R\$ 2,16	R\$ 4,53	R\$ 4,53	R\$ 5,44
Faixa 02 - de 1.000 a 9.999	R\$ 1,94	R\$ 4,06	R\$ 4,06	R\$ 4,88
Faixa 03 - de 10.000 a 49.999	R\$ 1,74	R\$ 3,64	R\$ 3,64	R\$ 4,38
Faixa 04 - de 50.000 a 99.999	R\$ 1,55	R\$ 3,27	R\$ 3,27	R\$ 3,93
Faixa 05 - de 100.000 a 299.999	R\$ 1,39	R\$ 2,94	R\$ 2,94	R\$ 3,52
Faixa 06 - de 300.000 a 499.999	R\$ 1,26	R\$ 2,63	R\$ 2,63	R\$ 3,16
Faixa 07 - de 500.000 a 999.999	R\$ 1,12	R\$ 2,36	R\$ 2,36	R\$ 2,83
Faixa 08 - de 1.000.000 a 2.499.999	R\$ 1,01	R\$ 2,11	R\$ 2,11	R\$ 2,54
Faixa 09 - de 2.500.000 a 3.999.999	R\$ 0,91	R\$ 1,90	R\$ 1,90	R\$ 2,28
Faixa 10 - Acima de 4.000.000	R\$ 0,81	R\$ 1,69	R\$ 1,69	R\$ 2,04

154. Durante a execução desta fiscalização, houve desconhecimento pelo TSE de outros serviços similares à ICN além do Datavalid, cujo operador é o próprio Serpro. Registra-se que a tabela de preços sugerida é extremamente similar àquela do Datavalid. O próprio TSE não tinha conseguido obter com o Serpro a justificativa de preços com detalhamentos dos custos. Logo, se apenas o Datavalid for usado como referência, isso cria a situação peculiar em que serviços públicos concorrentes são prestados e têm seus preços definidos pelo mesmo operador contratado por dois órgãos diferentes da administração. Ou seja, o Serpro possui dois contratos, um com o Ministério do Transportes e outro com o TSE, para a prestação de serviços concorrentes e recebendo valores anuais dos dois órgãos, adicionalmente com 70% da receita de venda dos dois serviços ao setor privado.

155. A definição final dos preços cabe ao TSE, com a proposta sendo elaborada pelo Serpro. Diante disso, observa-se que o referencial de preços de mercado é primordial para que não haja possibilidade de remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e para que haja aproveitamento do potencial financeiro da ICN para beneficiar a sociedade em geral.

156. Para chegar aos valores propostos, o Serpro não havia entrado em detalhes sobre a formação dos preços, apenas afirmava que “os preços das faixas de consumo estão em conformidade com a metodologia de preço-alvo, que considera fatores externos (preços praticados pelo mercado, valor agregado) e fatores internos (cobertura de custos, política de preços, limitações)” (peça 107, p. 3).

157. Importante anotar que já há determinação do TCU no sentido de que o Serpro deve fornecer o detalhamento da formação de preços dos serviços prestados em nível de insumos (Acórdão 598/2018-Plenário-TCU):

9.1. determinar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e em outras normas aplicáveis, no prazo de 180 dias:

(...) 9.1.4. passem a preservar as memórias de cálculo e os demonstrativos de formação de preços que embasaram a formulação de propostas comerciais, assim como os documentos e decisões que subsidiam as modificações nos preços originalmente orçados pela área técnica, conforme disposto na Lei 13.303/2016, art. 8º, §2º, inciso II;

9.2. determinar à Dataprev e ao Serpro que passem a fornecer aos clientes (órgãos públicos contratantes), no prazo de noventa dias, junto com a proposta comercial, os demonstrativos de formação de preços de cada serviço e sistema objeto da proposta, em nível de detalhamento que permita a identificação dos recursos produtivos utilizados (insumos), com as respectivas quantidades e custos, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e conforme o art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e o art. 8º, §2º, inciso II, da Lei 13.303/2016;

158. Em que pese tal determinação, não havia qualquer tipo de detalhamento acerca dos cálculos para se atingir os preços definidos pelo Serpro.

159. Apenas na fase final de elaboração deste relatório a equipe de fiscalização tomou conhecimento de que o Serpro, após solicitação do TSE com fim de mitigar o risco apontado pelo TCU com relação à falta de transparência na composição dos preços, enviou documentação para abertura de custos para melhor subsidiar a disponibilização dos serviços à iniciativa privada.

160. Importante registrar que o Acórdão 598/2018-Plenário-TCU determina que o Serpro deve fornecer os demonstrativos de formação de preço de cada serviço junto com a proposta comercial, o que não ocorreu nesse caso. Além disso, o acórdão determina que os demonstrativos tenham nível de detalhamento que permita a identificação dos recursos produtivos utilizados (insumos).

161. Uma vez que a documentação do Serpro só foi fornecida à equipe de fiscalização na fase final de elaboração do relatório, passou-se a uma análise sumária dos demonstrativos de formação de preço do Serpro.

162. É possível observar, por exemplo, que os percentuais para os itens “desp. com desoneração” e “cobertura tributária” variam de acordo com o tipo de verificação (básica, facial, digital, digital + facial).

163. Tais inconsistências, além de o fato de o Serpro não ter fornecido os demonstrativos quando da apresentação da proposta comercial, como determina o Acórdão 598/2018-Plenário-TCU, demandam atuação específica do TCU para a avaliar o cumprimento do acórdão pelo Serpro.

164. Na mesma peça 107, o Serpro traz uma projeção de resultado/compensação das duas tabelas, contendo informações como ticket médio, volumetria projetada, receita projetada, receita líquida, medida compensatória, entre outros:

Tabela 12 - Resumo Preço atual vs Preço proposto

Preço Atual Bio ICN					Tabela Proposta Bio ICN				
Faixa	Básica	Facial	Digital	Digital + Facial	Faixa	Básica	Facial	Digital	Facial + Digital
Faixa 01 - de 0 a 999	R\$ 2,16	R\$ 4,53	R\$ 4,53	R\$ 5,44	Faixa 01 - de 0 a 999	0,94	1,97	1,97	2,36
Faixa 02 - de 1.000 a 9.999	R\$ 1,94	R\$ 4,06	R\$ 4,06	R\$ 4,88	Faixa 02 - de 1.000 a 9.999	0,91	1,91	1,91	2,29
Faixa 03 - de 10.000 a 49.999	R\$ 1,74	R\$ 3,64	R\$ 3,64	R\$ 4,38	Faixa 03 - de 10.000 a 49.999	0,85	1,79	1,79	2,15
Faixa 04 - de 50.000 a 99.999	R\$ 1,55	R\$ 3,27	R\$ 3,27	R\$ 3,93	Faixa 04 - de 50.000 a 99.999	0,77	1,63	1,63	1,95
Faixa 05 - de 100.000 a 299.999	R\$ 1,39	R\$ 2,94	R\$ 2,94	R\$ 3,52	Faixa 05 - de 100.000 a 299.999	0,73	1,53	1,53	1,84
Faixa 06 - de 300.000 a 499.999	R\$ 1,26	R\$ 2,63	R\$ 2,63	R\$ 3,16	Faixa 06 - de 300.000 a 499.999	0,69	1,44	1,44	1,73
Faixa 07 - de 500.000 a 999.999	R\$ 1,12	R\$ 2,36	R\$ 2,36	R\$ 2,83	Faixa 07 - de 500.000 a 999.999	0,64	1,36	1,36	1,63
Faixa 08 - de 1.000.000 a 2.499.999	R\$ 1,01	R\$ 2,11	R\$ 2,11	R\$ 2,54	Faixa 08 - de 1.000.000 a 2.499.999	0,55	1,15	1,15	1,38
Faixa 09 - de 2.500.000 a 3.999.999	R\$ 0,91	R\$ 1,90	R\$ 1,90	R\$ 2,28	Faixa 09 - de 2.500.000 a 3.999.999	0,50	1,05	1,05	1,26
Faixa 10 - Acima de 4.000.000	R\$ 0,81	R\$ 1,69	R\$ 1,69	R\$ 2,04	Faixa 10 - Acima de 4.000.000	0,46	0,96	0,96	1,16

165. No caso específico, o TSE e Serpro estão trabalhando com um percentual de 30% para as medidas compensatórias (aquelas repassadas ao TSE advindas dos pagamentos dos entes privados que utilizarem a ICN).

166. O Serpro também argumenta qual seria a motivação para a revisão da tabela de preços, citando as seguintes questões (peça 107, p. 3):

Foi realizada prospecção e pesquisa de mercado com os principais players contratantes do Serpro nessa linha de produtos.

Foi identificado que os preços, atualmente praticados por produtos similares já são objetos de sinalização do mercado quanto a necessidade de redução para viabilizar o seu negócio.

Usamos então uma premissa de buscar o menor preço possível para o novo produto, que evitasse em parte o sombreamento com tabelas de preços de produtos similares.

Os preços das faixas de consumo estão em conformidade com a metodologia de preço-alvo, que considera fatores externos (preços praticados pelo mercado, valor agregado) e fatores internos (cobertura de custos, política de preços, limitações).

167. Causa estranheza o fato de o Serpro ter apresentado ao TSE, inicialmente, uma tabela com valores mais de duas vezes maiores que a versão revisada, uma vez que aquela empresa pública já teria insumos para saber, por meio de sua linha de produtos semelhantes, que havia sinalização do mercado quanto à necessidade de redução dos valores para viabilizar o seu negócio.

168. Quanto ao Datavalid, os valores praticados para o ano de 2023^{iv} são bastante distantes daqueles constantes da tabela inicial e, inclusive, são ainda menores que os valores da tabela revisada:

Tabela 13 - Preços Datavalid para 2023

PREÇOS

NÚMERO DE VALIDAÇÕES	BÁSICA	FACIAL	DIGITAL	FACIAL + DIGITAL	FACIAL + CDV
0 a 999	R\$ 0,80	R\$ 1,68	R\$ 1,68	R\$ 2,02	R\$ 2,37
1.000 a 9.999	R\$ 0,78	R\$ 1,63	R\$ 1,63	R\$ 1,96	R\$ 2,22
10.000 a 49.999	R\$ 0,73	R\$ 1,53	R\$ 1,53	R\$ 1,84	R\$ 2,07
50.000 a 99.999	R\$ 0,66	R\$ 1,39	R\$ 1,39	R\$ 1,67	R\$ 1,94
100.000 a 299.999	R\$ 0,62	R\$ 1,31	R\$ 1,31	R\$ 1,57	R\$ 1,81
300.000 a 499.999	R\$ 0,59	R\$ 1,23	R\$ 1,23	R\$ 1,48	R\$ 1,69
500.000 a 999.999	R\$ 0,55	R\$ 1,16	R\$ 1,16	R\$ 1,39	R\$ 1,58
1.000.000 a 2.499.999	R\$ 0,47	R\$ 0,98	R\$ 0,98	R\$ 1,18	R\$ 1,48
2.500.000 a 3.999.999	R\$ 0,43	R\$ 0,90	R\$ 0,90	R\$ 1,08	R\$ 1,38
acima de 4.000.000	R\$ 0,39	R\$ 0,82	R\$ 0,82	R\$ 0,99	R\$ 1,29

169. Com relação à tabela atual, vê-se que o Serpro buscou praticar valores em linha com aqueles do Datavalid, seu próprio serviço, mas, ainda assim, os valores apresentados ao TSE são ligeiramente mais altos. O risco de os preços não serem razoáveis foi identificado na primeira etapa deste acompanhamento, e maiores considerações serão feitas ao analisar os riscos R3 e R5 na seção 4.3.

170. Até aqui, compararam-se valores de serviços fornecidos pelo próprio Serpro à iniciativa privada por meio de contratos de operadores com a administração pública.

171. Conforme já mencionado, há empresas privadas que também prestam serviços semelhantes ao do Serpro, a exemplo da empresa brasileira Idwall, além de empresas internacionais como jumio.com, onfido.com, trulioo.com e shuftipro.com, e as próprias Amazon e Microsoft possuem serviços semelhantes com infraestrutura escalável para servir o banco de dados de biometria facial e realizar comparação, como é feito na ICN.

172. O serviço da Amazon para comparação de biometria facial se chama *Amazon Rekognition Face Liveness* e possui o seguinte custo:

Tabela 14 - Custo do serviço Amazon Rekognition Face Liveness

Região: Ásia-Pacífico (Tóquio) ▾

Tipo de custo (verificações por mês)	Preço
Primeiras 500 mil verificações	0,0195 USD por verificação
Próximas 2,5 milhões de verificações	0,0163 USD por verificação
Mais de 3 milhões de verificações	0,0130 USD por verificação

173. A Amazon não possui precificação para servidores localizados no Brasil. Portanto, para fins de comparação conservadora, utilizou-se a região “Tóquio”, que possui o maior preço dentre as regiões disponíveis. No momento da elaboração desse relatório, o dólar americano comercial equivale a R\$ 4,93. Para simplificação e conservadorismo, mesmo que consideremos um dólar americano a R\$ 5,00, teríamos que as primeiras 500 mil verificações do serviço da Amazon

custariam, cada, menos de dez centavos de real (R\$ 0,0975), valor muito abaixo da tabela apresentada pelo Serpro.

174. Fazendo uma estimativa de cálculo na calculadora Amazon AWS^v, considerando um banco de dados facial de 200 milhões de faces, com 5 milhões de reconhecimentos faciais por mês, em um total de 60 milhões por ano, – ilustrativamente, apenas o gov.br utilizou 66,59 milhões de conferências biométricas faciais no período de dez meses entre agosto de 2022 a maio de 2023 (peça 104, p. 2) – a estimativa de preço seria:

Figura 1 - Estimativa de cálculo Amazon AWS

Conversões de unidades

Número de chamadas da API CompareFaces por mês: 5 milhões por mês * 1000000 multiplicador = 5000000 por mês

Número de faces armazenadas em um conjunto: 200 milhões por mês * 1000000 multiplicador = 200000000 por mês

Número de usuários armazenados em uma coleção: 200 milhões por mês * 1000000 multiplicador = 200000000 por mês

Cálculos de definição de preço

200.000.000 usuários armazenados + 200.000.000 faces armazenadas = 400.000.000 armazenamento total de metadados de faces

Tiered price for: 5000000 Chamadas de API

1000000 Chamadas de API x 0.0013000000 USD = 1300.00 USD

4000000 Chamadas de API x 0.0010000000 USD = 4000.00 USD

Custo total do nível: 1300.00 USD + 4000.00 USD = 5300.00 USD para grupo de imagens 1

Grupo de custos de análise de imagens 1 (mensal): 5.300 USD

Grupo de custos de análise de imagens 2 (mensal): 0 USD

Custo da análise de imagens para propriedades da imagem (mensal): 0 USD

Custo da análise de imagens (mensal): 5.300 USD

400.000.000 metadados faciais armazenados x 0,000013 USD por face = 5.200 USD para armazenamento de metadados de faces

Custo do armazenamento de metadados de faces (mensal): 5.200 USD

5.300 USD para imagens + 5.200 USD para armazenamento = 10.500 USD

Definição de preços de imagens (mensal): 10,500.00 USD

175. Com essa estimativa e com um volume de 60 milhões de validações por ano, o custo médio de cada validação para o TSE, já contando com o armazenamento, seria de US \$0,0021, o que equivaleria a pouco mais de 1 centavo de real (R\$ 0,01006). A ICN é composta de outras atividades que não apenas validação, como atendimento aos usuários, desenvolvimento de aplicativos, manutenção de loja, emissão de nota fiscal, entre outros. Lembra-se, porém, que há pagamento no contrato para o Serpro de um total previsto de R\$ 72 milhões em 5 anos. O TSE informou que esse valor seria relativo aos serviços prestados ao setor público, e não ao setor privado.

176. Argumenta-se, aqui, que as principais características de serviços de Tecnologia de Informação é a alta escalabilidade e o baixíssimo custo marginal a cada incremento de venda. Com a infraestrutura pronta e a partir do ponto em que os custos fixos estão pagos, o custo marginal de uma nova validação é muito baixo, conforme mostrado, sendo utilizada a mesma estrutura para validações do setor público e do setor privado.

177. Tal fato pode acarretar lucros exorbitantes para a operadora, que possui o monopólio dos dois únicos serviços do tipo no setor público. Esse cenário é ainda mais grave pois não há transparência de como foram feitos os cálculos para se chegar às tabelas sugeridas.

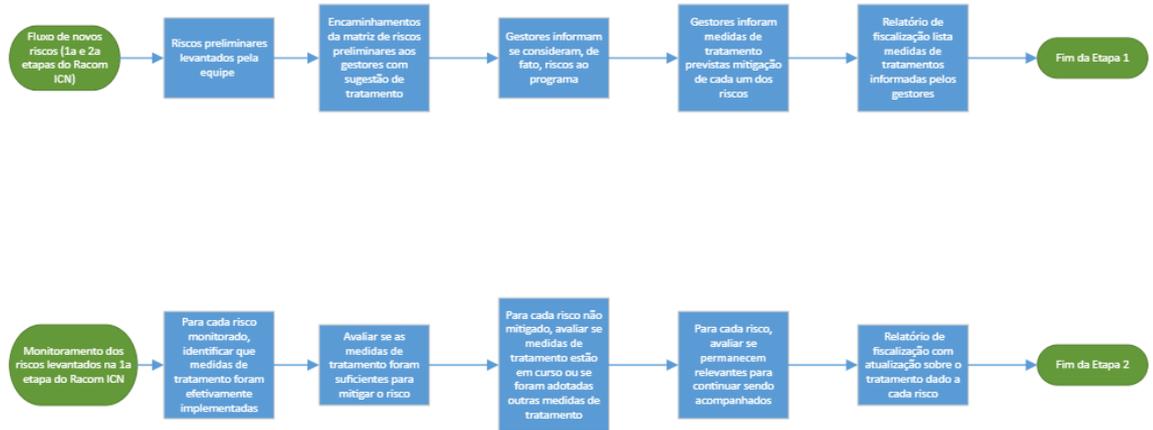
178. Com preços possivelmente excessivos, há perda potencial de geração de serviços *online* para a sociedade, ao se deixar de incentivar o uso maciço dessa tecnologia para habilitar serviços que, por segurança, dependam de identificação do usuário.

4 Monitoramento dos riscos identificados na Etapa I

179. A primeira etapa deste acompanhamento identificou diversos riscos relativos ao programa. Nesta etapa, foi verificada a atual situação de cada um. Em suma, foram enviadas perguntas (peça 27) à SGD/MGI e ao TSE sobre a atual situação de cada risco, se ele subsiste, deixou de existir ou se efetivou, quais as medidas mitigatórias foram efetivamente implementadas, entre outras. Em seguida, realizou-se a análise de cada um, com solicitação de informações

adicionais para os casos necessários. Uma matriz de risco foi montada contendo a descrição do risco, resumo das medidas de tratamento realizadas pelos gestores, a análise preliminar e a resposta sugerida pela equipe, e enviada para que os gestores se manifestassem. O fluxograma abaixo resume, de maneira visual, o que foi feito nas etapas 1 e 2 do acompanhamento:

Figura 2 - Fluxograma das etapas 1 e 2



180. Nas seções abaixo são apresentados nas tabelas os riscos e um resumo dos respectivos tratamentos efetivamente realizados pelos gestores, seguido da análise da equipe de fiscalização sobre as medidas de tratamento indicadas pelos gestores (o que pode incluir medidas adicionais às mencionados pelos gestores constantes do relatório da primeira etapa deste acompanhamento) e as respectivas manifestações dos gestores às matrizes de riscos preliminares encaminhadas pela equipe de fiscalização como conclusão da etapa de execução dessa fiscalização.

181. A matriz de riscos preliminares (peças 143-145, reproduzida no Apêndice B) contém a análise preliminar sobre o tratamento dos riscos por parte dos gestores e uma conclusão com a sugestão de tratamento e como cada risco deve ser tratado no âmbito desta fiscalização, ambos na visão da equipe de fiscalização.

182. Por fim, apresenta-se a conclusão sobre o risco com a análise após tais manifestações dos gestores. A comparação entre as medidas apontadas pelos gestores na primeira etapa e das medidas efetivamente realizadas encontra-se na Tabela 27 da seção 4.9. Por praticidade, os riscos são agrupados por temas.

4.1 Riscos dependentes de alteração legislativa (R1 e R8)

Tabela 15 - Riscos dependentes de alteração legislativa

ID	Risco	Tratamento realizado pelo gestor
R1	Insuficiência de recursos financeiros/orçamentários para a ICN, levando à necessidade de negociações pontuais entre o TSE e outros atores (ME, SG-PR) para obtenção de recursos, além de adiamento, suspensão ou cancelamento da execução de ações planejadas, com consequente atraso na efetiva viabilização da solução para uso da sociedade.	A principal medida de tratamento adotada foi tentar transferir a gestão do Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN) do TSE para o Poder Executivo, por meio de projeto de lei. Atualmente, o projeto ICN é executado a conta de recursos próprios do TSE, que criou ação orçamentária específica (21CN – Gestão e Manutenção da Identificação Civil Nacional) na estrutura orçamentária da Justiça Eleitoral para o custeio das despesas (peça 53, p.1). Sobre o risco, da parte do MGI/SGD, não houve movimentação adicional (peça 62, p. 2).

R8	Inclusão do § 1º-A no art. 3º da Lei 13.444/2017, em face do PL 3.228/2021, levando à possibilidade de replicação dos dados biométricos da BDICN em cada ente federativo e potencial prejuízo à segurança dessas informações sensíveis, caso o ente custodiante não aplique controles rígidos e avançados (e potencialmente custosos), com consequente impactos de alta magnitude por eventual vazamento desses dados, bem como prejuízo incomensurável na confiabilidade e credibilidade da solução.	Redação do dispositivo ao qual se refere o risco: “§ 1º O Poder Executivo dos entes federados poderá integrar aos seus próprios bancos de dados as informações da base de dados da ICN, com exceção dos dados biométricos.” A alteração legislativa ainda não ocorreu, vigorando o dispositivo original. O MGI considera que os benefícios superam os riscos de eventual ataque. (peça 62, p. 4).
----	---	---

Análise

183. O Projeto de Lei (PL) 3.228/2021 foi enviado à Câmara dos Deputados no dia 20/9/2021 e encontra-se atualmente na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP) aguardando relator^{vi}. O projeto não teve avanços significativos desde 10/11/2021, em que foram apresentadas onze emendas. A sustentabilidade financeira, sem a dependência de recursos da Justiça Eleitoral, dependerá da resposta ao início da prestação de serviços da ICN ao setor privado. Diante da diversidade de variáveis que vão afetar a demanda - como o preço das tarifas, interesse do setor privado e repartição das receitas com o operador -, não é possível afirmar, neste momento, se os recursos de comercialização, por si só, serão suficientes para a sustentabilidade do projeto, e, caso sejam, qual a margem de tempo para atingir esse cenário. Até agora, não houve problemas com falta de recursos orçamentários, porém o risco permanece.

184. O risco R8 trata do aumento da área de ataque da BDICN, assim como o aumento da probabilidade de vazamento de dados. Entre as emendas apresentadas ao projeto de lei, há emenda supressiva do parágrafo § 1º-A. Dada a natureza sensível da BDICN, com informações biométricas de grande parte dos brasileiros, um ataque ou vazamento de dados tem potencial de ocasionar graves danos à sociedade. A aceitação do risco pela superioridade dos benefícios começaria a ser relevante no caso de as estruturas do TSE e do Serpro não serem capazes de atender à demanda pública, o que pode vir a ser um cenário futuro, mas não é a situação atual. O TSE está trabalhando em barramento para balancear as requisições públicas entre ele e o Serpro (peça 54, p. 5). Mostrando-se efetiva a medida, entende-se que a aceitação desse risco é desnecessária e ocasionaria a necessidade de medidas de tratamento custosas para sua mitigação.

4.1.1 *Manifestações dos gestores^{vii}*

185. Em relação aos riscos R1 e R8, a SGD/MGI comenta (peça 195) que a Assessoria Parlamentar do MGI tem acompanhado a tramitação do PL, que se encontra parado na Comissão de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados. Sobre o risco R8, destaca que no contexto do projeto da CIN não há previsão de replicação da BDICN.

186. Referente ao risco R1, o TSE informa que (peça 197, p. 1):

até que se resolva a questão do Fundo da Identificação Civil Nacional - FICN, para mitigar o problema, o Tribunal Superior Eleitoral tem incluído em seu planejamento orçamentário dotações suficientes para cumprir as atribuições estabelecidas na Lei nº 13.444/2017. Foi criada a ação orçamentária 21CN – Gestão e Manutenção da Identificação Civil Nacional na estrutura orçamentária da Justiça Eleitoral para custeio das despesas de implantação da ICN.

187. Ressalta que, até o momento, os recursos alocados pelo TSE para a implantação da ICN foram suficientes para atender às demandas apresentadas, consideradas as competências e a capacidade de execução daquele tribunal.

188. Para o TSE, o tipo de tratamento do risco R8, que envolve o PL 3.228/2021, é o de transferência. Comenta (peça 166, p. 6-7) que o risco depende de análise sob responsabilidade de outro poder, sem prejuízo do acompanhamento, pela corte, junto ao Poder Legislativo. Ressalta que

o texto sob análise faculta à corte a possibilidade de replicação da base de dados que, no entanto, pode não ser autorizada inclusive considerando o risco apontado, e que o atual projeto da CIN prevê o registro de biometria facial nas bases de dados da Receita Federal. Tal orientação, no entanto, depende do Poder Executivo e guarda relação com o risco R20 (sobreposição das iniciativas CIN e DNI), devidamente apontado pelo TCU.

4.1.2 Conclusão sobre os riscos

189. Os dois riscos dependem de alteração legislativa e o PL 3.228/2021 não teve avanços significativos desde 10/11/2021. Como o financiamento é vital para o programa, sugere-se que o risco R1 continue a ser acompanhado pelo TCU, assim como o risco R8, que, apesar de sua atual baixa probabilidade, tem relevância e pode vir a ter alto impacto caso haja mudança na conjuntura presente, como o posicionamento do TSE sobre a replicação da BDICN.

4.1.3 Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos

190. A **Secretaria de Governo Digital** apontou as seguintes posições para os riscos (peça 195, p. 1):

- 190.1. Mitigar o Risco R1 (orçamentário/financeiro): acompanhar o Projeto de Lei 3.228/2021.
- 190.2. Mitigar o Risco R8 (possibilidade de replicação da BDICN em outros entes): acompanhar o Projeto de Lei 3.228/2021.

191. O **Tribunal Superior Eleitoral** apontou as seguintes posições para os riscos (peças 197, p. 1 e 4):

- 191.1. Mitigar o Risco R1 (orçamentário/financeiro): manter em seu planejamento orçamentário dotações suficientes para cumprir as atribuições estabelecidas na Lei 13.444/2017, por meio da ação orçamentária 21CN – Gestão e Manutenção da Identificação Civil Nacional na estrutura orçamentária da Justiça Eleitoral para custeio das despesas de implantação da ICN.
- 191.2. Transferir o Risco R8 (possibilidade de replicação da BDICN em outros entes): o risco, que envolve o PL 3.228/2021, depende de análise sob responsabilidade de outro poder, sem prejuízo do acompanhamento, pela corte, junto ao Poder Legislativo.

4.2 Riscos relacionados à governança da ICN (R2 e R4)

Tabela 16 - Riscos relacionados à governança da ICN

ID	Risco	Tratamento realizado pelo gestor
R2	Atuação falha de instâncias internas de governança do TSE relacionados ao programa ICN ou falhas de comunicação entre elas, levando a demora no escalamento de riscos e de decisões críticas relativas à ICN à instância adequada, ou ainda, atuação intempestiva da instância competente, com consequente atraso na efetiva viabilização da solução para uso da sociedade.	Para a Assessoria de Gestão de Informação (AGI) do TSE (peça 54, p. 2), o risco ainda subsiste. Informa que ocorreram reuniões frequentes da CDTI, porém não houve mais reunião após o período eleitoral. Observa que, no entanto, a ICN está sendo considerada no PDTIC (2023-2024). Ainda assim, considera que o risco se efetivou, com atraso nos calendários da implantação do programa e necessidade de replanejamento das medidas. Buscando mitigar os efeitos da não realização de reuniões, e considerando que as reuniões extrapolam o programa ICN, informa que a AGI tem encaminhado solicitações diretamente à presidência, citando como exemplo a aprovação do calendário de lançamento do DNI.
R4	Falhas de comunicação entre a área de TI do TSE e as instâncias internas de governança, ou entre estas e o Comitê Executivo do ACT, levando a não harmonização das ações do PDTIC do TSE com as ações planejadas no âmbito do ACT ou no roadmap do programa ICN, com	Para o TSE, o risco subsiste (peça 54, p. 4-5). Informa que o orçamento da ICN está garantido para 2023, não havendo risco dessa natureza. Observa que “porém é preciso aprofundar a relação com o comitê executivo do ACT, considerando a mudança de governo, com mudanças em postos chave no Governo Federal. Deve-se destacar, inclusive, as mudanças promovidas na estrutura ministerial do governo federal (Medida Provisória 1.154/2023), com impactos quanto a competência para acompanhamento do programa ICN.”.

consequente desperdício de recursos ou atraso na efetiva viabilização da solução para uso da sociedade.	Dada a nova situação, informa que “há risco relacionado a alteração das competências dos órgãos signatários do ACT 85/2020, com necessidade de alinhamento com os novos atores envolvidos, em especial com o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. A STI do TSE também considera que o risco subsiste (peça 57, p. 2-3). Esclarece que “no que tange ao PDTIC, esclarecemos que a STI/TSE está em fase de elaboração do plano diretor de TIC para o biênio 2023-2024, do qual constarão ações e indicadores voltados ao alcance de objetivos estratégicos institucionais vinculados à ICN. Visando aprimorar a comunicação, esta unidade, no contexto da adoção de boas práticas de gerenciamento de projetos e da metodologia adotada no âmbito da STI, registra e comunica por intermédio de Resumos Executivos todos os avanços ou eventuais impedimentos dos Projetos associados ao Programa ICNi.”
---	--

Análise

192. Quanto ao risco R2, nos documentos encaminhados ao TCU com as atas de reuniões, houve apenas duas reuniões do CDTI que trataram sobre a ICN (peças 190 e 191 do processo TC 027.957/2021-7), ambas de 2021. Quanto à CTTI, as atas mostram menções à ICN apenas de forma indireta ao tratar de outros assuntos. A principal forma de mitigação foi o encaminhamento de solicitações diretamente para a presidência, que, apesar de não ser a ideal, ajuda o processo operacional a fluir sem depender de reuniões das comissões. Não obstante, os diversos relatórios de desempenho apresentados (período entre 8/8/2022 e 28/4/2023) são evidências do gerenciamento de risco e acompanhamento dos vários componentes do programa ICN. Ainda assim, caso esse vácuo diretivo pelas comissões continue, é possível que o programa sofra mais mudanças de calendário com atrasos adicionais.

193. Em relação ao risco R4 e à harmonização das ações do PDTIC do TSE com o programa ICN, o órgão informou que deu tratamento ao incluir o programa no PDTIC. Em reunião com os gestores, foi informado que o diálogo em 2022 (ano de eleição presidencial) entre o Poder Executivo e o TSE foi reduzido. Assim, a falta de comunicação refletiu não apenas no andamento do programa ICN, mas também na persecução entre iniciativas distintas, porém com convergência de propósitos entre o DNI e a CIN. A falta de diálogo ocasiona duplicidade de esforços e gastos de recursos, sendo que, caso a comunicação fosse efetiva, poderia aumentar a eficiência de ambas as iniciativas, além de reduzir redundâncias e fornecer um melhor serviço de identificação ao cidadão.

4.2.1 Manifestações dos gestores

194. A SGD/MGI comenta que tem buscado retomar a comunicação e o devido replanejamento das ações no contexto do Comitê Executivo do ACT, mas até o momento não houve compatibilidade de agenda com o TSE (peça 195, p.1).

195. A Assessoria de Gestão de Informação (AGI) do TSE comenta que (peça 166, p. 2-3), para o risco R2, seu tratamento depende da retomada das reuniões do Comitê Diretivo de TI, em que o tema poderia ser tratado em colaboração com as áreas internas envolvidas. Além disso, como alternativa, o TSE tem adotado a prática de comunicar o andamento do projeto à alta gestão. O prazo estimado para a próxima atualização do projeto perante a administração com solicitação de direcionamento é até 25/8/2023. A AGI também reiterará a recomendação para a retomada das reuniões da CDTI, embora a decisão final sobre esse aspecto não esteja sob sua alçada, que, contudo, reforçará a relevância desse passo para a mitigação do risco. O gestor responsável por essa iniciativa é o Assessor de Gestão de Identificação da AGI.

196. Já o Núcleo Estratégico de Gestão de Portfólio e *Compliance* (NEPC) apresenta como tratamento:

A falha na comunicação entre as instâncias internas de governança - CDTI e CTTI, decorre do fato de que a última reunião da CDTI foi realizada no dia 08/06/2022. Portanto, fica prejudicada a comunicação entre as instâncias até o retorno de reuniões frequentes da CDTI. O NEPC está limitado em suas funções apenas a organizar a pauta e a registrar a ata das reuniões da CDTI e da CTTI.

Em relação a reunião semanal da CTTI sugere-se como ação de tratamento que seja levado àquela comissão a possibilidade de realização de uma apresentação mensal sobre os principais pontos de atenção e de monitoramento do Programa ICNi e suas iniciativas vinculadas pelo gerente do programa.

197. Quanto ao risco R4, a AGI informa (peça 166, p. 3) como ação mitigadora a revisão do PDTIC 2023-2024 a fim de garantir que as ações planejadas no âmbito do ACT ou no *Roadmap* do Programa ICN estejam contempladas no planejamento de TI, com prazo estimado para 15/10/2023.

198. O NEPC do TSE informa (peça 171), quanto à harmonização das ações do PDTIC do TSE com o programa ICN, que está previsto na versão 2023/2024 a iniciativa Segurança e Proteção da BDICN vinculada ao Programa Informatizado de Identificação Civil Nacional – ICNi. Informa também (peça 169) que, quanto ao aspecto do risco relacionado à comunicação com entes externos à JE (Justiça Eleitoral) que atuam no segmento, a STI, por intermédio da Seção de Identificação Biométrica (Seibio), sempre que convidada pela área negocial, tem acompanhado reuniões técnicas com equipes do Poder Executivo, subsidiando com informações que buscam resultar em planos para mitigação do risco apresentado, todavia, o quadro geral permanece e aguardam-se decisões em níveis estratégicos que ensejarão ações operacionais concretas das unidades de TI envolvidas.

4.2.2 *Conclusão sobre os riscos*

199. Há inconstância ou ausência de comunicação ou de reuniões tanto no âmbito interno do TSE, entre as comissões, quanto no externo, com o ACT. Internamente, a mitigação tem sido a comunicação direta à alta gestão.

200. Após a manifestação dos gestores, foi verificado que a ICN foi incluída no PDTI 2023-2024 aprovado pelo TSE no resultado-chave de nível (KR) “ter os controles de segurança inventariados, no âmbito do projeto de Segurança e Proteção da BDICN, implementados até dezembro de 2024”, vinculado ao objetivo de segundo nível “elevar a segurança da Base de Dados da Identificação Civil Nacional (BDICN)”; e na ação “ampliar a prestação de serviços de Identificação Civil Nacional”, vinculada ao objetivo “prover serviços e soluções de TIC seguros e de qualidade que atendam as necessidades do negócio do TSE” (peça 205, p. 34-35).

201. As unidades do TSE se manifestaram no sentido de reiterar a recomendação para a retomada das reuniões da CDTI, assim como sugeriram como ação de tratamento que seja levado à CTTI a possibilidade de realização de uma apresentação mensal sobre os principais pontos de atenção e de monitoramento do Programa ICNi e suas iniciativas vinculadas pelo gerente do programa (peça 168).

202. Externamente, há ausência de diálogo entre os gestores dos dois poderes, que, apesar de ter sido comunicado à equipe no início da fiscalização que tentariam se reunir, ainda não encontraram uma agenda comum. Desta forma, deve ser dada maior atenção pelo TSE e pela SGD/MGI, reestabelecendo e mantendo o efetivo diálogo para que o ACT funcione (peça 195, p. 1).

203. Assim, sugere-se que o TCU continue acompanhando os riscos R2 e R4.

4.2.3 *Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos*

204. A **Secretaria de Governo Digital** apontou as seguintes posições para os riscos R2 e R4 (peça 195, p. 1):

204.1. Mitigar o Risco R4 (harmonização PDTIC/TSE com ações da ICN): retomar comunicação com o TSE e replanejamento das ações no contexto do Comitê Executivo do ACT 85/2020.

205. O **Tribunal Superior Eleitoral** apontou as seguintes posições para os riscos R2 e R4 (peça 197, p. 1-2):

205.1. Mitigar o Risco R2 (governança interna do TSE): retomar as reuniões da CDTI; comunicar ações do projeto à alta gestão.

205.2. Mitigar o Risco R4 (harmonização PDTIC/TSE com ações da ICN): revisar o PDTIC 2023-2024 a fim de garantir que as ações planejadas no âmbito do ACT ou no *Roadmap* do Programa ICN estejam contempladas no planejamento de TI do TSE.

4.3 **Riscos relacionados a prestação de serviço ao setor privado (R3 e R5)**

Tabela 17 - Riscos relacionados a prestação de serviço ao setor privado

ID	Risco	Tratamento realizado pelo gestor
R3	Ausência de orientações do CGICN quanto aos parâmetros econômicos financeiros orientativos para a prestação dos serviços de conferência biométrica ao setor privado levando a modelo obscuro de remuneração para serviços prestados ao mercado privado com conseqüente possibilidade de serviços da ICN prestados com preços elevados para o setor privado; e/ou possibilidade de remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial financeiro da ICN para beneficiar a sociedade em geral.	<p>A medida de tratamento (peça 54, p. 2-3) foi a edição, pelo TSE, da Resolução 7, de 1º de Outubro de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a prestação do serviço de conferência de dados, incluindo parâmetros técnicos e econômico-financeiros.</p> <p>A resolução também recomenda, em seu artigo 3º, que as receitas sejam objeto de planejamento anual, e elenca as prioridades para o seu uso. Além disso, estabelece, no art. 4º, que é o TSE quem estabelecerá o preço de remuneração dos serviços.</p> <p>Transcreve-se parte dos artigos: “Art. 2º Ficam recomendados os seguintes parâmetros econômico-financeiros para a prestação do serviço de conferência de dados que envolvam a biometria:</p> <p>I - Os recursos disponibilizados deverão priorizar o atendimento a órgãos públicos, sem prejuízo da prestação de serviços a que se refere o §2º do art. 4º da Lei 13.444/2017 destinados a conferir maior sustentabilidade ao programa da Identificação Civil Nacional;</p> <p>II - na formação de preços para a oferta de serviços a entes privados, praticar preços mínimos possíveis, de forma a garantir a sustentabilidade financeira da oferta de serviços a entes públicos e privados e a máxima disseminação de uso dos serviços decorrentes da BDICN na sociedade;</p> <p>(...)</p>

		<p>V - a compatibilidade de preços com os praticados no mercado.</p> <p>Art. 3º Recomenda-se que as receitas provenientes da prestação do serviço de conferência de dados referida no inciso III do §1º do art. 6º da Lei nº 13.444/2017 sejam objeto de planejamento anual e utilizadas prioritariamente para:</p> <p>I - a realização de investimento e de sustentação da infraestrutura de suporte da base de dados da ICN, de modo (...)</p> <p>VII - o pagamento de despesas referentes a contratos destinados à implementação de serviços de conferência de dados que envolvam a biometria, conforme previsto no §2º do art. 4º da Lei nº 13.444/2017.</p> <p>Parágrafo Único. A utilização das receitas a que se refere o caput deste artigo deverá ser objeto de planejamento anual.</p> <p>Art. 4º Caberá ao Tribunal Superior Eleitoral estabelecer o preço de remuneração referente aos serviços previstos no §2º do art. 4º da Lei nº 13.444/2017, com base nas diretrizes recomendadas no art. 2º.”</p>
<p>R5</p>	<p>Elevada complexidade do modelo de remuneração adotado e ausência, no Projeto Básico, de exigência de demonstrativo detalhado dos custos e da formação de preços pela contratada que irá operar a ICN, no que concerne aos serviços prestados ao setor privado, levando a dificuldades para o TSE verificar a razoabilidade do modelo de remuneração no ato da contratação e durante a execução do contrato com consequente possibilidade de remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial financeiro da ICN para beneficiar a sociedade em geral</p>	<p>O TSE destaca (peça 55, p. 1) que o risco se divide em duas vertentes.</p> <p>No tocante à ausência de previsão, no Projeto Básico, da exigência de demonstrativo detalhado dos custos e da formação de preços pela contratada (ato da contratação), considera que o risco deixou de existir, uma vez que o contrato só foi assinado após a abertura dos preços pelo Serpro, com devida análise da sua adequação pelo Tribunal Superior Eleitoral.</p> <p>No tocante à complexidade do modelo de remuneração adotado e de sua razoabilidade ao longo da execução do contrato, considera que o risco permanece, “uma vez que o caráter inovativo da contratação não</p>

		permitia à época que todas as variáveis fossem conhecidas e avaliadas de forma objetiva no momento da contratação”.
--	--	---

Análise

Risco R3

206. O TSE editou a norma referente aos parâmetros econômicos e financeiros de forma a mitigar o risco levantado pelo TCU. A resolução estabelece como diretriz “praticar preços mínimos possíveis, de forma a garantir a sustentabilidade financeira da oferta de serviços a entes públicos e privados e a máxima disseminação de uso dos serviços decorrentes da BDICN na sociedade”, bem como “a compatibilidade de preços com os praticados no mercado”. Ainda, a definição do preço será estabelecida pelo TSE.

207. O estabelecimento do preço é um ponto crítico para o sucesso do programa. A norma traz, de fato, clareza quanto às diretrizes a serem praticadas, orientando a atuação do serviço, de forma a mitigar o risco.

208. Ainda assim, caso seja estabelecido acima do esperado, menor será a demanda, e menor será a oferta de serviços à sociedade. Espera-se que o preço a ser definido se ajuste de acordo com demanda, sendo o mais acessível possível e sem o risco à sustentabilidade financeira do programa, o que aumentaria o risco R1 (orçamentário/financeiro), necessitando de mais orçamento do TSE.

209. Conforme mencionado na seção 3.3, foi fornecida à equipe a tabela de preços proposta pelo Serpro para o serviço de validação biométrica no âmbito da ICN (peça 107, p. 3), porém, não há transparência quanto à formação de seus preços. Além disso, o único serviço público existente parecido com o serviço de conferência biométrica da ICN é o Datavalid, que utiliza banco de dados da Senatran. Cabe destacar, novamente, que o serviço Datavalid também é fornecido pelo Serpro, e os dois serviços podem ser considerados como “concorrentes”. Assim, o único referencial de preço no serviço público é o do próprio Serpro, o que poderia levar ao esvaziamento de um dos serviços. Dessa forma, caso um serviço venha a ter preços inferiores e seja melhor do que o outro, isso afetará o próprio contrato do Serpro, que possui, até o momento, o monopólio desse tipo de serviço no setor público federal.

210. Ressalta-se que a demonstração de custos apresentada pelo Serpro (peça 212) ainda não apresenta detalhamento aderente ao previsto no Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, uma vez que não há detalhamento em nível de insumos. Considera-se ser necessário avaliar com maior profundidade a questão dos demonstrativos de custos que o Serpro vem ofertando a seus clientes, comparando as informações obtidas no presente processo com outras contratações.

211. Também é importante rememorar que há prestação de serviços semelhantes no setor privado, como já citado nos parágrafos 148 a 150.

212. Sendo assim, não há incentivo para que o Serpro reduza os preços a serem cobrados do setor privado a partir do contrato da ICN. Pelo contrário, o incentivo é que os preços dos dois serviços (ICN e Senatran) sejam próximos, de forma a manter os dois serviços ativos, e com os dois contratos coexistindo e remunerando a contratada. Como não há transparência da formação de preço e o serviço está na iminência de ser disponibilizado ao setor privado (peça 54, p. 2-3), na fase de definição dos preços, considera-se que o risco se efetivou, com modelo obscuro na sua

precificação. Os efeitos da concretização do risco dependem, ainda, do resultado da negociação dos preços entre TSE e Serpro e aprovação dos preços pelo Tribunal, podendo levar ao baixo uso pelo setor privado caso o patamar de preços praticados pelo operador de TI seja muito elevado e desproporcional ao praticado no mercado, desperdiçando potencial de serviço fornecido à população.

213. Diante disso, apesar de o risco R3 permanecer, considera-se que ele está contido no risco R5. Assim, por racionalização, entende-se que não é necessário o acompanhamento individual deste risco pelo TCU, sendo suficiente apenas o acompanhamento do risco R5.

Risco R5

214. Em relação ao projeto básico, concorda-se com os gestores e considera-se que esta parte do risco está encerrada.

215. Conforme já discorrido na seção 3.3, apesar de o serviço de conferência biométrica ser um serviço inovador ao setor público, não houve detalhamento de como se chegou à tabela de preços sugeridas para o fornecimento desse serviço, além de o próprio TSE desconhecer a existência de serviços similares contratados no setor privado. É compreensível o argumento de que os preços sejam maiores, pois o operador de TI contratado pelo TSE é do setor público, contendo encargos diferenciados, mas ocasionando maior segurança, pois faz parte da própria administração pública. Todavia, essa justificativa não é razoável para que os preços sejam muito mais altos que os praticados no mercado, sobretudo quando não há transparência da composição de custos dos preços ofertados, levando à remuneração injustificável do fornecedor.

216. Destaca-se, novamente, conforme apontado no risco R3, que há um conflito de interesse do próprio Serpro, que fornece dois serviços contratados no âmbito do setor público, sendo o Serpro o comercializador para o setor privado. São dois contratos distintos nos quais o Serpro recebe tanto um preço fixo do setor público quanto 70% do preço de venda do serviço fornecido ao mercado. No caso, há um monopólio pelo Serpro dos dois únicos serviços desse tipo disponíveis no momento no setor público federal.

217. Para compreensão do comportamento dos atores em termos de microeconomia, é possível fazer uma analogia à definição de preço do conluio no oligopólio (Varian, Val R. “Microeconomia: Uma abordagem moderna” 8ª edição, págs. 543 a 547).

218. Ressalta-se, que, no caso concreto, não há conluio — a figura de conluio mencionada é um tipo de mercado estudado teoricamente para modelar o comportamento das empresas na definição de preços, cabendo aqui, para fins didáticos, somente para explicar o comportamento do agente econômico.

219. No mercado de conluio, há diversas empresas concorrentes com o mesmo produto, que se juntam para maximizar o lucro do setor em vez do lucro de cada empresa individualmente, definindo o preço conjuntamente, sem competição.

220. No caso presente, há uma empresa com dois produtos concorrentes, sendo mais vantajoso ao operador definir o preço dos dois itens conjuntamente de forma que nenhum dos contratos seja prejudicado, definindo o preço dos dois serviços em conjunto. A diferença é que o preço do Datavalid já está definido e o ajuste ocorre na definição do preço da ICN. Sob o ponto de vista microeconômico, observa-se que os serviços de autenticação providos pelo Serpro possuem custo marginal bastante reduzidos, uma vez que o custo de ofertar o serviço para novos clientes praticamente resume-se ao processamento do serviço de autenticação. Esse fato, deveria ser utilizado para definição dos preços em patamar que cubra os custos de operação do serviço e margem de lucro que deveria ser ajustada para ter como objetivo o maior uso possível do serviço pela sociedade.

221. Para retratar melhor o cenário presente, sugere-se atualizar a descrição deste risco para: “Ausência de demonstrativo detalhado dos custos e da formação de preços pelo Serpro, no que concerne aos serviços de conferência biométrica prestados ao setor privado, levando a dificuldades para o TSE verificar a razoabilidade da tabela de preços dos serviços fornecidos ao setor privado com consequente estabelecimento de preços sem modicidade, possibilidade de remuneração da

empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial da ICN para beneficiar a sociedade em geral”.

4.3.1 *Manifestação do gestor*

222. O TSE informa (peça 166, p. 3-4) que o risco R3 foi mitigado com a edição da Resolução - CGICN 7/2021, em especial em seu art. 2º, já transcrito na Tabela 17 - Riscos relacionados a prestação de serviço ao setor privado.

223. Para o R5, comenta (peça 166, p. 3):
Processo SEI nº 2023.00.000005303-2. A AGI encaminhou o Ofício nº 2906/2023 ao Serpro (doc. SEI nº 2538978), solicitando que seja disponibilizado demonstrativo detalhado dos custos e da formação de preço encaminhados na "Revisão da Tabela de Preços", de modo a evidenciar o cálculo para o estabelecimento dos preços do serviço, bem como os elementos técnicos necessários para a validação dos valores propostos. Registrou-se, na referida comunicação, que não é possível se estabelecer uma política adequada de preços e nem mesmo acompanhar corretamente o contrato firmado sem o conhecimento concreto dos custos envolvidos na operação de disponibilização de serviços da ICN à iniciativa privada.

É importante ressaltar, que a atual proposta de valores já contempla redução de preços em relação a tabela anteriormente estipulada, buscando cumprimento da determinação de "...praticar preços mínimos possíveis, de forma a garantir a sustentabilidade financeira da oferta de serviços a entes públicos e privados e a máxima disseminação de uso dos serviços decorrentes da BDICN na sociedade.

4.3.2 *Conclusão sobre os riscos*

224. Apesar da edição da norma para orientar a prestação de serviços ao setor privado, a sugestão de preços pelo Serpro é atualmente obscura conforme inicialmente apontado no risco R3. Como este risco está atualmente contido no risco R5, sugere-se que o risco R3 deixe de ser acompanhado por racionalização, e que o risco R5 tenha a sua redação atualizada para refletir o atual momento:

224.1. R5 – Ausência de demonstrativo detalhado dos custos e da formação de preços pelo Serpro, no que concerne aos serviços de conferência biométrica prestados ao setor privado, **levando a** dificuldades para o TSE verificar a razoabilidade da tabela de preços dos serviços fornecidos ao setor privado **com consequente** estabelecimento de preços sem modicidade, possibilidade de remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial da ICN para beneficiar a sociedade em geral”.

225. Reforça-se que, como o Serpro é o prestador do Datavalid e da ICN, não havendo serviço similar no setor público, e não forneceu qualquer informação de como foram feitos os cálculos de preço, o risco R5 é de alta probabilidade. Diverge-se do entendimento da manifestação do TSE que ressaltou que a redução da proposta sugerida anteriormente busca o cumprimento da determinação de praticar preços mínimos possíveis.

226. A nova sugestão é de fato menor, porém não há nenhuma informação que permita ao TSE avaliar o preço mínimo possível: mesmo com a nova tabela, os preços podem ainda ser bem superiores ao que seria razoável, levando a preços não módicos, remuneração injustificada do prestador de serviços e perda do potencial de serviço da ICN para beneficiar a sociedade.

227. O TSE deu o primeiro passo ao encaminhar ofício solicitando o demonstrativo, que teve como resposta do Serpro a peça 212. Todavia, o TSE ainda não forneceu sua análise da documentação em questão. É importante ressaltar que já há decisão do TCU de que o Serpro deve fornecê-lo, independentemente de ofício do órgão contratante (item 9.2 do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo).

228. Destaca-se que há uma grande assimetria de informações e que há alta probabilidade de que apenas a posse de tal demonstrativo não será suficiente para que o TSE avalie corretamente sua razoabilidade. É necessária também a adequada pesquisa de mercado pelo TSE, identificando os preços dos serviços similares prestados pelo setor privado e dos serviços que fornecem

infraestrutura para a prestação desse tipo de serviço (como os da Amazon AWS e da Microsoft Azure).

229. Assim, possuirá melhor conhecimento da realidade e de custos para poder fazer um julgamento melhor informado do demonstrativo detalhado da formação de preço do serviço de conferência biométrica prestado pelo Serpro, verificando a sua razoabilidade, aumentando a chance de identificação de possível jogo de planilhas e possibilitando a avaliação da eficiência financeira do contrato – por exemplo, tornando possível a avaliação dos custos e benefícios de se contratar uma empresa pública em vez de uma empresa privada, o que será útil, quando o atual contrato se encerrar, para tomada de decisão pela renovação ou pela realização de nova contratação.

230. Diante do exposto, considera-se que a razoabilidade e a modicidade dos preços é um dos pontos mais sensíveis do programa atualmente. Sugere-se que o risco R5 com redação atualizada continue a ser acompanhado e que o TCU avalie com maior profundidade a questão dos demonstrativos de custos que o Serpro vem ofertando a seus clientes, comparando as informações obtidas no presente processo com outras contratações.

4.3.3 *Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos*

231. O **Tribunal Superior Eleitoral** apontou as seguintes posições para os riscos (peça 197, p. 2-3):

231.1. Considera o Risco R3 (orientações CGICN) mitigado pela edição da Resolução - CGICN 7/2021, em especial em seu art. 2º.

231.2. Mitigar o Risco R5 (composição dos preços do Serpro): analisar resposta do Serpro ao Ofício 2906/2023 (doc. SEI 2538978), enviado pela AGI/TSE, o qual solicitou demonstrativo detalhado dos custos e da formação de preço utilizado para o cálculo dos preços dos serviços.

4.4 **Riscos relacionados ao volume de acessos (R6 e R7)**

Tabela 18 – Riscos relacionados ao volume de acessos

ID	Risco	Tratamento realizado pelo gestor
R6	Ausência de memórias de cálculo para estimativa dos quantitativos a serem contratados, levando a definição de quantitativos subestimados ou superestimados, com consequente necessidade de aditamento contratual acima dos limites previstos no art. 65, §1º, da Lei 8.666/1993 (quantitativos subestimados) ou sobrepreço devido ao pagamento por serviços subutilizados (quantitativos superestimados).	<p>O TSE considera que o risco subsiste. Informa que tem melhor conhecimento das necessidades do projeto, pois diversos serviços, em especial o gov.br, utilizam em alguma medida a estrutura contratada junto ao Serpro para validações. (peça 54, p. 5)</p> <p>A principal medida mitigatória é o desenvolvimento de um barramento de serviços com o Serpro para balancear as chamadas entre as estruturas de serviços próprias do TSE e do Serpro, com a intenção de minimizar impactos adicionais de aumento de uso da estrutura do Serpro, resultando na necessidade de contratação adicional de serviço. Informa que a medida foi motivada pela percepção de que a estrutura do TSE poderia ficar subutilizada, enquanto as franquias contratadas junto ao Serpro para atender o setor público poderiam ser insuficientes.</p> <p>Informa, como novo risco, a possibilidade da infraestrutura do TSE ficar subutilizada, e considera que a medida mitigatória do barramento é suficiente para mitigar tanto este novo risco de subutilização de sua estrutura, quanto o risco apontado pelo TCU, de subdimensionamento das necessidades de</p>

		validação contratadas junto ao Serpro.
R7	Aplicação de regras de priorização ou de limites nos serviços de conferência da ICN prestados a órgãos públicos levando a eventuais dificuldades de acesso a serviços da ICN por órgãos públicos de estados não conveniados com consequente não atendimento pleno às prescrições da Lei 13.444/2017.	<p>Para o TSE, o risco subsiste. Como medidas mitigatórias, aponta o avanço na implementação do projeto de cadastramento de órgãos externos e aumento do acesso a serviços da ICN com a parceria estabelecida com o gov.br, e pela utilização da estrutura contratada junto ao Serpro.</p> <p>Considera que o risco não se efetivou, mas permanece, e que só será efetivamente mitigado com a adoção de processo simplificado de acesso a serviços da ICN, com divisão da competência pela análise dos pedidos com os Tribunais Regionais Eleitorais, de modo a garantir a expansão do serviço.</p>

Análise

Risco R6

232. É necessário observar que a ausência de memória de cálculo foi um fato aceito pelo TSE e relatado no primeiro acompanhamento: “No referido documento, o TSE reconhece a falta de detalhamento das estimativas, porém cita o ineditismo da contratação como obstáculo para que se possa definir os quantitativos com maior precisão. As estimativas constantes do Projeto Básico basearam-se na experiência do Serpro em prestação de serviços similares no Denatran” (peça 111, p. 75, TC 027.957/2021-7).

233. Dessa forma, a medida mitigatória foca nas consequências desse fato. Dito isto, considera-se que a solução a ser adotada, que consiste no balanceamento das chamadas entre as estruturas do Serpro e do TSE, é interessante para otimizar o uso dos recursos. O programa ICN ainda está em expansão, iniciando as operações nos estados, conforme apontado no risco R11. Assim, entende-se que ainda é difícil uma estimativa da demanda pública. Apesar de o governo federal já fazer validações pela ICN, majoritariamente via plataforma gov.br, o art. 3º da Lei 13.444/2017 garante acesso, de forma gratuita, para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Espera-se que essa demanda aumente com a expansão do programa. Tal solução se mostra viável para mitigar o risco de aumento de demanda, que, dependendo do novo volume, poderia vir a onerar excessivamente o contrato, necessitando de aditamento acima dos limites estabelecidos pela Lei 8.666/1993.

234. Como cálculo para ilustrar uma possível oneração financeira, considerando que a franquia anual de validações biométricas da administração pública no Serpro é de 100 milhões, e que haja uma demanda maior em 100 milhões no ano, e que a porcentagem da compensação do TSE seja de 30% (peça 115, p. 4), e considerando os preços de validação facial sugeridos (peça 115, p. 3), para essas 100 milhões de validações extra, o custo total seria de R\$ 96 milhões (R\$ 0,96 por validação), e 70% (R\$ 67,2 milhões) seria a parte devida ao Serpro. O valor final para o TSE dependeria de negociação, porém é possível inferir que isso custaria milhões adicionais ao programa. Para fins de comparação, o custo total do contrato para 5 anos é de R\$ 72 milhões (peça 108, p. 9), então é possível observar o desbalanceamento que um aumento da demanda pública poderia causar no contrato.

Risco R7

235. Consideram-se importantes os avanços obtidos pelo TSE para simplificar a disponibilidade dos serviços aos órgãos públicos, mitigando o risco original apontado na primeira etapa do acompanhamento e disponibilizando o serviço também na estrutura dos TREs.

236. Ainda assim, o risco pode ocorrer na prática, com a necessidade de limites nos serviços de conferência, caso as infraestruturas dos tribunais não sejam capazes de suportar as demandas dos órgãos públicos, e necessitando de utilização de serviços do Serpro. Assim, nesta situação, este risco possui correlação com o Risco R6.

237. Conforme relatório enviado pelo TSE, apenas o gov.br utilizou 66,59 milhões de conferências biométricas faciais no período de agosto de 2022 a maio de 2023 (peça 104, p. 2), havendo ênfase no aumento ocorrido após a liberação do Banco Central da consulta a valores a receber, gerando grande procura pelos serviços Gov.br. Considerando que a cota contratada junto ao Serpro para conferência facial é de 100 milhões, é possível projetar que, nos próximos anos, a cota contratada não será capaz de atender à demanda pública, necessitando de aditivo contratual ou de infraestrutura do TSE e dos TREs suficiente para o volume de conferências. Diante disso, o risco subsiste e deve continuar a ser acompanhado pelo TCU.

4.4.1 *Manifestação do gestor*

238. Para o Risco R7, o TSE informa que até o momento identificou-se que o risco não se configurou, tendo em vista que a volumetria prevista no contrato tem se mostrado condizente com os trabalhos a serem realizados. Porém, há necessidade de mitigação do risco com a implementação das atividades previstas no risco R6 (peça 166, p. 6).

239. Para o Risco R6, comenta (peça 166, p. 4-6):
Atualmente, a principal medida mitigatória sugerida consiste na evolução do barramento de serviços com o Serpro para garantir o balanceamento das chamadas entre a estrutura de serviços do TSE no Serpro e a estrutura de serviços do TSE em site próprio. Assim, será possível otimizar o uso da infraestrutura em ambos ambientes, sem precisar ampliar a contratação junto ao Serpro.

Conforme disposto no Projeto básico (SEI nº 1890407) e respectivo Anexo I (SEI nº 1890408), ambos do CT-TSE nº 85/2021, firmado com o Serpro, e que trata da contratação de serviço técnico especializado para a operacionalização da Identificação Civil Nacional (ICN), abrangendo serviços de conferência e pesquisa biográfica e biométrica e emissão de Documento Nacional de Identificação (DNI), foi prevista a construção de uma solução que garanta o gerenciamento de entidades. Consta no citado contrato que os serviços construídos pelo TSE serão disponibilizados em um barramento de serviço do Serpro, de forma a garantir que os acessos se deem apenas naquele órgão parceiro, e que eventuais chamadas sejam gerenciadas de acordo com regras negociais a serem definidas pelo TSE entre o Serpro e a infraestrutura da Justiça Eleitoral em seu ambiente interno. Veja-se:

Anexo I Projeto básico item 2.8.1.2

Gerenciamento de Entidade

Público Alvo: Entidades Públicas

Volumes estimados: 20.000 entidades públicas

1) Módulo de Entidades: Módulo a ser desenvolvido, sob demanda, que visa gerenciar as entidades que utilizarão os serviços da ICN. Sendo contempladas as funcionalidades de Cadastro de Instituições, Cadastro de Usuários e Gestão de Franquia de acesso. Deve abranger as informações necessárias à prestação dos serviços de forma segura e auditável. (...)”

Apesar da citada previsão, a STI desta Corte Superior solicitou a elaboração de Demanda de Solução e Serviço de TI (DSS) para o desenvolvimento da solução, o que foi realizado por esta Assessoria, conforme consta do doc. SEI nº 2435414/Proc. SEI nº 2023.00.000004242-1.

Importa destacar que o atual volume de consumo dos serviços afastou o risco de que houvesse um levantamento superestimado da necessidade, que, no entanto precisará ser acompanhada quanto ao risco de insuficiência do contrato realizado.

4.4.2 *Conclusão sobre os riscos*

240. O desenvolvimento do barramento para balanceamento da demanda é medida interessante para a mitigação dos riscos. Até agora não houve problemas com aditivos para o

contrato ou com o atendimento a órgãos públicos. Porém, os riscos subsistem, visto que o programa está em expansão com novas parceiras com os estados e que novos serviços digitais naturalmente surgirão com o estabelecimento da ICN, ocasionando um futuro aumento da demanda pública. Considera-se que a atuação do TSE é acertada, porém, nesta fase do acompanhamento, não é possível afirmar que a estrutura sendo desenvolvida comportará adequadamente a expansão da demanda, o que, em caso contrário, poderia onerar excessivamente o contrato. Assim, sugere-se que o TCU continue acompanhando os riscos R6 e R7.

4.4.3 *Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos*

241. O **Tribunal Superior Eleitoral** apontou as seguintes posições para os riscos (peça 197, p. 3):

241.1. Mitigar os Riscos R6 (memórias de cálculo) e R7 (priorização dos serviços da ICN): evoluir barramento de serviços com o Serpro para garantir o balanceamento das chamadas entre a estrutura de serviços do TSE no Serpro e a estrutura de serviços do TSE em *site* próprio.

4.5 Riscos relacionados à eficiência dos serviços de identificação e autenticação (R9, R11 e R13)

Tabela 19 – Riscos relacionados à eficiência dos serviços de identificação e autenticação

ID	Risco	Tratamento realizado pelo gestor
R9	Baixo índice de confirmação (match) nas validações biométricas, levando à recusa na utilização de serviços públicos que utilizem essas formas de autenticação ou descrédito do usuário na solução, com consequente aumento da utilização de canais de atendimento presencial e uso de meios de suporte ao usuário.	<p>Para a Assessoria de Gestão de Identificação do TSE, o risco subsiste, mas foi reduzido e deve ser acompanhado (peça 54, p. 8-9).</p> <p>Para a STI do TSE (peça 57, p. 3-4), o risco deixou de existir em razão da implementação de novo algoritmo de reconhecimento facial. Menciona que testes internos com o aplicativo e-Título apresentaram resultados muito satisfatórios na utilização dos serviços de conferência biométrica da ICN. Por fim, informa que a melhoria do algoritmo de reconhecimento facial é um processo de melhoria contínua, e que, pelo modelo de licenciamento adotado pela Justiça Eleitoral, a contratante dispõe de direito de uso de toda e qualquer melhoria evolutiva da solução de batimento biométrico, cláusula mitigadora do risco.</p> <p>O MGI considera que o risco subsiste (peça 62, p. 5-6). Informa que, como resultado da migração dos serviços de validação biométrica para a infraestrutura do Serpro, o percentual de validações com plataforma gov.br na ICN subiu de uma média de 61% no primeiro semestre de 2022 para uma média de 76% de agosto de 2022 até abril de 2023.</p>

<p>R11</p>	<p>Processo de comprovação de identidade no âmbito dos Institutos de Identificação dos estados ainda não definido, levando à potencial inserção de informações incorretas na base de dados biográficos da ICN com consequente inconsistências na base de dados, dispêndio de recursos para sua correção e menor credibilidade da solução por quem utiliza os serviços</p>	<p>A Assessoria de Gestão de Identificação do TSE considera que o risco subsiste, e apresenta que “Avanços significativos foram realizados na parceria com Minas Gerais, garantindo a inserção de mais de 1 milhão de registros na Base de Dados da ICN a partir da emissão do RG naquele Estado. Essas carteiras são validadas perante a Base de Dados da Identificação Civil Nacional. Acordo similar foi firmado com o Estado de SP (ACT 84/2022 – doc. SEI 2327790) e poderá trazer benefícios idênticos.</p> <p>(...)</p> <p>Em paralelo, temos o projeto do Manual ASIC (2021.00.000004195-5), destinado à atualização dos dados do cidadão na base de dados da identificação civil nacional, de forma a garantir a legitimidade e integridade das informações do brasileiro.” (peça 54, p. 9-10)</p> <p>A STI do TSE também considera que o risco subsiste e, como ação mitigadora, traz que no escopo do BDICN “estão elencados marcos relativos ao que foi denominado Motor ASIC que, em síntese, será o componente de integração entre diferentes sistemas de informação e a base de dados da ICN que assegurará a consistência da atualização dos dados. ASIC é o a acrônimo para Atualização da Situação da Identificação Civil, e atribui em sua normatização um código específico de situação para cada eventual situação alterada.”, e que tal iniciativa está em andamento. (peça 57, p. 4)</p>
<p>R13</p>	<p>Insuficiente capacidade de processamento biométrico para inserção/atualização de biometrias (backlog), levando a tempo extenso para inserção de uma nova pessoa no BDICN, com consequente atraso no acesso a serviços públicos e benefícios sociais, bem como possível exploração de identificação falsa pelo tempo necessário até o processamento</p>	<p>O TSE considera que o risco deixou de existir em razão do aumento da capacidade de processamento biométrico com aquisição de novos equipamentos e medidas em andamento como redistribuição de serviços da ICN entre a sede do TSE e o TRE/DF (peça 57, p. 6).</p> <p>Informa ainda que, conforme deliberação da CTTI, o risco foi indicado como encerrado, passando a ser registrado como restrição do projeto.</p> <p>Em relatório enviado pelo TSE (peça 104, p. 2-3), é informado que o tempo médio computacional de inserção é de 864ms, e que a média de registros individualizados</p>

		por dia é de 100.000. Informa que a orientação da AGI é que a inserção das biometrias coletadas pela Justiça Eleitoral seja realizada no mesmo dia da coleta, e que a capacidade restante seja utilizada para o batimento das biometrias do BioEx. A fila de inserções do BioEx, em maio de 2023, é por volta de 10 milhões de biometrias, e que se espera terminar todas as inserções em setembro de 2023.
--	--	---

Análises

R9 – Índice de *Match*

242. Em relatório solicitado pela equipe (peça 104), o TSE informa que o último teste em ambiente controlado foi realizado entre agosto e novembro de 2021 e apresentou os índices de 60,67% para reconhecimento facial e 87,36% de reconhecimento biométrico, e menciona que a próxima aferição deve ser realizada no segundo semestre de 2023. A SGD/MGI reporta que houve um aumento do índice de 61% para 76% no segundo semestre de 2022, sendo o número anterior compatível com o reportado pelo TSE nos testes de 2021. Para um observador externo, esses dados fortalecem o argumento de que a utilização do índice de *match* é razoável. A SGD/MGI destaca também o aumento do uso dos serviços da ICN em face da melhora na validação biométrica.

R11 – Processo de comprovação de identidade no âmbito dos Institutos de Identificação dos estados ainda não definido

243. A parceria com Minas Gerais, já implementada e em produção, serve como indício do processo de comprovação de identidade no âmbito dos outros entes, bem como de manutenção da legitimidade e integridade dos dados da BDICN.

244. Esse processo tem duas facetas. A primeira é a verificação da identidade do cidadão com os dados da ICN. Desta forma, começa-se a integrar e unificar a emissão de identidades dos estados que, até recentemente, podiam emitir registros com número identificador próprio, independentemente dos outros estados e da União. Isso possibilitava um cidadão ter diversos documentos de identidade emitidos por vários estados. Com o Decreto 10.977/2022, as carteiras de identidade expedidas por outros entes federativos diferentes da original passam a ser consideradas como segunda via. Essa verificação passa a ser um filtro contra possíveis fraudes.

245. Já a segunda faceta é a possibilidade de aumentar a quantidade de informações na BDICN. Conforme o TSE, já foram inseridos mais de um milhão de registros com a iniciativa, ressaltando-se que, de acordo com o IBGE (2022)^{viii}, o último censo aponta para uma população de MG de 20.539.989 pessoas.

246. Considera-se que a expansão das parcerias com outros estados é vital para a sustentabilidade do programa, pois proporciona a legitimidade e integridade dos dados da BDICN, bem como um caminho para que eles estejam atualizados, representando, de fato, a realidade da população brasileira.

247. Com o advento da CIN, sendo emitida em quase todos os estados e Distrito Federal, espera-se que o TSE adote processo de comprovação de identidade no âmbito dos Institutos de Identificação compatível com aquele da CIN.

R13 – Capacidade insuficiente de processamento biométrico para inserção/atualização de biometrias (*backlog*)

248. É compreensível que o tamanho da fila de espera do projeto BioEx seja grande (10 milhões de registros), visto que se trata de integração de base de dados externas com a BDICN. Assim, a cada novo acordo de cooperação firmado pelo TSE, há o acréscimo de milhares ou milhões de novos registros a serem inseridos. Entende-se que a BDCIN ainda está em construção e o aumento desse alto volume é temporário, e que, terminada a inserção dos registros dos maiores

bancos de dados externos, o sistema deve ter capacidade de dar fluxo às biometrias coletadas diariamente na justiça eleitoral e pelos parceiros nos estados.

249. Evidência de que o sistema terá tal capacidade pode ser vista na informação de que as biometrias coletadas pela Justiça Eleitoral são realizadas no mesmo dia da coleta, não gerando atraso para o uso dos serviços a esses cidadãos, e o restante da capacidade é utilizada para o batimento das biometrias do projeto BioEx.

250. O volume deve diminuir com a evolução da BDICN e com o registro da maior parte dos brasileiros, e, após essa fase, quando o programa entrar em uma fase mais estacionária, espera-se que o serviço seja capaz de atender ao fluxo diário de cadastros pela justiça eleitoral e pelos parceiros para que este risco não se concretize.

4.5.1 *Manifestação do gestor*

251. O TSE comenta (peça 169, p. 1-2), para o Risco R11, que a fornecedora da solução de batimento biométrico tem sido continuamente provocada pelo TSE para o aprimoramento de seus algoritmos e submissão desses a organismos internacionais. Neste sentido, encontra-se em tramitação processo de solicitação de procedimento para otimização de solução de reconhecimento facial. Esclarece que a abordagem de melhoria contínua do índice (*match*) das validações biométricas tem sido recorrente na estratégia de mitigação do risco de baixa confirmação.

252. Também informa (peça 169, p. 3), para o Risco R11, que o plano de ação será prosseguir com as tratativas acordadas no âmbito do Acordo de Cooperação Técnica firmado com o estado de Minas Gerais, conforme listado na Matriz, considerando o Acordo como projeto-piloto das integrações de serviços de identificação no âmbito da ICN, assegurando a consistência dos dados.

253. Já para o Risco R13 (peça 166, p. 2-3):

Além das ações de gestão de capacidade de processamento biométrico já efetivadas, tais como, disponibilização de ambiente ICN estendido no TRE-DF, migração de serviços de pesquisa de latentes para o TRE-DF, manutenções evolutivas da solução de batimento e migração em andamento do ambiente produtivo do barramento de serviços ICN para soluções evoluídas de orquestração de serviços (*Openshift*), na perspectiva de melhoria contínua e garantia da capacidade o TSE e a fornecedora da solução de batimento biométrico envidam esforços para elevar para 200 mil batimentos biométricos por dia a capacidade de processamento biométrico por meio de ajustes no ambiente ICN e evolução dos algoritmos de cadastramento prevista em nova versão da solução a qual, e como sempre, se assegurou direito de uso sem necessidade de novo licenciamento.

4.5.2 *Conclusão sobre os riscos R9, R11 e R13*

254. O risco R9 (Índice de *Match*) é gerenciado adequadamente, sendo tratado como processo de melhoria contínua pelo TSE, e, na situação atual, possui um valor razoável para o funcionamento dos serviços, ainda que haja espaço para melhoria. Desta forma, entende-se que não é necessário o acompanhamento deste risco no âmbito do acompanhamento da ICN.

255. Quanto ao risco R11, entende-se que ele subsistirá devido à atualização contínua da BDICN por meio de vários instrumentos, como a atual e as futuras parcerias com os estados – há tratativas com MS, PI, PR, RJ, RS, SC e ES (peça 226, p. 6). Sobre esse processo, o TSE apontou que prosseguirá com o plano de ação para tratamento do risco, bem como o Motor ASIC. Considera-se que o risco está sendo gerenciado e mitigado adequadamente. Todavia, com o advento da CIN, espera-se que o TSE adote processo compatível com aquele da CIN, motivo pelo qual entende-se necessário o acompanhamento deste risco.

256. Em relação ao risco R13, o TSE considera-o como encerrado. As ações de mitigação do TSE estão sendo efetivas para o processamento e tem perspectiva de melhora. Assim, entende-se que não é necessário o acompanhamento deste risco pelo TCU.

4.5.3 *Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos*

257. O **Tribunal Superior Eleitoral** apontou as seguintes posições para os riscos (peça 197, p. 4-5):

258. Mitigar o Risco R9 (índices de *match*): autorizar e acompanhar o procedimento para otimização de solução de reconhecimento facial assegurando adoção de medidas de segurança da informação e proteção de dados pessoais.

258.1. Mitigar o Risco R11 (processo de identificação dos estados): liberar ambiente simulado (Homologação e Treinamento) de ferramentas de tratamento de exceções, avaliação da qualidade da coleta biométrica; homologação e liberação de ambiente de produção de ferramentas de tratamento de exceções, avaliação da qualidade da coleta biométrica; homologação e liberação de sistema *web* de conferência de digitais 1:1 e pesquisas de digitais 1:n; treinamento presencial acerca do uso do novo sistema *web* de pesquisas forenses/latentes destinado ao uso do Instituto de Identificação de Minas Gerais; revisão do fluxo de integração de emissão de RGs.

258.2. Mitigar o Risco R13 (tempo de inserção no processo de identificação): instalar nova versão da solução de batimento (prevista para dezembro/23, com estimativa que atingirá a performance de até 200 mil batimentos por dia).

4.6 Risco quanto à atualização contínua da BDICN (R12)

Tabela 20 - - Risco quanto a atualização contínua da BDICN

ID	Risco	Tratamento do risco pelo gestor
R12	Não estabelecimento de processos para assegurar a atualização contínua da BDICN a partir das bases de dados originais, levando à desatualização das informações constantes na base de dados da ICN (uso de informações que não mais correspondem às corretas nas bases de dados de origem), com consequentes falhas nas consultas aos dados biográficos da ICN e nos serviços que dependam dessas consultas	<p>Para o TSE, o risco ainda subsiste (peça 57, p. 5-6). Informa que, no âmbito interno da Justiça Eleitoral, foram tomadas medidas mitigatórias em relação a eventuais atualizações do Cadastro Eleitoral, tendo reflexo entre as bases.</p> <p>No âmbito externo, relata que houve avanço na obtenção de dados relativos à óbitos junto à RFB, porém, não houve avanço em nível estratégico que viabilizasse tecnicamente integração com dados do Sirc ou CRC.</p>

Análise

259. As medidas propostas na etapa anterior seriam a integração dos dados do Sirc e dos dados da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC), e o desenvolvimento do Projeto Gerenciador da BDICN. Não houve integração com essas bases, porém o projeto foi concluído.

260. Diante das informações e da situação atual da ICN, observa-se que não houve avanços na interoperabilidade dos sistemas do governo federal. No âmbito interno da Justiça Eleitoral, essa é uma tarefa que requer menos esforços e negociações em comparação com a interoperabilidade de bases externas. Ainda assim, mesmo que a gestão esteja com o Poder Judiciário, espera-se que haja uma comunicação entre as bases do poder público para dar real efetividade à transformação digital do estado, destacando-se que a interoperabilidade é um dos princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública, elencada no inciso XIV do art. 3º da Lei 14.129/2021. A integração com o Sirc e o CRC é mandamento legal, de acordo com o art. 2º da Lei 13.444/2017, e a interoperabilidade com os sistemas governamentais é reforçada pelo seu parágrafo 1º.

261. Destaca-se a importância da ICN, estabelecida em lei, para verificação da identidade do cidadão pelos setores público e privado. A falta de comunicação entre os sistemas do poder público pode gerar divergências e faltas de atualizações nas bases de dados, reduzindo o valor agregado do próprio programa, com um alto custo devido à perda de oportunidade.

262. Salienta-se que, embora o TSE seja o principal gestor do programa, as tratativas para atingir esse objetivo dependem do Poder Executivo federal, que é também o principal cliente do programa. Apesar de ser um passo na direção da interoperabilidade, a obtenção dos dados relativos a óbitos da RFB ainda é um avanço tímido para de fato haver uma comunicação entre os bacos de dados do setor público em prol da plena implantação da ICN. Sem o empenho das duas partes, é árduo vislumbrar um avanço significativo nesta área do programa.

4.6.1 *Manifestação dos gestores*

263. A SGD/MGI comenta (peça 195, p. 2):

Uma vez que as bases de dados apontadas pelo TSE não estão sob gestão da SGD, é necessária uma articulação com os gestores das mesmas dentro do Executivo Federal, onde o Comitê Executivo do ACT 85/2020 tem um papel importante para tratamento e mitigação deste risco. Conforme apontado no risco 1, a articulação com o TSE ainda está sendo retomada pelo Executivo.

264. O TSE explica que, quanto ao cenário interno, as ações planejadas, no que é possível e necessário avançar relativo à atualização contínua da BDICN, as ações planejadas visam à implementação do denominado Motor ASIC, componente de integrações capaz de registrar as situações possíveis de um determinado cidadão cadastrado na base de dados, como regular, cancelado, inativo, liberado, entre outros.

265. Em relação à integração com bases externas, comenta:

Contudo, sem prejuízo das ações de mitigação deste risco por parte da área negocial ou alta direção que promovam os alinhamentos institucionais necessários, informamos que quanto ao cenário externo, a área técnica aguarda e se disponibiliza em apoiar as eventuais ações de colaboração entre instituições que atuam no segmento que visem a efetiva comunicação e integração com bases de dados externas ao TSE que posicionem a ICN de tal forma que este risco seja plenamente mitigado.

Portanto, em nosso entendimento o tratamento deverá ser classificado como “Não Priorizado”, visto que o risco apontado não deve ser ignorado, mas no momento a área técnica não pode se comprometer com a implementação dele por meio de plano de ação sucinto em razão de impedimentos de cunho negocial que inviabilizam tratativas técnicas de integração com bases externas, como por exemplo, bases do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc), criado pelo Poder Executivo federal, e da Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional), instituída pelo Conselho Nacional de Justiça, ambas em linha com o Art. 2º, inciso II da Lei 13.444/2017 (Lei da ICN).

4.6.2 *Conclusão sobre os riscos*

266. Diante da necessidade de articulação entre poderes para a integração com banco de dados externos, a construção conjunta da solução é importante, mostrando-se fundamental o adequado funcionamento do ACT. Ainda que o TSE tenha entendido o tratamento técnico como não priorizado, a análise é, de fato, do ponto de vista negocial, e aponta-se a necessidade de que os órgãos se movimentem para que seja possível essa implementação. Sugere-se que o risco continue a ser acompanhado pelo TCU, em virtude do pouco avanço no âmbito externo do TSE.

4.6.3 *Medidas a serem adotadas para tratamento do risco R12*

267. A **Secretaria de Governo Digital** apontou as seguintes posições para os riscos (peça 195, p. 2):

267.1. Mitigar o Risco R12 (atualização da BDICN): articular com gestores do Executivo Federal e com o TSE para propiciar a integração com banco de dados sob gestão do Poder Executivo.

268. O **Tribunal Superior Eleitoral** apontou as seguintes posições para os riscos (peça 197, p. 5):

268.1. Risco R12 (atualização da BDICN) não priorizado na perspectiva técnica, pois há tratativas com outro poder, dependentes da área negocial.

4.7 Riscos relacionados à gestão de consentimento (R14)

Tabela 21 – Riscos relacionados à gestão de consentimento

ID	Risco	Tratamento realizado pelo gestor
R14	Início da operação do serviço de identificação por entidades privadas sem a plena implementação do sistema de gestão de consentimento e de acompanhamento da utilização dos dados, levando a eventual uso não autorizado de dados pessoais ou a fraudes relacionadas à utilização dos dados, assim como baixa transparência aos usuários com consequente diminuição da confiança da sociedade na solução ICN e descumprimento de comandos da LGPD.	<p>A medida mitigatória adotada pelo TSE foi não iniciar o serviço a entidades privadas antes de implementada a gestão de consentimento e acompanhamento da utilização dos dados (peça 57, p. 7).</p> <p>Com a contratação do Serpro como operador, cabe agora a este a implementação da funcionalidade e ao TSE a fiscalização.</p> <p>Foi apontado pelo TSE como novo risco a possibilidade de “não adequação das políticas de proteção de dados aplicadas pelo operador com as políticas de proteção de dados da Justiça Eleitoral. Para mitigação de tal risco, a entrada em produção dos serviços prestados a particulares dependerá de análise e aval da Justiça Eleitoral.”</p>

Análise

269. Considera-se que a medida adotada pelo TSE foi a de evitar o risco. Embora continue a existir o risco de não atendimento à LGPD, tal monitoramento fica a cargo do TSE como contratante e como controlador, nos termos da LGPD.

270. O risco apresentado também está sendo mitigado com a prévia análise e aval da Justiça Eleitoral, a quem cabe a avaliação da adequabilidade das medidas com suas políticas de proteção de dados.

4.7.1 Manifestação do gestor

271. A AGI do TSE comenta que (peça 166, p. 7) o tipo de tratamento foi de evitar o risco, que testou o sistema PDC (Privacidade Digital do Cidadão), do Serpro, apontando a sua adequação para a demanda e que há previsão de expansão dos serviços para o DNI, de modo a garantir a gestão de dados pessoais adequada à LGPD. Também informa que o PDC já está disponível para o TSE, havendo sugestão, ainda, de envio do processo à ANPD como precaução adicional quanto ao atendimento das medidas à LGPD.

4.7.2 Conclusão sobre os riscos

272. Apesar de o serviço ainda não ter iniciado para que haja confirmação de que a gestão de consentimento funcione de forma adequada, considera-se que as medidas adotadas são suficientes para evitar as consequências do risco. Dessa forma, não há necessidade de o TCU continuar acompanhando este risco, sem prejuízo de uma futura verificação da conformidade do serviço com a LGPD.

4.7.3 Medidas a serem adotadas para tratamento do risco R14

273. O **Tribunal Superior Eleitoral** apontou as seguintes posições para os riscos (peça 197, p. 5):

273.1. Evitar o Risco R14 (gestão do consentimento): utilizar o sistema PDC (Privacidade Digital do Cidadão), do Operador da ICN (Serpro), passando a atuar no aval e fiscalização das medidas adotadas pelo Serpro.

4.8 Riscos de Segurança da Informação (R15 a R19)

O conteúdo deste capítulo se encontra na peça 234 (sigilosa).

4.9 Comparação das medidas de tratamento apontadas na etapa anterior com as medidas efetivamente realizadas

314. Esta seção apresenta a comparação entre as medidas que os gestores propuseram na etapa anterior do acompanhamento para o tratamento dos riscos com os tratamentos efetivamente realizados pelos gestores após a prolação do Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário e esta etapa do acompanhamento (Tabela 27).

315. Devido ao método utilizado neste acompanhamento, os riscos foram apresentados aos gestores e as medidas de tratamento são propostas por eles. O foco desta etapa do acompanhamento não foi verificar se as medidas relatadas na etapa anterior foram seguidas à risca, mas verificar se e como os riscos foram tratados, analisando a situação atual da ICN e a evolução do cenário e dos riscos.

Tabela 27 - Medidas de tratamento apontadas na etapa anterior e as realizadas (exceto os riscos de segurança da informação)

ID	Medida	Tratamento realizado pelo gestor
R1 (orçamentário e financeiro):	Acompanhamento da tramitação do PL 3.228/2021 (SG-PR); Utilizar orçamento próprio para financiar as despesas oriundas do programa ICN até a operacionalização do Ficn (TSE).	As medidas mitigatórias foram as mesmas propostas inicialmente (Tabela 15).
R2 (Governança interna do TSE)	Revisão do manual de riscos e da estrutura das instâncias decisórias (TSE).	Para o TSE, “a mitigação é a indicada no relatório anterior. No entanto, houve degradação do cenário inicial, pela ausência de reuniões do CDTI após o período eleitoral. Importa ressaltar, no entanto, que a ICN está sendo considerada no PDTIC 2023-2024, conforme referido pela área técnica responsável (SEIBIO/COAI/STI).” (peça 54, p. 3) Com a diminuição das reuniões da CDTI, perto da eleição, a principal forma de mitigação foi o encaminhamento de solicitações diretamente à presidência, como exemplo: para aprovação do calendário de lançamento do DNI. Considera-se, assim, que a medida de tratamento foi diferente da inicialmente apontada (Tabela 16).
R3 (Orientações do CGICN)	Avaliação da execução contratual por equipe multidisciplinar (TSE).	As medidas mitigatórias foram as mesmas propostas inicialmente (Tabela 17).
R4 (Harmonização PDTIC/TSE com ações da ICN)	Publicação do Plano Estratégico para o período 2021-2026 (TSE); Publicação do PDTIC 2021-2022 (TSE).	As medidas não foram as mesmas, porém houve harmonização em relação ao PDTIC 2023-2024 com a inclusão do programa (Tabela 16).
R5 (Composição dos preços do	Acompanhamento do tema no âmbito do CGICN, com previsão para julho de 2022 (SG-PR e	Houve alteração do projeto básico durante a primeira etapa do acompanhamento, bem como edição de resolução com diretrizes

Serpro)	TSE).	sobre a prestação de serviços (Tabela 17).
R6 (Memória de cálculo)	Acompanhar a demanda dos serviços e atender de forma compartilhada as operações menos onerosas (volume subdimensionado), caso necessário ou facilitar o acesso por meio de serviços de colaboração (volume superdimensionado) (TSE).	A medida mitigatória divergiu da apontada inicialmente, tendo como principal medida a evolução do barramento de serviços com o Serpro para balancear as chamadas entre as os dois, de forma a otimizar o uso da infraestrutura, evitando a necessidade de contratação adicional (Tabela 18).
R7 (Priorização dos serviços da ICN)	Contratação do Operador de TI (TSE); Expansão da infraestrutura interna de TI (TSE).	Houve contratação do Serpro como operador As medidas mitigatórias apontadas pelo TSE foram o avanço da implementação do projeto de cadastramento de órgãos externos e aumento do acesso a serviços da ICN com a parceria estabelecida com o gov.br, e pela utilização da estrutura contratada junto ao Serpro (Tabela 18).
R8 (Replicação dos dados biométricos da BDICN)	Risco aceito	
R9 (Índice de match)	Atualização biométricas de pessoas repetidamente não autenticadas por meio do projeto BioEx ou por recadastramento na Justiça Eleitoral (TSE); Prestação do serviço pelo operador de mercado (TSE); Encaminhamento das conclusões da análise do fabricante da solução biométrica aos gestores do gov.br (TSE); Realizar testes comparativos com diversas fontes de coleta e diferentes algoritmos (ME); Aumento da base de usuários com biometria individualizada na ICN (ME); Acordo de cooperação com a Febraban para avaliação pelos bancos dos serviços da ICN (ME).	Não foi verificado individualmente se as medidas foram implementadas, porém houve melhora significativa no índice (Tabela 19).
R11 (Processo de identificação nos estados)	Adoção de novo modelo para coleta de dados pelos estados conveniados (TSE); Projeto Manual ASIC (TSE).	As medidas mitigatórias foram as mesmas propostas inicialmente (Tabela 19).
R12 (Atualização da BDICN)	Integração dos dados do Sirc (TSE); Integração dos dados do CRC (TSE); Projeto gerenciador da BDICN (TSE).	Não houve avanço na integração dos dados do Sirc e do CRC. O projeto Gerenciador BDICN – que permite a integração da base de dados com outras bases – foi desenvolvido e concluído pelo TSE (TC 027.957/2021-7) (Tabela 20).

R13 (Tempo de inserção no processo de identificação)	Expansão da infraestrutura de TI à disposição do sistema biométrico (TSE).	As medidas foram similares à apontada (Tabela 19).
R14 (Gestão do consentimento)	Início de operação dos serviços ao setor privado ocorrerá apenas após a implantação do módulo (TSE).	A medida mitigatória foi a mesma proposta inicialmente (Tabela 21).

316. Dos riscos acima, não considerados os de segurança da informação, considera-se que pelo menos oito (R1, R3, R4, R5, R7, R11, R13 e R14) tiveram o tratamento igual ou similar a etapa anterior, de um total de doze. O risco R12 teve tratamento parcial: houve a conclusão do projeto gerenciador da BDICN, porém sem avanços na integração com o Sirc e o CRC. Quanto ao Risco R9, não foi verificado se os tratamentos citados foram realizados, porém houve melhora do índice de *match* com a contratação do operador.

5 Proposta de continuidade do acompanhamento

317. As premissas que embasaram a continuidade do acompanhamento constantes do Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário, fundamentando a necessidade desta etapa continuam válidas, no sentido de que o problema da identificação do brasileiro, o qual a ICN se propôs a solucionar nos termos da Lei 13.444/2017, continua a demandar ações importantes dos atores envolvidos.

318. A execução desta etapa, permitiu identificar e acompanhar iniciativa correlata à ICN, denominada Carteira de Identidade Nacional (CIN), gerida pela SGD/MGI que, se executada de forma coordenada à ICN permitirá acelerar o processo de identificação da pessoa natural por meio de biometria.

319. Considerando a relevância das duas iniciativas para o que pode ser considerado uma política pública única: identificação das pessoas naturais brasileiras, será proposto que os órgãos envolvidos – TSE e SGD/MGI – forneçam, periodicamente, ao TCU, relatórios do andamento de seus projetos, em sintonia com o que foi proposto ao término da primeira etapa e que foi acolhido por meio do Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário, com ajuste de prazo de envio da documentação.

320. Dessa forma, entende-se que a próxima etapa desta fiscalização deva acompanhar a evolução da ICN e da CIN, de acordo com o paradigma dos riscos envolvidos para êxito das iniciativas. Uma abordagem conjunta das duas iniciativas é preferível em relação a ações de controle separadas, pela similaridade das ações necessárias e pela sua influência mútua. Salienta-se que a presente proposta está aderente à estratégia aprovada por meio do Acórdão 1.103/2019-TCU-Plenário, que busca “induzir a desburocratização de serviços públicos voltados aos cidadãos” por meio de algumas ações, entre elas a implantação da Identificação Civil Nacional e da massificação do Documento Nacional de Identificação.

321. Como se viu, o DNI provavelmente será absorvido pela CIN, o qual dependerá da ICN para sua emissão. As duas iniciativas serão fundamentais para êxito da Lei 14.129/2021, que dispõe sobre princípios e regras para governo digital e aumento de eficiência pública, do Decreto 9.094/2017, que institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, e dos pontos destacados no voto-condutor do Acórdão 1.103/2019-TCU-Plenário: simplificação de procedimentos, vedação de exigências de documentos de que o Estado já dispõe; e verificação da elegibilidade de usuários ao acesso a serviços públicos e benefícios sociais.

6 Comentários dos gestores

322. Em decorrência do procedimento previsto no art. 14 da Resolução – TCU 315/2021, e considerando o disposto nos parágrafos 144 a 148 das Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União, aprovadas pela Portaria - TCU 185/2020, o relatório preliminar da presente fiscalização foi submetido aos gestores do Tribunal Superior Eleitoral (Ofício 15/2024-TCU/AudTI, peça 220), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Ofício 18/2024-TCU/AudTI, peça 218), e do Ministério do Planejamento e Orçamento (Ofício 17/2024-TCU/AudTI, peça 219), a fim

de que pudessem se pronunciar sobre as conclusões e sobre as propostas de encaminhamento inicialmente formuladas pela equipe de fiscalização no relatório preliminar (peças 213-215).

323. A seguir, são apresentados resumos dos principais pontos destacados pelos gestores sobre a avaliação da equipe de fiscalização.

6.1 Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

324. As respostas do TSE constam das peças 226 a 231.

325. Com relação ao “risco de o Serpro estar praticando preços excessivos, sem o devido detalhamento sobre a formação de seus preços, com possibilidade de remuneração excessiva e desproporcional do operador e acarretando perda potencial de geração de serviços online para a sociedade, ao deixar de incentivar o uso maciço dessa tecnologia para habilitar serviços que, por segurança, dependam de identificação do usuário [...]”, a Assessoria de Gestão de Identificação (AGI) informa que encaminhou a documentação enviada pelo Serpro à Secretaria de Administração e que está esperando manifestação (peça 226, p. 2).

326. A Secretaria de Administração, por sua vez, informa que dará prioridade à análise da documentação fornecida pelo Serpro e à pesquisa de mercado para identificação dos preços (peça 228, p. 2).

327. Sobre o DNI se encontrar suspenso, anota que a situação se mantém e que aguarda decisão da alta gestão do TSE com relação a proposta encaminhada pela AGI (peça 226, p. 3). A proposta consiste na integração do DNI ao “gov.br” (peça 226, p. 5):

Nos termos do referido Despacho, a AGI sugeriu que o DNI fosse expedido de forma integrada à plataforma "gov.br", já amplamente disseminada para o público brasileiro, e também referida no ACT-TSE nº 85/2020 (doc. SEI nº 1604297/Proc. SEI nº 2020.00.000012657-2).

Esta Assessoria propôs, ademais, que a expedição do documento de identidade referido na Lei nº 7.116/83 e regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 10.977/22, seja vinculada aos serviços da Identificação Civil Nacional (ICN), tendo em vista previsão similar no art. 5º do Decreto Presidencial nº 10.900/2021, bem como no art. 1º da Lei nº 13.444/2017, o qual esclarece ser objetivo da "ICN identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados".

Nesse caso, o Governo Federal garantiria que todas as biometrias coletadas para a expedição do novo RG/CIN sejam enviadas à BDICN e, de outro lado, o cidadão que já estiver cadastrado na ICN poderia obter o DNI a partir de uma validação com o "gov.br", garantindo uma rápida expansão do DNI e, concomitantemente, uma unificação com o “gov.br”.

328. Acerca da fila de inserções do BioEx, a AGI assevera que todos os registros previstos para inserção na BDICN vindas do BioEx foram deduplicadas com sucesso, não havendo mais pendências (peça 226, p. 3).

329. Em outro ponto, trata do Risco R2 (governança interna do TSE) para alegar que as reuniões da Comissão Diretiva de Tecnologia da Informação (CDTI) não foram retomadas (peça 226, p. 4).

330. Quanto aos testes de reconhecimento facial e biométrico, ratifica que houve atraso, mas que estão sendo realizados com previsão de conclusão até maio de 2024 (peça 226, p. 4).

331. Relativamente à sobreposição de iniciativas similares de identificação do cidadão com potencial duplicidade de esforços e finalidades, aponta apresentação de proposta para integração do DNI com a plataforma “gov.br”, como já citado no parágrafo 325 (peça 226, p. 4).

6.2 Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)

335. O MGI teceu seus comentários nas peças 232 e 233. De maneira resumida, se manifestou com relação à recomendação para priorização de alocação orçamentária para o projeto da CIN, afirmando que estão sendo realizadas reuniões frequentes entre Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento e Orçamento e Ministério da Justiça e Segurança Pública, para

garantir, com a urgência que o projeto requer, o destaque da ação orçamentária na LOA de 2024 e alcance do objetivo previsto no PPA vigente.

6.3 Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO)

336. Os comentários do MPO constam das peças 224 e 225. De maneira sucinta, informa que houve reunião com a SGD/MGI e que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) está aguardando a solicitação do órgão gestor da ICN para inclusão de ação no orçamento federal, em conformidade com o rito fiscal-orçamentário (peça 225, p. 1).

6.4 Análise dos comentários dos gestores

6.4.1 TSE

337. O TSE atualizou a situação de diversos pontos do relatório e, de maneira geral, está dando tratamento àqueles já citados na seção anterior (Comentários dos gestores). A exceção está relacionada ao Risco R2 (governança interna do TSE), em que as reuniões da CDTI não foram retomadas, e à sobreposição de iniciativas similares de identificação do cidadão, em que o projeto está suspenso com sugestão de integração com o “gov.br”.

338. Para o Risco R2, sugere-se que o TCU continue acompanhando o risco.

339. Quanto à sugestão de integração do DNI à plataforma “gov.br”, apesar de haver mitigação do risco apontado (sobreposição de iniciativas similares de identificação do cidadão), ainda permanecerá o fato de que um documento (DNI) será mantido, com dispêndio de recursos, para exercer função muito similar à da CIN.

340. É bem verdade que o DNI foi criado por força da Lei 13.444/2017, mas sua existência culmina na duplicação de esforços juntamente com a CIN. Assim, entende-se que há alternativa que mais atenda ao interesse público para mitigação desse risco, qual seja, edição de resolução pelo Comitê Gestor da ICN dispondo que a criação do DNI da Lei 13.444/2017 está atendida pela CIN. Todavia, deixa-se de propor recomendação nesse sentido, uma vez que o projeto do DNI se encontra suspenso e que haverá nova etapa deste acompanhamento, momento em que a questão poderá ser reavaliada, inclusive quando o projeto da CIN estiver mais consolidado.

6.4.2 MGI e MPO

341. Os dois ministérios comentaram sobre o mesmo ponto, a questão orçamentária do projeto da CIN, estando em sintonia com o relatório apresentado. Ainda assim, dado o risco e a absoluta importância do assunto para o sucesso do projeto, mantém-se a proposta de recomendação de que os ministérios envidem esforços para priorizar alocação orçamentária para o projeto da Carteira de Identidade Nacional.

7 Conclusão

342. A ICN, instituída pela Lei 13.444/2017, procurará integrar a base de dados biométrica da Justiça Eleitoral às bases de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, da Central Nacional de Informações do Registro Civil, e do Cadastro de Pessoa Física (CPF, arts. 9º, *caput*, e 11, *caput*), sendo, provavelmente, a política pública mais relevante para identificação da pessoa natural e para redução de abusos cometidos pela exploração do uso indevido ou fraudulento de registros de pessoas para acesso a políticas sociais ou para se evadir de responsabilização.

343. A atual fiscalização é a segunda etapa do acompanhamento do tema, que foi tratado anteriormente no âmbito do TC 027.957/2021-7 e que resultou no Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário.

344. Neste trabalho, foram monitorados os riscos elencados na Etapa 1, havendo avanços na implementação do programa e das medidas mitigatórias dos riscos relativos à sua implementação. Com o avanço do programa, verificou-se pontos positivos: a melhora do serviço de conferência biométrica (como incremento do índice de *match*), aumento do número de serviços que utilizam a ICN (como consulta do Banco Central de valores a receber), aumento da quantidade de cidadãos na base de dados devido ao início da parceria com os estados, entre outros. Assim, há riscos que a equipe considera que o acompanhamento pelo TCU não é mais necessário o no âmbito desta fiscalização. Por outro lado, foi verificado que os riscos relativos à governança se mostraram

estagnados (parágrafos 191-204), assim como não houve avanço na integração das bases do Sirc e da CRC à base da ICN.

345. Além disso, apesar de não terem sido identificados problemas orçamentários ou financeiros para a operacionalização da ICN, uma vez que o programa está sendo custeado com recursos do TSE, os riscos inerentes ao tema permanecem, dependendo de variáveis como aumento futuro de demanda pública e se a venda do serviço ao setor privado será o suficiente para custear o programa, incluído o contrato com o operador de TI (parágrafos 182-190).

346. Com relação ao operador da ICN, o Serpro foi escolhido pelo TSE por meio do Contrato 85/2021. Ao se analisar os relatórios fornecidos, observou-se que, de forma geral, os níveis mínimos de serviços foram alcançados. Contudo, no âmbito das relações com o mercado privado, existe risco de o Serpro estar praticando preços muito acima do mercado, sem o devido detalhamento sobre a formação de seus preços, com possibilidade de remuneração excessiva e desproporcional do operador, acarretando perda potencial de geração de serviços *online* para a sociedade ao deixar de incentivar o uso maciço dessa tecnologia para habilitar serviços que dependam de identificação do usuário (parágrafos 111-177).

347. Também nesta fiscalização verificaram-se duas iniciativas com objetivos similares, o Documento Nacional de Identidade (DNI) – um documento digital para o cidadão constante da base de dados da ICN – e a Carteira de Identidade Nacional (CIN), o que gerou dois novos riscos levantados pela equipe: de sobreposição de iniciativas similares de identificação do cidadão com potencial duplicidade de esforços e finalidades; e possível insuficiência de planejamento ou de gestão do projeto CIN (parágrafos 68-110).

348. Devido à importância do tema (identificação da pessoa natural) e a fim de facilitar os trabalhos da próxima etapa do presente acompanhamento, a equipe de fiscalização entendeu necessário propor que o TSE e a SGD/MGI forneçam, periodicamente, ao TCU relatórios de andamento de seus projetos (parágrafos 316-320). Essa proposição se coaduna ao que foi prolatado no Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário, em continuidade ao método que foi definido para esta fiscalização e para compatibilidade com a Resolução - TCU 315/2020.

349. Ademais, cabe registrar que, na próxima etapa desse acompanhamento, o andamento da CIN será um de seus focos (parágrafos 316-320).

8 Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos

350. A **Secretaria de Governo Digital** apontou as seguintes medidas de tratamento para os riscos (peça 195):

- 350.1. Mitigar o Risco R1 (orçamentário/financeiro): acompanhar o Projeto de Lei 3.228/2021.
- 350.2. Mitigar o Risco R4 (harmonização PDTIC/TSE com ações da ICN): retomar comunicação com o TSE e replanejamento das ações no contexto do Comitê Executivo do ACT 85/2020.
- 350.3. Mitigar o Risco R8 (possibilidade de replicação da BDICN em outros entes): acompanhar o Projeto de Lei 3.228/2021.
- 350.4. Mitigar o Risco R12 (atualização da BDICN): articular com gestores do Executivo Federal e com o TSE para propiciar a integração com banco de dados sob gestão do Poder Executivo.
- 350.5. Aceitar o Risco R20 (sobreposição das iniciativas CIN e DNI).
- 350.6. Mitigar o Risco R21 (planejamento e gestão de projeto insuficientes da CIN): produzir os artefatos referentes à gestão do projeto CIN solicitados durante a fiscalização.

351. O **Tribunal Superior Eleitoral** apontou as seguintes medidas de tratamento para os riscos (peças 197-198):

- 351.1. Mitigar o Risco R1 (orçamentário/financeiro): manter em seu planejamento orçamentário dotações suficientes para cumprir as atribuições estabelecidas na Lei 13.444/2017, por meio da ação orçamentária 21CN – Gestão e Manutenção da Identificação Civil Nacional na estrutura orçamentária da Justiça Eleitoral para custeio das despesas de implantação da ICN.

- 351.2. Mitigar o Risco R2 (governança interna do TSE): retomar as reuniões da CDTI; comunicar ações do projeto à alta gestão.
- 351.3. Risco R3 (orientações CGICN) mitigado pela edição da Resolução CGICN 07/2021, em especial em seu art. 2º.
- 351.4. Mitigar o Risco R4 (harmonização PDTIC/TSE com ações da ICN): revisar o PDTIC 2023-2024 a fim de garantir que as ações planejadas no âmbito do ACT ou no *Roadmap* do Programa ICN estejam contempladas no planejamento de TI.
- 351.5. Mitigar o Risco R5 (composição dos preços do Serpro): analisar resposta do Serpro ao Ofício 2906/2023 (doc. SEI 2538978), enviado pela AGI/TSE, o qual solicitou demonstrativo detalhado dos custos e da formação de preço utilizado para o cálculo dos preços dos serviços.
- 351.6. Mitigar os Riscos R6 (memórias de cálculo) e R7 (priorização dos serviços da ICN): evoluir barramento de serviços com o Serpro para garantir o balanceamento das chamadas entre a estrutura de serviços do TSE no Serpro e a estrutura de serviços do TSE em site próprio.
- 351.7. Mitigar o Risco R9 (índices de *match*): autorizar e acompanhar o procedimento para otimização de solução de reconhecimento facial assegurando adoção de medidas de segurança da informação e proteção de dados pessoais.
- 351.8. Mitigar o Risco R11 (processo de identificação dos estados): liberar ambiente simulado (homologação e treinamento) de ferramentas de tratamento de exceções, avaliação da qualidade da coleta biométrica; homologação e liberação de sistema web de conferência de digitais 1:1 e pesquisas de digitais 1:n; treinamento presencial acerca do uso do novo sistema web de pesquisas forenses/latentes destinado ao uso do Instituto de Identificação de Minas Gerais; revisão do fluxo de integração de emissão de RGs.
- 351.9. Risco R12 (atualização da BDICN) não priorizado.
- 351.10. Mitigar o Risco R13 (tempo de inserção no processo de identificação): instalar nova versão da solução de batimento (prevista para dezembro/23, com estimativa que atingirá a performance de até 200 mil batimentos por dia)
- 351.11. Evitar o Risco R14 (gestão do consentimento): utilizar o sistema PDC (Privacidade Digital do Cidadão), do Operador da ICN (Serpro), passando a atuar no aval e fiscalização das medidas adotadas pelo Serpro.
- 351.12. Mitigar o Risco R20 (sobreposição das iniciativas CIN e DNI): aproximar os aplicativos “gov.br” e DNI, de modo que as iniciativas restem unificadas, estando o TSE focado na prestação dos serviços de identificação, com expedição do DNI pela plataforma “gov.br”, e que a expedição do documento de identidade referido na Lei 7.116/83 e regulamentado pelo Decreto 10.977/22 seja obrigatoriamente vinculada aos serviços da Identificação Civil Nacional (ICN).

9 Proposta de encaminhamento

352. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:
- 352.1. **tornar insubsistente** o item 9.1 do Acórdão 1.453/2022 – TCU – Plenário;
- 352.2. **determinar** ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 5º c/c art. 7º, § 3º, VI, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, passe a enviar, semestralmente, relatório resumido de andamento do cronograma de implantação do programa CIN, acompanhado dos seguintes anexos (ou semelhantes) atualizados:
- 352.2.1. plano de gerenciamento do projeto;
 - 352.2.2. planilha de custos;
 - 352.2.3. cronograma de atividades;
 - 352.2.4. lista ou relatório de riscos;
- 352.3. **determinar** ao Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento no art. 5º c/c art. 7º, § 3º, VI, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de trinta dias, passe a enviar, semestralmente, relatório resumido de andamento do cronograma de implantação do programa ICN, acompanhado dos seguintes anexos:

- 352.3.1. cópias das novas atas das reuniões das instâncias CDTI e CTTI que tratem de tema afetos à ICN;
- 352.3.2. cópias das novas atas das reuniões das Comitê Gestor da ICN e do Comitê Executivo do ACT 85/2020;
- 352.3.3. atualização do *roadmap* do programa ICN;
- 352.3.4. atualização do estágio das ações do Plano de Ação do ACT 85/2020;

352.4. **recomendar** ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em conjunto com o Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 11 da Resolução - TCU 315/2020 e considerando o disposto no art. 40, IV, da Lei 14.600/2023, que envide esforços para priorizar alocação orçamentária para o projeto da Carteira de Identidade Nacional (Decreto 10.977/2022), considerando que no PPA vigente (2024-2027) consta o objetivo “implantar o sistema de identificação do cidadão com o estabelecimento da Carteira de Identidade Nacional”, porém não foi destacada ação orçamentária específica na LOA de 2024;

352.5. **deixar de expedir recomendações**, com exceção daquela constante do item 331.4, ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Ministério Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução - TCU 315/2020, tendo em conta o envio formal de plano com diversas ações, todas com respectivos prazos, sem prejuízo de que o TCU verifique a efetiva implementação e os impactos resultantes.

352.6. **informar** ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.

352.7. **encaminhar cópia** do relatório da equipe de fiscalização ao Tribunal Superior Eleitoral e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

É o relatório.

ⁱ <https://www.gao.gov/products/gao-15-49sp>

ⁱⁱ <https://unico.io>

ⁱⁱⁱ <https://idwall.co>

^{iv} <https://www.loja.serpro.gov.br/datavalid>. Acesso em 18/9/2023.

^v <https://calculator.aws/#/addService/Rekognition>. Acesso em 18/9/2023.

^{vi} <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2299492>. Acesso em 18/9/2023.

^{vii} Ao contrário de como ocorreu no relatório da primeira etapa, aqui, a seção “manifestação dos gestores” vem após “análise”, uma vez que se trata de monitoramento dos riscos que foram lá levantados. Assim, este relatório está estruturado de maneira cronológica dos acontecimentos.

^{viii} <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em 3/11/2023.

VOTO

Em exame, fiscalização do tipo Acompanhamento, realizada entre agosto e dezembro de 2023, com vistas a avaliar a implementação do programa relativo à Identificação Civil Nacional (ICN), dando continuidade à atuação do Tribunal a fim de estimular o aperfeiçoamento do programa e da atuação dos gestores responsáveis por sua condução.

2. A Identificação Civil Nacional (ICN) é uma iniciativa estabelecida pela Lei 13.444/2017, que instituiu uma base de dados biométricos e biográficos dos cidadãos brasileiros, visando à criação de um documento de identificação nacional único e à melhoria da gestão de informações pessoais.

3. Os dados biométricos referem-se a características físicas ou comportamentais das pessoas, como impressões digitais e medidas de reconhecimento facial, e são usados para identificar indivíduos de forma única, garantindo alto grau de confiança na identificação. Por outro lado, os dados biográficos abrangem informações relativas ao nome e à história pessoal de cada indivíduo, como nome, sobrenome, local e data de nascimento, nomes dos pais e cônjuge.

4. Este projeto ganha relevância em um contexto legal que exige equilíbrio entre a utilização e a privacidade dos dados pessoais, especialmente em razão da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Em um cenário desafiador, no qual vazamentos de dados privados são frequentemente noticiados, a gestão segura e eficiente dessas informações torna-se imprescindível.

5. As fontes iniciais dessa base incluem o cadastro de eleitores da Justiça Eleitoral, o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC), a Central Nacional de Informações do Registro Civil (CRC Nacional) e o Cadastro de Pessoa Física (CPF), entre outras bases de dados relevantes. A base de dados da ICN, denominada BDICN, visa proporcionar uma identificação única e segura, consolidando informações essenciais para a gestão de dados pessoais no Brasil.

6. Um componente previsto como fundamental à ICN é o Documento Nacional de Identidade (DNI), o qual é um documento de identificação digital que incorpora os dados biométricos e biográficos contidos na BDICN. O DNI teria validade nacional e poderia ser emitido de forma concorrente pela Justiça Eleitoral, pelos institutos de identificação civil dos estados e do Distrito Federal e por outros órgãos mediante delegação do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Projetado para uso em formato digital, como uma carteira de identidade em aplicativo de *smartphones*, o DNI pretende facilitar o acesso dos cidadãos a serviços públicos e privados, reduzindo a necessidade de múltiplos documentos físicos e promovendo uma solução moderna para a identificação pessoal.

7. Espera-se que a implementação da ICN e do DNI possa trazer uma série de benefícios, incluindo maior segurança dos dados pessoais e a redução de fraudes em programas governamentais e instituições privadas. A ICN também visa facilitar a identificação de cidadãos sem identidade conhecida, bem como diminuir os custos associados à emissão e validação de documentos tanto para cidadãos quanto para agentes públicos e privados. Adicionalmente, a integração dos serviços públicos digitais através da ICN busca tornar mais eficientes os processos administrativos, melhorando a prestação de serviços e promovendo a transformação digital no setor público.

8. Desde a implementação da Lei 13.444/2017, o TCU tem acompanhado a evolução do programa ICN. Na Etapa I, realizada no segundo semestre de 2021, foram identificados 19 riscos ao programa. A Etapa II, que compreende o período atual de análise, teve como foco avaliar se as medidas adotadas pelos gestores mitigaram os riscos anteriormente identificados, além de potencialmente identificar novos riscos que possam comprometer o andamento do programa.

9. Nesta segunda etapa de acompanhamento, foram realizadas análises documentais e entrevistas com gestores do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e da Secretaria de Governo Digital do

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI).

10. Assim, a matriz de riscos foi revisitada e encaminhada aos gestores do TSE e da SGD/MGI para comentários sobre o tratamento aplicado a cada risco. A Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR), inicialmente uma das gestoras fiscalizadas, teve suas competências relativas à ICN transferidas para a SGD/MGI em função das alterações organizacionais ocorridas. O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e o Ministério dos Transportes também foram diligenciados para obtenção de informações sobre o contrato que operacionaliza o *Datavalid*, serviço de validação a ser prestado a interessados privados e correlacionado ao serviço a ser implementado pelo TSE para validação de identificação por meio da base de dados da ICN (BDICN).

11. Feita essa breve contextualização, apresento a seguir a síntese das principais constatações acerca dos temas tratados nesta segunda etapa do acompanhamento.

II – Riscos de duplicação de esforços entre o Projeto DNI e a Carteira de Identificação Nacional (CIN)

12. A unificação do processo de identificação civil no Brasil é desafio de longa data e que tem enfrentado barreiras de toda ordem, atrasando o desenvolvimento de soluções digitais e acarretando ineficiência por meio da proliferação de bases de informação e iniciativas similares.

13. Ainda antes da virada do milênio, em 7 de abril de 1997, foi sancionada a Lei 9.454/1997 que instituía o Registro de Identidade Civil (RIC). O número único visava identificar cada cidadão em suas relações com o Estado brasileiro.

14. Naquela época e nos anos que se sucederam, houve numerosas discussões sobre a base de dados do RIC, o formato do identificador, divisão de responsabilidades, estratégias de financiamento, entre outras várias discussões acerca da implementação do RIC. Nada obstante, na prática, os avanços foram pequenos e lentos. Por meio do Acórdão 2.812/2009-TCU-Plenário, Rel. Ministro Augusto Nardes, o Tribunal recomendou à Casa Civil que regulamentasse a lei para que o RIC passasse a ser utilizado como identificador de pessoas nas bases de dados governamentais, que continuavam a sofrer diante da multiplicidade de identificadores adotados.

15. Posteriormente, por meio de Solicitação do Congresso Nacional, o Tribunal foi instado a se manifestar sobre aspectos do Projeto de Lei 1.775/2015, que dispunha sobre a criação do Registro Civil Nacional (RCN) em substituição ao RIC. O Acórdão 2.903/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, discutiu, entre outros assuntos, a adoção do CPF como número identificador do cidadão, iniciativa que acabou se consolidando em detrimento da criação de novos identificadores. O referido projeto de lei veio a resultar na edição da Lei 13.344, de 11 de maio de 2017, que instituiu a Identificação Civil Nacional (ICN), objeto deste acompanhamento.

16. O Programa ICN, conforme mencionado anteriormente, é composto por diversos projetos, incluindo o Documento Nacional de Identidade (DNI), previsto pela Lei 13.444/2017. O art. 8º dessa lei estabelece que o DNI teria fé pública e validade em todo o território nacional. Esse documento, detalhado pelas Resoluções 4/2017 e 5/2018 do Comitê Gestor da ICN, seria emitido digitalmente e acessado por meio de um aplicativo móvel, já a validação da identidade do cidadão seria realizada através de reconhecimento facial, comparando a imagem capturada pelo celular com a disponível na base de dados da ICN, eliminando a necessidade de comparecimento físico aos órgãos emissores.

17. Esperava-se que a edição da nova Lei pacificasse a questão da identificação única do cidadão e integrasse os esforços então existentes, por meio da criação do Documento Nacional de Identificação (art. 8º) e adoção do CPF como número único (art. 8º, § 6º). A Lei também previu compartilhamento de responsabilidades pela emissão da DNI (art. 8º, § 3º), entre a Justiça Eleitoral, institutos de identificação dos estados e outros órgãos certificados pela Justiça Eleitoral. Foi também previsto o Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN) para constituir fonte de financiamento dos

recursos necessários à implementação do programa.

18. Contudo, mais uma vez, falhamos como Estado na implementação de uma política integrada para identificação de nossos cidadãos.

19. Em fevereiro de 2022, em meio ao acirrado debate entre o Poder Executivo e a Justiça Eleitoral sobre a segurança das urnas eletrônicas geridas pelo TSE, o Governo Federal editou o Decreto 10.977/2022, criando a Carteira de Identidade Nacional (CIN), iniciativa conduzida pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e instituindo um RG com número único para todo o país com base na utilização do CPF, ou seja, passamos a ter um novo programa de identificação nacional.

20. Em que pese a unidade instrutiva, de forma conservadora, tenha apontado como risco uma possível duplicação de esforços entre o programa ICN e a instituição da CIN, a meu entender, não se trata de um risco, mas de um fato, concretizado a partir da edição do Decreto 10.977/2022.

21. A CIN baseia-se na Lei 7.116/1983, regulamentada pelo precitado Decreto, e consiste em versões física e digital de um documento de identidade, emitido mediante comparecimento físico aos órgãos estaduais de identificação. A versão digital seria integrada ao Serviço de Identificação do Cidadão, conforme estabelecido pelo Decreto 10.900/2021, sendo emitida após a entrega do documento físico.

22. A CIN já está sendo emitida em 24 unidades da federação e inclui características físicas e dados biométricos e biográficos definidos pelo Decreto 10.977/2022. As diferenças principais entre o DNI e a CIN incluem a forma de emissão (digital para o DNI e física para a CIN), o órgão emissor (Justiça Eleitoral e outros para o DNI, e órgãos de identificação estaduais para a CIN) e o custo de emissão (sem custo para o DNI e sem custo apenas para a primeira emissão da CIN).

23. Essa contextualização permite visualizar as diferenças e semelhanças entre o DNI e a CIN, ambos os documentos com fé pública e validade nacional, integrando dados biométricos e biográficos dos cidadãos brasileiros. Diante do observado, foram identificados dois novos riscos relacionados a esses dois projetos.

24. O risco R20 aventado pelo acompanhamento diz respeito à possível ineficiência na política pública de disponibilização de documentos de identificação, decorrente da duplicação de iniciativas similares (DNI e CIN) promovidas por diferentes órgãos (TSE e MGI). Essa duplicidade resulta em esforços e gastos públicos replicados para projetos com basicamente a mesma finalidade. Ambas as iniciativas utilizam CPF como identificador e têm versões digitais, resultando em despesas replicadas para manter processos e serviços de TI, além de governanças independentes uma da outra. Para a sociedade, essa duplicação pode causar confusão quanto à pertinência e validade dos documentos.

25. A duplicação de objetivos e de processos contraria o enfoque integrado de governo, resultando em desperdício de recursos e ineficiência nos programas. A Lei 13.444/2017 criou o Comitê Gestor da ICN, enquanto o Decreto 10.900/2021 criou a Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão (Cefic), com diferentes representantes e governanças. A interoperabilidade entre a ICN e o Serviço de Identificação do Cidadão ainda não está disciplinada, aumentando o risco de desatualização da base ICN e complicando a emissão da CIN.

26. A Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI) reconheceu o risco e aceitou a fragmentação do processo, ressaltando a necessidade de um rearranjo legislativo. Por outro lado, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) propôs a integração do DNI com o aplicativo gov.br e a vinculação da expedição da CIN à consulta da base ICN. O TSE informou ainda que o projeto do DNI está suspenso, aguardando revisão estratégica.

27. Evidentemente, não cabe à Corte de Contas definir os rumos sobre cada um dos programas ou indicar a forma como o risco seria tratado, uma vez que se trata de um poder-dever no âmbito da discricionariedade conferida à esfera gestora de cada programa.

28. No entanto, de forma distinta da proposta pela unidade instrutiva, entendo que não se pode tratar a convivência entre os programas ICN e CIN como um risco de possível ineficiência decorrente do convívio entre as iniciativas, mas como a materialização da duplicação de esforços em iniciativas semelhantes, em ofensa ao princípio da eficiência e em detrimento do interesse público do cidadão brasileiro em contar com processo de identificação civil nacional, seguro, integrado e eficiente.

29. Portanto, entendo pertinente que este Tribunal emita mensagem clara e inequívoca a esse respeito, tendo em vista que o lançamento de um novo programa, em detrimento do já existente, sem que estivessem alinhavados os contornos e a integração entre uma iniciativa e outra, constituiu ofensa ao princípio constitucional da Eficiência e implicou esforços duplicados no mesmo sentido. Ainda, entendo necessário determinar às instâncias colegiadas de cada iniciativa a adoção de providências para integração entre as iniciativas e redução dos efeitos negativos da duplicidade e sobreposição existentes, visando ao melhor aproveitamento dos esforços já despendidos em favor do cidadão.

30. Embora os efeitos dessa duplicação de esforços e iniciativas já tenham se materializado, a extensão dos seus efeitos ainda está em aberto, de forma que, ainda que tardiamente, possam ser adotadas medidas visando à maior racionalidade na condução do processo de identificação única no país com o objetivo de conferir maior eficiência na alocação de recursos públicos, bem como para propiciar que os cidadãos e a sociedade como um todo possam colher os benefícios que o país tanto almeja com as respectivas iniciativas.

III – Risco de gestão insuficiente do projeto da Carteira de Identidade Nacional

31. Em outro risco destacado identificado como R21 há uma preocupação com o planejamento e a gestão do projeto da Carteira de Identidade Nacional (CIN). Esse risco envolve o desenvolvimento do projeto da CIN sem um planejamento adequado, o que pode levar a uma gestão *ad hoc* do projeto. Tal situação pode resultar em desperdício de recursos, atrasos e baixa eficiência no desenvolvimento da solução, além de prejudicar a continuidade do projeto.

32. Durante a fiscalização, foi solicitada à Secretaria de Governo Digital (SGD/MGI) documentação que compreendesse o planejamento e a execução do projeto da CIN. A SGD/MGI informou que, devido a reestruturações no Governo Federal, estava endereçando todas as necessidades do projeto, mas precisaria de um prazo de 120 dias para fornecer as informações completas. No prazo concedido, a SGD/MGI enviou a documentação solicitada.

33. A análise dos documentos revelou que o Decreto 10.977/2022 obriga todos os órgãos expedidores a adotar os padrões da CIN a partir de 6 de novembro de 2023. O projeto da CIN, contudo, tem previsão de conclusão apenas para 2026, com um custo estimado de R\$ 732 milhões. A planilha de riscos do projeto identificou oito riscos, dois dos quais foram classificados como de alto risco: i) a carência de uma estrutura central formal, com divisão de competências e funções a fim de assegurar a execução do projeto; e ii) a falta de uma ação orçamentária específica para o projeto. Enquanto a ausência de uma estrutura adequada de gestão pode resultar em desorganização e atrasos, a falta de recursos orçamentários suficientes pode impossibilitar a implementação nacional da CIN.

34. A SGD/MGI reconheceu os riscos e propôs mitigações, incluindo a criação de uma nova estrutura central compatível com o tamanho do projeto e a inclusão de um objetivo específico no Plano Plurianual (PPA) 2024-2027 para “implantar o sistema de identificação do cidadão com o estabelecimento da Carteira de Identidade Nacional”. Entretanto, embora o PPA tenha sido aprovado, não houve previsão orçamentária específica para a CIN na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, o

que ainda representa um risco significativo. Para os demais riscos identificados, também considerados relevantes pela equipe de fiscalização, não houve envio de medidas de mitigação.

35. Dado o custo elevado e os riscos já identificados, manifesto-me de acordo, no essencial, com a proposta técnica de recomendar ao MGI e ao Ministério do Planejamento e Orçamento que assegurem recursos para a continuidade do projeto da CIN. Além disso, propõe-se acompanhar a condução da gestão de projetos da CIN na próxima etapa do acompanhamento, dado que as informações foram enviadas pela SGD/MGI já na fase final deste relatório.

IV – Operacionalização da ICN pelo Serpro

36. O processo de contratação do Serpro para a operacionalização da ICN foi abordado no relatório da primeira etapa deste acompanhamento. Naquela ocasião, o TSE optou pela contratação do Serpro devido à melhor relação entre benefícios e riscos, especialmente pela manutenção da BDICN em um ente público, considerando também a falta de interesse da Dataprev em prestar o serviço.

37. Na época, a equipe de fiscalização identificou dois riscos relacionados ao contrato com o Serpro: a ausência de orientações do Comitê Gestor da ICN (CGICN) quanto aos parâmetros econômico-financeiros para a prestação dos serviços de conferência biométrica ao setor privado (R3) e à elevada complexidade do modelo de remuneração adotado, sem exigência de demonstrativo detalhado dos custos pela contratada (R5).

38. O contrato com o Serpro, denominado “Contrato TSE nº 85/2021”, foi assinado em 30 de dezembro de 2021, tendo sido autuados pelo TSE nove processos divididos por temas para gerir a execução do ajuste com a empresa. Até 18 de janeiro de 2024, os relatórios de execução mostraram que, de modo geral, os níveis mínimos de serviço (NMS) foram cumpridos, indicando que o Serpro tem atuado conforme o ajuste firmado, estando a execução dentro da normalidade.

39. Todavia, o Serpro não forneceu detalhamento adequado dos cálculos para formação dos preços, conforme exigido pelo Acórdão 598/2018-Plenário-TCU. A documentação enviada pela empresa na fase final deste relatório foi analisada de forma sumária pela equipe. Segundo consignado pela fiscalização, há falta de transparência e preços possivelmente excessivos, prejudicaram o incentivo ao uso maciço da tecnologia para serviços que dependem de identificação do usuário.

40. Ainda, a análise das condições comerciais do contrato do Serpro, necessária para se avaliar os riscos R3 e R5, revelou a necessidade de orientações claras sobre os parâmetros econômicos e financeiros para a prestação de serviços de conferência biométrica ao setor privado. Segundo apontou a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), a ausência dessas orientações pode resultar em um modelo de remuneração obscuro, com preços elevados para o mercado privado e possibilidade de remuneração desproporcional da empresa contratada, prejudicando o aproveitamento do potencial financeiro da ICN pela sociedade. A complexidade do modelo de remuneração e a falta de exigência de demonstrativos detalhados dos custos dificultam a verificação da razoabilidade dos preços praticados.

41. As comparações com os preços praticados pelo setor privado demonstram que apesar da redução, os preços podem estar muito acima do que poderia ser considerado razoável, visto a alta escalabilidade desse perfil de solução e o reduzido custo marginal a cada nova solicitação, especialmente quando se considera que o Serpro já dispõe de serviço semelhante. A grande preocupação, contudo, não é em relação à lucratividade que pode ser atingida com a solução, mas o potencial que um preço excessivamente alto pode ter sobre a geração e consumo de serviços online que dependam dessa forma de identificação. Diante disso, acompanho a proposta técnica pela manutenção do acompanhamento do risco R5.

V – Monitoramento dos Riscos Identificados na Etapa Anterior

42. Na primeira etapa deste acompanhamento, diversos riscos relativos ao programa foram identificados. Nesta fase do acompanhamento, a SGD/MGI e o TSE foram questionados sobre o panorama de cada risco identificado, envolvendo a subsistência do risco, sua eventual materialização, bem como medidas mitigatórias efetivamente implementadas.

43. As questões abordadas nos riscos envolvem: disponibilidade de recursos orçamentários/financeiros para o projeto ICN; segurança da informação; governança relativa ao programa; a remuneração da prestação de serviços ao setor privado (discutida anteriormente); volume de acessos; eficiência dos serviços de identificação e autenticação; e gestão de consentimento.

44. O relatório que fundamenta este Voto apresenta lista detalhada dos riscos identificados, manifestação dos gestores, bem como a análise técnica pormenorizada com base nas informações obtidas com os órgãos, de sorte que dispense sua reprodução neste Voto.

45. Destaco, por oportuno, o risco de falta de financiamento para o projeto da ICN (R1). Até o momento, o projeto tem sido mantido com recursos próprios do TSE, o qual criou ação orçamentária específica. Sem as mudanças legislativas propostas relacionadas ao Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN), o financiamento do projeto dependerá da prestação de serviços da ICN ao setor privado, porém sem garantias de qual será o impacto dessas receitas, visto que variáveis como preço, repartição com o operador e interesse do setor privado podem afetar o volume de recursos obtidos, não sendo possível afirmar que serão suficientes para a sustentabilidade do projeto.

46. O relatório de fiscalização realizou, ainda, comparação entre as medidas de tratamento adotadas na segunda fase do acompanhamento em relação à primeira. Dos riscos acompanhados, excetuando-se os de segurança da informação, pelo menos oito (R1, R3, R4, R5, R7, R11, R13 e R14) tiveram o tratamento igual ou similar ao apontado na etapa anterior.

47. O risco R12 (não estabelecimento de processos para assegurar a atualização contínua da BDICN a partir das bases de dados originais) teve tratamento parcial: foi concluído o processo gerenciador da BDICN, porém pouco se avançou na integração com o Sirc e o CRC (sistemas com informações do registro civil). Quanto ao risco R9 (índice de confirmação nas validações biométricas realizadas), a fiscalização reputa ter havido melhoria no índice com a migração dos serviços de validação para a infraestrutura do Serpro e implementação de novo algoritmo de reconhecimento facial.

48. Em suma, o monitoramento dos riscos anteriormente identificados revela avanços importantes em várias áreas, mas também a persistência de alguns riscos críticos. A necessidade de integração e comunicação entre diferentes órgãos e a gestão adequada dos recursos financeiros e operacionais são essenciais para o sucesso do programa ICN. Por essas razões, é recomendável que o TCU permaneça acompanhando os principais riscos ao longo da execução das próximas fases do programa.

VI – Comentários dos gestores

49. O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) responderam ao relatório preliminar de fiscalização, fornecendo atualizações sobre as medidas adotadas para tratar os riscos identificados e oferecendo novos *insights* sobre a condução do programa de Identificação Civil Nacional (ICN). O TSE destacou que encaminhou a documentação fornecida pelo Serpro à Secretaria de Administração para análise detalhada e pesquisa de mercado, a fim de identificar preços justos e evitar a prática de valores excessivos. A Secretaria de Administração confirmou que priorizará essa análise, o que é crucial para garantir a transparência e a modicidade dos preços praticados pelo operador de TI.

50. Além disso, o TSE informou sobre a proposta de integração do Documento Nacional de Identidade (DNI) com a plataforma gov.br, buscando otimizar recursos e evitar a duplicação de esforços. A integração visa garantir que todas as biometrias coletadas para a expedição do novo RG/CIN sejam enviadas à Base de Dados da Identificação Civil Nacional (BDICN) e que cidadãos já cadastrados possam obter o DNI rapidamente por meio de uma validação com o Gov.br. Isso facilitaria a rápida expansão do DNI e promoveria uma unificação eficiente com os serviços digitais já disponíveis na plataforma.

51. O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), por sua vez, ressaltou a importância de garantir a alocação orçamentária necessária para o projeto da Carteira de Identidade Nacional (CIN). O MGI informou estar promovendo reuniões frequentes entre os Ministérios da Fazenda, do Planejamento e Orçamento, e da Justiça e Segurança Pública para assegurar que a ação orçamentária seja destacada na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2024, com o objetivo de alcançar as metas previstas no Plano Plurianual (PPA) vigente. Essa priorização é vital para o avanço e sucesso do projeto CIN. Já o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) informou que a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) está aguardando a solicitação do órgão gestor da ICN para a inclusão da ação no orçamento federal, em conformidade com o rito fiscal-orçamentário.

52. A unidade instrutiva avaliou os comentários apresentados e, no que diz respeito à duplicidade de iniciativas, entende que seria de interesse público a edição de Resolução pelo Comitê Gestor da ICN dispondo que a criação do DNI da Lei 13.444/2017 restaria atendida pela CIN, contudo, deixou de propor essa recomendação, visto que o projeto do DNI encontra-se suspenso e que a questão poderia ser melhor reavaliada, inclusive com o avanço do projeto da CIN.

53. Estou de acordo com esse posicionamento, visto que a questão ainda precisa ser melhor equacionada entre os órgãos e os colegiados gestores de cada iniciativa, de sorte que na próxima etapa deste acompanhamento, com o avanço das tratativas e dos projetos, este Tribunal terá maiores informações para avaliar o desdobramento das medidas para redução dos efeitos decorrentes da materialização do risco de duplicação de esforços.

VII – Conclusão

54. As principais propostas técnicas apresentadas pela equipe de fiscalização incluem a necessidade de que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) enviem relatórios semestrais resumidos sobre o andamento dos programas Carteira de Identidade Nacional (CIN) e Identificação Civil Nacional (ICN), respectivamente. Esses relatórios devem incluir planos de gerenciamento do projeto, planilhas de custos, cronogramas de atividades, listas de riscos e atas das reuniões relevantes.

55. A equipe técnica também destacou a importância de uma abordagem coordenada entre os programas ICN e CIN para acelerar o processo de identificação biométrica dos cidadãos e recomendou a priorização da alocação orçamentária para o projeto da CIN no PPA vigente (2024-2027). Adicionalmente, a equipe salientou a necessidade de articulação entre os gestores do Executivo Federal e o TSE para integração das bases de dados sob gestão do Poder Executivo. Isso é crucial para garantir a atualização contínua da Base de Dados da Identificação Civil Nacional (BDICN).

56. Estou de acordo com as propostas formuladas, endossando também a sugestão de continuidade do acompanhamento, visto que o lançamento da CIN acrescentou desafios significativos de gestão, integração e articulação entre os colegiados gestores das iniciativas ICN e CIN, bem como entre a cúpula da Justiça Eleitoral e do Poder Executivo. Por fim, é exatamente em função da existência de duas iniciativas de âmbito nacional com evidente sobreposição que acrescento proposta de determinar aos colegiados gestores de cada programa a adoção de providências com vistas a

assegurar que os danos e ineficiências decorrentes da duplicação e sobreposição sejam minimizados.

57. Espera-se que as recomendações que estão sendo propostas possam contribuir para o fortalecimento e a eficácia dos programas de identificação civil no Brasil, bem como as próximas fiscalizações previstas possibilitem o acompanhamento da adoção, por parte dos entes responsáveis, de medidas para garantir a correta implementação e gestão desses programas. Dessa forma, visa-se favorecer a segurança, a eficiência e a integridade das bases de dados biométricas e biográficas, assegurando que os cidadãos possam usufruir de serviços públicos com maior confiabilidade e acessibilidade, ao mesmo tempo em que se minimizam riscos de fraudes e duplicidade de esforços.

Com essas considerações, voto para que seja adotada a minuta de acórdão que ora trago à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de junho de 2024.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1226/2024 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.320/2023-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessada: Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.
4. Entidades: Ministério da Gestão e da Inovação Em Serviços Públicos; Ministério dos Transportes; Secretaria de Governo Digital; Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento e Orçamento; Secretaria-Geral da Presidência da República; Serviço Federal de Processamento de Dados; Tribunal Superior Eleitoral.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento da implementação da Identificação Civil Nacional (ICN) e de iniciativas correlatas, que visam à identificação do brasileiro em suas relações com o Estado e com a iniciativa privada, de forma a possibilitar o acesso do cidadão a serviços públicos e privados prestados na forma digital;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. tornar insubsistente o item 9.1 do Acórdão 1.453/2022-TCU-Plenário;

9.2. determinar à Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão, com fundamento no art. 9º, inciso I, e art. 10º, inciso III, alínea “a”, do Decreto 11.797/2023 c/c art. 5º da Lei 13.444/2017, que, em articulação com o Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional, adote, no prazo de até 120 (cento e vinte dias), providências no sentido de se mitigar os efeitos decorrentes da duplicidade e sobreposições existentes entre os projetos do Documento Nacional de Identificação (DNI) instituído pelo art. 8º da Lei 13.444/2017 e da Carteira de Identidade Nacional, baseada na Lei 7.116/1983, conforme regulamentação realizada pelo Decreto 10.977/2022, encaminhando a este Tribunal, no mesmo prazo, resumo circunstanciado das medidas adotadas;

9.3. determinar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 5º c/c art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias, passe a enviar, semestralmente, relatório resumido de andamento do cronograma de implantação do programa CIN, acompanhado dos seguintes anexos (ou semelhantes) atualizados:

9.3.1. plano de gerenciamento do projeto;

9.3.2. planilha de custos;

9.3.3. cronograma de atividades; e

9.3.4. lista ou relatório de riscos;

9.4. determinar ao Tribunal Superior Eleitoral, com fundamento no art. 5º c/c art. 7º, § 3º, inciso VI, da Resolução TCU 315/2020, que, no prazo de 30 (trinta) dias, passe a enviar, semestralmente, relatório resumido de andamento do cronograma de implantação do programa ICN, acompanhado dos seguintes anexos:

9.4.1. cópias das novas atas das reuniões das instâncias CDTI e CTTI que tratem de temas afetos à ICN;

9.4.2. cópias das novas atas das reuniões do Comitê Gestor da ICN e do Comitê Executivo do ACT 85/2020;

9.4.3. atualização do *roadmap* do programa ICN; e

9.4.4. atualização do estágio das ações do Plano de Ação do ACT 85/2020;

9.5. recomendar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em conjunto com o Ministério do Planejamento e Orçamento, com fundamento no art. 11 da Resolução TCU 315/2020, e considerando o disposto no art. 40, inciso IV, da Lei 14.600/2023, que envide esforços para priorizar alocação orçamentária para o projeto da Carteira de Identidade Nacional (Decreto 10.977/2022), considerando que no PPA vigente (2024-2027) consta o objetivo “implantar o sistema de identificação do cidadão com o estabelecimento da Carteira de Identidade Nacional”, porém sem destaque de ação orçamentária específica na LOA de 2024;

9.6. notificar a Câmara-Executiva Federal de Identificação do Cidadão, o Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional, o Tribunal Superior Eleitoral, o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e o Ministério do Planejamento e Orçamento acerca do teor desta decisão.

10. Ata nº 26/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/6/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1226-26/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Vital do Rêgo (Relator) e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral