

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 027.957/2021-7.

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos: Ministério da Economia – ME; Secretaria-Geral da Presidência da República – SG-PR; Tribunal Superior Eleitoral – TSE.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL NACIONAL – ICN. FORMA INOVADORA DE REALIZAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS COM POTENCIAL DE CAUSAR INSUCESSO NO PROGRAMA ICN. PROPOSIÇÃO AOS GESTORES DO PROGRAMA DE MEDIDAS MITIGADORAS DOS RISCOS IDENTIFICADOS. ATUAÇÃO CONJUNTA COM OS GESTORES. CONTRIBUIÇÃO PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO. DETERMINAÇÃO AO TSE. ENVIO DE INFORMAÇÕES PERIÓDICAS AO TCU ACERCA DO ANDAMENTO DAS AÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DA ICN. DETERMINAÇÕES À SEFTI. NOTIFICAÇÃO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução de mérito elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti (peça 111), que contou com a anuência do escalão gerencial daquela unidade instrutiva (peças 112 e 113), a seguir transcrita com os ajustes de forma pertinentes:

1 Introdução

1. Este relatório apresenta o resultado da primeira etapa do acompanhamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a implementação do programa relativo à Identificação Civil Nacional (ICN). Em síntese, como resultado, foram identificados riscos relevantes para a sustentabilidade da ICN (Capítulo 3) e relacionados a temas fundamentais para o êxito da iniciativa, especialmente na governança do programa (Capítulo 2), bem como nos insumos necessários para a implementação da ICN (Capítulo 5).
2. Diante do desafio de oferecer os serviços esperados de uma solução nacional de identificação digital, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) estava, durante a realização desta fiscalização, em processo de contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), o qual se deu após a publicação da versão preliminar¹ deste relatório, e envolveu riscos relevantes para viabilizar essa contratação direta e sua execução (Capítulo 4).
3. Com a adição da atribuição legal de gerir a ICN (Lei 13.444/2017, art. 2º, § 1º), o TSE passa a ter maiores responsabilidades inerentes à gestão de informações pessoais e à gestão de Tecnologia da Informação (TI), atraindo maior atenção, por ser detentor de uma das principais

bases de dados da Administração Pública, o que torna premente o aperfeiçoamento das práticas de segurança da informação adotadas para resguardar os sigilos desses dados (Capítulo 7).

4. Os trabalhos de análise desses temas foram conduzidos com o objetivo de gerar uma matriz de riscos preliminares (anexos dos Ofícios de Requisição 8 e 9, peças 29 e 30), artefato que contém, na concepção da equipe de fiscalização, os dezenove riscos mais relevantes ao êxito do programa ICN em seu estágio atual.

5. A matriz de riscos elaborada pela equipe foi encaminhada aos gestores dos três órgãos fiscalizados: Tribunal Superior Eleitoral, Ministério da Economia (ME) e Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) para que se manifestassem pela existência, relevância e tratamento que pretendem dar a cada um dos riscos (peças 29-32).

6. A SG-PR e o ME se manifestaram conjuntamente por meio das peças 67 e 68. Já o TSE se manifestou por meio da matriz de peça 65.

7. Considera-se que, nas respostas dos gestores, foram previstas ações de tratamento potencialmente adequadas para dezoito dos riscos apontados pela equipe do TCU, com a indicação de ações de mitigação, prazo e setor ou gestor responsável.

8. A exceção se deu em relação ao risco “R10”, relativo ao não mapeamento e não planejamento de ações aptas a alcançar população vulnerável (Capítulo 6). Sobre esse ponto, a equipe concluiu que há necessidade de se envolver outros atores para melhor estudar encaminhamentos adequados em outras etapas deste acompanhamento.

9. Dessa forma, pelo fato de os gestores já terem planejado ações mitigatórias e por serem necessárias análises complementares, este relatório não conterà 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 dez capítulos:

10.1. Nesta introdução serão apresentados: a) objetivo e escopo do trabalho; b) uma 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 c) o método empregado neste acompanhamento;

10.2. Nos capítulos 2, 3, 4, 5, 6 e 7 serão apresentados os principais temas fiscalizados relativos ao programa e sínteses das deficiências identificadas pela equipe do TCU e das medidas adotadas pelos gestores em resposta a essas deficiências. No capítulo 2, serão tratados os aspectos de governança da ICN; na seção 3, os aspectos orçamentário e financeiro da iniciativa; na seção 4, a contratação do Serpro como operador de TI da ICN; no capítulo 5, questões técnicas para expansão da ICN e dos insumos necessários para sua eficiência (bases de dados, capacidade de processamento, sistemas auxiliares etc.); no capítulo 6, será tratada a inclusão e mapeamento de população vulnerável na base de dados da ICN; e, no capítulo 7, a segurança da informação do ambiente tecnológico que suporta a ICN.

10.3. Os dezenove 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 E. Ao fim de cada capítulo em que foram consignados riscos pela equipe de fiscalização, a conclusão apresenta as ações mitigatórias apresentadas pelos gestores.

10.4. Os capítulos 8 e 9 trazem a proposta de continuidade para as demais etapas e as conclusões do acompanhamento. Por fim, o capítulo 10 lista todas as medidas mitigatórias apresentadas pelos gestores para tratamento dos riscos identificados.

1.2 Objetivo e escopo do acompanhamento

11. Este trabalho, realizado com uso de técnicas adotadas em método inovador, tem como

objetivo acompanhar o desenvolvimento das ações necessárias para viabilizar a Identificação Civil Nacional (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.

12. O **escopo** desta etapa do acompanhamento contém objetos de controle em três temas:

12.1. Programa Identificação Civil Nacional, do TSE;

12.2. Projetos integrantes do referido programa;

12.3. 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 ME, bem como instâncias internas de governança do TSE.

13. Os temas estão associados à estratégia de atuação do TCU no tema “desburocratização por meio da transformação digital”, descrita no item 6 do relatório do [Acórdão 1.103/2019-Plenário](#), Rel. Min. Vital do Rego.

14. Registre-se que este acompanhamento está alinhado ao Objetivo Estratégico 48 do [Plano Estratégico do TCU 2019-2025](#): “Contribuir para a transformação digital do país”.

1.3 Visão geral

1.3.1 Conceitos básicos e o problema a ser resolvido pela ICN

15. A Identificação Civil Nacional (ICN), instituída 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 utilizará também as bases de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc, art. 2º, II) e 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).

16. 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.

17. 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, cônjuge etc.

18. 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).

19. 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.

20. O DNI é, portanto, um dos produtos importantes da 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 smartfone. 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.

21. 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.

22. Atualmente, sem a implementação total da ICN, 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.

23. 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 à definição de que o identificador da base de CPF deva ser essa chave comum, conforme Lei 13.444/2017, art. 11, *caput*. 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

24. 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 69, p. 3):

24.1. aumento da segurança de dados sensíveis do brasileiro (impacto social);

24.2. diminuição de fraudes em programas governamentais, em instituições privadas, em entidades de classes e na identificação do cidadão (impactos institucional e econômico);

24.3. apoiar na identificação de cidadãos sem identidade conhecida/confirmada (impacto social);

24.4. diminuir os custos para o cidadão em processos de obtenção e emissão de documentos e em processos de benefícios e programas governamentais (impactos social e econômico);

24.5. diminuir os custos para agentes públicos e privados nos processos de identificação de cidadãos (impacto econômico);

24.6. viabilizar a integração de serviços públicos digitais (impacto institucional).

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

25. 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”).

26. Porém, considerando a necessidade de regulamentar e uniformizar a forma de acesso aos serviços da ICN (serviços que serão oferecidos pelo TSE ou pelo prestador de serviço de TI aos setores privado e público, a exemplo do serviço de autenticação biométrica), o que inclui a garantia de interoperabilidade entre as bases, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 85/2020 (peça 38) entre o TSE, a Secretaria-Geral da Presidência (SG-PR) e o Ministério da Economia (ME).

27. Integrante da SG-PR, a Secretaria de Modernização Institucional e Regional (Semir), acompanha as iniciativas de modernização do Estado que tenham como objeto projetos em parceria com outros Poderes, entes federativos e entidades privadas (Decreto 9.982/2019, art. 9º, *caput*), sendo, portanto, a unidade que representa a SG-PR nos desdobramentos do ACT.

28. Já o ME é representado pela Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital (SGD/ME), o órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), conforme Decreto 7.579/2011,

art. 3º, I. A SGD/ME também possui atribuições relativas à gestão e à regulamentação complementar da plataforma gov.br, consoante o Decreto 8.936/2016 e de 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.

29. 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.

30. 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 39, p. 2-3).

31. 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:

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

31.2. a SGD/ME gere o principal serviço de autenticação a consumir os serviços da ICN, 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*).

32. As metas incluídas no Plano de Trabalho do ACT 85/2020 foram as seguintes (peça 38, p. 6-7):

Tabela 1 - 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

33. Para viabilizar essas metas, há 39 ações (Apêndice D), das quais quatro foram concluídas até o momento.

34. No âmbito do TSE, foi iniciado um programa para sustentar a ICN, composto de sete projetos ou iniciativas (peça 69, p. 4):

- 34.1. Barramento de Serviços Biográficos e Biométricos – BSBB;
- 34.2. Gerenciador da Base de dados ICN;
- 34.3. Importação de Biometrias de Órgãos Externos – BioEx;
- 34.4. Implementação do Processo de Gestão de Consentimento;
- 34.5. Documento Nacional de Identidade – DNI;
- 34.6. Sistema de Gestão da ICN; e
- 34.7. Plano de Comunicação.

35. No atual estágio de andamento do programa, são especialmente relevantes dois projetos: o BSBB e o BioEx.

36. O BSBB é o principal serviço que o TSE presta no âmbito da ICN aos órgãos externos e, futuramente, às empresas privadas. É por meio dele que é possível validar ou identificar uma pessoa natural com bases nos dados biométricos e biográficos da base de dados da ICN.

37. As principais aplicações a utilizar o BSBB atualmente são (peça 70, p. 3):

- 37.1. aplicativo GOV.BRⁱⁱ (recuperação de senha, criação de conta);
- 37.2. prova de vida junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS);
- 37.3. prova de vida das Forças Armadas;
- 37.4. prova de vida do Sistema de Gestão de Pessoas (Sigepe).

38. Destaca-se que o GOV.BR atende ao princípio de *login* único do modelo de Governo Digital, proporcionando ao usuário o acesso aos serviços públicos digitais por meio de um único identificador.

39. O gráfico da Figura 1 apresenta o histórico de validações do GOV.BR que utilizaram a base de dados da ICN (BDICN), peça 70, p. 3.

Validações BDICN

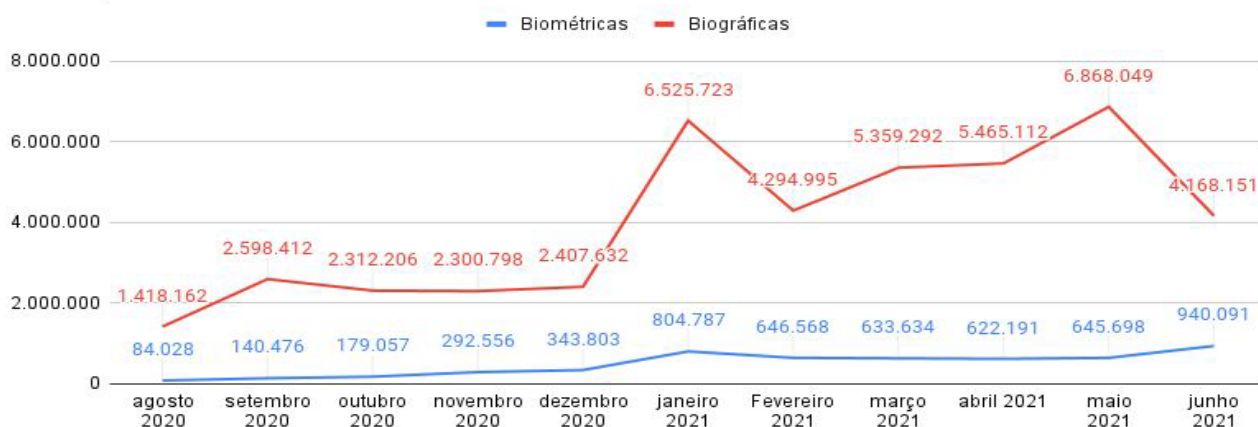


Figura 1 – Histórico de validações do GOV.BR que utilizaram a BDICN

40. Com efeito, é importante compreender que a ICN é apenas um dos meios de autenticação do GOV.BR, mas é o que permite o maior acesso a serviços digitais, pois habilita o chamado nível ouroⁱⁱⁱ de credencial, conforme Portaria – Sedgg/ME 2.154/2021^{iv}. Além da ICN, apenas o certificado digital permite tal prerrogativa, porém essa alternativa não é economicamente viável a boa parcela da população em função dos custos para emissão do certificado, que devem ser arcados pelo interessado em obtê-lo.

41. Em outros termos, sem a ICN ou a pouco acessível certificação digital, o usuário não poderá utilizar os serviços que exijam o nível ouro no portal GOV.BR. Lembra-se que, até o momento, usuários habilitados com o nível prata, obtido essencialmente por validação de terceiros, como instituições bancárias, também conseguem utilizar os mesmos serviços do padrão ouro.
42. Com o intuito de ser universal, o BSBB só cumprirá os objetivos da ICN se a BDICN incluir o público não eleitor ou que, por alguma razão, não está cumprindo suas obrigações eleitorais.
43. Para isso, o BioEx trata da complementação da base de dados biométrica utilizada pelo Justiça Eleitoral. Por meio desse projeto, se busca incorporar pessoas naturais cadastradas em outras bases biométricas, o que permitirá aumentar o quantitativo de pessoas da BDICN. Segundo dados do TSE, cerca de R\$ 20 mi foram economizados com essas importações (peça 60, p. 3).
44. Os estudos técnicos preliminares da contratação celebrada entre o TSE e o Serpro (operador de TI para conferência de dados da BDICN) listam alguns acordos de cooperação técnica com esse propósito (peça 60, p. 2). Nota-se que, até o momento, houve preferência pelos estados das regiões Sul (já firmados) e Sudeste (em tratativa).
45. 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^v. Por essa razão, a fiscalização se deu essencialmente sobre projetos, atos e ativos do TSE.

1.4 Método

46. 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).
47. 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 estivessem mitigados ou com plano de ação aceitável para mitigação, o relatório poderia conter proposta de determinações, recomendações ou ciências aos órgãos fiscalizados.
48. As atividades se iniciaram antes mesmo da formalização da fiscalização, por iniciativa do TSE em apresentar minuta de projeto básico de contratação do Serviço Federal de Processamento de Dados, a qual teve comentários apresentados pela equipe em reunião virtual, em 2/8/2021.
49. Em virtude da pandemia da Sars-Cov-2, todas as interações com os gestores se deram de forma remota. Apesar disso, considera-se que não houve prejuízo ao desenvolvimento das atividades.
50. Após reuniões iniciais para maior conhecimento acerca do estágio de andamento da iniciativa e do sistema biométrico de suporte à ICN, a equipe solicitou diversos documentos para análise e fundamentação do planejamento da fiscalização. A listagem completa das requisições está no Apêndice B deste relatório.
51. Com o objetivo de colaborar e prover os gestores de insumos que pudessem ser de usufruto rápido, houve a opção de moldar a fiscalização para que fossem apresentados artefatos que pudessem contribuir com o processo de maturação do projeto de implantação da ICN.
52. Em consequência, optou-se por encaminhar matriz de apontamentos sobre a documentação disponível do processo de contratação do Serpro para consideração dos gestores e confecção de um questionário de autoavaliação (CSA – *Control Self Assessment*) composto de itens de verificação

considerados relevantes a projetos dessa natureza, com fundamentação na iniciativa ID4D do Banco Mundial e em coletâneas de boas práticas, especialmente o Cobit 2019 (peças 22 e 26, cujas respostas se encontram nas peças 45 e 54).

53. Todas as reuniões foram realizadas virtualmente por meio da ferramenta Microsoft Teams e estão listadas no Apêndice C , inclusive com participação na reunião colegiada da Comissão Diretiva de Tecnologia da Informação do TSE (CDTI).

54. Os resultados dos trabalhos da equipe foram materializados numa matriz preliminar de riscos (Apêndice F , originalmente nas peças 29 e 30), submetida aos gestores, que foram orientados a: a) oferecer réplica à existência ou não dos riscos apontados, apresentando novos elementos e argumentos; ou b) avaliar a necessidade de adotar medidas para mitigar os riscos. Destaca-se que foram apontados possíveis efeitos para possível materialização de cada risco. No caso de efeitos já consubstanciados, foi identificado que se tratou de um efeito real.

55. Nenhuma avaliação apresentada neste acompanhamento foi contestada pelos gestores, que optaram livremente por apresentar planos de ação para aperfeiçoar os pontos apontados como deficientes pela equipe de acompanhamento, com exceção dos riscos 8 (risco aceito) e 10 (concepção de que não seria risco à ICN), não havendo, portanto, proposta de encaminhamento sobre os riscos levantados, mas o compromisso da Unidade Técnica de acompanhar a implementação das ações nas próximas etapas desta fiscalização.

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

1.5 Limitações

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

2 Governança da Identificação Civil Única

58. Política pública é um conjunto articulado e estruturado de ações que visa a alterar uma situação em resposta a demandas da sociedade, onde a estrutura político-administrativa é mobilizada com vistas a articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar certo problema ou para obter certo benefício em prol da coletividade. A política pública nasce com a sua institucionalização formal, por meio de norma legal emitida por órgão dotado de legitimidade e competência para fazê-lo, na qual se normatiza a atuação dos diversos órgãos, instituições e esferas de governo envolvidos. Essas características estão descritas no Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas (TCU 2014, p. 21 e 44).

59. À luz desses conceitos, constata-se que a implementação da ICN é claramente uma política pública federal de interesse e impacto nacional, instituída formalmente pela Lei 13.444/2017.

60. De acordo com o referencial supracitado, é boa prática de governança em políticas públicas, aplicável na sua etapa de institucionalização, a definição clara das competências das principais partes interessadas envolvidas. Devem ser definidos os objetivos, papéis, responsabilidades, recursos e obrigações de todos os envolvidos, incluindo-se abordagem para tratar resolução de conflitos, identificar e dividir riscos e oportunidades e estabelecer formas de revisão, avaliação e monitoramento (TCU 2014, p. 44). Em síntese, as instâncias de governança e as responsabilidades delas e dos demais atores devem ser formalmente estabelecidas.

2.1 Boas práticas de governança em políticas públicas e instâncias de governança da ICN

61. A Lei 13.444/2017, ao instituir a ICN, definiu apenas uma instância colegiada de governança, qual seja o Comitê Gestor da ICN (CGICN), responsável por (art. 5º, § 2º):

I – recomendar:

- a) o padrão biométrico da ICN;
- b) a regra de formação do número da ICN;

- c) o padrão e os documentos necessários para expedição do Documento Nacional de Identidade (DNI);
- d) os parâmetros técnicos e econômico-financeiros da prestação do serviço de conferência de dados que envolvam a biometria;
- e) as diretrizes para administração do Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN) e para gestão de seus recursos;

II – orientar a implementação da interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos do Poder Executivo federal e da Justiça Eleitoral;

62. Composto por representantes enumerados no § 25, o CGICN expediu as seguintes resoluções (peça 43, p. 1-13):

- 62.1. 1/2017 – aprova seu regimento interno;
- 62.2. 2/2017 – recomenda o número de identificação a ser adotado pela ICN;
- 62.3. 3/2017 – recomenda o padrão biométrico da ICN e orienta a implementação da interoperabilidade entre sistemas;
- 62.4. 4/2017 – padrão e documentos necessários para expedição do DNI;
- 62.5. 5/2018 – emissão do DNI em meio digital;
- 62.6. 6/2018 – altera o regimento interno;
- 62.7. 7/2021 – parâmetros técnicos e econômicos para prestação de serviços de conferência de dados^{vi}.

63. Cotejando-se as resoluções expedidas pelo CGICN e o rol de competências do Comitê, verifica-se, portanto, que o CGICN exerceu as atribuições definida pelo art. 5º da Lei 13.444/2017, com exceção da definição de diretrizes para administração dos recursos do FICN (inciso I, “e”).

64. Destaca-se que a expedição de parâmetros técnicos e econômicos para a prestação do serviço de conferência de dados (inciso I, “d”) foi feita após a confecção da versão preliminar deste relatório. Por essa razão, a ausência dos referidos parâmetros foi apontada como fator relevante no risco da contratação de empresa para operar a ICN, que estava em planejamento no TSE à época da etapa de execução dos trabalhos. No que concerne à citada atribuição, ainda não colocada em prática pelo CGICN, entende-se que decorreu da não materialização do FICN, ao qual jamais foram alocados recursos na Lei Orçamentária Anual, fato que constitui verdadeiro risco à continuidade do programa, conforme descrito no capítulo 3.

65. Além da institucionalização formal da ICN, contendo a definição das instâncias de governança e suas competências, as seguintes boas práticas são críticas para o sucesso da implementação de políticas públicas, conforme o referencial (TCU 2014, p. 47-55):

- 65.1. definição dos resultados das políticas tendo uma visão de longo prazo, característica de um programa;
- 65.2. definição de objetivos claros e metas objetivamente caracterizadas, que orientem as ações governamentais e assegurem a transparência sobre o alcance de metas e resultados;
- 65.3. identificação e definição de marcos e prazos da implantação de planos em passos administráveis, com vistas a reduzir riscos e a facilitar a identificação de interdependências e obstáculos ao sucesso da implantação;
- 65.4. coerência e alinhamento nas ações e objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas organizações envolvidas;
- 65.5. disponibilidade de dotação orçamentária e planejamento orçamentário plurianual da política.

66. Note-se que a efetiva realização desse conjunto de práticas reclama a atuação de uma instância de governança voltada à coordenação multi-institucional da ICN, porém entende-se que não cabe ao CGICN assumir tal papel, considerando-se suas estritas competências definidas em lei.

E, de fato, esse comitê não assumiu tal responsabilidade.

67. Em função disso e do progresso tímido da implementação da ICN detectado em fiscalização anterior do TCU sobre a Plataforma de Cidadania Digital do Governo Federal, foi expedida a determinação contida no item 9.1 do Acórdão-TCU-Plenário 3.145/2020, reformulado pelo Acórdão-TCU-Plenário 129/2021, ambos de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz:

"9.1. determinar à Secretaria-Geral da Presidência da República, ao Ministério da Economia e ao Tribunal Superior Eleitoral que desenvolvam, em até 90 (noventa) dias, um plano de ação conjunto, com cronograma detalhado do projeto e considerando os mecanismos orçamentários necessários, para que a Identificação Civil Nacional possa amparar as relações do brasileiro com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados, conforme previsto na Lei 13.444, de 11 de maio de 2017".

68. Para dar atendimento a tal determinação e fomentar a realização das práticas citadas no § 65 deste relatório, os órgãos destinatários estabeleceram recentemente o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) 85/2020 (peça 38), no qual outra instância de governança da ICN foi instituída. Trata-se do Comitê-Executivo de Acompanhamento do ACT, encarregado da gestão, do monitoramento, do controle e da fiscalização da execução do acordo, bem como de modificar o plano de trabalho em que estão definidas as etapas e metas, sem necessidade de celebração de aditivos (item 5.1 do ACT, peça 38, p. 7).

69. Dessa forma, entende-se que a criação do Comitê-Executivo de Acompanhamento do ACT foi providência acertada que veio para sanar a ausência, até então, de uma instância de governança multi-institucional para a coordenação e a monitoração do programa de implementação da ICN.

70. Também o próprio TSE deve ser considerado uma instância de governança da ICN, haja vista suas competências definidas na Lei 13.444/2017 quanto a: gerir e operar a base de dados (art. 2º, § 1º), dispor sobre a integração dos registros biométricos pelas Polícias Federal e Civil (art. 3º, § 2º), administrar o FICN (art. 6º, § 2º), estabelecer cronograma das etapas de implementação (art. 7º) e possibilidade de delegar a expedição de DNI a outros órgãos (art. 8º, § 3º, III).

71. Em face do papel do TSE como órgão relevante para a governança da ICN, além dos citados comitês de natureza multi-institucional, são de interesse para o êxito do Programa ICN as seguintes estruturas colegiadas do TSE, responsáveis pelas decisões-chave de TI no órgão: a Comissão Técnica de Tecnologia da Informação (CTTI) e a Comissão Diretiva de Tecnologia da Informação (CDTI), instituídas pela Resolução - TSE 23.509/2017.

72. A CDTI possui responsabilidades com maior impacto institucional relativamente à governança, gestão e uso de TI, tendo em sua composição o Presidente do TSE ou representante por ele designado, bem como representantes de cada secretaria.

73. Compete à CDTI, conforme o art. 2º da Portaria - TSE 461/2017, entre outras, ações relacionadas ao nível estratégico de TI no âmbito do TSE, a saber:

73.1. estabelecer objetivos de TI, bem como deliberar e priorizar planos deles decorrentes;

73.2. definir as prioridades de investimentos em TI;

73.3. deliberar e priorizar planos e riscos decorrentes dos relatórios de gestão submetidos pela CTTI;

73.4. ratificar ou reavaliar as prioridades, identificar eventuais desvios e determinar correções necessárias com base no acompanhamento periódico da execução dos planos e da evolução dos indicadores de desempenho de TI;

73.5. divulgar aspectos diversos da Governança de TI, como princípios, diretrizes, objetivos, planos, resultados, riscos e auditorias.

74. Já a CTTI possui em sua composição os titulares da Secretaria de TI e das suas coordenações, bem como o titular da Assessoria de Apoio à Gestão do órgão. Conforme o art. 2º da Portaria - TSE 282/2017, compete à CTTI as formulações, deliberações e recomendações de nível

tático-técnico de TI, a saber:

- 74.1. formular e deliberar sobre os projetos e planos necessários ao alcance dos objetivos de TI;
- 74.2. recomendar a prioridade das atividades dos projetos conduzidos pela secretaria, assim como relatar qualquer informação relevante inerente à gestão dos projetos;
- 74.3. decidir sobre aspectos relacionados à arquitetura de desenvolvimento, aos processos, aos padrões de TI e à infraestrutura de TI;
- 74.4. zelar pela compatibilidade e integração dos produtos, resultados dos projetos, com o parque tecnológico do Tribunal, procurando otimizar os recursos e custos operacionais deles decorrentes;
- 74.5. apresentar propostas de custeio e de investimentos em TI e aprovar os projetos básicos e os termos de referência;
- 74.6. apresentar, periodicamente, relatórios de análise de riscos, níveis de serviço, de capacidade, de disponibilidade, entre outros.

75. Por oportuno, ressalta-se que a ICN é inerentemente uma solução de TI, devendo, portanto, as diversas ações e projetos a ela relacionados serem alvo de planejamento, priorização, gestão de riscos e monitoramento no âmbito dessas duas comissões de TI do TSE.

76. Conforme já citado no § 65, planejamento adequado e estabelecimento de metas objetivas é crítico para o sucesso da implementação de políticas públicas, como é o caso da ICN. Além disso, gestão de riscos e monitoramento para acompanhar a execução das iniciativas e verificar o alcance de resultados são também práticas consideradas essenciais (TCU 2014, p. 60-63):

Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.

(...)

Os riscos de toda política pública devem ser identificados e avaliados durante o seu desenho (ANAO, 2006). Além disso, os responsáveis pela implementação da política pública devem ter condições de dar respostas efetivas e tempestivas aos riscos capazes de afetar o alcance dos objetivos programados. Desse modo, os riscos-chave devem ser regularmente identificados, avaliados, comunicados, tratados e monitorados, de modo que se trata de componente que acaba por integrar todas as fases das políticas públicas. A necessidade de identificá-los adquire ainda maior relevância no caso de adoção de soluções inovadoras, eventualmente necessárias para tratar problemas de maior complexidade, pois permite minimizar e/ou tratar a ocorrência de falhas com potencial de prejudicar a imagem da instituição e/ou da política pública.

77. No campo interorganizacional, entende-se que as práticas citadas no parágrafo anterior tendem a ser realizadas a partir da assinatura do ACT, cujo objetivo maior foi sanar a ausência desses mecanismos de governança, conforme já explanado, envolvendo a atuação conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República, Ministério da Economia e Tribunal Superior Eleitoral,

78. Note-se que atividades semelhantes são requeridas, igualmente, no contexto da governança organizacional (interna) do TSE, relacionando-se com as seguintes práticas do mecanismo “Estratégia” estabelecidas no guia Referencial Básico de Governança Pública Organizacional, 3ª edição (TCU 2020, p. 77-85):

- 78.1. gerir riscos;
- 78.2. estabelecer a estratégia (definir objetivos do plano estratégico da instituição);
- 78.3. promover a gestão estratégica (definição de indicadores e de metas para os objetivos estratégicos, com desdobramento nas unidades internas); e

78.4. monitorar o alcance dos resultados organizacionais (das metas parciais e dos objetivos).

79. A seguir, passa-se a relatar riscos identificados que estão relacionados com falhas na aplicação das boas práticas de governança previamente mencionadas, consideradas as competências das supracitadas instâncias de governança da ICN.

80. Cada risco aqui citado está acompanhado do seu identificador no documento “Matriz de Riscos Preliminares do Programa ICN” (Apêndice F), artefato produzido pela equipe de fiscalização e enviado para manifestações dos gestores.

2.2 Regulamentação dos serviços a serem prestados ao setor privado e o papel do CGICN

81. Relativamente à atuação do CGICN, a equipe de fiscalização identificou os seguintes riscos ainda não mitigados:

Tabela 2 - Riscos relacionados com a atuação do CGICN

Identificador	Risco	Principais efeitos^{vii}
R3	Incapacidade de implementação das orientações do CGICN quanto aos parâmetros econômico-financeiros orientativos para a prestação dos serviços de conferência biométrica ao setor privado.	Serviços da ICN prestados com preços elevados para o setor privado; Remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial financeiro da ICN para beneficiar a sociedade em geral.
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.	Dificuldades para o TSE verificar a razoabilidade do modelo de remuneração, no ato da contratação e durante a execução do contrato (efeito real); Remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial financeiro da ICN para beneficiar a sociedade em geral.

82. Ambos os riscos foram identificados durante a avaliação realizada pela equipe sobre a minuta de Projeto Básico elaborada pelo TSE para a contratação de empresa que intermediará a prestação dos serviços de conferência de dados na BDICN junto ao setor público e privado (peça 63).

83. Identificou-se como causa comum para os riscos R3 e R5 acima mencionados a não expedição, pelo CGICN, dos parâmetros econômico-financeiros da prestação de serviços envolvendo a biometria, conforme relatado nos §§ 63-64.

84. A equipe apontou como medida para a mitigação do risco R3 a necessária expedição, pelo CGICN, de orientações com parâmetros econômico-financeiros para balizar a formação dos preços dos serviços a serem oferecidos ao setor privado, observado o princípio constitucional da modicidade de tarifas e preços de serviços públicos, a fim de subsidiar a elaboração do Projeto Básico de contratação da empresa operadora da ICN. Vislumbra-se que o mesmo instrumento orientativo emitido pelo CGICN poderia ainda estabelecer limites ao retorno do investimento auferido pela empresa contratada, com vistas à mitigação de alguns efeitos do risco R5.

85. Com a publicação da Resolução - CGICN 7/2021 (peça 99), nota-se que os parâmetros econômico-financeiros foram definidos, cabendo ao TSE conseguir implementá-lo no andamento do contrato celebrado com o Serpro. Sobre a questão dos limites ao retorno do investimento auferido, a referida Resolução abre a possibilidade do CGICN solicitar relatórios, em especial sobre as recomendações feitas ao uso das receitas provenientes do serviço de conferência de dados.

86. Essas receitas devem ser objeto de planejamento anual e utilizadas prioritariamente para as seguintes atividades (art. 3º):

86.1. sustentação da infraestrutura de suporte da base de dados da ICN, de modo a assegurar o

armazenamento, a integridade, a disponibilidade, a autenticidade e a confidencialidade de seu conteúdo e a interoperabilidade entre os sistemas eletrônicos governamentais;

86.2. custeio e os investimentos necessários às atividades de emissão do DNI;

86.3. custeio das atividades de coleta e de aproveitamento de dados biométricos disponíveis à base de dados da ICN;

86.4. custeio das atividades que possibilitem o cruzamento de informações, conforme consta do art. 11 da Lei 13.444/2017, e soluções que viabilizem o acesso à base da ICN pelos órgãos públicos;

86.5. integração dos registros biométricos pelas Polícias Federal e Civil.

87. Por oportuno, registra-se que o modelo de remuneração objeto do risco R5 também foi analisado pela equipe de fiscalização quanto à sua legalidade, conforme descrito nos §§ 148-174 deste relatório.

Manifestação dos gestores

88. Sobre o risco R3, os três órgãos concordaram que o tratamento a ser dado decorre da Resolução – CGICN 7/2021 (aprovada em 1º/10/2021 e publicada após a conclusão do relatório preliminar), que prevê parâmetros econômico-financeiros para a ICN, com acompanhamento pelo comitê gestor (peça 65, p. 3; peça 67, p. 2; peça 68, p. 2).

89. De forma complementar, a nova resolução do CGICN é mencionada pelo TSE para tratar o risco R5, ao mencionar que a contratação do operador de TI estará aderente ao texto a ser publicado (peça 65, p. 4):

Foi inserido na nova versão do Projeto Básico os elementos trazidos pelo CGICN na Resolução nº 7, já relatados na descrição sucinta do tratamento do R3, bem como as recomendações do TCU apresentadas na análise preliminar desse risco. O TSE tem realizado reuniões rotineiras com o Serpro na busca de um modelo de custos e formação de preços que atenda aos princípios da economicidade, da razoabilidade, entre outros. O Projeto Básico vem sendo aprimorado na medida em que as negociações evoluem e uma nova versão será disponibilizada até o dia 26/11 e outras poderão ser produzidas com a evolução das discussões. A mitigação desse risco se dá pela não assinatura do contrato até que haja entendimento por parte da Administração do Tribunal e do CGICN de que as condições atendem aos anseios da sociedade e estão em conformidade com o Projeto Básico.

90. Em complementação, a SG-PR mencionou que o assunto será monitorado pelo CGICN em julho de 2022, cabendo ajustar o modelo no que for necessário (peça 68, p. 3).

Análise

91. Da leitura dos artigos transcritos pelos gestores, a novel resolução recomendou os seguintes princípios:

91.1. priorizar o atendimento aos órgãos públicos;

91.2. praticar os menores preços possíveis, com a pretensão de disseminar o uso de serviços baseados na ICN;

91.3. manter bases de dados gerenciais dos serviços comerciais decorrentes da BDICN e de seus resultados;

91.4. observar os princípios da impessoalidade, isonomia e igualdade na oferta de serviços ao mercado privado; e

91.5. compatibilizar os preços praticados com os do mercado privado.

92. Dessa forma, considera-se que, caso seja efetivamente posta em prática tal resolução, o CGICN terá mitigado a probabilidade de ocorrência do risco R3.

93. Já em relação ao risco R5, o TSE apontou que estavam sendo feitas alterações no projeto

básico da contratação do Serpro e que esperava haver entendimento entre contratante e contratada para atendimento dos anseios da sociedade, o que também pode ser considerada atividade mitigatória da ocorrência do referido risco.

94. Com a publicação do Contrato 85/2021, a ação mitigatória apontada pela SG-PR foi, de fato, realizada (publicação da Resolução - CGICN 7/2021). Já o TSE esclareceu que o acompanhamento do contrato incluirá equipe multidisciplinar (peça 96, p. 2).

95. Espera-se que a citada equipe possa analisar os diversos serviços contratados e tenha condições de avaliar se as necessidades de cada serviço se mostraram compatíveis com as estimativas que fundamentaram os quantitativos contratados, com o propósito de construir histórico de utilização dos serviços para futuras adequações do contrato. Por essa razão, foi alterado tratamento do risco R3 para se adequar aos comentários do TSE ao relatório preliminar.

96. Ademais, nos alinhamos à análise da SG-PR de que se faz necessária análise do modelo remuneratório após o início da execução do contrato, não sendo suficiente a mera publicação da avença. Por essa razão, opta-se por manter o risco R5, listando como ação mitigatória do TSE a mesma proposta pela SG-PR, uma vez que a análise do modelo remuneratório se dará em conjunto no âmbito do CGICN.

2.3 Atuação das instâncias internas do TSE e impactos no programa ICN

97. No campo da governança organizacional do TSE, constatou-se que ocorreram falhas na realização de todas as práticas relacionadas no § 65, as quais devem ser plenamente executadas para adequado desempenho das competências atribuídas ao órgão pela Lei 13.444/2017 no que diz respeito à implementação da ICN (§ 70).

98. Relativamente ao estabelecimento da estratégia, promoção da gestão estratégica e monitoramento do alcance dos resultados para o programa ICN, verificaram-se algumas falhas, detalhadas a seguir.

99. A primeira edição do Plano Estratégico 2018-2021 do TSE (PE/TSE) não contemplava iniciativas, indicadores e metas explícitas para a ICN. Identifica-se como principal consequência desse fato a não formalização de um programa institucional para a ICN, algo que só ocorreu recentemente, em reunião da CDTI de 29/9/2021.

100. A não existência de um programa formalmente instituído e o não estabelecimento de metas em nível de PE/TSE contrariam as boas práticas de governança já citadas e tiveram como efeito real o não desdobramento de ações específicas nos planos de TI (Plano Estratégico de TI - PETI e Plano Diretor de TI - PDTIC) e o não monitoramento consolidado da implementação da ICN pelo TSE, sob a perspectiva de um programa de implementação de política pública. Em outras palavras, até a data citada no parágrafo anterior, não se encontrava estabelecido, pelo TSE, um programa para a implantação da ICN, nem as metas necessárias para o seu acompanhamento, tampouco um cronograma (ou *roadmap*) do programa, dificultando o monitoramento e a verificação do alcance de resultados pelas instâncias de governança.

101. Por associação lógica de causa e efeito, reputa-se que a ausência de recursos financeiros específicos para a ICN, que se daria por meio do FICN, tenha contribuído fortemente para tal situação. Esse tema é tratado mais detidamente no capítulo 3 deste relatório.

102. De toda sorte, constata-se que essa situação indesejada, não aderente às boas práticas de governança, foi parcialmente mitigada a partir da terceira edição do PE/TSE, publicada em meados de 2020 (peça 49). Contudo, tal versão incorria em erro, por pressupor o estabelecimento de metas pelo CGICN (peça 49, p. 14), competência não prevista na Lei 13.444/2017 para esse comitê. A efetiva mitigação desse risco, ao menos formalmente, ocorreu com a edição do novo Plano Institucional 2021-2025 do TSE, em agosto/2021 (peça 77).

103. Do exposto, considera-se que a falha foi mitigada pelo TSE, razão pela qual não foi apontada na matriz de riscos produzida pela equipe de fiscalização. Porém, faz-se o registro, pois é tema cuja situação merece ser reavaliada pela equipe de fiscalização, em ciclos futuros deste acompanhamento, e também para que seja conhecida pelos gestores do programa a partir da leitura

deste relatório. Registre-se que a presidência do TSE muda a cada dois anos, conforme previsão regimental, fato que pode resultar em mudanças de prioridades da gestão e, eventualmente, no ressurgimento desse risco.

104. No que concerne à gestão de riscos do programa ICN pelo TSE, registrou-se o seguinte risco na matriz elaborada pela equipe de fiscalização:

Tabela 3 – Risco relacionado com a atuação da CTTI e CDTI

Identificador	Risco	Principais efeitos
R2	Atuação falha de instâncias internas de governança do TSE relacionados ao programa ICN ou falhas de comunicação entre elas	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 disponibilização da ICN à sociedade (efeito real).

105. O risco R2 foi identificado pela equipe por meio de análise das atas de reunião da CDTI e da CTTI do TSE (peças 71 e 72) e de declarações dos gestores em reuniões. A essência do risco é a constatação de que, nas reuniões desses colegiados, nunca foram identificados riscos específicos para a ICN, apesar de existirem. Verifica-se que o problema de insuficiência de recursos financeiros para a ICN somente foi tratado nas reuniões da CTTI (não da CDTI), e não foi mapeado como risco para a ICN, apenas relatado e debatido como dificuldade encontrada. Também há relatos em reuniões realizadas com os gestores do TSE de que a CDTI, até meados de 2020, não monitorava proativamente aspectos de riscos e problemas críticos relativos à ICN, tendo como atividade principal apenas a aprovação de projetos.

106. A gestão adequada de riscos é prática essencial para a boa governança da ICN, tanto sob a perspectiva de política pública, como pelo prisma da governança organizacional. A não realização dessa prática constitui risco relevante para o sucesso da empreitada. Há indícios de que a situação esteja sendo aprimorada, com a recente instituição formal do programa ICN pelo TSE, como anteriormente explanado. Porém, considera-se que o risco R2 ainda não se encontrava totalmente mitigado à época da elaboração da matriz de riscos pela equipe de fiscalização.

Manifestação dos gestores

107. Sobre o risco R2, o TSE informou que (peça 65, p. 2):

O TSE está conduzindo, liderado pela SMG, um trabalho de melhoria na Gestão de Riscos Institucionais, com revisão do manual de riscos e da estrutura das instâncias decisórias. A partir daí, será possível aprimorar a comunicação entre a CTTI e as instâncias superiores no monitoramento e escalonamento de riscos da ICN.

Sem prejuízo de outras iniciativas, a fim de promover a melhoria da transparência e comunicação entre as instâncias de governança e demais stakeholders do Programa ICN, a COGIS/STI com apoio das unidades SEGBIO e SEPROJ, está construindo um mecanismo de monitoramento do Programa ICN, considerando as iniciativas formais a ele vinculadas. Nele, será possível acompanhar as iniciativas vinculadas, os roadmaps contendo os principais marcos dos projetos, o andamento das aquisições e a gestão dos riscos envolvidos

Análise

108. Depreende-se da manifestação do TSE que o funcionamento das instâncias internas ainda precisa ser aperfeiçoado em relação a seus respectivos papéis na gestão de risco do TSE.

109. Embora possua instâncias constituídas e operacionais, percebe-se que a cultura de gestão de riscos ainda não se disseminou entre os diversos atores, uma das razões da falha apontada.

110. Considera-se que as iniciativas podem contribuir para a mitigação do risco, o que é particularmente desafiador em uma estrutura cuja composição de atores centrais é de baixo ou médio tempo de casa quando esses não trazem esses conceitos de suas organizações de origem.

2.4 Interação não harmônica das instâncias de governança da ICN

111. Pelo número de instâncias, atores envolvidos e pela amplitude das suas fronteiras de competência, intraorganizacionais e interorganizacionais, a atuação harmônica e tempestiva das instâncias de governança da ICN é fundamental para sua implementação.

112. Apesar das reorientações positivas ocorridas na atuação das instâncias de governança, verificou-se que ainda existe descompasso entre a minuta do plano de ação utilizado pelo Comitê Executivo do ACT, o *roadmap* que consta na minuta do programa ICN recentemente aprovado pelo TSE (peças 73 e 69), bem como entre eles e a versão preliminar do PDTIC do TSE para 2021/2022 (peça 52), estes dois últimos artefatos sob a tutela da CTTI e da CDTI.

113. Observa-se que esses documentos estavam em estágio de minutas quando enviados à equipe de fiscalização, fato que, por si só, revela que a governança e gestão da ICN como um programa de políticas públicas ainda é incipiente, mas foram dados importantes passos para alinhamento ao que é preconizado pelas boas práticas.

114. O risco identificado está sintetizado na tabela a seguir:

Tabela 4 – Risco de atuação não harmônica das instâncias de governança da ICN

Identificador	Risco	Principais efeitos
R4	Falhas de comunicação entre instâncias de governança, levando à não harmonização das ações do PDTIC do TSE com as ações planejadas no âmbito do ACT ou no <i>roadmap</i> do programa ICN	Possibilidade de desperdício de recursos e de atrasos na efetiva viabilização da solução para uso da sociedade.

115. Nos parágrafos seguintes, detalham-se aspectos importantes que facilitam o entendimento desse risco.

116. Embora sejam artefatos voltados a níveis de governança distintos, intraorganizational e interorganizational, respectivamente, entende-se que há ações no documento “Minuta DUP – Programa ICN” (peça 69) que deveriam constar no documento “Minuta Plano_de_Acao_ACT 85” (peça 73) e vice-versa. Exemplo disso é a ação “Disponibilização de BI para acompanhamento dos serviços”, que consta apenas no último documento citado.

117. No que concerne à minuta do PDTIC recebida para análise (peça 52), verifica-se que constam um objetivo e duas ações relativas à ICN, porém, o Objetivo “OE3 – Ampliar a prestação de serviços de Identificação Civil Nacional” tem apenas um indicador genérico definido, o IE3.1 – Índice de prestação de serviços ICN. Fazem falta subindicadores específicos para mensurar o alcance de ações distintas, como a quantidade de pessoas registradas na BDICN, a quantidade de transações de consultas e conferências realizadas periodicamente, a quantidade de DNI expedidos, níveis de disponibilidade dos serviços, grau de satisfação dos usuários etc.

118. Ainda no PDTIC, há uma ação que trata do “Programa ICN”, mas que não está detalhada. Entende-se que programas devem ser desdobrados a fim de constar nesse tipo de plano, caracterizado como tático/operacional, pela necessidade de se mensurar e acompanhar diferentes iniciativas e aspectos. Seria útil estarem definidas como ações no PDTIC os projetos e ações que foram listados no documento “Minuta DUP – Programa ICN”. Verificou-se que os projetos “Barramento de Serviços Biográficos e Biométricos – BSBB” e “Criptografia dos dados pessoais sensíveis” constam do PDTIC avaliado, porém sem indicação de relacionamento com o “Programa ICN”. Outros projetos definidos no DUP do programa ICN e seu *roadmap*, que serão realizados no mesmo período, não foram abordados no PDTIC.

119. Também se identificou não estarem incorporadas ao PDTIC importantes ações que foram listadas no documento “Minuta Plano_de_Acao_ACT 85” e que serão implementados como projetos ou ações de TI pelo TSE, a exemplo de “Disponibilização de BI para acompanhamento dos serviços”.

120. Ressalta-se que o PDTIC é, em tese, o plano mestre que efetivamente balizará o que será executado pela área de TI do TSE e a não harmonização desse plano com os demais instrumentos de planejamento das ações da ICN, bem como seus cronogramas e *roadmaps*, é risco crítico que pode impactar o sucesso do programa.

Manifestação dos gestores

121. Sobre o risco R4, o TSE informou que as versões mais recentes do Planejamento Estratégico e do Plano Diretor de TI preveem ações para continuidade do programa ICN (peça 65, p. 4), o que, na visão do gestor, mitigariam o citado risco:

O planejamento estratégico do TSE, para o período 2021-2026, prevê, dentre seus objetivos estratégicos:

OE3 – Ampliar a prestação de serviços de Identificação Civil Nacional.

IE3.1 – Índice de prestação de serviços ICN.

O PDTI 2021-2022, por sua vez, teve sua primeira versão – que está em fase de publicação – planejada visando atender às diretrizes do CNJ, as quais não consideram, expressamente, as ações relacionadas à ICN. Dessa forma, está prevista uma revisão do PDTI do TSE a fim de abranger ações relacionadas à ICN, para contribuição com o objetivo institucional do órgão, supracitado.

Esse alinhamento fortalecerá a comunicação da área de TI com as instâncias internas de governança, considerando a medição e publicação dos indicadores táticos e os estratégicos (que envolvem as instâncias técnicas e estratégicas do órgão).

Análise

122. Entende-se que as ações relacionadas ao aperfeiçoamento dos documentos de planejamento do TSE podem contribuir para a mitigação do risco R4. Contudo, em etapas futuras do acompanhamento, deve ser reavaliada a situação, especialmente no que concerne à harmonização entre o plano de ações do ACT 85/2020, as ações constantes do *roadmap* do programa ICN e as ações registradas no PDTIC.

2.5 Conclusão

123. A Governança do Programa ICN pode ser considerada complexa, pelo envolvimento das instâncias internas do TSE e das instâncias multi-institucionais.

124. Dado o atual quadro de dependência dos recursos do TSE para andamento das iniciativas, percebe-se ser ainda mais relevante o adequado comprometimento, nos instrumentos de planejamento da Justiça Eleitoral, dos recursos humanos e financeiros necessários para a implementação da ICN, sem desconsiderar as fundamentais participações do CGICN e do Comitê-Executivo do ACT 85/2020 nos assuntos de suas respectivas competências. Em prol do aperfeiçoamento das instâncias, foram apresentadas medidas mitigatórias para tratamento dos riscos R2 (relacionado com a governança interna do TSE) e R4 (relacionado com a harmonização do PDTIC/TSE com ações da ICN) apontados pela equipe de fiscalização (§§ 109, 110, 121).

125. Embora ainda pendente de publicação, considera-se que o texto a ser publicado na Resolução – CGICN 7/2021 supriria a lacuna apresentada no risco R3, possibilitando ao TSE, ao celebrar contrato que permita a exploração comercial da BDICN para os serviços previstos, o faça com parâmetros já debatidos pelos integrantes do CGICN (§ 83).

126. Em complementação, o TSE acredita que conseguirá entendimento com o contratante para mitigar o risco R5 (composição dos preços do Serpro), o que se daria por alterações no projeto básico (§ 89).

127. No entender do Poder Executivo Federal, a implementação das diretrizes na contratação a ser feita poderão ser avaliadas pelo CGICN em julho de 2022 (§ 90).

2.6 Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos

128. A **Secretaria-Geral da Presidência da República** se propôs a adotar medidas para (§§ 88-

90):

128.1.Mitigar o Risco R5 (composição dos preços de Serpro): Acompanhamento do tema no âmbito do CGICN, com previsão para julho de 2022.

129. O **Tribunal Superior Eleitoral** se propôs a adotar medidas para (§§ 88-90, 107-108, 121):

129.1.Mitigar o Risco R2 (governança interna do TSE): Revisão do manual de riscos e da estrutura das instâncias decisórias;

129.2.Mitigar o Risco R3 (orientações CGICN): Avaliação da execução contratual por equipe multidisciplinar;

129.3.Mitigar o Risco R4 (harmonização PDTIC/TSE com ações da ICN): Publicação de versão final ajustada do PDTIC 2021-2022 e a medição e publicação dos indicadores táticos e estratégicos visando harmonizar a comunicação entre instâncias de governança;

129.4.Mitigar o Risco R5 (composição dos preços de Serpro): Acompanhamento do tema no âmbito do CGICN, com previsão para julho de 2022.

3 Financiamento da Identificação Civil Única

130. A Lei 13.444/2017 instituiu o Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN) em seu art. 6º:

Art. 6º É instituído o Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN), de natureza contábil, gerido e administrado pelo Tribunal Superior Eleitoral, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento e a manutenção da ICN e das bases por ela utilizadas.

§ 1º Constituem recursos do FICN:

I – os que lhe forem destinados no orçamento da União especificamente para os fins de que trata esta Lei, que não se confundirão com os recursos do orçamento da Justiça Eleitoral;

II – o resultado de aplicações financeiras sobre as receitas diretamente arrecadadas;

III – a receita proveniente da prestação do serviço de conferência de dados;

IV – outros recursos que lhe forem destinados, tais como os decorrentes de convênios e de instrumentos congêneres ou de doações.

§ 2º O FICN será administrado pelo Tribunal Superior Eleitoral, observadas as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor da ICN.

§ 3º O saldo positivo do FICN apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

§ 4º Observadas as diretrizes estabelecidas pelo Comitê Gestor da ICN, o FICN deverá garantir o funcionamento, a integração, a padronização e a interoperabilidade das bases biométricas no âmbito da União.

131. Portanto, a previsão legal era de que as despesas que sustentariam o desenvolvimento e a manutenção da ICN seriam custeadas pelo FICN. Oriunda do Projeto de Lei (PL) 1.775/2015, a Lei 13.444/2017 foi publicada em 11/5/2017, em data posterior, portanto, à Emenda Constitucional 95, de 15/12/2016, em que se instituiu o “novo regime fiscal”.

132. A nova realidade orçamentária traria o incômodo de que o FICN estaria vinculado aos limites orçamentários da Justiça Eleitoral, comprometendo parcialmente a ideia do PL 1.775/2015 de que haveria novos recursos para custear a ICN, pois, com o tempo, traria o risco de limitar ou comprometer as demais atividades do TSE, uma vez que o teto de gasto é reajustado pela inflação anual, independentemente de os recursos orçamentários serem ordinários da Justiça Eleitoral ou advindos de um fundo.

133. Como se depreende da leitura das atas do CGICN (peça 76), esse assunto foi discutido e a solução adotada foi a proposição de projeto de lei que alteraria a vinculação do FICN ao TSE, transferindo-o para o Poder Executivo Federal. Em tese, por apresentar categorias e volume de despesas maiores, o Poder Executivo possui maior margem de realocação, embora submetido a seu

próprio teto de gastos. Até o fim da elaboração deste relatório, o PL 3.228/2021 já havia sido encaminhado ao Poder Legislativo e tramitava na Câmara dos Deputados.

134. Para andamento do Programa ICN, a solução adotada pelo TSE foi utilizar recursos orçamentários próprios, ou seja, limitado ao teto de gastos constitucional e em concorrência com as demais despesas da Justiça Eleitoral. Para tanto, foi criado o programa de trabalho “Gestão e manutenção da Identificação Civil Nacional”, além da utilização de recursos do programa de trabalho “Implantação do sistema de automação de identificação do eleitor - nacional”, que incluía as despesas relacionadas à identificação do eleitor, ação que obteve a maior parte dos dados biométricos constantes do banco de dados da ICN.

135. Ressalta-se que foram feitas algumas transferências de recursos financeiros pelo Poder Executivo Federal, que totalizaram cerca de R\$ 21,9 milhões liquidados, somando-se os anos de 2019 e 2020 (Tabela 5, oriunda da peça 48, p. 3).

Tabela 5 - Transferências do Poder Executivo para financiamento da ICN

ANO	Grupo Despesa	DESTAQUE FINAL	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS
2019	4 - Investimentos	20.000.000	20.000.000	20.000.000
2020	3 - Outras Despesas Correntes	1.975.923	1.975.923	1.975.923
Total		21.975.923	21.975.923	21.975.923

136. Os valores obtidos pelo TSE junto ao Poder Executivo Federal foram relativamente baixos, se forem consideradas as dotações dos programas de trabalho da ICN^{viii} e da Identificação Eleitoral^{ix}, de cerca de R\$ 42,4 e R\$ 87,5 mi, respectivamente, para o ano de 2021 (peça 48, p. 1-2).

137. Por essa razão, a sustentabilidade financeira da ICN foi elencada pela equipe como um dos riscos ao sucesso do programa ICN (Tabela 6), uma vez que a solução de contorno utilizada até o momento (consumir recursos destinados à Justiça Eleitoral), é uma decisão que pode ser revista por futuras gestões do TSE, o que pode, pelo menos, atrasar os prazos definidos no cronograma previsto no plano de trabalho do ACT 85/2020.

Tabela 6 - Risco de falta de recursos financeiros para a ICN

Identificador	Risco	Principais efeitos
R1	Insuficiência de recursos financeiros /orçamentários para a ICN	Necessidade de utilização de recursos da Justiça Eleitoral, contrariando a Lei 13.444/2017 (efeito real). Necessidade de negociações pontuais entre o TSE e outros atores para obtenção de recursos (efeito real). Adiamento, suspensão ou cancelamento da execução de ações planejadas, com consequente atraso na efetiva viabilização da ICN para uso da sociedade.

Manifestação dos gestores

138. Sobre o tema, os gestores se manifestaram pelo tratamento desse risco por meio da aprovação do PL 3.228/2021, que transferiria o FICN para a estrutura orçamentária do Poder Executivo Federal, que possui maior margem de priorização para acomodar os valores previstos (peças 65, p. 1 e 68, p. 1).

139. Até que o FICN seja implementado, o TSE mencionou que continuará a utilizar seus próprios recursos orçamentários (peças 65, p. 1):

Até que se resolva a questão do FICN, para mitigar o problema, o Tribunal Superior Eleitoral irá prever 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. Em 2021 foi autorizada a dotação de R\$ 40 milhões. Para 2022 estão previstos R\$ 60 milhões. Esses valores poderão ser ampliados futuramente, considerando que parte das dotações atualmente destinadas à implantação da Biometria poderá ser incrementada às dotações da ICN, à medida em que o projeto da Biometria for terminando. Quando o FICN for criado e puder financiar integralmente as despesas da ICN, não haverá mais a necessidade de aportes da Justiça Eleitoral.

Análise

140. A solução legislativa apresentada ainda é imprevisível quanto à sua resolução, ficando à ICN a utilizar os recursos orçamentários do TSE para prosseguimento das ações do ACT 85/2020, o que se permite concluir que o cronograma futuro estará condicionado à análise de conveniência das futuras gestões do TSE frente às demais demandas.

141. Dessa forma, considera-se que a questão do financiamento da ICN ainda está em aberto. Lembra-se que o principal cliente da ICN é o Poder Executivo Federal, que pretende utilizar a base de dados da ICN para autenticar os usuários de serviços públicos digitais e, especialmente, sanear as políticas públicas para as quais a questão da unicidade de beneficiários é fator relevante para reduzir falhas e fraudes na solicitação de ingressos em programas sociais.

142. Por essa razão, essa questão fundamental deve continuar a ser acompanhada em futuras etapas desta fiscalização.

3.1 Conclusão

143. A questão do financiamento da ICN é assunto em aberto desde a edição da Lei 13.444/2017, tendo sido causa para o atraso em sua implementação, a qual só se desenhou cronograma de ações e metas a partir da edição do ACT 85/2020 e da utilização dos recursos próprios do TSE para andamento das iniciativas, o que torna frágil o prognóstico de que haverá recursos suficientes para o sustento do programa competir com as outras ações a cargo do TSE (§§ 133-137).

144. Do acima exposto, foram apresentadas pelos gestores as seguintes medidas mitigatórias à não operacionalização do FICN em decorrência da possível falta de recursos financeiros (§§ 138-139).

3.2 Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos

145. A **Secretaria-Geral da Presidência da República** se propôs a adotar medidas para (§ 138):

145.1. Mitigar o Risco R1 (orçamentário/financeiro): Acompanhamento da tramitação do PL 3.228/2021.

146. O **Tribunal Superior Eleitoral** se propôs a adotar medidas para (§ 139):

147. Mitigar o Risco R1 (orçamentário/financeiro): Utilizar orçamento próprio para financiar as despesas oriundas do programa ICN até a operacionalização do FICN.

4 Processo de Contratação do Serpro para a operacionalização da ICN

148. O estabelecimento da ICN pela Lei 13.444/2017 trouxe ao TSE o desafio de gerir uma base de dados aguardada há muitos anos.

149. Caso implementada com sucesso, a BDICN será demandada por muitos gestores públicos e pelo setor privado, passando a fazer parte da cadeia de serviços públicos essenciais, em que a disponibilidade e eficiência serão fundamentais.

150. Assim, o TSE justifica a necessidade de contratação de um operador (peça 63, p. 1):

Dificuldade de o TSE realizar a operação da ICN por meio próprio em razão do elevado custo e tempo para preparar a infraestrutura de TI; para prover equipes de desenvolvimento, de infraestrutura e de gestão; para prover uma central de serviços no porte requerido; para regulamentar e implantar procedimentos não realizáveis pelo Tribunal, tais como: comercialização

de serviços de conferência de dados; emissão de nota fiscal e recolhimento de tributos derivados; cobrança, entre outros.

151. A escolha do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) recaiu pela avaliação dos gestores do TSE de que a contratação de empresa pública era a alternativa com a melhor relação entre benefícios e riscos, especialmente por manter a BDICN em ente público (peça 54, p. 10). Ressalta-se que não houve interesse da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) para prestar o serviço (peça 54, p. 10).

152. O valor estimado anual da contratação é de R\$ 72.294.486,45 (peça 105, p. 9). Ressalta-se que a contratação em tela possui forma de custeio peculiar, por envolver o ressarcimento ao TSE de parte dos valores advindos dos serviços a serem oferecidos pelo Serpro ao setor privado. Na prática, a remuneração do operador contratado (Serpro) pelos serviços prestados ao setor privado dá-se pela retenção de parcela da receita obtida.

153. O percentual inicialmente definido de repasse ao órgão foi de 30% (peça 54, p. 8), porém sujeito a revisões periódicas. Em outros termos, o Serpro poderá explorar comercialmente consultas de autenticação ao setor privado, repassando ao TSE 30% do valor recebido pela prestação do serviço à iniciativa privada, o que permitirá abater os valores ordinários a serem pagos ao operador de TI para prestação dos serviços da ICN ao setor público.

154. Neste ponto, convém esclarecer que esse novel modelo remuneratório, relativo aos serviços da ICN prestados pela contratada ao setor privado, foi objeto de análise pela equipe de fiscalização quanto à sua legalidade.

155. Concluiu-se que o modelo seria compatível com as previsões legais, desde que a receita obtida pelo TSE com esses serviços seja revertida ao FICN, conforme previsto no art. 6º, § 1º, III, da Lei 13.444/2017.

156. Considerou-se que a efetiva receita para o setor público, nesse caso, é o percentual de repasse contratado. Isso porque tal receita assemelha-se à receita de outorga em contratos de concessão onerosos de serviços públicos, a exemplo da concessão de rodovias. Nessas concessões, o poder público concedente não contabiliza como receita os valores cobrados dos usuários pela contratada, os quais representam a remuneração (custos mais lucro) da concessionária pelos serviços prestados. Há algumas diferenças claras entre os dois cenários, pois, no caso da contratação direta do operador da ICN, não haverá processo seletivo e o valor equivalente ao ônus de outorga será variável e vinculado aos valores totais pagos pelos usuários, porém, isso não afeta o entendimento do que constituiria receita para o setor público, que seria análogo, conforme explanado, ao valor de outorga. Ressalte-se que a análise desse tema poderá ser revisitada em futuras etapas do acompanhamento

157. A principal contratação de referência a utilizar esse modelo é a que foi realizada pelo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), que atualmente dá suporte à validação facial do Datavalid^x, serviço comercial oferecido pelo Serpro para autenticação pessoal. Nessa contratação, o Denatran é ressarcido pelo Serpro em aquisições feitas pelo mercado privado de consultas e serviços que utilizam suas bases de dados. Os valores que podem ser cobrados pelo Serpro são definidos pela Portaria - Denatran 2.444/2020 (peça 75).

158. De forma semelhante, há previsão de que os valores dos serviços da ICN destinados ao mercado privado não sejam definidos livremente pelo Serpro. Segundo o item 5.2.2 do Anexo I do projeto básico da contratação (peça 74, p. 40), a proposta de valores será submetida pelo TSE para avaliação do CGICN, nos termos da Lei 13.444/2018, 5º, § 2º, II, 'd'.

159. Destaca-se que, em 2/8/2021, anteriormente ao início do acompanhamento, a equipe do TCU, após ter acesso a uma versão preliminar do projeto básico, apresentou comentários aos gestores do TSE sobre pontos importantes referentes àquela versão. Após o início da fiscalização, o processo de contratação seguiu curso nas unidades internas do TSE.

160. Uma nova versão do projeto básico, acompanhada do estudo técnico preliminar e outros artefatos, foi encaminhada à equipe anteriormente à reunião de 7/10/2021, data em que já foi

possível observar que vários dos apontamentos feitos na primeira reunião, realizada em 2/8/2021, foram objeto de consideração pela equipe do TSE.

161. Além disso, na segunda reunião, a equipe foi informada do andamento das tratativas com o Serpro e se comprometeu a analisar com maior profundidade os novos artefatos encaminhados. Essa análise passou a ter prioridade para a equipe de fiscalização, pois foi informado pelo TSE que essa formalização era um dos importantes marcos da gestão que se encerra em fevereiro de 2022.

162. O resultado dessa análise resultou na matriz de apontamentos anexa ao Ofício de Requisição 6-148/2021 (peça 26), que recebeu comentários do TSE sobre cada item apontado (peça 54).

163. A partir das respostas fornecidas, a equipe de fiscalização considerou que remanesciam dois riscos relacionados à contratação do operador de TI. O primeiro, risco R5, foi mencionado no § 81. Já o risco R6 é sumarizado na Tabela 7.

Tabela 7 - Risco adicional associado à contratação do operador de TI

Identificador	Risco	Principais efeitos
R6	Ausência de memórias de cálculo para estimativa dos quantitativos a serem contratados	Definição de quantitativos subestimados ou superestimados 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).

164. O risco R6 deriva dos itens 1, 3, 6, 10, 11 e 12 da “matriz de apontamentos” (peça 54) e, de forma resumida, se referem à ausência de memórias de cálculo para fundamentar as estimativas dos quantitativos constantes da minuta de projeto básico (peças 63 e 74).

165. Caso o risco se concretize, os principais efeitos se relacionam a dificuldades de gestão do contrato a ser firmado, com necessidade de aditamentos contratuais, bem como má alocação da infraestrutura de TI a ser disponibilizada para operação dos serviços relacionados à BDICN, ou mesmo sua subutilização.

Manifestação dos gestores

166. Em relação ao tema, em resposta à matriz de apontamentos, o TSE já havia relatado dificuldades em encontrar parâmetros quantitativos para subsidiar o volume dos serviços a serem contratados (peça 54, p. 1):

8. Frente ao exposto, este TSE ao criar o modelo de negócio proposto nesta contratação chegou a definição de volumetria utilizando-se, em grande parte de informações que o Serpro detinha, pois ele presta serviços similares ao Denatran, seja de conferência e pesquisa, seja de emissão da Carteira Nacional de Habilitação Digital, optou-se por realizar rodadas de negociações com aquela empresa que permitissem estabelecer os quantitativos e os preços.

9. A CNH Digital é um documento com características bastante similares ao Documento Nacional de Identificação (DNI) o que permitiu ao Serpro, conseqüentemente ao TSE, estimar a infraestrutura requerida para emissão, quantidade de pontos de função para o desenvolvimento, horas de consultoria e até o volume de atendimento por canal disponível, diferente do e-Título que é um aplicativo de uso sazonal, com uso intensivo no período pré-eleitoral. Da mesma forma, com os serviços de pesquisa e pesquisa e conferência.

10. Entende-se, portanto, que o TSE optou por um levantamento mais simples, de modo a reduzir tempo de planejamento da contratação, por entender que essa contratação representa uma oportunidade de otimização do gasto público, atuando diretamente como ferramenta de combate aos crimes de falsidade ideológica e de falsidade material. Cumpre destacar que não houve mera desconsideração do risco quanto ao dimensionamento da volumetria. Uma das ações de mitigação a uma incorreta volumetria foi a busca do Serpro, como parceiro de negócio, ante a confiabilidade e integridade dos profissionais do Serpro tal como empregados públicos que são, enquanto futura empresa parceira. (grifo nosso)

167. Ao se posicionar sobre a matriz de riscos propriamente dita, o TSE entendeu que o risco permanece e que adotará as seguintes ações para mitigação (peça 54, p. 3-4):

Quanto aos riscos do volume contratado ser inferior à demanda, esse pode ser mitigado com o TSE **atendendo de forma compartilhada aquelas requisições menos onerosas** ou com o TSE estabelecendo **cotas de acesso para as entidades usuárias**, ciente de que essa segunda hipótese pode acarretar algum prejuízo às entidades usuárias.

Quanto aos riscos do volume contratado ser superior à quantidade executada, decorrendo em sobrepreço, esse pode ser mitigado com o TSE atuando no sentido de dar **publicidade e de facilitar às entidades usuárias o acesso aos serviços por meio de ações de colaboração**, só abrindo a Ordem de Serviço, que autoriza o Serpro a prestar serviços de uma solução, quando essa tiver demanda que justifique, podendo o próprio tribunal realizar os atendimentos prévios. Consequentemente, o pagamento dos serviços só será realizado após a abertura da Ordem de Serviço, atrelando o pagamento ao fato de existir volume que justifique a entrada desses em produção.

Por fim, uma outra possibilidade é a de o TSE sempre **iniciar a produção em sua infraestrutura tecnológica, repassando ao Serpro somente quando esta estiver próxima de estar comprometida**.

168. Ao comentar o relatório preliminar e já de posse dos artefatos que subsidiaram a assinatura do Contrato 85/2021, o TSE apresentou números atualizados sobre a formação de preços de cada um dos serviços a serem ofertados (peça 104).

Análise

169. Entende-se que as medidas informadas pelo TSE para tratamento do risco R6 têm o condão de mitigar a probabilidade de ocorrência de problemas decorrentes da incorreta estimativa do volume de serviços a serem contratados junto ao Serpro, o que poderia gerar prejuízos à prestação dos serviços relativos à ICN, bem como desperdício de recursos públicos (sobrepreço dos serviços e consequente superfaturamento). Por outro lado, ressalta-se que tais medidas ainda não foram implementadas pelo TSE, o que deverá ocorrer durante a efetiva execução do Contrato 85/2021. Dessa forma, considera-se que o risco R6 deve continuar a ser acompanhado pelo TSE, o que só será viável com o início das operações advindas do Contrato 85/2021, sendo suficiente, para fins desta fiscalização, o acompanhamento da questão nas próximas etapas.

170. Essa conclusão foi ratificada após os comentários dos gestores ao relatório preliminar, em que se reafirmou as dificuldades de estimar os preços e a necessidade de acompanhar o andamento da execução contratual para que se tenha mais insumos que permitam a adequada precificação dos serviços prestados pelo Serpro. Considerou-se, ainda, positiva a transparência relativa à taxa de administração e ao percentual de lucro fixados (peça 104, p. 1).

171. Entretanto, causou perplexidade a interpretação da Consultoria Jurídica do Serpro de que os serviços a serem prestados ao setor privado se enquadrariam em conceito análogo ao de software de prateleira e, portanto, estaria desobrigado de dar transparência aos custos relativos aos serviços a serem cobrados do setor privado, o que não atenderia ao estabelecido na Lei 13.303/2016, art. 8º, § 2º, II, por não se enquadrar como obra ou serviço (peça 101, p. 10-12). Considera-se que esse assunto deve continuar a ser acompanhado pois poderá tornar a aferição das recomendações da Resolução - CGICN 7/2021 difícil ou mesmo inviável.

4.1 Conclusão

172. Além do risco R5 (composição dos preços do Serpro), relacionado à composição dos preços do operador de TI, foi identificado o risco R6 (memórias de cálculo), sobre a fundamentação dos quantitativos presentes no projeto básico. Em suma, o risco R6 decorre dos itens 1, 3, 6, 10, 11 e 12 da “matriz de apontamentos” (§§ 163 e 164).

173. O risco foi confirmado pelo TSE com a indicação de medidas mitigatórias que seguem.

4.2 Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos

174. O **Tribunal Superior Eleitoral** se propôs a adotar medidas para (§ 167):

174.1. Mitigar o Risco R6 (memórias 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); e iniciar a produção em infraestrutura própria (volume subdimensionado).

5 Insumos para implantação da ICN ainda precisam ser providos ou atualizados

175. Pelo fato de a ICN ser iniciativa complexa e abrangente, com envolvimento de diversos atores, faz-se necessário cuidar de detalhes tecnológicos e de gestão com mais esmero que projetos de TI de aplicação restrita. Para tanto, o presente capítulo tratará dos assuntos técnicos e operacionais relacionados ao programa ICN e ao uso de biometria para sua viabilização.

176. Ressalta-se que, inicialmente, era objetivo da equipe de fiscalização dedicar mais tempo à análise desses aspectos, o que demandaria provavelmente interlocução com outros órgãos e entidades, como os que gerem bases de dados de interesse ou integradas à BDICN.

177. Todavia, o estágio atual do programa ICN demandou procedimentos e análise documental aprofundados de aspectos preliminares, especialmente sobre a governança e a contratação do operador de TI.

178. Por essa razão, os temas abordados nesse capítulo procuram se relacionar a pontos críticos ou oportunos para o atual estágio de implementação da ICN, sendo necessária a execução de procedimentos adicionais nas demais etapas do acompanhamento para exploração das diversas facetas de conexão da ICN com outros órgãos e entidades, bem como de aspectos técnicos de sua operação e de eficiência da política pública.

5.1 Atualização das bases de dados utilizadas pela ICN

178.1. Conforme mencionado no § 15, a Lei 13.444/2017, art. 2º, *caput*, estabeleceu que a ICN utilizará a base de dados biométrica da Justiça Eleitoral, do Sirc, do CRC Nacional e de outras informações e bases de dados.

179. Entre os itens de verificação do CSA enviado aos gestores, algumas perguntas procuraram identificar se as bases de dados necessárias à solução haviam sido identificadas, bem como se eram atualizadas (peça 22, p. 11, 21, 22).

180. Das bases de dados biográficas previstas na Lei 13.444/2017, foi informada a inclusão do CPF, estando pendentes avanços nas tratativas para incorporação das bases do CRC e do Sirc (peças 29, p. 13 e 65, p. 13).

181. Da leitura dos documentos do programa e das respostas ao CSA e à matriz de riscos, destaca-se que, até o momento, não houve adição de bases de dados biográficas ao BDICN que não as já previstas pela Lei 13.444/2017 (peça 22, p. 13). Tampouco houve sugestão do CGICN para incorporação de novas bases biográficas.

182. Considera-se que a relativa baixa evolução da incorporação de bases de dados biográficas se deve ao empenho na aquisição de novas bases biométricas, essenciais à completude da ICN na pretensão de identificar o brasileiro. Sobre esse tema, foram celebrados acordos de cooperação com os estados da região Sul e o Rio de Janeiro e, até o fim da fase execução deste acompanhamento, estavam sendo feitas tratativas para a realização de acordos semelhantes com os estados de Minas Gerais e de São Paulo (peça 45, p. 21 e peça 64, p. 3).

183. Além disso, para as bases que já foram incorporadas à BDICN, espera-se que haja análise acerca dos impactos das atualizações futuras dessas bases nos processamentos dos registros da BDICN para evitar inconsistências e a prestação de informações em desacordo com as bases originais. Nesses casos, deve ser analisada a necessidade de atualizações e a frequência em que elas devem ser realizadas.

184. Sobre o tema, foi levantado pela equipe de fiscalização o risco R12, conforme Tabela 8.

Tabela 8- Risco relacionado à atualização das bases de dados utilizadas pela ICN

Identificador	Risco	Principais efeitos
R12	Não estabelecimento de processos para assegurar a atualização contínua da BDICN a partir das bases de dados originais	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) falhas nas consultas aos dados biográficos da ICN e nos serviços que dependam dessas consultas

Manifestação dos gestores

185. Sobre o tema, o TSE mencionou que já há iniciativas previstas para tratar a integração da base da ICN com o CRC e com o Sirc, e que o risco deverá ser mitigado com o andamento do projeto gerenciador da BDICN (peça 60, p. 4):

A mitigação desse risco está sendo tratada pelo TSE nos processos SEI 2021.00.000010638-0, que se refere a integração dos dados SIRC à BDICN e 2019.00.000004785-5 que trata da integração da base do CRC, ACT 31/2019 celebrado com a ARPEN. Sendo assim, o risco deve ser reduzido ao longo de 2022.

O risco também será mitigado com a execução do projeto Gerenciador da BDICN previsto no escopo do Programa ICN.

Análise

186. As ações mencionadas pelo gestor indicam que já há previsão de mitigação do risco em relação às bases de dados do Sirc e do CRC. Embora não tenha sido mencionado explicitamente, entende-se que ação semelhante em relação à base de dados do CPF deve ser feita ou deve haver tratamento no âmbito do projeto gerenciador da BDICN.

187. Como mencionado no § 178, as integrações das bases de dados necessárias ao funcionamento da ICN devem ser avaliadas por meio de procedimentos a serem realizados nas próximas etapas deste Acompanhamento.

188. Por ora, entende-se que as ações apresentadas pelo TSE contribuem para esse processo, pelo menos em relação às bases de dados mencionadas (Sirc e CRC).

5.2 Uso da ICN por outros órgãos

189. Uma das razões mencionada pelo TSE para a contratação de um operador de TI é a dificuldade de prover aos setores público e privado os serviços oriundos da ICN com a estrutura tecnológica do próprio TSE (peça 64, p. 3).

190. Por essa razão, entre as limitações atuais está a previsão de tratamento diferenciado a órgãos públicos que celebraram convênios para fornecer registros biométricos para incremento da BDICN, ao terem preferência de acesso em relação aos demais (Resolução – TSE 23.656/2021, art. 5º, § 2º^{xi}).

191. Essa previsão é uma forma de recompensar o fornecimento de bases de dados biométricas ante a possível limitação na qualidade da prestação de serviços, talvez em decorrência de um volume de acessos à BDICN superior à capacidade da infraestrutura de TI existente, mas que pode comprometer o uso legítimo por outros entes públicos, especialmente os que não dispõem de bases de dados biométricas relevantes para a composição da BDICN.

192. Ainda sobre o tema do uso da BDICN por outros entes, o PL 3.228/2021^{xii}, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados, prevê possibilidade de repasse da base de dados biométrica aos entes federados, o que aumentaria consideravelmente a área de ataque a que esses dados pessoais sensíveis estariam expostos na medida em que tal base estaria disponível a diversos entes ao invés de estar consolidada em apenas um local, como ocorre hoje com a BDICN no TSE.

193. Considerando o acima exposto, a equipe de fiscalização identificou e descreveu os riscos R7 e R8, submetidos aos gestores para apreciação (peça 29, p. 9-11), sumarizados na Tabela 9.

Tabela 9 - Riscos relacionados ao uso da BDICN por outros órgãos

Identificador	Risco	Principais efeitos
R7	Aplicação de regras de priorização ou de limites nos serviços de conferência da ICN prestados a órgãos públicos.	difficultades de acesso a serviços da ICN por órgãos públicos de estados não conveniados não atendimento pleno às prescrições da Lei 13.444/2017, que pretende identificar o brasileiro, oferecendo acesso gratuito aos órgãos públicos
R8	Inclusão do § 1º-A no art. 3º da Lei 13.444/2017, em face do PL 3.228/2021	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) eventual vazamento desses dados, bem como prejuízo incomensurável na confiabilidade e credibilidade da solução

Manifestação dos gestores

194. Sobre o risco R7, o TSE informou que a contratação do operador de TI aumentará a capacidade de atendimento dos serviços da ICN, de forma a ampliar o atendimento a todos os atores elencados no art. 2º da Resolução - TSE 23.656/2021. Além disso, está em curso a expansão da infraestrutura tecnológica necessária para suportar as validações de dados biométricos que serão requisitadas (peça 65, p. 5-6).

195. Já acerca do risco R8, o TSE considera que a gestão desse risco deve ser transferida ao Poder Executivo Federal, uma vez que o dispositivo contido no PL 3.228/2021 que possibilita a replicação dos dados biométricos para outros entes da federação foi por ele proposto, mas que, por meio de sua Assessoria Parlamentar, continua acompanhando o trâmite do citado Projeto de Lei (peça 65, p. 8).

196. Por sua vez, a SG-PR informa que a alteração legislativa é necessária pois a atual redação da Lei 13.444/2017 não dá margem de integração com órgãos de identificação estaduais que não integram as polícias, a exemplo do Detran-RJ e que o benefício desse tipo de integração supera os riscos de incremento da área de ataque, destacando que os atos normativos do tema continuam a critério do TSE (peça 68, p. 4).

Análise

197. Considera-se que o TSE apresentou medidas coerentes para mitigar a ocorrência do risco R7, mencionando ações em curso, com a consideração de a medida mitigatória de contratação do operador de TI passa a ser a utilização dos serviços deste.

198. Sobre o risco R8, entende-se que a possibilidade legal de ampliar os órgãos que podem se integrar à BDICN deve ser usado com cautela e, apenas, em casos realmente necessários. Lembra-se que a transferência de biometrias da BDICN para outras bases de dados pode, em tese, incrementar a área de ataque a esses dados.

199. Seriam opções razoáveis ao TSE considerar, em seus normativos, o estímulo ao uso de serviços da ICN do tipo pesquisas e consultas que reduzam a necessidade de trânsito da base contendo informações biométricas e, caso seja estritamente necessário o compartilhamento das bases de dados, exigir do órgão receptor a implantação dos mais elevados controles de segurança da informação e de segurança cibernética, compatíveis com aqueles implementados internamente no próprio TSE.

200. Por essa razão, entende-se que postura atual da SG-PR é de aceitar o risco R8, uma vez que considera que os benefícios da alteração da Lei 13.444/2017 compensam. Entretanto, pela alta magnitude dos efeitos desse risco, entende-se necessário que o TCU permaneça acompanhando a

evolução dessa questão ao longo do tempo.

5.3 Eficiência dos serviços de identificação e autenticação

201. Um sistema biométrico de identificação pessoal possui dois principais serviços, o de identificação (individualização biométrica) e o de autenticação (conferência biométrica).

202. O primeiro se refere à inclusão de uma nova pessoa na base de dados biométrica, de tal forma que um indivíduo não possa ser cadastrado mais de uma vez. Para tanto, as informações biométricas a serem inseridas devem ser comparadas com todas as informações biométricas já existentes na base de dados, sendo, portanto, uma operação (1:n).

203. Trata-se, por conseguinte, de operação custosa em termos computacionais, com tempo de resposta maior à medida que o número de pessoas individualizadas cresce (tempo de inserção).

204. Já o serviço de autenticação é aquele em que a biometria de alguém é comparada com a biometria da pessoa que ela diz ser, sendo, portanto, uma comparação um para um (1:1).

205. No caso do serviço de autenticação da ICN, estão em uso três algoritmos: as conferências biométricas disponibilizadas pelo software contratado para digitais e reconhecimento facial, além do algoritmo Bozorth, do *National Institute of Standards Technology* (NIST), dos Estados Unidos da América, utilizado nas urnas eletrônicas (peça 57, p. 4).

206. O tempo de resposta das operações de autenticação costuma ser rápido, não havendo indícios de problemas para a atual demanda da ICN, bem como em teste de carga feito em julho de 2020 (peça 57, p. 20-22). Os números mais recentes, da média apurada entre agosto e novembro 2021 são os seguintes (peça 55, p. 2-4):

Tabela 10 – Tempo de resposta dos serviços de conferência da ICN

Algoritmo	Tempo (ms)	% de <i>match</i>
Facial (1:1)	741	60,67
Digital (1:1)	1475	87,36

207. Nota-se que a conferência digital demora aproximadamente o dobro do tempo da conferência facial, tendo apresentado, porém, maior índice de reconhecimento do indivíduo.

208. Os índices de *match* apresentados foram sensivelmente diferentes dos obtidos pelo Banco do Brasil no projeto “Prova de Vida”, mencionado na ata de 15/7/2021 da reunião do Comitê-Executivo do ACT 85/2020 (32% de validações por digitais, de 731 mil, e 80% de validações faciais, de 3.315), conforme peça 70, p. 7.

209. Já a performance da operação de individualização pode ser aferida pela quantidade de inserções que podem ser feitas em um período. Atualmente o sistema consegue processar 150 mil individualizações por dia, o que resultaria em 576 milissegundos para cada processamento se os registros fossem escalonados em fila (peça 55, p. 2).

210. Os indicadores apresentados mostram que a ICN pode frustrar a experiência do usuário pelos baixos indicadores de *match* obtidos, o que, no limite, pode impedir a utilização dos serviços que dependam dessas autenticações.

211. Embora não tenha sido objetivo desta etapa da fiscalização investigar com profundidade as causas desses índices, pode-se listar algumas possíveis:

211.1. Qualidade dos equipamentos de coleta da biometria (na identificação e na conferência);

211.2. Habilidade do operador ao coletar as biometrias;

211.3. Qualidade ou performance dos algoritmos utilizados;

212. Lembra-se que a base biométrica da ICN está sendo acrescida de registros biométricos oriundos de outras bases de dados, notadamente dos serviços de identificação estaduais, o que torna

relevante uniformizar os procedimentos de coleta biométrica para incrementar os índices futuros de conferência.

213. Do acima exposto, a equipe de fiscalização identificou três riscos relacionados à eficiência dos serviços da ICN (Tabela 11).

Tabela 11 - Riscos relacionados à eficiência dos serviços da ICN

Identificador	Risco	Principais efeitos
R9	Baixo índice de confirmação (<i>match</i>) nas validações biométricas	recusa na utilização de serviços públicos que utilizem essas formas de autenticação ou descrédito do usuário na solução aumento da utilização de canais de atendimento presencial e uso de meios de suporte ao usuário
R11	Processo de comprovação de identidade no âmbito dos Institutos de Identificação dos estados ainda não definido	potencial inserção de informações incorretas na base de dados biográficos da ICN inconsistências na base de dados, dispêndio de recursos para sua correção e menor credibilidade da solução por quem utiliza os serviços
R13	Insuficiente capacidade de processamento biométrico para inserção/atualização de biometrias (backlog)	tempo extenso para inserção de uma nova pessoa na BDICN atraso no acesso a serviços públicos e benefícios sociais, bem como possível exploração de identificação falsa pelo tempo necessário até o processamento

Manifestação dos gestores

214. Em resposta aos riscos apontados pela equipe, o TSE informou, acerca do risco R9, que o índice de *match* é um indicador que vem sendo monitorado e que pretende atualizar biometrias que estejam apresentado falha na autenticação (peça 65, p. 9):

o índice de *match* das soluções já vem sendo acompanhado regularmente para identificação das aplicações que possuem maior taxa de insucesso, bem como identificação das fontes (bases de dados biométricas) que estejam fazendo coleta com baixa qualidade. Paralelamente, atenderemos a recomendação para que essas pessoas que repetidamente não estejam conseguindo se autenticar sejam candidatas a terem suas biometrias atualizadas por meio do Bioex ou por recadastramento na Justiça Eleitoral

215. Sobre o tema, o TSE também informou que o fabricante da solução biométrica apontou aprimoramentos no processo de coleta que poderiam melhorar os resultados obtidos, também acreditando que a parceria com o operador de TI propiciará melhores resultados (peça 65, p. 9-10):

Foi elaborado um estudo por parte do fabricante da solução visando o melhor entendimento da ocorrência que, entre outros apontamentos, concluiu que **"Pode-se ver então que o principal problema enfrentado atualmente para um maior sucesso nas submissões da plataforma gov.br reside na necessidade de uma melhoria no processo de captura e submissão das fotos. Conforme apontado ao longo do documento, para diminuir a distorção radial é recomendável aumentar a distância entre a câmera do celular e a face do indivíduo realizando a prova de vida.** Ademais é importante que o processo de compactação e recorte da face da foto capturada mantenha um padrão de qualidade mínimo, garantindo, conforme o padrão ICAO indica, que existam pelo menos 90 pixels entre os olhos"

(...)

Frisamos, ainda, que o TSE tem realizado testes extensivos com os TRE's visando a otimização dos recursos de tecnologia e estimulando o aprimoramento do software que possibilita a conferência biométrica, o que deve contribuir para uma melhor aceitação do produto. Além disso, a **eventual contratação de um operador externo possibilitará a prestação do serviço por**

intermédio de solução de mercado (exemplo: SERPRO-DATAVALID), ou, até mesmo, a partir da combinação de soluções biométricas de mais de um parceiro. (grifo nosso)

216. Por sua vez, a SGD/ME foi mais direta em apontar ações para tratamento do risco (peça 67, p. 4):

Ação 1: A SGD, de forma a aumentar o percentual de validações biométricas com sucesso, vem conduzindo algumas ações em parceria com TSE e SERPRO:

1. Testes comparativos com diferentes fontes de coleta e diferentes algoritmos para que o TSE possa avaliar melhorias no componente de match

2. Aumento da base de usuários com biometria individualizada na ICN

3. Acordo de Cooperação com a Febraban para que os bancos possam avaliar os serviços da ICN e ajudar a propor melhorias

217. Já sobre o risco R11, o TSE explicita que adotará para os novos convênios a serem celebrados com os estados o modelo instituído pelo Acordo de Cooperação Técnica 22/2021, firmado com o estado de Minas Gerais, em que os dados coletados pelos estados serão inseridos diretamente na base da Justiça Eleitoral. Adicionalmente, informa que está em andamento o projeto Manual ASIC “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 65, p. 13).

218. Em complementação, a SG-PR e o ME informam que (peça 68, p. 5):

O Governo Federal prepara duas ações que, a luz do art. 12, da Lei 7116, padronizará nacionalmente os procedimentos nos Institutos de Identificação. Uma é um Decreto de Identificação, que **obrigará os Institutos a consultarem a plataforma GOV.BR para emissão da carteira de identidade, com acesso as bases biométricas e biográficas nacionais, inclusive a ICN, padronizando os procedimentos de identificação do cidadão, e positivará o número do CPF como o número da Carteira.** O outro é a retificação do Decreto 9278/18 que padronizará os modelos da Carteira de Identidade de todos os brasileiros, além de outros procedimentos complementares. Em andamento, existe um Projeto Piloto com GO que instala APIs de consulta e pesquisa na base da ICN e coloca o RG digital de GO na carteira digital (wallet) GOV.BR. (grifo nosso)

219. Por fim, sobre o risco R13, o TSE considera que o processo de expansão da infraestrutura à disposição do sistema biométrico será suficiente para trazer a fila de inserção do serviço de individualização a patamares adequados às necessidades de negócio (peça 65, p. 14).

Análise

220. O índice de *match* é provavelmente o principal indicador que definirá se a ICN será utilizada em larga escala pelo setor privado para serviços de conferência de identidades, parte importante para a sustentabilidade financeira do programa.

221. Considera-se que as medidas mencionadas pelos órgãos envolvidos vão na direção correta: é preciso estudar quais as razões para as falhas apresentadas e fazer as alterações necessárias. A avaliação da qualidade das biometrias da ICN e o acompanhamento dos índices de *match* serão provavelmente atividades constantes da gestão da ICN.

222. Salienta-se que a participação da SGD/ME é fundamental para esse aprimoramento, por gerir a principal aplicação a utilizar a base biométrica da ICN, isto é, a plataforma GOV.BR, sendo responsável pela qualidade da informação de entrada (biometria questionadora, ou seja, aquela coletada em cada evento de identificação).

223. Entende-se como acertada a decisão de atualizar biometrias por meio do projeto BioEx, especialmente diante do tempo de coleta das biometrias, sabidamente fator que pode debilitar a eficiência das respostas do serviço de conferência.

224. Diante do atual cenário, é oportuno aguardar o andamento das citadas ações para a realização

de novos procedimentos e análise mais detalhada das causas do risco R9.

225. O risco R11 possui duas vertentes de mitigação apresentadas pelos gestores. No âmbito do TSE será dada ênfase à possibilidade de uso direto pelos institutos de identificação dos serviços da ICN em suas rotinas de trabalho. Já o Poder Executivo, menciona alterações normativas para padronização das atividades de identificação a cargo dos Institutos de Identificação.

226. Ressalta-se que a norma mencionada pela SG-PR (Decreto 10.977/2022) foi publicada após a emissão do relatório preliminar. O referido Decreto, que, entre outros, regulamentou a Lei 7.116/1983 e revogou o Decreto 9.278/2018, estabeleceu vários procedimentos a serem adotados pelos órgãos emissores de carteira de identidade, entre eles a obrigatoriedade de consulta do Serviço de Identificação do Cidadão (Decreto 10.900/2021), que utiliza o CPF como chave de vinculação da pessoa natural (art. 6º, *caput*) e prevê a interoperabilidade com a ICN (art. 5º, *caput*).

227. Considerando que o Decreto 10.977/2022 seja adequadamente implementado e que as demais ações se deem de forma coordenada, entende-se que o citado risco apresenta caminho satisfatório de tratamento.

228. Sobre o risco R13, a indicação do TSE é de que a expansão da infraestrutura reduzirá o tempo de resposta a patamares aceitáveis. Esse é outro indicador relevante pois impacta diretamente na experiência do usuário e, atualmente, limita a identificação tempestiva de fraudadores e de inconsistências.

5.4 Gestão de TI da ICN

229. O início da operação da ICN por meio de um operador de TI propiciará o uso do serviço de conferência pelo setor privado e demandará dos gestores da ICN a implantação de sistema ou módulo de gestão do consentimento, em atendimento à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), Lei 13.709/2018, art. 7º, I, e § 5º. Tal consentimento consiste na manifestação livre, informada e inequívoca pela qual o titular concorda com o tratamento de seus dados pessoais para uma finalidade determinada (art. 5º, II, da LGPD).

230. Um sistema como esse deveria, idealmente, possibilitar que o usuário obtivesse informações sobre quais entidades privadas utilizaram seus dados, inclusive com a possibilidade de revogar consentimentos feitos, nos termos do art. 8º, § 5º, da mesma lei.

231. Ressalta-se que o item 5 do Documento Único do programa ICN prevê projeto voltado à gestão do consentimento e ao acompanhamento da utilização dos dados pessoais (peça 69, p. 4), porém não há data estimada para conclusão do projeto. Em oposição, o item 8 do mesmo documento estima para fevereiro de 2022 o início da prestação de serviços de conferência ao setor privado para validação de dados biométricos e biográficos.

232. Há, portanto, a possibilidade de que o início da operação dos serviços de conferência pelo setor privado ocorra antes da implantação do módulo de gestão de consentimento.

233. No âmbito mais amplo da gestão de TI da ICN, nota-se que será necessário estruturar o processo de gestão de incidentes, uma vez que há previsão de uso intensivo dos serviços da ICN. Essa disciplina busca solucionar os incidentes que frustrem o regular uso dos serviços por parte dos usuários, normalmente quando não é possível solucionar os empecilhos por meio das interfaces disponibilizadas pelo provedor dos serviços.

234. Alguns incidentes podem estar relacionados à LGPD, como previamente relatado, ou podem inviabilizar o uso dos serviços, a exemplo de: não reconhecimento de consentimento do uso de dados pessoais por agente privado; falha na autenticação ou no processo de identificação; cadastro com informações erradas; alterações na disponibilidade do serviço; falhas na solução tecnológica, entre outros.

235. Sobre o tema, a equipe de fiscalização identificou dois riscos que tratam da gestão de TI da ICN, conforme Tabela 12:

Tabela 12 - Riscos associados à gestão de TI

Identificador	Risco	Principais efeitos
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	uso não autorizado de dados pessoais ou fraudes relacionadas à utilização dos dados, assim como baixa transparência aos usuários diminuição da confiança da sociedade na solução ICN e descumprimento de comandos da LGPD
R15	Processo de gestão de incidentes e de atendimento a solicitações diversas de usuários não estruturado ou não adequadamente integrado aos canais de atendimento	não resolução tempestiva de tentativas de fraudes ou dificuldades para a correção de erros diminuição da confiança da sociedade na solução ICN

Manifestação dos gestores

236. Sobre o risco R14, o TSE mencionou que o início de operação dos serviços ao setor privado ocorrerá apenas após a implantação do módulo de gestão de conhecimento, havendo inclusive, essa previsão na nova versão do projeto básico que fundamenta a contratação do operador de TI (peça 65, p. 14).

237. Acerca da gestão de incidentes, o TSE mencionou que a ação de mitigação será o “mapeamento de processos/fluxo de atendimento de incidentes e requisições e de matriz de responsabilidade envolvendo os atores de suporte e sustentação” (peça 65, p. 14).

Análise

238. Os riscos mencionados foram considerados “a mitigar” na estratégia de tratamento de riscos do TSE, com ações claras que, em princípio, podem reduzir as chances de conflitos ou de frustração dos usuários em relação aos serviços da ICN.

239. Por essa razão, considera-se que o assunto pode continuar a ser observado no decorrer do presente acompanhamento, sem a necessidade de expedição de proposta de encaminhamento específica, no momento.

5.5 Conclusão

240. O presente capítulo tratou de vários tópicos técnicos que são insumos para a implementação da ICN ou são necessários para seu uso eficiente.

241. Sobre o Risco R8 (compartilhamento da Base biométrica da ICN nos estados), relacionado à alteração da Lei 13.444/2017, o TSE considerou que a gestão do risco deve ser transferida ao Poder Executivo Federal, o qual, por sua vez, considerou que deve ser aceito, uma vez que os benefícios da integração da BDICN com outras bases de dados compensariam o possível aumento da área de ataque e que poderiam ocasionar incidentes de segurança da informação.

242. De toda sorte, reitera-se o entendimento da equipe de fiscalização de que o compartilhamento da base de dados da ICN deveria ser evitado, por aumentar o risco à segurança dessas informações e por haver mecanismos alternativos mais seguros que possibilitam a consulta de informações pelos órgãos interessados (§§ 198-200). Em função disso, esse tema deve permanecer como item de atenção nas etapas futuras deste acompanhamento.

243. Com a publicação do Decreto 10.977/2022, considera-se que as medidas mitigatórias previstas pela SG-PR foram implementadas, restando as medidas a cargo do TSE. Todavia, por ser um dos principais benefícios do programa, a integração da ICN com o processo de emissão de carteira de identidade é um item candidato a ser avaliado nas próximas etapas deste acompanhamento.

244. Sobre os demais riscos, foram informadas as ações que seguem pelos órgãos envolvidos com a ICN.

5.6 Medidas a serem adotadas para tratamento dos riscos

245. O **Tribunal Superior Eleitoral** se propôs a adotar medidas para (§§ 185, 194, 195 e 214):

245.1. Mitigar o Risco R7 (priorização dos serviços da ICN): Utilização dos serviços do Operador de TI; Expansão da infraestrutura interna de TI;

245.2. Mitigar o Risco R9 (índices de *match*): Atualização biométrica de pessoas repetidamente não autenticadas por meio do projeto BioEx ou por cadastramento na Justiça Eleitoral; Prestação do serviço pelo operador de mercado; Encaminhamento das conclusões da análise do fabricante da solução biométrica aos gestores da plataforma GOV.BR;

245.3. Mitigar o Risco R11 (processo de identificação dos estados): Adoção de novo modelo para coleta de dados pelos estados conveniados; Projeto Manual ASIC;

245.4. Mitigar o Risco R12 (atualização da BDICN): Integração dos dados do Sirc; Integração dos dados do CRC; Projeto gerenciador da BDICN;

245.5. Mitigar o Risco R13 (tempo de inserção no processo de identificação): Expansão da infraestrutura de TI à disposição do sistema biométrico;

245.6. Mitigar o Risco R14 (gestão do consentimento): Início de operação dos serviços ao setor privado ocorrerá apenas após a implantação do módulo de gestão de consentimento;

245.7. Mitigar o Risco R15 (gestão de incidentes): Mapeamento de processos/fluxo de atendimento de incidentes e requisições e de matriz de responsabilidade envolvendo os atores de suporte e sustentação;

246. A **Secretaria de Governo Digital** se propôs a adotar medidas para (§ 216):

246.1. Mitigar o Risco R9 (índices de *match*): Realizar testes comparativos com diversas fontes de coleta e diferentes algoritmos; Aumento da base de usuários com biometria individualizada na ICN; Acordo de cooperação com a Febraban para avaliação pelos bancos dos serviços da ICN.

6 ICN como promotora da cidadania

247. A Lei 13.444/2017, em seu art. 1º, *caput*, definiu que o objetivo da ICN é “identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados”.

248. Entre os dez princípios recomendados pelo Banco Mundial para o desenvolvimento de iniciativas amplas de identificação, dois se dedicam ao tema da inclusão (peça 42, p. 3):

248.1. assegurar o acesso universal aos indivíduos, livre de discriminação.

248.2. remover barreiras para o acesso e o uso.

249. A Lei 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos, já procurou estimular os atos de registro civil de nascimento e óbito sem cobrança de emolumentos, incluindo a primeira certidão (art. 30, *caput*). Aos reconhecidamente pobres são também dispensados de pagamento para as demais vias (art. 30, § 1º).

250. Segundo estimativas do IBGE, de 2015, há cerca de três milhões de pessoas não registradas no Brasil^{xiii}. São pessoas que, mesmo que o programa ICN seja implementado integralmente, não poderão usufruir dos benefícios decorrentes, por estarem à margem da sociedade.

251. Por não ter sido identificada iniciativa que buscasse incluir ou mapear esse quantitativo de excluídos do registro civil, a equipe de fiscalização encaminhou aos gestores o risco abaixo:

Tabela 13 - Risco adicional associado à contratação do operador de TI

Identificador	Risco	Principais efeitos
R10	Não mapeamento dos quantitativos e características de grupos sociais que eventualmente não estejam	não planejamento de iniciativas e metas específicas para alcançar esse público não alcance do objetivo explícito na Lei 13.444/2017

	registrados nas bases de dados previstas para alimentar a ICN	de que a ICN deve “identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados”.
--	---	--

Manifestação dos gestores

252. Sobre o tema, o TSE esclarece que não entende o apontamento como risco ao programa ICN, pois considera que conseguirá incluir todos aqueles que já são identificados, seja pela Justiça Eleitoral, sejam pelos institutos de identificação. Haveria, entretanto, o risco daqueles que não possuem documentação básica (peça 65, p. 11):

Uma das premissas da JE é garantir que qualquer brasileiro apto exerça o direito ao voto seja nos mais longínquos recônditos do país, como aldeias indígenas, seringais, comunidades ribeirinhas, quilombos, assentamentos rurais e vilarejos isolados recebem atenção especial da Justiça Eleitoral, como também, comunidades urbanas totalmente carentes de infraestrutura básica e/ou não atendidas pelas forças públicas de segurança.

O cadastramento dessas populações sempre foi uma preocupação dentro do projeto de atendimento da própria Justiça Eleitoral. Além disso, a JE tem promovido o atendimento da população carcerária com base no ACT 23/2019, com perspectiva de atender a todo país.

A base de dados biométricos da Justiça Eleitoral é a principal base que compõe a BDICN, a JE é um dos principais pontos para a coleta das biometrias, até a presente data dos eleitores, mas, futuramente, dos não eleitores, também, o que, inclusive, favorece que o projeto da ICN esteja com a JE.

De acordo com a Lei 13.444/2017, a ICN utilizará as seguintes bases:

I – a base de dados biométricos da Justiça Eleitoral;

II – a base de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) e do Registro Civil (CRC Nacional);

III – outras informações, não disponíveis no Sirc, contidas em bases de dados da Justiça Eleitoral, dos institutos de identificação dos Estados e do Distrito Federal ou do Instituto Nacional de Identificação, ou disponibilizadas por outros órgãos, conforme definido pelo Comitê Gestor da ICN.

Dessa forma, a integração dos institutos de identificação e de outras bases previstas na lei à BDICN garantirá o aumento da cobertura cadastral dos brasileiros, auxiliando no alcance dos objetivos da norma.

Isso posto, entendemos que a questão apresentada não deve ser considerada um risco, pois já é mitigado pelo próprio processo eleitoral.

No entanto, verifica-se o risco daqueles brasileiros sem documentação básica, que, por esse motivo, poderão ficar sem atendimento. Para minimizar o problema o TSE, em parceria com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, compõe grupo de Trabalho temático “GT de Registro Civil” criado com referência à Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNBPD), criada pela Lei nº 13.812/2019, buscando, dentre outras ações, instituir política de modernização do registro civil e da documentação básica (doc.SEI 1628286 e 1822010).

253. A SGD/ME, por sua vez, considera que o momento atual é de expansão da BDICN, por meio do projeto BioEx, e que, como ação mitigadora, disponibiliza a plataforma GOV.BR que agrega outras formas de identificação, como alternativa a todos os brasileiros que possuem CPF cadastrado na RFB possam criar uma conta e utilizar os serviços públicos digitais (peça 67, p. 6).

Análise

254. A questão das pessoas não qualificadas como eleitores foi relatada como questão que permeia a realidade da Justiça Eleitoral.

255. Do art. 13 da Resolução - TSE 21.538/2003, retira-se a seguinte listagem dos documentos que são aceitos no processo de alistamento eleitoral:
- 255.1. carteira de identidade ou carteira emitida pelos órgãos criados por lei federal, controladores do exercício profissional;
 - 255.2. certificado de quitação do serviço militar;
 - 255.3. certidão de nascimento ou casamento, extraída do Registro Civil;
 - 255.4. instrumento público em que conste a idade mínima de 16 anos.
256. A Justiça Eleitoral não é, portanto, porta de entrada para o processo de registro ou identificação de brasileiro.
257. Embora tenha atribuído ao TSE à guarda da BDICN, a Lei 13.444/2017, não alterou a sistemática de Registro Civil, disposta na já citada Lei 6.015/1973. Em outros termos, a expedição de certidão de nascimento continua ficando a cargo das serventias extrajudiciais de registro civil.
258. Por essa razão, compreende-se que o TSE não seja ator a encabeçar iniciativas de mapeamento de pessoas vulneráveis ou excluídas dos registros civis ou ainda de busca ativa dessa parcela da população.
259. A iniciativa mencionada pela SGD/ME pode ser entendida como mitigadora em relação à população que não se encontra na ICN, por oferecer outros meios de autenticação aos serviços públicos digitais.
260. Entretanto, não é suficiente para atender a parcela da população que não está inclusa entre os outros meios de autenticação utilizados na plataforma GOV.BR, seja por não possuir CPF ou, mais preocupante, por não possuir documentação básica de registro civil, como certidão de nascimento.
261. Considerando os três órgãos envolvidos no ACT 85/2020, entende-se que nenhum deles trabalha diretamente com o tema de inclusão, mapeamento de população vulnerável ou marginalizada dos registros civis, embora possam atuar em conjunto, como mencionado na resposta do TSE.
262. Trata-se, portanto, de tema que merece a atenção do TCU, porque, embora identificado como risco pela equipe de fiscalização, não foi mencionada, nas respostas enviadas pelos órgãos fiscalizados, iniciativa dos gestores que possa ser considerada mitigação efetiva do risco. As iniciativas apresentadas tangenciam o problema, sem, contudo, impactar o público que de fato é o mais vulnerável.
263. Em pesquisa de acórdãos do TCU, não foi identificada ação de controle externo que tenha se debruçado sobre o tema, embora várias decisões tenham abordado as políticas sociais em curso, a exemplo do recente Acórdão 2.334/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. André de Carvalho, em que são apresentadas comparações sobre os efeitos de várias políticas sociais sobre a população atingida e sobre os indicadores de pobreza e coeficiente de gini^{xiv}.
264. Em conversa com servidores da Secretaria de Controle Externo da Previdência, do Trabalho e da Assistência Social (SecexPrevi) e da Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip) também não foi identificada ação em curso sobre o tema.
265. Considera-se que, no âmbito do Poder Executivo federal, cabe ao Ministério da Cidadania desenvolver estratégias e metodologias de cadastramento de populações vulneráveis, nos termos do Decreto 10.537, art. 27, III.
266. Note-se que não é suficiente apenas realizar o cadastro biográfico dessas pessoas vulneráveis nos registros civis. Ações complementares são necessárias e precisam ser planejadas para efetivamente incorporar essa população à BDICN, sendo a principal delas a coleta de seus dados biométricos, de modo a poderem fazer uso pleno de serviços da ICN que requeiram nível de autenticação mais elevado, como a prova de vida. Vislumbra-se que essas ações precisariam ser realizadas de forma concomitante e coordenada entre os ministérios citados e o TSE.

267. Tendo como premissa que eventuais propostas de deliberação sejam embasadas e possam ser fundamentadas em maior debate com as áreas envolvidas, opta-se por não propor deliberação sobre esse risco não mitigado para que seja incluído em próxima etapa deste acompanhamento a execução de procedimentos específicos sobre o tema, com a inclusão do Ministério da Cidadania entre os formalmente auditados e, possivelmente, participação da unidade especializada. Para tanto, será proposto o registro na ata da sessão de julgamento.

6.1 Conclusão

268. Para cumprir o propósito instituído pela Lei 13.444/2017, a ICN deverá identificar todos os brasileiros. Estima-se que cerca de três milhões de pessoas não possuam registro civil, estando, portanto, impossibilitados do pleno exercício de direitos, incluindo o acesso a serviços públicos e a obtenção de benefícios sociais oferecidos pelo Estado. Por essa razão, foi registrado pela equipe de fiscalização o risco R10 (mapeamento de vulneráveis) (§ 250).

269. O TSE informou que as pessoas sem registro civil se constituem em um problema de base e, portanto, não seria um risco ao sucesso do programa ICN, embora tenha destacado ações em que atua com o intuito de identificar populações excluídas, em parceria com outras instituições (§ 252).

270. Já a SGD/ME considerou como ação mitigatória a disponibilização de outros meios de autenticação na plataforma GOV.BR, o que supre a lacuna daqueles que possuem outras formas de identificação reconhecidas (a exemplo da CNH, conta bancária, CPF com autenticação por senha), mas não ataca o cerne da exclusão mencionada no risco identificado pela equipe de fiscalização (§ 253).

271. Não foram identificados acórdãos do TCU que tenham abordado o tema ou ainda ações em curso em secretarias do Tribunal que trabalham com o assunto (§ 263).

272. Em princípio, considera-se que ações que tratam do mapeamento e busca ativa de vulneráveis devem envolver o Ministério da Cidadania. Por essa razão, considerando que este não foi incluído entre os auditados, entende-se que o tema deva ser abordado em uma próxima etapa deste acompanhamento, se possível com participação ou colaboração de unidade especializada, em que poderiam ser mais bem compreendidas as ações que a citada pasta desempenha sobre o tema. Na oportunidade, também merece ser analisado se há planos de coleta de dados biométricos dessa população, a fim de assegurar o uso pleno dos serviços da ICN. Será feita proposta de registro na ata da sessão de julgamento (§§ 265-267).

6.2 Proposta de encaminhamento

273. Do acima exposto, propõe-se o seguinte registro na ata da sessão de julgamento destes autos:

273.1. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de, em etapa oportuna deste acompanhamento a ser avaliada pela Sefti, serem realizados procedimentos específicos sobre a temática da ausência de registro civil de parcela significativa dos brasileiros, incluindo-se o Ministério da Cidadania como órgão formalmente fiscalizado.

7 Segurança da informação do Programa ICN

O conteúdo deste capítulo se encontra na peça 110 (sigilosa).

8 Modelo de trabalho proposto para as próximas etapas do acompanhamento

292. Devido ao caráter inovador do presente acompanhamento, conforme descrito na seção do método (1.4), procura-se introduzir conceitos que tornem a atuação do TCU mais efetiva e, na medida do possível, útil aos gestores envolvidos.

293. Sabe-se que o método tradicional de Acompanhamento, instituído pela Portaria-Segecex 27/2016, prevê, para o acompanhamento de projetos, a identificação de variáveis e dos limites de tolerância para servirem de alerta sobre os momentos mais propícios para atuação do TCU.

294. Para o programa ICN, considera-se que seriam candidatas a serem essas variáveis as etapas previstas no plano do ACT (Apêndice D), que indicariam que seria adequado iniciar trabalhos de

campo após a conclusão de uma etapa ou imediatamente após o início de uma ação ou atividade.

295. Todavia, considerando que há previsão de substituição da equipe dirigente do TSE em dois momentos no ano de 2022 (substituição do Presidente Min. Luís Roberto Barroso pelos Ministros Luiz Edson Fachin e, posteriormente, Alexandre de Moraes); que o andamento do programa tem sido marcado pela execução em paralelo de diversas iniciativas, com apenas quatro concluídas até o momento; e que o método utilizado pressupõe maior aproximação com os gestores, sugere-se ser adotada, tão logo haja julgamento desta etapa pelo colegiado do TCU, abordagem com base nas seguintes premissas:

295.1. Agendamento de reuniões com as novas equipes dirigentes do TSE, com explicação das ações anteriores adotadas pelo TCU, detalhando o método utilizado;

295.2. Designação de equipe para continuar o acompanhamento sem definição de período específico de atuação, em princípio;

295.3. Acompanhamento do progresso do programa ICN por meio do recebimento de relatório trimestral elaborado pelo TSE sobre o andamento das iniciativas, artefato a ser proposto, em que sejam apresentadas atualizações sobre o andamento de cada uma das ações integrantes do ACT 85/2020, do *roadmap* do programa ICN e atas das instâncias colegiadas;

295.4. Reuniões trimestrais com o gerente do programa e outros membros relevantes indicados pelo TSE para apresentação do cronograma, de eventuais dificuldades e do andamento das ações para tratamento dos riscos levantados nesta etapa;

295.5. De posse das informações acima apresentadas, a equipe designada proporá à Sefti a realização de novas etapas formais do acompanhamento (trabalho de campo), com período a ser planejado e de comum acordo com a direção do TSE;

295.6. Caso não se verifique a necessidade de proposição de etapa formal do acompanhamento no prazo de um ano, a equipe deverá elaborar instrução descritiva do andamento do projeto desde a presente etapa, com nova proposição para as próximas etapas.

9 Análise de comentários dos gestores

296. 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 30/2020, o relatório preliminar da presente fiscalização foi submetido aos gestores do Tribunal Superior Eleitoral (Ofício Sefti 3/2022, peça 81), do Ministério da Economia (Ofício Sefti 4/2022, peça 84), e do Ministério da Economia (Ofício Sefti 5/2022, peça 85), 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 80 e 83).

297. A seguir, são apresentados resumos dos principais pontos destacados pelos gestores e avaliação da equipe de fiscalização.

9.1 Tribunal Superior Eleitoral

298. Os comentários iniciais do TSE foram encaminhados pelas unidades internas Assessoria de Gestão de Informação - AGI (peça 96), Seção de Gestão de Segurança de TI - Segti (peça 97) e Coordenadoria de Gestão, Inovação e Segurança de Tecnologia da Informação – Cogti (peça 98).

299. Posteriormente, foi encaminhado despacho da Secretaria de Administração do TSE (peça 100) com comentários ao relatório preliminar, acompanhado das seguintes peças:

299.1. Informação SAD 171/2021 (peça 104);

299.2. Parecer Jurídico Serpro 1.006/2021 (peça 101);

299.3. Parecer ASJUR/TSE 755/2021 (peça 102).

300. Inicialmente, o TSE ressalta a publicação da Resolução - CGICN 7/2021 (peça 99), que foi mencionada como pendente de publicação no relatório preliminar (peça 97, p. 1).

301. Sobre o § 127 do relatório preliminar, a AGI listou conjunto de indicadores estratégicos e táticos com o intuito de iniciar o Plano Estratégico 2021-2026 (peça 96, p. 1).

302. Acerca da mitigação dos riscos 5 (modelo de remuneração) e 6 (memórias de cálculo), a AGI esclarece que será necessário compor equipe multidisciplinar para acompanhar o contrato celebrado com o Serpro, corroborando com a sugestão apresentada pela Asag-TI (peça 96, p. 2):

Pela abrangência, dimensão, complexidade e importância estratégica do contrato, sugiro que a fiscalização se dê por meio de Comissão designada, composta de representantes das seguintes unidades:

Fiscalização Técnica:

Item 1 - Hospedagem e Produção das Soluções - representante técnico da unidade da produção da COINF;

Item 2 - Desenvolvimento e Manutenção de Software - representante técnico da unidade de desenvolvimento da COGIS;

Item 3 - Consultoria - representante técnico indicado pela AGI;

Item 4 - Atendimento a usuários - representante técnico da unidade de atendimento a usuários da COINF;

Item 5 - Infovia - representante técnico da unidade de redes da COINF;

Item 6 - Medidas compensatórias - representante técnico da AGI;

Coordenação técnica da Comissão - representante indicado pela AGI, a quem competirá decidir quais Ordens de Serviços deverão ser abertas, conforme cronograma dos projetos e prioridades, fazer a gestão técnica do contrato e o acompanhamento de sua execução.

Fiscalização administrativa:

Representante administrativo da SAD. Todos os representantes indicados deverão ter substitutos. A fiscalização técnica do item 2 necessitará de apoio de técnico com conhecimento em Análise de Ponto de Função.

303. Por fim, a AGI comenta sobre os riscos apontados no relatório preliminar (peça 96, p. 2):

Deste modo, a AGI entende que os riscos apontados pelo TCU são relevantes e de fato podem levar ao sobrepreço dos serviços contratados, motivo pelo qual, é necessário que as unidades supracitadas avaliem a saúde do contrato e da sua execução, bem como, eventuais necessidades de repactuação e reajustes internos ou com a contratada.

304. Sobre o tema, a Secretaria de Administração, menciona que fez análise minuciosa do modelo de remuneração da contratada, cujo resumo se encontra na Informação SAD/TSE 171/2021(peça 104), destacando, ao comentar sobre o relatório preliminar, que (peça 100, p. 1):

3. Ainda, tal como apontado na citada informação, foi acordado em reunião realizada com representantes do Serpro e do TSE, mencionada na Informação ASAG-TI/STI nº 85 (1878647), que o **Serpro deverá demonstrar, por meio de relatórios trimestrais, os recursos investidos na execução do objeto deste contrato, a título de investimento de risco, constando a adequada apropriação por serviço, dos componentes ou insumos consumidos, na forma do modelo constante em sua Proposta Comercial** (item 3.1 do Anexo VII).

4. Por fim, ressalto que, por se tratar de contratação inovadora, **os parâmetros, custos e demais insumos serão observados e avaliados periodicamente durante a execução dos serviços**, de modo a se aferir o equilíbrio econômico para ambas as partes, permitindo identificar oportunidades de melhoria e fazer os ajustes necessários ao contrato. (grifo nosso)

305. Já a Cogis esclarece sobre o § 127 do relatório preliminar que a sigla utilizada para o Plano Diretor de Tecnologia da Informação é PDTIC e que este é um documento dinâmico (peça 98, p. 1):

O PDTIC 2021-2022 sofrerá monitoramento constante da STI e alterações ou ajustes podem ser necessários para o melhor atendimento dos seus objetivos, portanto, não se pode falar em publicação de versão final ajustada, já que se trata de documento dinâmico.

A análise dos comentários dos gestores acerca do tema “segurança da informação” se encontra na peça 110 (sigilosa).

9.2 Secretaria-Geral da Presidência da República

307. Acerca do relatório preliminar encaminhado à SG-PR, por meio da Semir, foi incluído o seguinte comentário acerca do risco R11 (processo de identificação dos estados) (peça 92, p. 2):

7.1 O Governo Federal está pavimentando uma norma infra legal para regulamentar a Lei 7.116/83, que versa sobre a Carteira de Identidade e sua emissão. Nesse sentido, o Governo Federal, em conjunto com os 27 (vinte e sete) Órgãos de Identificação, que participam do processo, irá remodelar o documento, conectando esses Órgãos à base de dados da ICN, por meio da plataforma GOV.BR.

7.2 Foi iniciado um projeto-piloto com o Estado de GO e, gradualmente, expandir-se-á o processo para todos os Estados. Ainda não há definição desse cronograma, visto que este será positivado na Câmara Executiva Federal de Identificação do Cidadão – CEFIC, criada pelo Decreto 10.900/21.

7.3 Pretende-se, com essas ações, mitigar as fraudes pela incorreta identificação do cidadão, através de uma consulta estadual e nacional, com a criação de um protocolo de divergência – que também será estabelecido pela CEFIC. Isso possibilitará que as bases de dados estejam sempre com a mesma informação, evitando as informações incorretas, aumentando a credibilidade do sistema.

7.4 Outrossim, existirá um remodelamento da atual Carteira de Identidade, para que essa tenha novos elementos de segurança e formas de verificação. Ela passará a ser física e digital, contendo um QR Code seguro, permitindo que qualquer dispositivo móvel, por meio da plataforma GOV.BR, verifique a autenticidade da mesma. Com isso, tanto para as Forças de Segurança Pública, quanto para os balcões de atendimento, o País terá uma forma fácil de verificar se a Carteira de Identidade é de fato verdadeira.

7.5 Nesse sentido, a CEFIC estará implementando um cronograma, a fim de resolver o risco R11

308. Por fim, a SG-PR esclarece que não possui mais comentários sobre o relatório preliminar (peça 92, p. 3):

Em resposta ao Ofício 0005/2022-TCU/SEFTI, de 3 de fevereiro de 2022 e ao Processo TC 027.957/2021-7, informo que a SEME apreciou o trabalho realizado no relatório e entende que não há outras informações ou alterações a serem acrescidas ao citado relatório, não havendo, portanto, comentários ou recomendações quanto ao conteúdo do documento, restando, enfim, aguardar a deliberação oficial do TCU.

9.3 Ministério da Economia

309. Os comentários do ME foram encaminhados pela Nota Técnica SEI 7628/2022/ME (peça 103).

310. Inicialmente o ME destaca que não houve recomendações propostas à SGD, mas que faz as seguintes sugestões ao texto relatório preliminar (peça 95, p. 1-2):

310.1. Alterar o § 15 para diferenciar a base de dados biométrica da Justiça Eleitoral da base de dados da ICN;

310.2. Incluir a base de dados biométrica da Justiça Eleitoral na listagem do § 174.1;

310.3. Alterar o § 134, uma vez que os recursos disponibilizados por meio de transferência ao TSE no ano de 2020 foram liquidados ainda naquele ano.

9.4 Análise dos comentários dos gestores

311. Acerca dos comentários apresentados pelos gestores ao relatório preliminar é possível observar que foram apresentadas poucas sugestões, especialmente quanto ao conteúdo dos riscos preliminares apresentados, seu tratamento e medidas mitigatórias.

312. Destaca-se que as sugestões de redação apresentadas pelo ME foram incorporadas ao texto deste relatório, bem como a sugestão do TSE relacionada ao PDTIC e ao estágio de implementação da Portaria - TSE 454/2021.

313. Já sobre a manifestação da SG-PR, foi possível observar a publicação do Decreto 10.977/2022, norma que havia sido mencionada nos comentários da matriz de riscos preliminares. Sobre isso, o relatório foi alterado para constar menção a esta norma. Por ser algo recente e cuja implementação ainda não se deu de maneira efetiva, não foram feitas análises acerca dos novos dispositivos, deixando-se para uma futura etapa deste acompanhamento a possibilidade de incluir procedimentos que possam averiguar o impacto da norma no andamento da ICN e a eventual inclusão de novos riscos decorrentes de sua implementação.

314. Sobre as demais manifestações do TSE, a mais relevante decorre da publicação da Resolução - CGICN 7/2021, a qual alterou a redação da análise dos riscos R3 e R5, uma vez que a ausência dos parâmetros técnicos e financeiros dos serviços da ICN era uma das causas dos riscos mencionadas e fazem partes das respectivas medidas mitigatórias de tratamento.

315. Destaca-se que, com a celebração do Contrato 85/2021 (peças 105-107), também foram alteradas diversas passagens do relatório preliminar que mencionavam que o processo de contratação estava em curso.

316. Em relação às conclusões dos citados riscos, o risco R3 foi alterado para que o foco se desse na capacidade do TSE implementar as recomendações da Resolução - CGICN 7/2021, uma vez que os possíveis efeitos desse risco permanecem.

317. Já o risco R5 foi alterado para que a redação da medida mitigatória adotada pelo TSE fosse alterada para ficar compatível com os comentários dos gestores ao relatório preliminar, optando-se por deixar a mesma redação da medida proposta pela SG-PR (avaliar o modelo remuneratório no âmbito do CGICN).

318. Ainda sobre a contratação do Serpro para operacionalização da ICN, a análise do risco R6 foi alterada para incluir as novas manifestações do TSE e os artefatos decorrentes da assinatura do Contrato 85/2021.

319. Por fim, as medidas mitigatórias do risco R18 foram alteradas em decorrências das considerações apresentadas pela Segti/TSE.

10 Avaliação dos gestores sobre o método utilizado

320. Por utilizar método inovador para condução desta fiscalização, optou-se por enviar aos três órgãos fiscalizados (TSE, SG-PR e ME) questionário de avaliação da fiscalização, em que se solicitou se, nos diferentes assuntos abordados, a fiscalização cumpriu com seu objetivo de apresentar insumos úteis aos gestores ainda em tempo de execução.

321. Até a presente data, o ME não encaminhou sua resposta. Já o TSE e a SG-PR apresentaram retorno positivo sobre o método, informando que os riscos abordados contribuíram para a melhoria das atividades desempenhadas pelas organizações no contexto das ações da ICN. Ademais, apresentaram sugestões de aperfeiçoamento da atuação do TCU acerca de se evitar sobreposição de fiscalizações em um mesmo órgão e da preferência de que haja respostas conjuntas pelo Poder Executivo (peças 107, p. 2 e 108, p. 2):

(TSE)

Os trabalhos foram muito bem conduzidos pela equipe, agregando valor e orientando o processo de melhoria de planejamento e gestão da ICN pela equipe do TSE.

(SG-PR)

O novo processo de fiscalização e acompanhamento do Programa ICN foi muito transparente e permitiu antecipar e quantificar a matriz de riscos, além de envolver os gestores e auditores nesse assunto. Isso contribuiu para um melhor amadurecimento do Programa. Os auditores do TCU sempre estiveram disponíveis para sanar dúvidas da equipe de forma a contribuir para que a resposta fosse a mais detalhada e respondesse os questionamentos com maior exatidão.

11 Conclusão

322. 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 (§§ 15, 22 e 23).

323. Por ser uma iniciativa de implementação complexa, foi dedicada especial atenção a fatores estruturais essenciais para o êxito das etapas previstas, especialmente as instâncias de governança e o financiamento do programa ICN.

324. Foram observados riscos quanto à comunicação das unidades internas do TSE às instâncias de governança competentes e em relação ao reflexo do cronograma previsto para as etapas da ICN nos documentos de planejamento, a exemplo do PDTIC do TSE (§§ 123-124). Outra instância relevante para o êxito da ICN, o CGICN não havia expedido parâmetros econômico-financeiros para a prestação de serviços de conferência de dados da BDICN ao setor privado (§ 83).

325. Já sobre o financiamento da ICN, identificou-se que o fundo instituído para sustentar a ICN nunca foi operacionalizado, especialmente pela interpretação de que comprometeria os limites de gastos da Justiça Eleitoral, em decorrência da Emenda Constitucional 95. Até o momento, com ressalva a pequeno aporte feito pelo Poder Executivo Federal, as despesas decorrentes do programa ICN estão sendo executadas por meio do orçamento do TSE, o que torna incerto o cronograma das etapas posteriores por eventual mudança de prioridade em gestões futuras da corte máxima eleitoral (§§ 89 e 143).

326. Diante da esperada demanda dos serviços da ICN pelos setores público e privado, o TSE optou por contratar o Serpro para ser o operador de TI do programa ICN. Sobre esse tema foi identificado que algumas estimativas relevantes do projeto básico não apresentavam memória de cálculo para fundamentar os quantitativos a serem contratados (§§ 90 e 126).

327. Espera-se que o operador de TI possa aperfeiçoar a atual limitada eficiência dos serviços da ICN, buscando resolver a insuficiente capacidade de processamento dos registros a serem incluídos ou conferidos na base, impactando sobretudo a fila de espera para identificação e o preocupante baixo índice de *match* observado em testes (§§ 220-224 e 228).

328. Do ponto de vista da gestão de TI, identificou-se que a gestão de incidentes precisa ser aprimorada, bem como adequar as soluções da ICN à exigência da LGPD em gerir o consentimento dos usuários nas operações que envolverem o setor privado (§§ 236-239).

329. Ainda sob o prisma técnico, provavelmente influenciado pela adoção de medidas prioritárias para o andamento do programa, ainda não foram amadurecidos os processos de atualização contínua das bases de dados a serem agregadas à ICN ou ainda a busca de outras bases biográficas complementares (§§ 186-188).

330. Outro desafio da ICN é incrementar a quantidade de pessoas registradas na BDICN, o que vem sendo feito por meio de convênios com órgãos de identificação. Sobre esse tema, observou-se a ausência de padronização dos processos pelos diversos órgãos que realizam coleta biométrica, bem como os riscos que a atual regra de priorização de atendimento pode ter sobre os estados que possuem menor quantidade de biometrias a serem disponibilizadas ao TSE mediante convênio (§§ 194 e 217).

331. Esses pontos resultaram na identificação de dezenove riscos ao andamento do programa

ICN, os quais foram encaminhados aos gestores.

332. Considera-se que o Risco R8 (base biométrica da ICN nos estados) foi aceito pelos gestores, por considerarem que as integrações a serem feitas entre a BDICN e bases de dados de outros entes federados compensam o risco de incremento da área de ataque a essas bases, com possíveis prejuízos a segurança dos dados da ICN. Salienta-se que o posicionamento da equipe é de que o compartilhamento da base de dados da ICN deveria ser evitado, por aumentar o risco à segurança dessas informações e por haver mecanismos alternativos mais seguros que possibilitam a consulta de informações pelos órgãos interessados.

333. O Risco R10 (mapeamento de vulneráveis) não foi considerado pelos gestores como um risco ao programa ICN, por envolver ações de base, notadamente mapear população vulnerável que não possui registro civil. Entretanto, no entender da equipe de fiscalização, trata-se de risco, pois esse problema pode dificultar o alcance de objetivo explícito na Lei 13.444/2017, no sentido de que a ICN deve atender a todos os brasileiros. Também não está claro se há ações planejadas para assegurar a coleta, além de dados biográficos, também de dados biométricos dessa população. Assim, é necessário a realização de procedimentos adicionais nas próximas etapas do acompanhamento para análise mais detalhada da questão, incluindo avaliação sobre a necessidade de inclusão de outros atores no tratamento do risco, como o Ministério da Cidadania.

334. Para os demais riscos, foram mencionadas as ações mitigatórias descritas no capítulo a seguir.

12 Medidas a serem adotadas para tratamento de riscos

335. Considerando os riscos apontados pela equipe de fiscalização, os gestores propuseram as seguintes medidas mitigatórias:

335.1. Para o Risco R1 (orçamentário e financeiro):

335.1.1. Acompanhamento da tramitação do PL 3.228/2021 (SG-PR);

335.1.2. Utilizar orçamento próprio para financiar as despesas oriundas do programa ICN até a operacionalização do Ficn (TSE);

335.2. Para o Risco R2 (Governança interna do TSE):

335.2.1. Revisão do manual de riscos e da estrutura das instâncias decisórias (TSE);

335.3. Para o Risco R3 (Orientações do CGICN):

335.3.1. Avaliação da execução contratual por equipe multidisciplinar (TSE);

335.4. Para o Risco R4 (Harmonização PDTIC/TSE com ações da ICN):

335.4.1. Publicação do Plano Estratégico para o período 2021-2026 (TSE);

335.4.2. Publicação do PDTIC 2021-2022 (TSE).

335.5. Para o Risco R5 (Composição dos preços do Serpro):

335.5.1. Acompanhamento do tema no âmbito do CGICN, com previsão para julho de 2022 (SG-PR e TSE);

335.6. Para o Risco R6 (Memória de cálculo):

335.6.1. 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);

335.6.2. Iniciar a produção em infraestrutura própria (volume subdimensionado) (TSE);

335.7. Para o Risco R7 (Priorização dos serviços da ICN):

335.7.1. Utilização dos serviços do Operador de TI (TSE);

335.7.2. Expansão da infraestrutura interna de TI (TSE);

335.8. Para o Risco R9 (Índice de match):

335.8.1. Atualização biométricas de pessoas repetidamente não autenticadas por meio do projeto BioEx ou por cadastramento na Justiça Eleitoral (TSE);

335.8.2. Prestação do serviço pelo operador de mercado (TSE);

335.8.3. Encaminhamento das conclusões da análise do fabricante da solução biométrica aos gestores do GOV.BR (TSE);

335.8.4. Realizar testes comparativos com diversas fontes de coleta e diferentes algoritmos (ME);

335.8.5. Aumento da base de usuários com biometria individualizada na ICN (ME);

335.8.6. Acordo de cooperação com a Febraban para avaliação pelos bancos dos serviços da ICN (ME);

335.9. Para o Risco R11 (Processo de identificação nos estados):

335.9.1. Adoção de novo modelo para coleta de dados pelos estados conveniados (TSE);

335.9.2. Projeto Manual ASIC (TSE);

335.10. Para o Risco R12 (Atualização da BDICN):

335.10.1. Integração dos dados do Sirc (TSE);

335.10.2. Integração dos dados do CRC (TSE);

335.10.3. Projeto gerenciador da BDICN (TSE);

335.11. Para o Risco R13 (Tempo de inserção no processo de identificação):

335.11.1. Expansão da infraestrutura de TI à disposição do sistema biométrico (TSE);

335.12. Para o Risco R14 (Gestão do consentimento):

335.12.1. Início de operação dos serviços ao setor privado ocorrerá apenas após a implantação do módulo (TSE);

335.13. Para o Risco R15 (Gestão de incidentes):

335.13.1. Mapeamento de processos/fluxo de atendimento de incidentes e requisições e de matriz de responsabilidade envolvendo os atores de suporte e sustentação (TSE);

As medidas mitigatórias apresentadas para tratamento dos riscos relacionados ao tema segurança da informação se encontram na peça 110.

336. Salienta-se que a implementação das medidas citadas será acompanhada nas demais etapas deste acompanhamento, em função do método de fiscalização adotado que pressupõe maior contato com os gestores, menor expedição de deliberações formais e, na medida do possível, acompanhamento das medidas adotadas pelos gestores para tratamento dos riscos.

337. Também é importante mencionar que a gestão dos riscos é uma disciplina dinâmica, podendo ocorrer que o programa ICN se depare com novos riscos a tratar, bem como que as medidas de tratamento dos riscos conhecidos não surtam os efeitos esperados. Por essa razão, riscos mencionados nesse relatório podem voltar a ser analisados, a exemplo dos riscos R1, R4 e R8, cujas seções de análise já mencionaram pontos de atenção a serem observados.

13 Proposta de encaminhamento

338. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

338.1. 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, trimestralmente, relatório resumido de andamento do cronograma de implantação do programa ICN, acompanhado dos seguintes anexos:

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

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

338.1.3. Atualização do *roadmap* do programa ICN.;

338.1.4. Atualização do estágio das ações do Plano de Ação do ACT 85/2020.

338.2. Deixar de expedir recomendações ao Tribunal Superior Eleitoral, à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao Ministério da Economia, com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315, de 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.

338.3. Nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de, em etapa oportuna deste acompanhamento a ser avaliada pela Sefti, serem realizados procedimentos específicos sobre a temática da ausência de registro civil de parcela significativa dos brasileiros, incluindo-se o Ministério da Cidadania como órgão formalmente fiscalizado.

338.4. Informar ao Tribunal Superior Eleitoral, à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao Ministério da Economia 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.

338.5. Encaminhar cópia do relatório da equipe de fiscalização, ao Tribunal Superior Eleitoral, à Secretaria-Geral da Presidência da República e ao Ministério da Economia.

É o Relatório.

ⁱ Nos termos Portaria Segecex 27/2016 (Manual de Acompanhamento), item 93, o relatório preliminar é enviado para comentários dos gestores. A equipe de fiscalização analisou as sugestões apresentadas no capítulo 0.

ⁱⁱ <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/conta-gov-br/conta-gov-br/>

ⁱⁱⁱ <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/conta-gov-br/saiba-mais-sobre-os-niveis-da-conta-govbr/saiba-mais-sobre-os-niveis-da-conta-govbr>

^{iv} <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-sedggme-n-2.154-de-23-de-fevereiro-de-2021-304916270>

^v A exemplo dos sistemas de pesquisa de informações biográficas, módulo de gestão da BDICN e o de gestão de consentimento;

^{vi} Essa resolução foi publicada após a versão preliminar do relatório, sendo sua ausência considerada na fundamentação dos riscos preliminares

^{vii} Em geral os efeitos apontados nos riscos foram potenciais. Nos casos em que se identificou que o risco já se materializou (efeito real), haverá destaque

^{viii} PROGRAMA DE TRABALHO: 02.126.0033.21CN.0001 - GESTÃO E MANUTENÇÃO DA IDENTIFICAÇÃO CIVIL NACIONAL - NACIONAL

^{ix} PROGRAMA DE TRABALHO: 02.126.0033.7832.0001 - IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE AUTOMAÇÃO DE IDENTIFICAÇÃO DO ELEITOR - NACIONAL

^x <https://loja.serpro.gov.br/datavalid>

^{xi} § 2º Terão preferência na prestação dos serviços de que trata o artigo 4º aqueles órgãos que compartilhem seus dados com o TSE para composição da base de dados da identificação civil nacional.

^{xii} <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2299492>

^{xiii} <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2021-11/3-milhoes-de-brasileiros-nao-tem-registro-civil-de-nascimento>

^{xiv} https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28

VOTO

Em apreciação, relatório de acompanhamento da implementação da Identificação Civil Nacional (ICN), prevista na Lei 13.444/2017, para o reconhecimento dos brasileiros, de forma a possibilitar o acesso do cidadão a serviços públicos e privados prestados na forma digital.

2. A presente fiscalização teve por objetivo acompanhar o programa ICN, instituído pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE para congregar os projetos e as iniciativas para sua implementação e de sua respectiva base de dados – BDICN, mediante a avaliação de riscos que possam causar o insucesso do programa, bem como a proposição de medidas mitigadoras a serem adotadas pelos gestores.

3. De forma inovadora nesta Corte de Contas, a fiscalização em análise buscou implementar uma forma de trabalho que permitisse uma atuação de caráter colaborativo entre a equipe de auditoria deste TCU e os gestores, a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão do mencionado programa.

4. Registro que esta iniciativa integra a estratégia de atuação do TCU no tema “desburocratização por meio da transformação digital”, de que cuidou o Acórdão 1.103/2019-TCU-Plenário, de minha relatoria.

5. A BDICN será uma base de dados única a ser formada a partir do cadastro de eleitores da Justiça Eleitoral e das bases de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc, da Central Nacional de Informações do Registro Civil - CRC Nacional, do Cadastro de Pessoa Física - CPF, bem como de outras informações e bases de dados complementares, a exemplo daquelas mantidas pelos institutos de identificação de estados e do Distrito Federal.

6. Entre os impactos positivos decorrentes da implantação da ICN espera-se: i) aumento da segurança de dados sensíveis do brasileiro; ii) diminuição de fraudes em programas governamentais, em instituições privadas, em entidades de classes e na identificação do cidadão; iii) apoio na identificação de cidadãos sem identidade conhecida/confirmada; iv) diminuição de custos para o cidadão e para os gestores públicos e privados; e v) integração de serviços públicos digitais.

7. Nos termos da Lei 13.444/2017, cabe ao TSE estabelecer cronograma das etapas de implementação da ICN e da coleta de informações biométricas, incumbindo ao Comitê Gestor da ICN – CGICN a coordenação e o gerenciamento dessas etapas.

8. Ainda como forma de garantir a interoperabilidade entre as diversas bases de dados que integrarão a ICN, foi celebrado o Acordo de Cooperação Técnica - ACT 85/2020 (peça 38) entre o TSE, a Secretaria-Geral da Presidência - SG-PR e o Ministério da Economia – ME, que deverá ser gerido, monitorado e controlado por um Comitê Executivo, com vistas a acompanhar a execução das metas fixadas no Plano de Trabalho anexo ao mencionado ACT (peça 38, p. 6-7), para as quais foram definidas 39 ações, das quais quatro foram concluídas até o momento.

9. No âmbito do ACT 85/2020, o papel do Poder Executivo assume relevância, porquanto é o que detém a gestão das bases de dados biométricas dos sistemas CPF e Sirc, além do principal serviço de autenticação a consumir os serviços da ICN, a plataforma GOV.BR (Decreto 8.936/2016), que proporciona ao usuário o acesso aos serviços públicos digitais por meio de um único identificador.

10. O programa ICN, instituído pelo TSE, é composto por sete grandes projetos, entre os quais, no atual estágio de andamento, destacam-se: Barramento de Serviços Biográficos e Biométricos – BSBB, que permitirá a validação ou a identificação de pessoa natural com base nos dados biométricos e biográficos (nome, filiação etc.) e Importação de Biometrias de Órgãos Externos – BioEx, que deverá incorporar pessoas naturais cadastradas em outras bases biométricas, além daquelas da Justiça Eleitoral.

11. Após a realização de mapeamento dos riscos envolvidos na implementação da ICN, bem como da definição das medidas mitigadoras, etapas realizadas de forma conjunta com os gestores do programa ICN, a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti pugna, em uníssono (peças 111 a 113), por que seja determinado ao TSE para que envie trimestralmente ao TCU relatório resumido de andamento do cronograma de implantação do programa ICN, bem como a expedição de determinação interna ao TCU para a realização de ações de controle sobre a temática da ausência de registro civil de parcela significativa dos brasileiros, incluindo a atuação do Ministério da Cidadania.

12. Passo a tratar dos principais riscos identificados, com base nas boas práticas de governança de políticas públicas, e das medidas a serem adotadas para mitigá-los, agrupados pelas seguintes áreas temáticas relacionadas à ICN: (i) governança, (ii) financiamento, (iii) processo de contratação do Serpro para sua operacionalização, (iv) insumos que ainda precisam ser providos para sua implantação; e (v) ICN como promotora da cidadania.

13. Algumas das medidas adotadas já estão em fase de implementação. Aquelas ainda em fase de previsão deverão ser objeto de acompanhamento por parte desta Corte em futuros trabalhos de fiscalização.

II

14. Na atual conformação da política pública relacionada à ICN, instituída pela Lei 13.444/2017, três são as instâncias de governança aplicáveis à sua implementação, conforme já apontado neste voto: o TSE, responsável por estabelecer cronograma das etapas de implementação da ICN e da coleta de informações biométricas; o Comitê Gestor da ICN – CGICN, que trata da coordenação e do gerenciamento dessas etapas; e o Comitê Executivo do ACT 85/2020, que acompanha a execução das metas fixadas no Plano de Trabalho anexo ao mencionado ACT.

15. Relativamente ao processo de governança sobre as ações para a implantação da ICN foram identificados os principais riscos a seguir mencionados, respectivos efeitos indesejados, alguns dos quais já foram observados (efeito real), e eventuais medidas adotadas:

i) incapacidade de implementação das orientações do CGICN quanto aos parâmetros econômico-financeiros orientativos para a prestação dos serviços de conferência biométrica ao setor privado, com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos: a) serviços da ICN prestados com preços elevados para o setor privado; b) remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial financeiro da ICN para beneficiar a sociedade em geral;

Medida adotada: elaboração e publicação da Resolução CGICN 7/2021 (peça 99), que definiu parâmetros econômico-financeiros, cabendo ao TSE implementá-los no andamento do contrato celebrado com o Serpro, de sorte que as receitas assim obtidas sejam utilizadas, entre outros, no custeio da infraestrutura de suporte da BDICN e da emissão do documento nacional de identificação – DNI.

ii) atuação falha de instâncias internas de governança do TSE relacionadas ao programa ICN ou falhas de comunicação entre elas, com a possibilidade de ocorrência do seguinte efeito: demora na identificação de riscos e na adoção de decisões críticas relativas à ICN pela instância adequada, ou ainda, atuação intempestiva da instância competente, com consequente atraso na disponibilização da ICN à sociedade (efeito real);

Medida adotada: o TSE tem implementado trabalho de melhoria da gestão de riscos institucionais, com revisão do manual de riscos e da estrutura das instâncias decisórias, a permitir o aprimoramento da comunicação entre a Comissão Técnica de Tecnologia da Informação - CTTI e as instâncias superiores no monitoramento e escalonamento de riscos da ICN.

iii) falhas de comunicação entre instâncias de governança, levando a não harmonização das

ações do Plano Diretor de TI – PDTIC 2021-2022 do TSE (peça 52) com as ações planejadas no âmbito do ACT (peça 73) ou no *roadmap* do programa ICN (peça 69), com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos: desperdício de recursos e atrasos na efetiva viabilização da solução da ICN para uso da sociedade;

Medida adotada: o TSE esclareceu que o seu Plano Estratégico 2021-2026 já prevê a adoção de objetivo estratégico relacionado à ampliação da prestação de serviços da ICN e que o PDTIC está sendo reavaliado para prever ações relacionadas à ICN, de sorte a contribuir para o alcance do mencionado objetivo estratégico.

III

16. Os recursos necessários ao financiamento das ações para a implementação da ICN são oriundos do Fundo da Identificação Civil Nacional – FICN, previsto no art. 6º da Lei 13.444/2017 e administrado pelo TSE, em observância às diretrizes fixadas pelo CGICN.

17. Integram tal fundo, entre outros, os recursos que lhes forem destinados no orçamento da União, o resultado das aplicações financeiras sobre as receitas diretamente arrecadas e a receita proveniente da prestação de serviço de conferência de dados.

18. Vale registrar que, com vistas a não comprometer o teto de gastos da Justiça Eleitoral fixado pela EC 95/2016 e garantir o aporte de recursos ao referido fundo, está em trâmite no Congresso Nacional o PL 3.228/2021 que altera a vinculação do FICN do TSE para o Poder Executivo.

19. Nos anos de 2019 e 2020, o Poder Executivo transferiu R\$ 21,9 milhões ao referido fundo, valor relativamente baixo quando comparado à dotação orçamentária total que o TSE destinou às ações da ICN no ano de 2021, no montante de R\$ 129,9 milhões.

20. A par de tal constatação, foi apontado o seguinte risco relacionado ao financiamento das ações da ICN: insuficiência de recursos financeiros/orçamentários para as ações de implementação da ICN, com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos, alguns dos quais já foram observados (efeito real): necessidade de utilização de recursos da Justiça Eleitoral, contrariando a Lei 13.444/2017 (efeito real); necessidade de negociações pontuais entre o TSE e outros atores para obtenção de recursos (efeito real); e adiamento, suspensão ou cancelamento da execução de ações planejadas, com consequente atraso na efetiva viabilização da ICN para uso da sociedade.

21. A medida apontada pelo TSE para mitigar tal risco refere-se à aprovação do PL 3.228/2021 que altera a vinculação do FICN do TSE para o Poder Executivo, que poderá garantir os aportes suficientes para financiamento das ações da ICN. Enquanto isso não acontece, o TSE deverá manter os aportes financeiros para fazer frente aos custos associados à implementação da ICN.

22. Conforme bem salientou a Sefti, a medida indicada não se mostra plenamente adequada para mitigar o risco relacionado à insuficiência de recursos financeiros, porquanto não existe garantia de que o mencionado PL 3.228/2021 seja aprovado num futuro próximo.

IV

23. A base de dados da ICN – BDICN terá o potencial de congrega uma quantidade significativa de informações de todos os brasileiros, passando a fazer parte da cadeia de serviços públicos essenciais, a justificar a escolha, pelo TSE, do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro como operador da BDICN, ao se avaliar as alternativas com melhor relação entre benefícios e riscos.

24. Chama a atenção a forma de remuneração do operador da BDICN. O valor anual estimado da contratação do Serpro monta em R\$ 72,2 milhões. A remuneração do Serpro, conforme apurado pela equipe de auditoria, dar-se-á pela retenção de parcela da receita obtida com os serviços oferecidos

ao setor privado, na medida em que 30% dessa receita deverá ser ressarcida ao TSE (peça 54, p. 8), percentual sujeito a revisões periódicas.

25. Em outras palavras, da receita do Serpro obtida pela prestação de serviços da ICN ao setor privado, 30% deverão ser repassados ao TSE, o que permitirá abater dos valores ordinários a serem pagos ao Serpro para prestação dos serviços da ICN ao setor público.

26. De fato, em consonância com as conclusões da Sefti, referido modelo seria compatível com a legislação desde que a receita obtida pelo TSE com esses serviços seja revertida ao FICN, conforme previsto no art. 6º, § 1º, III, da Lei 13.444/2017.

27. Como forma de evitar preços abusivos a serem cobrados pelo Serpro junto ao setor privado pelos serviços da ICN prestados, os valores de cobrança pretendidos deverão ser submetidos pelo TSE à avaliação pelo Comitê Gestor da ICN – CGICN, nos termos da Lei 13.444/2018, 5º, § 2º, II, ‘d’.

28. Foram identificados os seguintes riscos, respectivos efeitos indesejados, alguns dos quais já foram observados (efeito real) e eventuais medidas adotadas:

i) ausência de memórias de cálculo para estimativa dos quantitativos a serem contratados, com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos: a) definição de quantitativos subestimados ou superestimados; b) 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);

Medida adotada: o TSE informou que vai 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); e iniciar a produção em infraestrutura própria (volume subdimensionado).

ii) 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, com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos: a) dificuldades para o TSE verificar a razoabilidade do modelo de remuneração, no ato da contratação e durante a execução do contrato (efeito real); b) remuneração da empresa contratada de forma desproporcional aos seus custos e não aproveitamento do potencial financeiro da ICN para beneficiar a sociedade em geral;

Medida adotada: o TSE apontou que estavam sendo feitas alterações no projeto básico da contratação do Serpro e que esperava haver entendimento entre contratante e contratada para atendimento dos anseios da sociedade.

V

29. Fator crítico de qualquer base informacional é a implementação de estratégias que garantam a atualização contínua dos dados que a integram. Como já apontado neste voto, a BDICN é composta por bases de dados biográficas, com informações sobre o cidadão, a exemplo da base CPF, e biométricas, a exemplo da base da Justiça Eleitoral.

30. A esse respeito, a equipe de auditoria identificou o seguinte risco: não estabelecimento de processos para assegurar a atualização contínua da BDICN a partir das bases de dados originais, cujos principais efeitos possíveis estão relacionados à desatualização das informações constantes na base de dados da ICN e à ocorrência de falhas nas consultas aos dados biográficos da ICN e nos serviços que dependam dessas consultas.

31. Como medida a mitigar o risco apontado o TSE esclareceu que há iniciativas para promover a integração dos dados das bases CRC e Sirc com a ICN, sem, contudo, ter feito menção à integração da base CPF.

32. Dada a relevância do tema para o sucesso na implantação da ICN, o processo de integração dessas bases de dados à BDICN deverá ser objeto de avaliação nos próximos acompanhamentos.

VI

33. O TSE deixou assente a dificuldade em prover os setores público e privado com os serviços da ICN, mediante a utilização de sua própria estrutura de TI, razão pela qual teve que contratar o Serpro como empresa operadora.

34. Dada essa limitação, a Corte Superior Eleitoral previu a hipótese de tratamento diferenciado aos órgãos públicos que fornecem registros biométricos para incremento da BDICN. Conforme disposição do art. 5º, § 2º, da Resolução TSE 23.656/2021, esses órgãos terão preferência de acesso à BDICN em relação aos demais, como forma de recompensar o fornecimento de dados.

35. Ademais, no PL 3.228/2021, existe a previsão de replicação dos dados biométricos da BDICN em cada ente federativo, o que pode comprometer a segurança dessas informações a comprometer a confiabilidade da base de dados.

36. Assim, foram identificados dois riscos relacionados à utilização da ICN por órgãos e entes públicos:

i) aplicação de regras de priorização ou de limites nos serviços de conferência da ICN prestados a órgãos públicos, com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos: a) dificuldades de acesso a serviços da ICN por órgãos públicos de estados não conveniados; b) não atendimento pleno às prescrições da Lei 13.444/2017, que pretende identificar o brasileiro, oferecendo acesso gratuito aos órgãos públicos;

Medida adotada: o TSE esclareceu que a contratação do operador de TI aumentará a capacidade de atendimento dos serviços da ICN, bem como que está em curso a expansão da infraestrutura tecnológica necessária para suportar as validações de dados biométricos que serão requisitadas.

ii) inclusão do § 1º-A no art. 3º da Lei 13.444/2017, em face do PL 3.228/202, com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos: a) 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); b) eventual vazamento desses dados, bem como prejuízo incomensurável na confiabilidade e credibilidade da solução.

37. Acerca do risco mencionado no item “ii” acima, a Secretaria-Geral da Presidência – SG-PR, que propôs a alteração legislativa, ao entender que os benefícios que a referida integração irá gerar superam os riscos de eventuais ataques, adotou postura de aceitação da ocorrência do risco.

38. Dada a relevância dessa questão da segurança, decorrente da replicação dos dados biométricos da BDICN em bases de dados estaduais, ela deverá ser objeto de análise e verificação nos próximos acompanhamentos realizados pelo TCU.

VII

39. A equipe de auditoria também procurou avaliar a eficiência dos serviços de identificação, quando se inclui uma nova pessoa na base de dados biométrica, a exigir uma comparação com todos os registros que já constam da referida base, e autenticação, quando a biometria de alguém é comparada com aquela da pessoa que ela diz ser.

40. Entre agosto e novembro de 2021 foram realizados testes em operações de autenticação, quando foram detectados baixos índices de confirmação (*match*), tanto na comparação facial, 60% de *match*, quanto na comparação digital, 87% de *match*.

41. Os principais riscos relacionados à mencionada eficiência estão a seguir elencados:
- i) baixo índice de confirmação (*match*) nas validações biométrica, com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos: a) recusa na utilização de serviços públicos que utilizem essas formas de autenticação ou descrédito do usuário na solução; b) aumento da utilização de canais de atendimento presencial e uso de meios de suporte ao usuário;

Medida adotada: o TSE tem monitorado o índice de *match* para identificar as causas das falhas de confirmação, com vistas a adotar as medidas pertinentes, a exemplo da atualização de biometrias que estejam apresentando falha na autenticação, por meio do projeto BioEx ou por recadastramento na Justiça Eleitoral.

- ii) insuficiente capacidade de processamento biométrico para inserção/atualização de biometria, com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos: a) tempo extenso para inserção de uma nova pessoa na BDICN; b) atraso no acesso a serviços públicos e benefícios sociais, bem como possível exploração de identificação falsa pelo tempo necessário até o processamento;

Medida adotada: o TSE considera que o processo de expansão da infraestrutura à disposição do sistema biométrico será suficiente para trazer a fila de inserção do serviço de individualização a patamares adequados às necessidades de negócio.

42. Com relação à gestão de TI da ICN, a utilização do serviço de conferência de identidade pelo setor privado deverá ser precedida da implantação do módulo de gestão do consentimento, mediante o qual permitirá que o usuário obtenha informação sobre quais entidades privadas utilizaram seus dados, inclusive com a possibilidade de revogar consentimentos feitos, nos termos do que prescreve a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, Lei 13.709/2018.

43. Nesse sentido, a equipe de auditoria identificou o risco relacionado ao 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, cujos principais efeitos são: a) uso não autorizado de dados pessoais ou fraudes relacionadas à utilização dos dados, assim como baixa transparência aos usuários; e b) diminuição da confiança da sociedade na solução ICN e descumprimento de comandos da LGPD.

44. Acerca do risco apontado, o TSE esclareceu que a nova versão do projeto básico que fundamenta a contratação do operador de TI (peça 65, p. 14) prevê que o início da operação dos serviços ao setor privado ocorrerá apenas após a implantação do módulo de gestão de consentimento.

VIII

45. Um dos maiores desafios da implementação da ICN é garantir a inclusão social de mais de três milhões de brasileiros que não possuem certidão de nascimento, trazendo suas informações biográficas e biométricas para sua base de dados.

46. Quanto a esse aspecto, salta aos olhos a constatação da equipe da Sefti de que não foi detectada medida alguma, entre aquelas planejadas para a implementação da ICN, para mapear e incluir as informações desses brasileiros na BDICN.

47. A par de tal achado, foi identificado o risco relacionado ao não mapeamento dos quantitativos e características de grupos sociais que eventualmente não estejam registrados nas bases de dados previstas para alimentar a ICN, com a possibilidade de ocorrência dos seguintes efeitos: a) não planejamento de iniciativas e metas específicas para alcançar esse público; b) não alcance do objetivo explícito na Lei 13.444/2017 de que a ICN deve “identificar o brasileiro em suas relações com a sociedade e com os órgãos e entidades governamentais e privados”.

48. Acerca do risco acima apontado, o TSE não o reconhece como tal, porquanto considera que conseguirá incluir na BDICN todos os que possuem identificação, seja pela Justiça Eleitoral, seja

pelos institutos de identificação. Já a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia – SGD/ME apontou como medida mitigadora o fato de a plataforma GOV.BR permitir outras formas de identificação como alternativa a todos os brasileiros que possuem CPF cadastrado na RFB.

49. A justificativa apontada pelo TSE e a ação mitigadora indicada pela SGD/ME não enfrentam, de fato, o risco ora levantado pela equipe de auditoria. Estamos aqui a nos referir a uma multidão que não possui o registro civil de nascimento, passível de realização de forma gratuita pelos cartórios de registro civil.

50. É premente que a iniciativa ICN preveja ações de busca ativa dessa população, ações estas que, a meu sentir, não compete ao TSE por fugir de suas atribuições, mas, essencialmente, ao Ministério da Cidadania, órgão que não integrou o presente levantamento.

51. Por tais razões, anuo à proposta da Sefti para a expedição de determinação para a realização de futuras ações de controle sobre a temática da ausência de registro civil de parcela significativa dos brasileiros, incluindo a atuação do Ministério da Cidadania.

52. Em adição, adiro, na íntegra, às conclusões da unidade técnica com relação ao tópico de “Segurança da Informação do Programa ICN”, elaborado em documento específico classificado como sigiloso (peça 110). Deixo de trazer comentários adicionais sobre a questão neste voto para que o sigilo imposto ao referido documento não comprometa a desejável publicidade que se quer dar ao presente trabalho, com ampla divulgação dos seus resultados.

IX

53. Louvo o presente trabalho da Sefti, pela importância das ações que ele revela e que são fundamentais para a implantação da ICN.

54. Não tenho receio em afirmar que estamos presenciando uma verdadeira revolução informacional na identificação dos cidadãos brasileiros. Gestada por anos, finalmente, em 2017, mediante a Lei 13.444, a iniciativa da ICN foi materializada no cenário nacional, tratada como política pública, com a especificação de atribuições para os diversos níveis de atuação, desde os responsáveis pela formulação das estratégias de implementação, até aqueles que devem proceder de forma mais operacional, na execução dessas ações, com a especificação, inclusive, das fontes de financiamento a integrar o fundo associado à iniciativa.

55. O presente trabalho conduzido pela Sefti coloca o TCU como efetivo parceiro nesse importante processo de implementação da ICN. Com este trabalho, como seria de praxe, não se buscou a identificação de eventuais irregularidades ou inconformidades nem de culpados por ações ou omissões não condizentes com a efetiva implantação da iniciativa, mas foi adotada uma postura de identificação conjunta de problemas e riscos, com a busca de solução em parceria com os gestores.

56. E não poderia ser diferente. Estamos diante de uma nova forma de se utilizar a tecnologia para identificação dos cidadãos brasileiros e como tudo o que é novo, sofre forte influência da incerteza, dada a necessidade de se romper barreiras próprias da forma usual utilizada para a identificação do brasileiro.

57. Assim, dado o caráter inovador do presente acompanhamento, com maior proximidade do gestor, pugno por que sejam aprovadas as premissas que devem nortear as próximas etapas deste acompanhamento, nos termos do que foi proposto pela Sefti no item 295 do relatório de auditoria (peça 111, p. 48-49).

58. Quanto à ICN propriamente dita, muitos serão os benefícios de sua implantação. A meu sentir, o principal deles é seu aspecto inclusivo, de trazer para a luz uma leva de cidadãos que hoje não são enxergados pelo poder público, vivendo literalmente à margem da sociedade e fora do alcance das políticas públicas, a promover verdadeira transformação dessas pessoas em cidadãos, detentores de direitos e obrigações.

59. Estimativas do IBGE de 2015 indicavam a existência de mais de três milhões de pessoas sem o registro de nascimento no país. São brasileiros que, se não tiverem suas informações trazidas para as bases de dados da ICN, não poderão usufruir dos benefícios de sua implantação.
60. Outro benefício que eu não poderia deixar de mencionar está relacionado à mitigação de fraudes na execução de políticas públicas que alcançam diretamente a população, em especial, aquelas pessoas em situação de vulnerabilidade.
61. A identificação mais precisa do brasileiro nessa situação permitirá que os resultados dessas iniciativas governamentais, de fato, sejam a ele destinados, ao tempo em que afastará de sua incidência aqueles cidadãos que não se enquadrem nos critérios de elegibilidade, cuja avaliação dependente, entre outros, de sua plena identificação.
62. Por óbvio que não caminhamos em chão de flores. Vários foram os riscos identificados que podem impactar negativamente na implementação da ICN. Riscos que não podem ser ignorados.
63. Trouxeram-me preocupação, especificamente, três dos dezenove riscos identificados.
64. O primeiro deles refere-se ao não mapeamento de vulneráveis com vistas a incluir suas informações na base de dados da ICN, de sorte que a eles também sejam estendidos os benefícios da implantação da iniciativa. Trata-se de uma população esquecida pelo Poder Público e que, com a iniciativa da ICN, temos a oportunidade de trazê-la ao alcance de políticas públicas.
65. O segundo está relacionado ao atual modelo de financiamento da iniciativa da ICN. Não vejo como ser sustentável, no tempo, a dependência dessa iniciativa de recursos orçamentários do TSE, porquanto a alocação de recursos à Corte Superior Eleitoral sofre a sazonalidade própria dos pleitos eleitorais que ela precisa garantir a execução dentro da lisura e da justiça que o processo requer.
66. Quero dizer com isso que, em épocas de eleições, o risco de que os recursos orçamentários da Justiça Eleitoral alocados para a iniciativa da ICN sofram significativas reduções existe e é preocupante, por poder comprometer sua efetiva implementação.
67. Nesse sentido, a aprovação do PL 3.228/2021 que tramita no Congresso Nacional e que altera a vinculação do FICN do TSE para o Poder Executivo é medida urgente e necessária para não comprometer a implementação da ICN.
68. Por fim, outro risco que chamou minha atenção é o não estabelecimento de processos para assegurar a atualização contínua da BDICN a partir das bases de dados originais, o que pode gerar a desatualização das informações constantes na base de dados da ICN e a ocorrência de falhas nas consultas aos seus dados biográficos.
69. Mesmo a medida mitigadora apontada pelo TSE não se mostra suficiente, uma vez que busca garantir a integração das bases Sirc e CRC com a ICN, sem mencionar uma das bases de dados mais relevantes em termos de alcance populacional, a base de CPF da Receita Federal do Brasil.
70. Entendo que a importância do tema ora tratado requer um acompanhamento contínuo por parte desta Corte de Contas, sempre com o espírito colaborativo, como já fiz questão de frisar. Por tal razão, julgo caber determinação à Sefti para que promova acompanhamentos periódicos do programa de implementação da ICN.
71. Registro, por fim, minha satisfação em poder ser o relator de tema tão relevante para o nosso País, oportunidade em que reconheço, mesmo diante das dificuldades apontadas neste trabalho, a importância das ações do TSE, da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério da Economia na condução da iniciativa da ICN.
72. Não poderia, por fim, deixar de parabenizar toda a equipe da Sefti pelos resultados apresentados na presente fiscalização.



Com essas considerações, voto para que o Tribunal aprove a minuta de Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de junho de 2022.

Ministro VITAL DO RÊGO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1453/2022 – TCU – Plenário

1. Processo TC 027.957/2021-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos: Ministério da Economia – ME; Secretaria-Geral da Presidência da República – SG-PR; Tribunal Superior Eleitoral – TSE.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento da implementação da Identificação Civil Nacional (ICN), prevista na Lei 13.444/2017, no reconhecimento dos brasileiros, 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 de Plenário e diante das razões expostas pelo Relator, em:

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

9.1.1. cópias das novas atas das reuniões das instâncias Comissão Diretiva de Tecnologia da Informação – CDTI e Comissão Técnica de Tecnologia da Informação – CTTI, ambas do TSE, que tratem de tema afetos à ICN;

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

9.1.3. atualização do *roadmap* do programa ICN;

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

9.2. aprovar as premissas que devem nortear as próximas etapas deste acompanhamento, nos termos do que foi proposto pela Sefti no item 295 do relatório de auditoria (peça 111, p. 48-49);

9.3. determinar à Sefti que:

9.3.1. planeje e realize futuras ações de controle sobre a temática da ausência de registro civil de parcela significativa dos brasileiros, incluindo a atuação do Ministério da Cidadania;

9.3.2. promova acompanhamentos periódicos do programa de implementação da ICN;

9.4. notificar o Tribunal Superior Eleitoral, a Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério da Economia da presente decisão.

10. Ata nº 23/2022 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/6/2022 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1453-23/22-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Bruno Dantas, Vital do Rêgo (Relator) e Antonio Anastasia.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

VITAL DO RÊGO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral