

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 031.158/2020-0

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Economia; Ministério da Infraestrutura; Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO. AÇÕES ESTRUTURANTES DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL. PLATAFORMAS DE COMPARTILHAMENTO DE DADOS. CONECTA. ATUAÇÃO DO ÓRGÃO CENTRAL. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo o relatório da equipe de fiscalização da Sefti (peça 87) e que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade técnica (peças 88-89):

“1. Introdução

1. Trata-se de fiscalização do tipo acompanhamento, conforme previsto no art. 241, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (RITCU) e no art. 1º da Portaria-Segecex 27/2016.

1.1. Identificação simplificada do objeto de auditoria

2. O objeto avaliado neste acompanhamento se refere ao uso e a gestão de plataformas de compartilhamento de dados colocadas à disposição dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal (APF) em prol da transformação digital de serviços públicos.

1.2. Antecedentes

3. O Acórdão 1.469/2017-TCU-Plenário (TC 010.638/2016-4, Rel. Min. Benjamin Zymler) recomendou à Casa Civil da Presidência da República que adotasse medidas para (grifos não constam do original):

(...)

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

4. Em consequência, a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME), na qualidade de órgão central do Sisp (Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação), tem sido o órgão responsável pela implementação de diversas iniciativas que buscam induzir, de forma sistêmica, o aprimoramento da infraestrutura de Tecnologia da Informação na APF.

5. Posteriormente, o Relatório que deu origem ao Acórdão 1.103/2019-TCU-Plenário (TC 023.283/2018-1, Rel. Min. Vital do Rego), identificou a lentidão na implementação das iniciativas de desburocratização com o uso da transformação digital e considerou que questões relativas ao compartilhamento intragovernamental de dados, dentre outras, são um desafio que a APF enfrenta para promover a desburocratização de seus serviços públicos (peça 67, p. 46).

6. Com base nesse diagnóstico, no relatório que embasou aquele acórdão, propôs-se uma estratégia de atuação do TCU, com o objetivo de (peça 67, p. 45) induzir os órgãos responsáveis a conduzir esforços

de desburocratização para que serviços públicos sejam prestados, predominantemente, na forma digital, de modo a universalizar o acesso e a prover atendimento mais simples e rápido das necessidades dos usuários, com redução dos custos envolvidos para o Estado e para os usuários.

7. No âmbito dessa estratégia, foram previstos trabalhos sob coordenação da Secretaria de Fiscalização de TI (Sefti) para avaliar ações de suporte à desburocratização, entre os quais fiscalização já concluída que avaliou os riscos da implementação da Plataforma de Cidadania Digital (PCD), iniciativa desenvolvida pela SGD/ME para oferecer aos órgãos e entidades da APF mecanismo unificado de oferta de serviços públicos digitais (Acórdão 3.145/2020 – TCU – Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz).

8. Como resultado dessa fiscalização, que também retratou o grau de digitalização dos serviços públicos até então, constatou-se que, embora traga ganhos para o usuário, a digitalização em curso, em muitos casos, ainda exige a presença do cidadão em algumas etapas. Além disso, os serviços digitalizados, em regra, não possuem integração com outros serviços ou interoperabilidade com as bases de dados do governo, de forma que não podem ser considerados efetivamente transformados digitalmente.

9. Com foco nessa última constatação, e dando continuidade à avaliação de iniciativas de suporte à desburocratização, avalia-se, nesta fiscalização, como o uso e a gestão de plataformas de compartilhamento de dados colocadas à disposição dos órgãos e das entidades da APF pode contribuir para o aperfeiçoamento e a modernização do Estado por meio do uso da Tecnologia da Informação, em linha com o Plano Estratégico do TCU 2019-2025, em seu objetivo 48 (Contribuir para a transformação digital do país).

1.3. Objetivos e escopo do acompanhamento

10. Como parte do ciclo de acompanhamentos previstos em estratégia do TCU, que inicialmente analisou a PCD, neste trabalho optou-se pela avaliação do uso de plataformas de compartilhamento para promover a troca automática e segura de informações entre os sistemas da APF para que o cidadão não tenha que reapresentar informações que o governo já possui, direito garantido pela Lei 13.726/2018. Dentro deste escopo, o foco é a iniciativa estruturante “Conecta gov.br”, ou apenas “Conecta”, que é um programa conduzido pela SGD/ME que dá suporte ao uso de plataformas de compartilhamento, no âmbito do processo de transformação digital dos serviços públicos.

11. Dessa forma, o objetivo geral deste acompanhamento é avaliar quais são os riscos envolvidos na implementação de plataformas de compartilhamento de dados pelo governo federal, com foco no programa Conecta e na capacidade de essa iniciativa conduzir a benefícios efetivos para a sociedade como um todo.

12. Por conseguinte, o acompanhamento teve por objetivo específico avaliar as eventuais dificuldades relacionadas à adesão dos órgãos do Sisp ao Conecta e ao suporte da iniciativa pelo órgão central, a SGD/ME. Subsidiariamente, para permitir uma análise mais abrangente da questão da integração e interoperabilidade dos serviços públicos, também foram estudadas outras iniciativas além do Conecta.

13. Para cumprir os objetivos definidos para o presente trabalho, foram elaboradas três questões de auditoria, as quais são descritas a seguir e detalhadas na Matriz de Planejamento constante do Apêndice I deste relatório:

13.1 Questão 1: Quais são as dificuldades que o órgão central tem para suportar a iniciativa que podem comprometer a sua efetividade?

13.2 Questão 2: Quais são as limitações no desenho da iniciativa que podem comprometer a sua efetividade?

13.3 Questão 3: Como está a evolução e quais são dificuldades de implementação de casos de usos relevantes (do ponto de vista do cidadão) que utilizam a iniciativa (Conecta)?

14. O volume de recursos fiscalizados é estimado em R\$ 7,825 milhões, considerando-se apenas o orçamento para as ações de implementação do Conecta no ano de 2020, em valores empenhados (peça 62).

15. Espera-se, como resultado deste acompanhamento que os agentes interessados, especialmente a SGD/ME, a Seme/SG-PR e os órgãos setoriais fiscalizados, tenham uma visão geral da atual situação, bem como que as medidas propostas possam contribuir para a melhoria no ritmo de implementação de interoperabilidade entre os serviços públicos digitais já disponíveis no portal gov.br, superando as dificuldades identificadas, para que os serviços sejam disponibilizados à sociedade com tempestividade e efetividade.

1.4. Critérios

16. O presente trabalho utilizou como critérios tanto a legislação atual, sobretudo àquelas relacionadas à transformação digital, integração de serviços e interoperabilidade de dados (detalhadas no Apêndice II deste relatório), quanto referenciais relacionados a gestão e governança de TI produzidos por organizações nacionais e internacionais, basicamente o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI), elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), e o Framework de Interoperabilidade Europeu (EIF). Entre as normas em vigor pertinentes ao assunto, destacam-se:

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

16.2 Lei 13.444/2017: Identificação Civil Nacional, estabeleceu que o poder público deverá oferecer mecanismos de cruzamento de dados a partir do número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) para verificação de requisitos de elegibilidade para concessão e manutenção de benefícios sociais;

16.3 Lei 13.460/2017: dispõe sobre os direitos dos usuários de serviços públicos;

16.4 Lei 13.709/2018: Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD);

16.5 Lei 13.726/2018: Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação;

16.6 Decreto 8.936/2016: institui a Plataforma de Cidadania Digital (PCD);

16.7 Decreto 10.046/2019: Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados;

16.8 Decreto 10.332/2020: Estratégia de Governo Digital (2020-2022);

17. Além da legislação utilizada como critérios para balizar o presente trabalho, também foi utilizada jurisprudência do TCU que contém deliberações relacionadas ao tema, como o Acórdão 1.469/2017–TCU–Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), sobre Governo Digital, o Acórdão 1.486/2019 –TCU–Plenário (Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa), sobre o aprimoramento do compartilhamento de dados na Administração Pública Federal, e também o Acórdão 3.145/2020–TCU–Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), sobre os riscos envolvidos na implementação das iniciativas estruturantes de transformação digital pelo governo federal, com foco na Plataforma de Cidadania Digital.

18. Ademais, também foram utilizados outros critérios, como estudos de organizações internacionais relacionados a Governo Digital e à gestão de TI, como o Framework de Interoperabilidade Europeu (EIF).

1.5. Metodologia

19. Durante a realização deste trabalho, foram seguidas as normas institucionais que tratam das fiscalizações no âmbito do TCU, em especial os documentos intitulados “Normas de Auditoria do TCU (NAT)”, aprovada por meio da Portaria - TCU 280/2010 e posteriormente alterada pelas Portarias 168/2011 e 185/2020, ambas do TCU, bem como o “Manual de Acompanhamento”, aprovado pela Portaria - Segecex 27/2016, e, subsidiariamente, o “Manual de Auditoria Operacional”, aprovado pela Portaria - Segecex 18/2020.

20. Para avaliar as práticas adotadas pelo órgão central do Sisp na condução do Conecta, foi realizada análise de documentos relacionados a orçamento, contratações, instrumentos de acompanhamento e controle e resultados obtidos com a implementação das plataformas de compartilhamento, assim como também foram realizadas entrevistas com os gestores responsáveis pela implementação da iniciativa.

21. Nos órgãos setoriais, a avaliação das eventuais dificuldades para adesão ao Conecta se deu por meio de entrevistas com os gestores que participaram do esforço de implementação de integrações durante as ondas de digitalização de serviços, previstas nos Planos de Transformação Digital (PTD) dos órgãos (também referenciados como “planos digitais” neste relatório) e que tiveram a oportunidade de interagir com o órgão central ao longo do processo.

22. Esses órgãos foram selecionados a partir de entrevistas com a equipe do Departamento de Governança de Dados e Informações (DEDGI), da SGD, a qual detém, entre suas atribuições, a de realizar o diagnóstico de necessidades de interoperabilidade previstas nos Planos de Transformação Digital (PTD), em conjunto com os órgãos setoriais do Sisp, além de fazer a gestão e monitoramento da implementação das integrações previstas nos planos, e, portanto, tem conhecimento tanto sobre dificuldades comuns como sobre problemas específicos, além de conhecer boas práticas adotadas pelos órgãos na integração de serviços ao Conecta.

23. Com base nas informações colhidas junto à DEDGI/SGD, foram selecionados o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), notadamente em face das dificuldades na priorização de integrações, problema comum a vários órgãos, e o Ministério da Infraestrutura (Minfra), visto que possui mecanismos de gestão de consumo de dados das integrações dos seus sistemas por meio de APIs, incluindo painel de acompanhamento, boa prática que poderia ser replicada por outros órgãos do Sisp.

24. Além disso, os órgãos escolhidos também compartilham com outros órgãos dificuldades de obtenção de acesso a dados sigilosos, para fins de análise e concessão de benefícios previstos em políticas públicas, como também apresentam problemas específicos para intercâmbio de dados, que poderiam ser resolvidos, ou pelo menos mitigados de forma mais tempestiva, com a atuação deste Tribunal.

25. Para levantar aspectos técnicos, riscos de provimento e possíveis limitações no desenho das iniciativas de compartilhamento, também foram entrevistados gestores e técnicos das principais empresas públicas de TI do Governo Federal, Serpro (Serviço Federal de Processamento de Dados) e Dataprev (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência), que custodiam as bases de dados governamentais mais demandadas, além de prover e dar suporte a ferramentas de conectividade a essas bases, como a *Application Programming Interface*, em inglês, ou apenas API, que consiste de bibliotecas de funções a banco de dados, em que o titular do banco de dados disponibiliza um conjunto de rotinas para que aplicações possam fazer uso desses dados.

26. Essas empresas detêm contratos com a SGD/ME, para oferecer e dar suporte a serviços centralizados de conectividade aos órgãos do Sisp, como também contratos específicos com esses órgãos para prover serviços de compartilhamento das bases de dados por elas custodiadas.

27. Por fim, em 18/2/2021, foi realizada uma reunião com a SGD/ME para apresentar e explicar a Matriz de Achados preliminar, a qual foi enviada para comentários dos seus gestores no dia seguinte (peça 68). As considerações apresentadas foram incorporadas à versão final (Apêndice I), de acordo com a análise realizada na seção 4 deste relatório.

1.6. Organização do relatório

28. O relatório está organizado em 6 capítulos: 1. Introdução, 2. Visão Geral, 3. Riscos relacionados à implementação das Plataformas de Compartilhamento de Dados, 4. Análise do Comentários dos Gestores, 5. Conclusão e 6. Proposta de Encaminhamento, e possui 4 Apêndices.

1.7. Declaração de conformidade e restrições

29. A fiscalização foi conduzida de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) e com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal, que está alinhado às Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Issai), emitidas pela Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai). Nenhuma restrição significativa foi imposta aos exames.

2. Visão Geral

30. O presente trabalho dá continuidade ao acompanhamento da implementação de iniciativas estruturantes para transformação digital da APF, que inicialmente avaliou a Plataforma de Cidadania

Digital (PCD), regulamentada pelo Decreto 8.936/2016, que foi objeto do Acórdão 3.145/2020–TCU – Plenário, Min. Aroldo Cedraz (TC 036.673/2019-6).

31. Naquela assentada, consignou-se que, a despeito de importantes resultados alcançados com a implementação de plataforma unificada para oferta de serviços públicos digitais e com a digitalização de serviços propriamente dita, outros requisitos ainda precisam ser contemplados para promover uma verdadeira transformação digital dos serviços, caso contrário há risco de que não sejam efetivamente atendidas as demandas do cidadão, com economia de tempo e redução de custos, comprometendo, portanto, a qualidade da prestação dos serviços públicos, conforme excerto do relatório da equipe de fiscalização (peça 69, p. 22, parágrafo 149):

(...) iniciativas desburocratizantes e sistêmicas como a PCD podem naufragar caso os objetivos e os conceitos não estejam bem claros para a administração superior de cada um dos órgãos que compõe o governo federal, quais sejam, o foco no usuário, nos resultados e na qualidade da prestação do serviço na ponta, **utilizando a TI como ferramenta de integração e compartilhamento de dados** para um fluxo de atendimento contínuo e uniforme por todos os órgãos, como se o Estado fosse um só. (grifo nosso)

32. Como destacado, a integração de serviços públicos e o compartilhamento das bases de dados governamentais é requisito indispensável para permitir efetiva fruição desses serviços. Na prática, visa, entre outros objetivos, evitar o deslocamento dos cidadãos de órgão em órgão público para juntar documentos e certidões para obterem o serviço que desejam, quando essas informações já constam das bases de dados de órgãos de alguma das esferas governamentais.

33. Um exemplo do impacto deste tipo de integração é a emissão do passaporte, simplificado a partir do intercâmbio eletrônico de informações de quitações eleitoral e militar, dispensando a apresentação, por parte do cidadão, de documentos físicos com informações que o próprio governo já possui.

34. Outro exemplo é a concessão do benefício Passe Livre Federal, que oferece transporte interestadual gratuito para pessoas com deficiência. A partir da integração entre os sistemas, os cidadãos com deficiência que já recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC) não precisam apresentar novamente ao governo sua situação de renda e a comprovação de deficiência para ter direito ao passe livre, pois essas informações já foram prestadas anteriormente.

35. Nesse sentido, observa-se que a vedação da exigência de documentos com informações que o Estado já dispõe já é prevista na legislação vigente no Brasil, como, por exemplo, o §º 3º, do art. 3º, da Lei 13.726/2018ⁱ, que racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

Os órgãos e entidades integrantes de Poder da União, de Estado, do Distrito Federal ou de Município não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder (...)

36. E ainda, como previsto no art. 2º, do Decreto 9.094/2017ⁱⁱ, para a esfera federal:

Exceto se houver disposição legal em contrário, os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal que necessitarem de documentos comprobatórios de regularidade da situação de usuários dos serviços públicos, de atestados, de certidões ou de outros documentos comprobatórios que constem em base de dados oficial da administração pública federal deverão obtê-los diretamente do órgão ou da entidade responsável pela base de dados, nos termos do disposto no Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, e não poderão exigí-los dos usuários dos serviços públicos.

37. No entanto, a despeito das vedações legais, a apresentação de documentos pelo cidadão para requerer serviços públicos ainda é uma exigência excessiva e recorrente, como ilustrado no gráfico abaixo, que relaciona os dez documentos mais demandados do cidadão para requerer serviços públicos catalogados no portal gov.br, que, até a conclusão deste relatório, relacionava 4.217 serviçosⁱⁱⁱ. Como se observa, a Carteira de Identidade (ou RG), documento mais demandado, deve ser apresentado para requerimento de 1.350 serviços, o Cadastro de Pessoas Física (CPF), para 1.160 serviços, e assim, respectivamente. Interessante observar que o total de documentos solicitados por todos os serviços catalogados pode chegar a mais de mil, dependendo do critério adotado^{iv}.

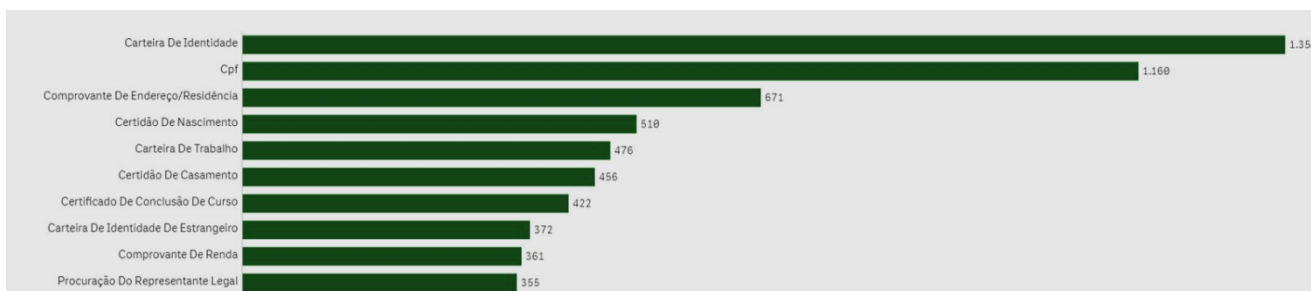


Figura 1 - Documentos mais demandados por serviços públicos (2020)

Fonte: SGD/ME – Resposta ao Ofício de Requisição 5-455/2020-Sefti (peça 31, p. 6)

38. Sobre essa questão, é pertinente resgatar trecho do relatório do Acórdão que embasou a presente estratégia de fiscalização de transformação digital (TD) dos serviços públicos (Acórdão 1.103/2019 – TCU – Plenário, Min. Vital do Rego), ao tratar da vedação da exigência de documentos com informações que o Estado já dispõe (peça 67, p. 21, item 4.2.2):

139. A legislação relativa a esse aspecto combate o excesso de papelório, diminuindo as dificuldades no atendimento aos usuários. Além disso (...) a excessiva exigência de prova documental constitui um dos entraves à pronta solução dos assuntos que tramitam nos órgãos da Administração Federal e as despesas com a obtenção de documentos oneram mais pesadamente as classes menos favorecidas.

140. Nesse contexto, cumpre registrar que o governo da Estônia adotou a regra “apenas uma vez” (*just once*, em inglês), por meio da qual, se o Estado já tem os dados de identificação, endereço, telefone etc. do usuário em seus sistemas, não é necessário redigitá-los para solicitar serviços diferentes, produzindo uma economia de tempo significativa (...).

39. Dessa forma, observa-se que o Brasil atualmente dispõe de um marco legal que coíbe a exigência excessiva de documentos do cidadão com informações de que o Estado já dispõe – como se verá em mais detalhes a seguir –, todavia a implementação da regra em que o cidadão apresente “apenas uma vez” seus dados para requerer serviços públicos, característica de governos que se encontram em estágio mais avançado de transformação digital de seus serviços, ainda está em fases iniciais, e depende da implementação complementar de instrumentos tecnológicos, bem como de aperfeiçoamentos legais e institucionais, entre outras providências, como será demonstrado ao longo deste relatório.

2.1 Marco legal de integração de sistemas e compartilhamento de dados dos serviços públicos

40. Em breve histórico do marco legal que lançou as bases, diretrizes e objetivos para a integração dos serviços públicos no Brasil, cita-se inicialmente o Decreto 8.638/2016 que instituiu a Política de Governança Digital (PGD) no âmbito dos órgãos e entidades da APF direta, autárquica e fundacional, e referendou a edição da Estratégia de Governança Digital (EGD) (art. 5º), documento que definiria os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da PGD, objetivando orientar e integrar as iniciativas de transformação digital da APF, cuja primeira versão vigeu entre 2016 e 2019.

41. Posteriormente, o Decreto 9.094/2017 dispôs sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, prevendo, por exemplo, o compartilhamento de informações e atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade (art. 1º, II e III).

42. Nesse ínterim, foi promulgado o Decreto 9.319/2018^v, que instituiu a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). A E-Digital define uma trajetória digital tanto para o governo quanto para a economia brasileira e é estruturada em eixos temáticos. Um dos eixos de transformação digital é “2. Cidadania e Transformação Digital do Governo” (Anexo I, do Decreto), cujo propósito é:

torná-lo mais dinâmico e próximo da população, de forma a utilizar as tecnologias digitais para catalisar forças sociais e dinâmicas produtivas, para benefício da sociedade. O Estado deve se inserir de maneira eficaz no ambiente digital, com atendimento eficiente ao cidadão, **integração de serviços e políticas públicas** e transparência. (grifos nossos)

43. Conforme o art. 1º, § 2º, II, b, do Decreto da E-Digital, este eixo deve estar em consonância com a Estratégia de Governo Digital, dispositivo incluído pelo referido Decreto 10.332/2020, que promoveu a atualização da EGD para o período de 2020 a 2022. Entre os objetivos a serem alcançados pela E-

Digital está “promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais”, enfatizando a necessidade tanto da integração como da interoperabilidade, além de compreender todas as bases de dados governamentais^{vi} (Anexo I, item II.2).

44. Em relação ao tratamento legal específico para compartilhamento de dados entre órgãos da APF, com a edição do Decreto 8.789/2016 foram introduzidas novas regras, destacando-se: dispensa de celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou congêneres para a efetivação do compartilhamento de dados; definição de responsabilidade dos custos de compartilhamento para o solicitante dos dados; e obrigação dos órgãos, que recebessem os dados, de manter o sigilo sobre eles.

45. Posteriormente, com a publicação do Decreto 10.046/2019^{vii}, o Decreto 8.789/2016 foi revogado, e ampliou-se a governança no compartilhamento de dados, definindo regras e mecanismos para intercâmbio de informações necessárias à execução de políticas públicas (“categorização”, arts. 3º e 4º, e Capítulos II e III). Além disso, as atividades de interação entre os órgãos devem estar alinhadas às disposições da Lei de Acesso à Informação (LAI) e aos princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

46. Cita-se ainda que, no Anexo da EGD para o período 2020-2022^{viii}, foram estabelecidos dois objetivos específicos relacionados à integração de serviços públicos e ao compartilhamento de dados governamentais: “Objetivo 5 - Plataformas e ferramentas compartilhadas” e “Objetivo 6 - Serviços públicos integrados”, que se desdobram em Iniciativas. O Decreto 10.332/2020 também exige que os PTDs contemplem ações de interoperabilidade de sistemas (art. 3º, I, “c”) e promoveu mudanças no Decreto 8.936/2016 (PCD), para incluir um “Barramento de Interoperabilidade” na Plataforma para integração dos sistemas e das bases de dados dos órgãos e das entidades da APF (Decreto 8.936/2016, art. 3º, VI).

47. Ainda, dos PTDs devem constar as ações e projetos relacionados ao atingimento dos objetivos e iniciativas da EGD 2020-2022. Os órgãos e as entidades podem elaborar conjuntamente seus Planos, estruturados de acordo com a área temática ou com a função de governo.

48. Por fim, a Portaria Interministerial - SEME/SGPR SGD/SEDGG/ME 1/2020^{ix} estabeleceu parâmetros para monitorar a execução da EGD 2020-2022 e aprovou 23 PTDs de órgãos do Governo Federal que estavam em execução e que foram celebrados durante a vigência da estratégia anterior. Esses planos eram nominados Planos de Digitalização e foram objeto do relatório de fiscalização que embasou o Acórdão 3.145/2020–TCU–Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz (TC 036.673/2019-6) (peça 69).

2.2 Integração e Interoperabilidade

49. Para garantir que a informação governamental possa ser rapidamente localizada e transmitida entre os diversos órgãos públicos, é necessária a implementação de sistemas integrados e interoperáveis, trabalhando de forma íntegra, segura e coerente, para que o setor público seja enxergado como um só pelo cliente cidadão. Políticas e especificações claramente definidas para interoperabilidade e gerenciamento das informações também são fundamentais para propiciar a conexão do governo, tanto no âmbito interno como no contato com a sociedade^x.

50. Adotando-se uma terminologia da área de TI, pode-se considerar **integração** como a possibilidade de dois ou mais sistemas ou aplicativos de se comunicarem, compartilhando informações suficientes entre eles para que determinado processo ocorra. Já a **interoperabilidade** pode ser entendida como a capacidade de dois ou mais sistemas operarem uns com os outros sem restrições ou limitações através da implementação e aplicação de padrões.

51. Adicionalmente, segundo o Framework de Interoperabilidade Europeu (EIF)^{xi}, interoperabilidade é a “capacidade das organizações interagirem para benefício mútuo, envolvendo o compartilhamento de informação e conhecimento organizacional, através dos seus processos de negócio por meio da troca de dados entre seus sistemas”.

52. Já o Decreto 10.046/2019, provê a definição infralegal de interoperabilidade (art. 2º, XVII): “capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto, de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais troquem dados”.

53. Por sua vez, o portal do Conecta^{xii} apresenta uma definição bem semelhante:

característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente

54. Considerando o exposto, no contexto desse trabalho podemos entender a interoperabilidade como um requisito que permite a interação e o intercâmbio de informações, de forma coordenada, entre os órgãos da APF, para que um determinado processo ocorra ou para que uma demanda seja atendida, a despeito de utilizarem diversas soluções tecnológicas, arquiteturas de hardware e software e formatos de dados, que, muitas vezes, não são compatíveis entre si, e, sem a qual, não seria possível a integração de serviços públicos.

2.3 Programa Conecta

55. O “Conecta gov.br”^{xiii}, é uma iniciativa da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia que promove a interoperabilidade dos sistemas para os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, cujo funcionamento básico está ilustrado no gráfico abaixo, extraído de apresentação institucional da própria SGD/ME.

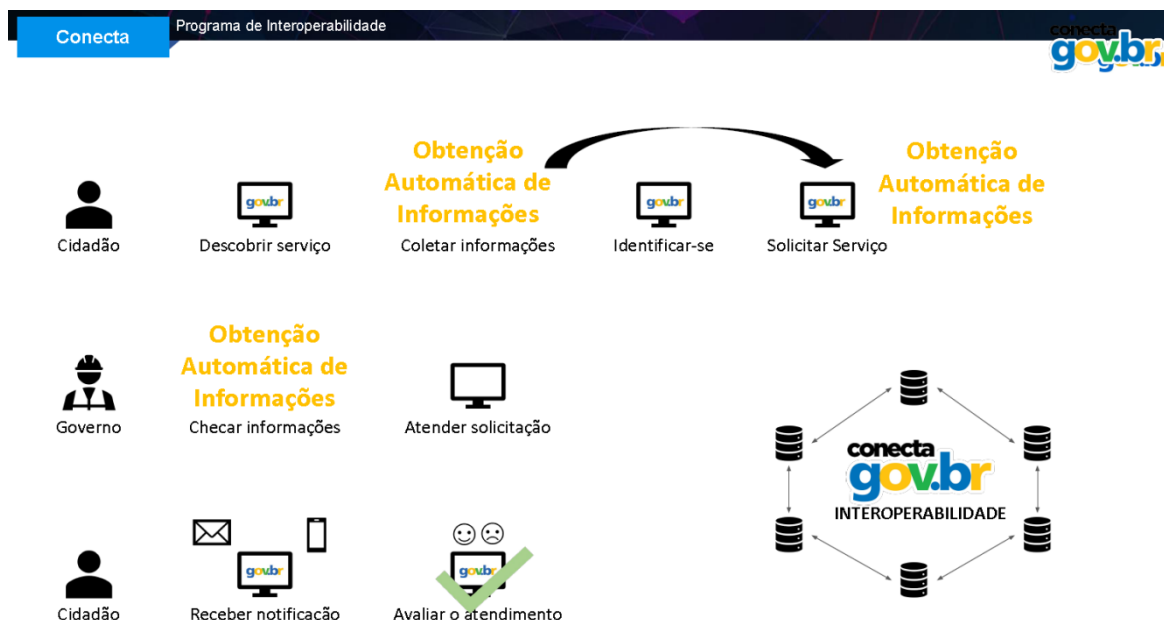


Figura 2 - Programa Conecta

56. Em linhas gerais, o cidadão localiza o serviço que necessita no portal unificado do governo federal, gov.br, e para poder solicitar o serviço precisa se identificar utilizando o “Login Único”, ou seja, entrando com identificação única (CPF) e senha, que são verificados utilizando APIs do Conecta. A partir da identificação do cidadão, o formulário eletrônico associado ao serviço pode ser preenchido com informações do cidadão já constantes dos cadastros do governo, também obtidas via APIs, não precisando ser redigitados pelo cidadão. Por sua vez, o órgão que provê o serviço pode realizar o cruzamento de dados providos pelo cidadão com dados constantes das suas próprias bases e/ou de outros órgãos para checar informações e atender à solicitação, sendo que, em alguns casos, esse processo ocorre de forma completamente automática.

57. Como esclarecido em reunião inicial da equipe de fiscalização com gestores e técnicos da SGD/ME, em 19/9/2020 (memória de reunião, peça 70), também importa esclarecer que o Conecta não é uma plataforma tecnológica, mas sim um programa de governo, com os seguintes componentes (*framework*):

Articulação	Pactuação, monitoramento e gestão das integrações previstas nos Planos de Integração/ Planos de Transformação Digital
Barramento de Interoperabilidade (WSO2)	Solução para fazer gestão das integrações, que compreende: controle de acesso (via token), controle do consumo (volume de acesso) e controle de cotas, atualmente com pagamento por consultas/chamadas e não preço

	fixo
Catálogo de APIs^{xiv}	Reúne as principais API disponíveis para órgãos públicos. Compreende API gratuitas, oferecidas pela Secretaria de Governo Digital, por meio de contratos centralizados junto ao Serpro e Dataprev e APIs oferecidas pelos próprios órgãos setoriais

Tabela 1 - Programa Conecta

58. Outro aspecto do Conecta é que não é um programa de adesão obrigatória pelos órgãos ou entidades federais. Órgãos com mais recursos inclusive têm gerenciadores próprios e oferecem acesso a seus dados de forma direta aos demandantes, por intermédio de APIs desenvolvidas internamente. Segundo a SGD/ME, o programa se presta mais a órgãos que não tem capacidade de contratação ou sobre os quais a Secretaria quer ter um maior controle ou cujas integrações quer promover, facilitando o cálculo dos impactos das integrações, bem como a prestação de contas.

59. Para atender esses órgãos, conforme resposta a Ofício de Requisição 1-455/2020-Sefti (peça 9), a SGD/ME elaborou um modelo de negócio do Conecta, em que o órgão central de governo digital oferece a órgãos do Sisp um conjunto de contratos centralizados que custeiam o acesso às APIs que são operacionalizadas pelo Serpro e pela Dataprev, listados em planilha encaminhada em anexo (peça 62). Essa ação evita que cada órgão tenha de fazer uma negociação própria e uma contratação específica com essas empresas e permite que elas possam se organizar melhor para o atendimento de volumes maiores de dados compartilhados e, com isso, oferecer preço mais vantajoso pelos serviços de acesso às APIs.

60. Esses órgãos são objeto da vertente de **Articulação** do programa, que se inicia com a sensibilização dos órgãos sobre a importância de um governo integrado, realizada por meio de apresentação sobre o Conecta para o órgão pela SGD/ME (peça 71), mas ainda em alto nível, sem debate sobre detalhes de implementação de integrações. Quando há interesse do órgão, segue-se a pactuação de um plano para fins de implementação de integrações, que compreende um diagnóstico mais detalhado. O plano é documento base para gestão e monitoramento das integrações pactuadas, que envolve o próprio órgão, a SGD/ME e a Secretaria Especial de Modernização do Estado da Presidência da República (Seme/SG-PR).

61. Como citado anteriormente (parágrafo 48), durante a vigência da EGD anterior (2016-2019), vários órgãos haviam pactuado planos digitais (agora denominados PTDs) com a SGD/ME, inicialmente com ênfase no chamado “Eixo 1 – Transformação Digital de Serviços”, que, a rigor, visava a **digitalização** de serviços, num primeiro momento. Depois, quando a equipe da SGD/ME iniciou a oferta do custeio centralizado de ferramentas de interoperabilidade foi iniciada uma nova fase de pactuação relativa ao “Eixo 3 – Interoperabilidade”. Atualmente, o Eixo 3 já é considerado em conjunto com as etapas dos PTDs para novos órgãos.

62. Segundo informações constantes do portal do governo digital^{xv}, em 25/2/2021, 73 órgãos federais já haviam pactuado Planos de Transformação Digital, com 89% das ações previstas nos planos já executadas. Os planos de cada área temática (27 áreas) estão disponíveis no portal gov.br, no endereço: <https://www.gov.br/pt-br/plano-transformacao-digital>.

63. A priorização e o cronograma das entregas são realizados, geralmente, no âmbito do PTD, mas há órgãos sem planos, conforme destacado no voto condutor do Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário:

Segundo informações atuais obtidas junto à SGD, consta que ao final de 2020 havia 90 órgãos e entidades com planos aprovados, incluindo todos os ministérios. Ainda assim, restavam outras quase cem organizações públicas que não haviam elaborado tal instrumento, em desconformidade com o previsto no art. 3º do mesmo Decreto 10.332/2020.

64. A equipe do Conecta realiza monitoramento diretamente com os órgãos, a exemplo da Superintendência de Seguros Privados (Susep) (peça 31, p. 2) e, quando houver PTD, ele será compatibilizado a partir das informações já coletadas junto órgão.

65. A priorização das entregas de APIs é necessária visto que o processo de promoção de uma API tem um custo razoável de gestão tanto da SGD/ME, como dos órgãos do Sisp. Esse custo, que compreende a contratação, o diagnóstico e o monitoramento seria muito alto para todas as APIs e acarretaria um risco de perda de foco. Portanto, foram priorizadas APIs para desonerar o cidadão nas iterações com o governo (reuso das informações já providas), com necessidades de acesso já conhecidas e que atenderiam a necessidades de integração comuns a vários órgãos.

66. Nesse sentido, segundo a SGD/ME, foram utilizados os seguintes critérios (peça 26, p. 2.): documentos que são exigidos do cidadão para prestação de serviços públicos e cuja informação pode ser obtida de forma automática; quantidade de serviços públicos que solicitam aquela informação e viabilidade de disponibilizar a API, seja porque já há um contrato com o fornecedor da API, seja porque o órgão gestor possui capacidade de ofertar o serviço de compartilhamento dos dados com custos próprios.

67. Para tanto, buscaram-se estatísticas que demonstrassem a procura pela informação em termos quantitativos, como documentos solicitados no âmbito dos serviços públicos no portal gov.br e documentos solicitados que foram apurados no Censo de Serviços Públicos realizado em 2017, entre outras fontes (peça 26, p. 2). O volume de execução dos serviços também seria um importante critério para priorização das APIs, mas é pouco utilizado pela SGD/ME, em virtude de ainda não existir a informação com qualidade.

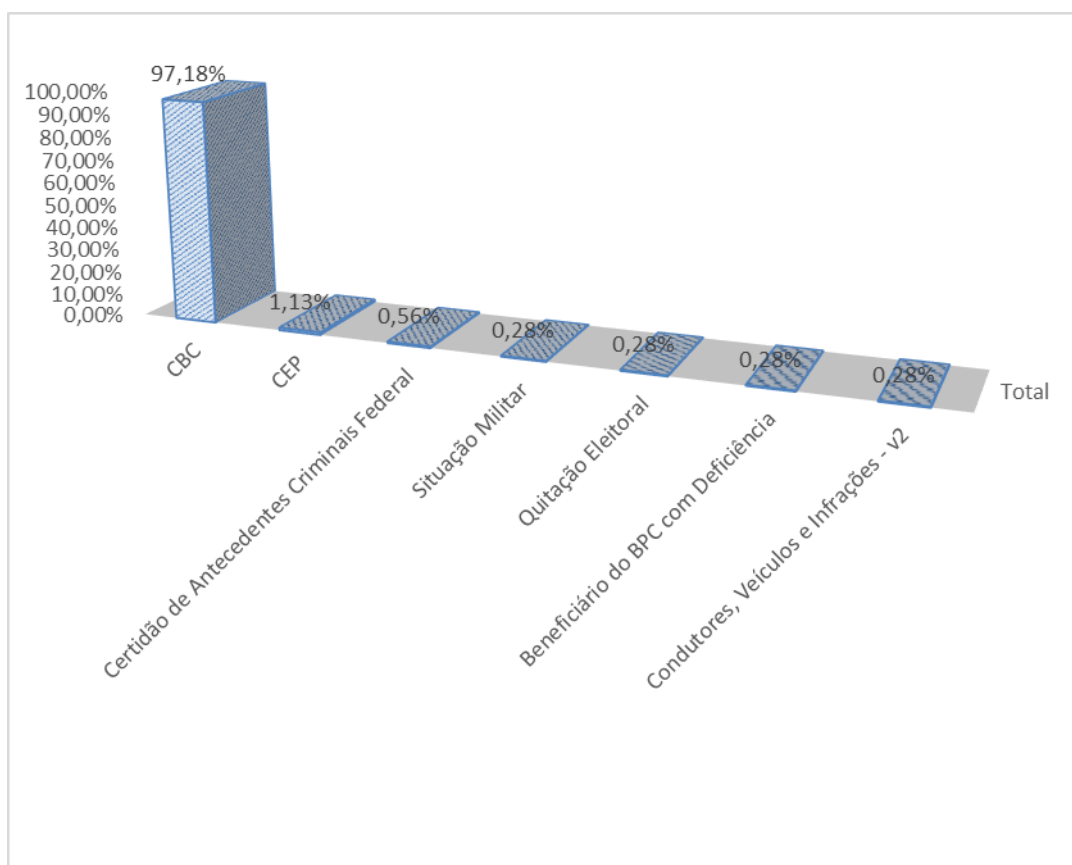
68. Com base nesses critérios, em 2019 foi feita uma primeira priorização, conforme planilha encaminhada pela SGD/ME (peça 72). Posteriormente, com a evolução dos diagnósticos de interoperabilidade, o DEDGI/SGD atualizou a lista de APIs a serem promovidas em 2020, relacionadas na tabela abaixo, com referência aos respectivos conjuntos de dados (tecnicamente, um conjunto de dados pode estar relacionado a uma ou mais APIs). A promoção é o meio pelo qual a SGD/ME oferta APIs que já foram desenvolvidas e estão disponíveis para uso pelos órgãos, bem como APIs cujo desenvolvimento já está previsto e seu uso já pode ser pactuado com os órgãos.

Documentos/ Conjunto de dados	Órgão Gestor do Dados	Hospedada em	API
CPF	RFB	Serpro	CPF Light (CBC)
CNPJ	RFB	Serpro	API em processo de contratação
Certidão Negativa de Débitos	RFB	Serpro	Foram identificados 133 serviços que precisam dessa API. As certidões da RFB foram unificadas. Existe uma API no Serpro que consulta diversas bases de dados e retorna o "nada consta". API pode ser disponibilizada utilizando o contrato do Serpro (em discussão sobre o custo da API). Piloto planejado para 2021
Certidão de Antecedentes Criminais	PF	PF	API disponível aos órgãos pela Polícia Federal em parceria com a SGD/ME
Comprovante de Quitação Eleitoral	TSE	TSE	API disponível aos órgãos pelo TSE em parceria com a SGD/ME
Certidão de Nascimento, Casamento e Óbito	SIRC	Dataprev	API pode ser disponibilizada utilizando o contrato da Dataprev. Piloto planejado para 2021
Comprovante de Renda	RFB INSS	Serpro Dataprev	Pilotos, em projetos individuais, de integração para identificação da faixa de renda, que acaba

			dispensando a entrega de comprovantes de renda. Planejado para 2021
Passaporte	PF/MRE	PF/Serpro	Piloto para 2021
CNH	Denatran	Serpro	Temporariamente saiu da priorização em virtude da não renovação do contrato com o Serpro sobre o WS Denatran.
CadÚnico	Caixa	Caixa	API em processo de contratação

Tabela 2 - APIs priorizadas (2020/2021) (Fonte: SGD, Adaptado)

69. A partir da planilha, no gráfico abaixo também se ilustra como essas APIs estão distribuídas pelos serviços digitais, de um total 2.577 serviços mapeados para fins de integração. Observa-se maior quantidade de serviços que já utilizam ou pactuaram a futura utilização das APIs CBC (813), CNPJ (489) e CEP (397).


Figura 3 - APIs por serviços (atual e pactuado)

70. Importante também esclarecer que as APIs se encontram em diferentes situações de implementação no âmbito dos planos de transformação digital, conforme tabela abaixo:

Situação	Descrição	Total
0.Oportunidade	Ainda não oferta a API, planejamento de médio/longo prazo (é encaminhada planilha para o órgão, que identifica que serviços necessitam de APIs. Somente quando a API já está disponível passa-se para as demais etapas (inclusive contratos). Pela planilha não é possível avaliar que APIs ainda estão em desenvolvimento;	702
1.Prospecção	API já disponível, em fase de negociação da entrega para o órgão	1339
2.Pactuado	É negociada uma data de entrega/ oferta da API	146

3. Automação	Desenvolvimento da API	34
4. Implantação	Só falta a implementação, às vezes é muito rápida e passa-se para a fase de entrega	2
5. Entrega	API entra em utilização	354

Tabela 3 - Situação de implementação APIs no âmbito dos PTDs

71. Com base na priorização, a execução e gestão do programa Conecta é realizada por meio de processos definidos, a cargo do DEDGI/SGD. Os principais processos são: levantar quais serviços públicos serão integrados à API (diagnóstico); conceder e gerenciar o acesso para consulta por meio da API (adesão); e acompanhar o planejamento realizado para a integração dos serviços públicos e a respectiva evolução dos sistemas dos órgãos que irão se integrar a API (monitoramento).

72. Por ser responsável pela condução desses processos, a diretoria mantém um controle mais detalhado e atualizado sobre o andamento das ações do Conecta do que as informadas nos planos digitais, e que é consolidado na planilha “Conecta – Indicadores”, disponibilizada para a equipe do acompanhamento (extrato da planilha à peça 78).

73. Considerando dados da planilha, atualizados até 4/2/2021, de um total de 237 órgãos/unidades consideradas, 73 haviam pactuado planos digitais com ações de interoperabilidade, desses, 49 encontravam-se em diferentes fases do diagnóstico e 54 já haviam concluído a adesão formal a contratos do Conecta (a diferença a maior se explica porque houve casos de órgãos que solicitaram adesão ao contrato centralizado, mas que ainda não passaram pelo processo de diagnóstico), conforme figura abaixo. Desses órgãos, apenas treze já estavam em fase de execução dos contratos.

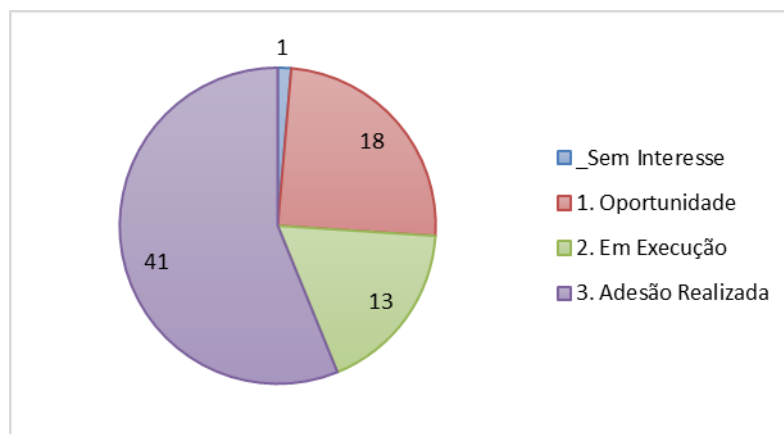


Figura 4 - Adesão ao Conecta (Órgãos que pactuaram planos digitais)

74. Destaca-se ainda que, desses órgãos, dezoito ainda estavam em fase de planejamento de médio/longo prazo para integração de serviços próprios via APIs, mas para os quais ainda não há oferta de API (oportunidade). Somente quando a API é disponibilizada passa-se para as demais etapas (inclusive contratos). Até então, dos 73 órgãos que pactuaram planos digitais com ações de interoperabilidade, a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) foi a única que não havia demonstrado interesse em aderir aos contratos centralizados.

75. Outro componente do Conecta é o **Barramento de Interoperabilidade**, previsto no Decreto 8.936/2016, por inclusão promovida pelo Decreto 10.332/2020, como parte integrante da Plataforma de Cidadania Digital (PCD) (art. 3º, VI). A nova redação do decreto também determinou, no artigo 4º, inciso VII, a necessidade de os órgãos adotarem o barramento até 30/6/2021.

76. O barramento é implementado por uma solução de gestão de integrações, do tipo WSO2^{xvi}, que permite a integração dos sistemas e das bases de dados dos órgãos e das entidades da APF, nos termos do Decreto 10.046/2019 (“plataforma de interoperabilidade”), que é exemplificada na ilustração abaixo:

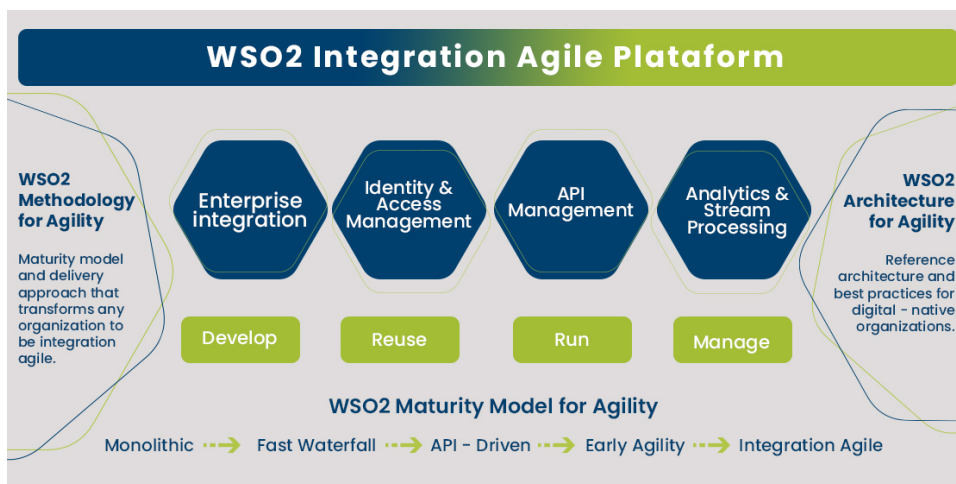


Figura 5 – Arquitetura da plataforma WSO2 (Fonte: Minfra)

77. A implementação do barramento é objeto da iniciativa 6.4, do “Objetivo 6 - Serviços públicos integrados”, da EGD 2020-2022 (Anexo do Decreto 10.332/2020): “Estabelecer barramento de interoperabilidade dos sistemas do Governo federal, até 2020, de forma a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais compartilhem os dados”.

78. Segundo a SGD/ME, essa meta já foi cumprida com a contratação de serviços de plataforma tecnológica para gestão e governança de serviços de informação interoperáveis e disponibilização de consumo de APIs/web services hospedados, respectivamente, pelo Serpro e pela Dataprev, por meio de dispensa de licitação, conforme extratos SGD 2/2020 e 3/2020, publicados na seção 3 do DOU, de 11/9/2020 (peça 73).

79. Em reunião realizada em 17/9/2020, o DEDGI/SGD (memória de reunião, peça 70) informou que, em linhas gerais, o barramento oferece as seguintes funcionalidades:

79.1 controle de acesso (via *token*);

79.2 controle do consumo de APIs/web services (volume de acesso – para fins de cobrança); e

79.3 controle de cotas (quantidade máxima de consultas/chamadas que cada órgão pode consumir por ano).

80. Esclareceu-se ainda que o contrato da SGD/ME com a Dataprev (Contrato 5/2020) contempla o consumo de APIs/web services hospedadas pela própria empresa e embute um gerenciador próprio, e, no caso do Serpro (Contrato 6/2020), o contrato é separado em dois itens: consumo de APIs próprias e gerenciador para controle de APIs fornecidas e mantidas no ambiente próprio de outros órgãos, se não tiverem gerenciador próprio, como, por exemplo, nos casos do Certificado de Reservista e de APIs antigas (funções administrativas, p. ex.: Siape, Siasg, Siorg).

81. O gerenciador de controle de APIs é útil para órgãos gestores de dados que não possuem plataforma tecnológica própria. Este tipo de órgão ainda possui como necessidade a redução de custo de implantação de uma plataforma tecnológica para serviços interoperáveis, a implantação da gestão do uso e desoneração do custo administrativo relacionado com o planejamento e gestão contratual para serviços interoperáveis.

82. Como ainda está em curva inicial de adesão pelos órgãos e, portanto, com consumo incerto, os contratos preveem pagamento por consultas/chamadas e não por preço fixo, apesar de ter o risco de ser mais oneroso. Quando o órgão adere ao contrato ele tem direito a cota, o que facilita o controle de limite máximo de chamadas para não extrapolar o quantitativo estabelecido no contrato.

83. Ainda quanto ao componente, em resposta ao Ofício de Requisição 5-455/2020-Sefti, o DEDGI/SGD informou que o barramento já está sendo usado no CBC (API CPF light) e está em fase de contratação para as demais APIs. Nesse sentido, estão sendo mantidas tratativas com a Polícia Federal para que a API de Certidão de Antecedentes Criminais seja disponibilizada por meio do barramento,

simplificando o processo de autorização de compartilhamento de dados e agregando gestão e governança por meio de ferramenta própria para gerenciamento de APIs.

84. Por fim, o **Catálogo de APIs**^{xvii} é um repositório das APIs disponíveis, publicadas no portal do Conecta, agrupadas em áreas temáticas como “Autenticação Digital” ou “Cadastros do Cidadão”. Em consulta realizada em fevereiro de 2021 constavam 51 APIs no portal, assim caracterizadas:

84.1 APIs gerenciadas, cuja gestão do consumo é realizada dentro da plataforma tecnológica disponibilizada pelo Conecta;

84.2 APIs custeadas, que são aquelas que, além gerenciadas, possuem o custeio de acesso realizado dentro do Conecta; e

84.3 APIs oferecidas diretamente pelos órgãos, sem gerenciamento ou custeio pelo Conecta.

85. Para cada API o portal apresenta informações gerais, tais como principais operações, como acessar as APIs, detalhamentos técnicos e informações de contato com área responsável no âmbito do órgão ofertante, entre outras.

86. Considerando o exposto, o gráfico abaixo, extraído de apresentação institucional da DGDI/SGD, demonstra, de forma esquematizada, a inter-relação dos componentes do Conecta com a legislação relacionada, os principais atores e os produtos do programa.

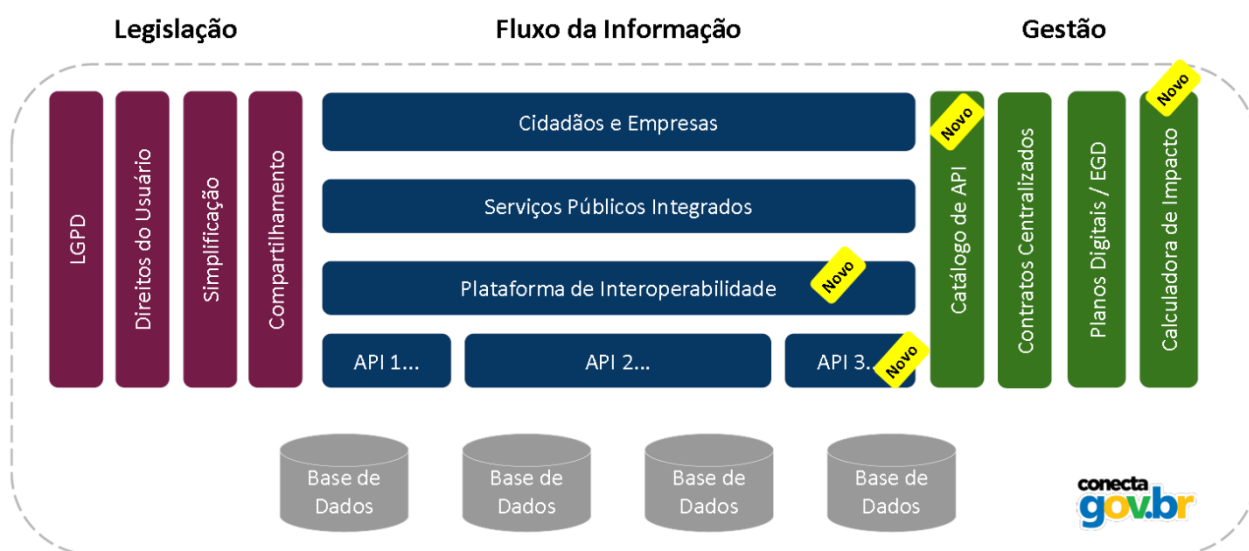


Figura 6 - Esquema do Conecta (Fonte: DGEDI/SGD)

87. Conclui-se que o objetivo principal do Conecta em 2019 e 2020 foi, sobretudo, fomentar e facilitar o processo de integração de serviços públicos por meio de APIs. Isso envolve custear o acesso por meio de APIs, realizando contratações centralizadas (contratação); desenvolver ou fomentar o desenvolvimento de uma determinada API (em alguns casos também custeado); identificar quais serviços públicos precisam de acesso a um conjunto de dados compartilhado por meio de uma determinada API e planejar quando esses serviços farão a adesão à API.

3. Riscos relacionados à implementação das Plataformas de Compartilhamento de Dados

Objetivo do capítulo

88. O Conecta é uma iniciativa estruturante para Transformação Digital cuja descrição não está explicitamente prevista na legislação, como a PCD, instituída pelo Decreto 8.936/2016, mas cujos componentes e conceitos estão previstos no mesmo marco legal, como detalhado na visão geral, deste relatório. Consiste num programa para acelerar a integração para compartilhamento entre os sistemas de informação e/ou bases de dados do Governo Federal, que agrega mecanismos de compartilhamento de dados, como serviços web (APIs) e uma plataforma de interoperabilidade.

89. O programa possui ações de divulgação dos serviços interoperáveis já existentes; criação de novos serviços interoperáveis; articulação entre os órgãos para viabilizar a integração; pagamento centralizado

do custo de acesso ao serviço interoperável e gestão do consumo desses serviços. Este capítulo discorre sobre os riscos identificados no processo de implementação do Conecta conduzido pela SGD/ME em conjunto com os demais órgãos da APF.

Contextualização

90. Apesar de o Conecta ter sido criado em 2019, a adoção ao programa ganhou tração apenas no último ano, conforme resposta da SGD ao OFR 2-455/2020-Sefti (peça 26, p. 5). De um total de novecentos serviços a serem integrados até 2022, a meta inicial para 2020 era de cem serviços, por se tratar do primeiro ano do Programa Conecta nos planos digitais. Em setembro/2020, todavia, essa meta foi superada, com 174 serviços integrados e a nova meta para 2020 passou para 260. Quando o relatório foi finalizado, em fev/2021, 348 serviços já contavam com a obtenção automática de informações via APIs, conforme dados do portal do Conecta^{xviii}.

91. Como se verá em mais detalhes a seguir, um dos principais motivos que favoreceu a aceleração do processo foi a grande demanda por criação de contas digitais em função das ações de combate à pandemia da Covid-19 no ano de 2020, especialmente o Programa Emergencial da Manutenção do Emprego, que induziram a migração do atendimento presencial para o digital, e para ter acesso a essas contas o cidadão precisa validar o seu acesso via mecanismo de Login Único, do portal gov.br, que utiliza APIs do Conecta para acessar os dados do cidadão no cadastro do CPF.

92. Ademais, pode-se citar os seguintes fatores que contribuíram para a evolução do cenário de integrações na APF: o esforço de articulação da equipe da DEDGI/SGD para pactuar a adesão dos órgãos aos contratos centralizados do Conecta, aliado ao custeio a cargo da SGD/ME; a oferta de APIs de “Prateleira” que atendem à demanda de obtenção automática de alguns dos dados mais solicitados para fins de requerimento e processamento de serviços digitais.

93. No entanto, como se analisará a seguir, considerando que ainda há um bom caminho para se atingir a meta estabelecida pela SGD/ME de novecentos serviços integrados até 2022, existem riscos que podem dificultar a evolução da adesão ao Conecta, e, conseqüentemente, à transformação digital dos serviços públicos.

3.1 Financiamento das iniciativas estruturantes para o compartilhamento de dados opera no limite dos recursos orçamentários, apesar de um ritmo reprimido na digitalização de serviços públicos.

94. O Programa Conecta dispõe de orçamento limitado para suportar os contratos das plataformas de interoperabilidade para compartilhamento de dados, como APIs e redes *blockchain*. O consumo de tais contratos, geralmente, supera as expectativas planejadas, não é utilizado somente pela execução de serviços públicos digitais e provoca competição por recursos de outras demandas regulares do órgão, podendo impactar a disponibilidade de serviços públicos já integrados. Ademais, o ritmo de digitalização de serviços é reprimido, o que pode tornar os recursos mais escassos caso os empecilhos à digitalização de serviços públicos sejam removidos.

Critérios

- a) Decreto 9.319/2018 (E-Digital);
- b) Decreto 10.332/2020 (EGD);
- c) Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário.

Análise de evidências

3.1.1 A demanda do programa Conecta tem extrapolado as previsões de consumo de recursos orçamentários

95. No ciclo de acompanhamento anterior, no qual se avaliou a iniciativa estruturante relacionada à implementação da Plataforma de Cidadania Digital (Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz), a SGD/ME havia informado, em dezembro de 2019, que o orçamento do Conecta para o ano de 2020 era da ordem de R\$ 6 milhões, sendo que R\$ 3 milhões eram destinados ao contrato que suporta a API vinculada aos dados do Denatran (peça 64, p. 3 e p. 5, extraída do TC 036.673/2019-6).

96. No curso da presente fiscalização, a SGD/ME informou, em resposta ao Ofício de Requisição 1-455/2020-Sefti, em outubro de 2020 (peça 62), que a despesa prevista para esses contratos no ano de 2020 somava R\$ 7.693.137,00 e estão resumidos na Tabela 4. As despesas existentes no programa são os contratos destinados à disponibilização de mecanismos de compartilhamento de dados aos órgãos do Sisp, seja por meio de APIs ou de redes blockchain.

97. Inicialmente, comparando-se com as informações recebidas nesta fiscalização com as do ciclo anterior, percebe-se que, no intervalo de dez meses entre as comunicações ao TCU, a previsão de gastos global do programa aumentou 27% (de R\$ 6.008.838 para R\$ 7.693.137). Além disso, analisando-se individualmente a previsão informada de execução dos contratos para o ano de 2020, verifica-se que o contrato da API do Denatran (5/2019) alcança mais de R\$ 6 milhões, conforme dados extraídos da planilha enviada pela SGD/ME (peça 62):

Contrato	Contrato	Total Previsto 2020
5/2019	WS Denatran2	R\$ 6.329.443
6/2019	CPF Light	R\$ 527.262
7/2019	bCPF	R\$ 517.666
6/2020	Plataforma + Consulta API Serpro	R\$ 230.446
5/2020	Consulta API Dataprev	R\$ 88.320
Total:		R\$ 7.693.137

Tabela 4 - Contratos Conecta 2020

98. Dessa forma, somente a API do Denatran responde por grande parte dos recursos destinados ao Conecta em 2020, assim como houve uma variação de 100% na sua previsão de consumo em relação ao que havia sido planejado no início de 2020. Por sua vez, a API CPF-Light também tem uma previsão de consumo que extrapola o planejado, em termos quantitativos, apesar de, em termos financeiros, ficar abaixo do que havia sido previsto no início do ano de 2020:

Contrato	Contrato	R\$ unitário por acesso (A)	Qtd de acessos contratada (B)	Total Previsto 2020 (C)	Acessos previstos para 2020 (D=C/A)	% acessos previstos / contratado (D/B)
6/2019	CPF Light	R\$ 0,0050	89.017.007	R\$ 527.262	105.452.497	118,5%

Tabela 5 - Cálculo consumo API CPF-Light para 2020

99. Questionada sobre o assunto, a SGD/ME informou que o contrato da API do Denatran extrapolou o planejado porque havia a previsão de que o contrato fosse descontinuado no ano de 2020, o que acabou não ocorrendo (peça 28, p. 1). Em relação ao contrato da API CPF-Light, a resposta fornecida pela SGD/ME dá conta de que a previsão fora realizada com base em uma previsão não acurada no início do ano para fechamento da planilha, mas que, com execução ao longo dos meses, essa projeção foi revisada, não havendo riscos de extrapolar o quantitativo de consultas do contrato (peça 28, p. 4). Além disso, à medida que o volume de consultas de uma determinada API aumenta e se mantém estável, há a perspectiva de mudança na forma de pagamento, de pagamento por consulta para pagamento por infraestrutura disponibilizada, o que reduz a pressão sobre o quantitativo dos contratos (peça 28, p. 5).

3.1.2 Falta de recursos no Programa Conecta pode implicar retrocesso em serviços públicos já digitalizados

100. Apesar disso, cabe mencionar, à parte, a situação do contrato firmado com o Denatran. O contrato foi dimensionado para atender ao MJSP e a outros catorze órgãos (peça 65, p. 3) e, devido à falta de recursos em 2019 e 2020, foi planejada a sua descontinuação. Embora tenham sido garantidos recursos para o ano de 2020, o contrato não foi renovado para o ano de 2021, devido à falta de recursos orçamentários por parte da SGD/ME e ao fato de que o MJSP, maior consumidor desse contrato, ter feito uma contratação direta junto ao Serpro. No entanto, caso não tivessem sido obtidos tais recursos, a descontinuidade do contrato poderia ter causado um impacto nos serviços do MJSP, que dependia da

API do Denatran para a prestação do serviço e não tinha uma solução de contorno, fazendo com que, sem essa alternativa, tivessem que modificar os seus sistemas para solicitar ao cidadão informações que até então eram buscadas de forma automática (peça 28, pp. 1-2 e p. 5). Em relação aos outros catorze órgãos que participaram do levantamento da demanda do contrato, estes não chegaram a utilizar o contrato, o que também é ruim: se por um lado não correram o risco de ter de encontrar uma solução de contorno, por outro lado também ficaram sem nenhuma solução de interoperabilidade para os seus serviços (peça 80, p. 2).

101. Em tais situações, tem-se um inegável retrocesso para o cidadão, pois a TD de serviços públicos é um caminho sem volta no âmbito da APF. Diante desse cenário, é imprescindível que os gestores entendam que os avanços obtidos com o compartilhamento de dados e a integração de serviços, uma vez realizados, representam um novo patamar na prestação de serviços ao cidadão, e a sua manutenção deve ser assegurada com recursos de forma continuada.

102. Nesse sentido, cabe mencionar trecho certo do voto condutor do Acórdão 419/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz), que avaliou ações de desburocratização na administração pública federal por meio de serviços digitais (grifo nosso):

É compreensível que o Governo Federal se veja obrigado a fazer escolhas difíceis em termos orçamentários, especialmente no momento de crise fiscal que vivemos. Por outro lado, entendo que não podemos sacrificar todo um esforço de transformação que vem sendo conduzido pela Secretaria de Governo Digital com resultados sólidos, uma vez que o maior prejudicado seria o cidadão, forçado a voltar a conviver com serviços burocráticos e ineficientes.

103. Esse princípio do não-retrocesso pode ser entendido como um corolário do princípio do foco no cidadão, que estava na agora revogada Política de Governança Digital (Decreto 8.638/2016), mas que aparece nos objetivos da EGD 2020-2022 (Decreto 10.332/2020), em seu Anexo: “Um Governo centrado no cidadão, que busca oferecer uma jornada mais agradável e responde às suas expectativas por meio de serviços de alta qualidade”.

104. Ademais, pode-se fazer uma analogia com a obrigação do Poder Público de manter, de forma adequada, os serviços públicos (em sentido amplo) prestados pela administração, prevista no art. 175 da Constituição da República (grifo nosso):

Art. 175. **Incumbe ao Poder Público**, na forma da lei, **diretamente** ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, **a prestação de serviços públicos.**

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

105. Tal obrigação foi regulamentada pela Lei 8.987/1995, que, ao tratar do serviço adequado, definiu o conceito de atualidade do serviço (grifo nosso):

DO SERVIÇO ADEQUADO

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

106. A partir desse comando, o legislador direcionou o gestor público para que este, além de manter os serviços prestados nos patamares mínimos exigidos, atue para a sua melhoria com base na modernidade

das tecnologias disponíveis, o que vai de encontro ao retrocesso tecnológico identificado na situação relatada anteriormente. Em que pese não haver um normativo específico para os serviços prestados de forma digital, não há motivo para que o conceito de atualidade dos serviços previsto na Lei 9.887/1995 não lhes seja aplicado igualmente.

107. Por esse motivo, será proposta recomendação para que a EGD e a própria E-Digital contenham dispositivos que estabeleçam o princípio do não-retrocesso na implementação de serviços públicos digitais, assim como para que seja elaborado normativo específico para a atualidade dos serviços públicos digitais, de forma a reforçar o direcionamento dado aos gestores públicos para o caráter incremental da TD enquanto política pública e a necessária asseguuração de recursos para esse fim.

3.1.3 O Programa Conecta utiliza recursos de ações orçamentárias não destinadas à Transformação Digital

108. Embora as informações prestadas pelos gestores deem conta de uma situação sob controle, em termos orçamentários globais, chama a atenção a limitação dos gastos disponíveis para o programa. A ação orçamentária informada pela SGD/ME (ação 211Y), à conta da qual serão pagos os contratos do Conecta, não é destinada a gastos exclusivamente ligados ao programa, nem à TD como um todo, respondendo também por outras despesas correntes da SGD/ME, conforme indicado no quadro informado em resposta ao Ofício de Requisição 4-455/2020-Sefti (peça 28, p. 2-3). O total de gastos previstos na ação 211Y soma R\$ 16.376.163,00, enquanto dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), extraídos em setembro de 2020, informam uma dotação de R\$ 17.483.948,00 nessa ação (peça 63).

109. Desta forma, havendo um consumo maior do que o previsto nos contratos do Conecta, corre-se o risco de não haver recursos disponíveis para fazer frente às demandas de compartilhamento de dados que são originadas na prestação dos serviços públicos, impactando diretamente o cidadão, ou, de outra forma, pode haver o risco de não haver recursos para as demandas regulares da SGD/ME, impactando a sua operação e, conseqüentemente, outras demandas da sociedade. Cabe frisar, inclusive, que as despesas do Conecta informadas nesta última comunicação somam R\$ 7.725.644 (registros “Conecta” e “Conecta – Novo Contrato”), valor já superior ao informado anteriormente (R\$ 7.693.137) (Tabela 4).

110. Questionada sobre o assunto, a SGD/ME informou que realizou gestão junto à administração superior dos órgãos envolvidos e garantiu recursos adicionais para a execução dos contratos mencionados, assim como assegurou não haver risco de outras demandas do órgão serem impactadas (peça 28, p. 2).

111. Cabe mencionar, ainda, a Nota Técnica SEI 423/2021/ME, enviada pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF/ME), no âmbito do ciclo de acompanhamento anterior (TC 036.673/2019-6, peça 119, p. 3), na qual este órgão informa que as iniciativas de TD são suportadas pela ação 15OP:

Com relação à recomendação de criação de rubricas próprias para iniciativas de transformação digital, informa-se que a Secretaria de Governo Digital – SGD já dispõe da ação 15OP – Estruturação do Governo Digital. Essa ação possui diversos Planos Orçamentários, como o 0005 – Plataforma de Cidadania Digital, o que permite o remanejamento de valores entre os diversos PO's. A criação de nova programação específica para Transformação Digital, além de gerar sobreposição entre as ações orçamentárias, aumentaria a fragmentação das dotações e a rigidez do orçamento, e reduziria a flexibilidade da unidade para repriorizar valores durante o ano (necessidade de créditos entre ações, até mesmo por Projeto de Lei).

112. Esta comunicação foi enviada em resposta à recomendação 9.4 do Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário para que a SOF/ME, com apoio da SGD/ME, organizasse as rubricas orçamentárias para o devido acompanhamento dos esforços de TD, dado que, já à época daquele ciclo de acompanhamento, várias ações eram utilizadas para suportar os contratos que implementam iniciativas estruturantes de TD, dificultando o seu acompanhamento.

113. Em que pese a fronteira entre o que são despesas correntes da SGD/ME e o que são despesas para suportar iniciativas estruturantes possa ser, em alguns casos, difusa, não é o caso do Programa Conecta,

que visa a atender a demanda por compartilhamento de dados na implementação de serviços públicos digitais por todos os órgãos da APF.

114. Desta forma, a utilização de uma ação orçamentária destinada às despesas correntes da SGD/ME (211Y), além de poder impactar na operação regular do órgão, dificulta o acompanhamento das iniciativas estruturantes para a TD, em dissonância das orientações manifestadas pela própria SOF/ME.

3.1.4 Recursos do Programa Conecta são consumidos não somente por serviços públicos digitais

115. Outro ponto a ser destacado é o fato de o principal consumidor de acessos à API CPF-Light ser o mecanismo de *Login Único* do Portal Gov.Br (também chamado de Acesso Gov.Br), respondendo por 95% do consumo da API no período da fiscalização, conforme dados da Tabela 2, elaborada a partir dos dados informados em resposta ao Ofício de Requisição 4-455/2020-Sefti (peça 28, p. 4):

Serviço (Órgão)	Fev/2020	Mar/2020	Abr/2020	Mai/2020	Jun/2020	Jul/2020	Ago/2020	Set/2020	Total Fev-Set	% Total
LoginÚnico (SGD/ME)	2.440.374	5.761.453	7.882.969	8.955.959	4.491.477	4.071.799	3.983.537	4.023.121	41.610.689	95,14%
ENEM (INEP)			1.260.539	49.420	2.477	147	47	62	1.312.692	3,00%
CENSO BASICO (INEP)					75.645	309.378	37.895	1.334	424.252	0,97%
ISEI (MCTIC)		56.495	20.740	442	4.251	30.626	21.291	19.132	152.977	0,35%
Wsreceita (FNDE)						37.546	22.093	32.239	91.878	0,21%
Serviços LECOM (SGD/ME)							8.458	61.388	69.846	0,16%
App monitoração (SERPRO)		7.288	7.519	8.854	8.588	8.888	9.054	7.864	58.055	0,13%
SIPRA (INCRA)							888	5.076	5.964	0,01%
SisGCorp (CLOG-EB)								5.008	5.008	0,01%
SAD-AE (ANCINE)						298	1.363	1.282	2.943	0,01%
SDC (ANM)							11	1.126	1.137	0,00%
SRDP (SUSEP)					443	4			447	0,00%
Porto sem Papel (MINFRA)								270	270	0,00%
SISPREVIC (PREVIC)						15	11		26	0,00%

Tabela 6 - Consumo API CPF-Light em 2020 (nº de acessos)

116. O acesso realizado pelo serviço do Login Único se destina a obter e validar dados do cidadão quando este realiza a criação da sua conta digital no portal de serviços do governo federal (gov.br), e não para realizar uma transação em um serviço público digital. Como é possível perceber, a quantidade de acessos mensal feitos pelo Login Único é muito superior à quantidade de acessos realizados por qualquer outro serviço. O segundo serviço que mais consome dados é o Enem, que alcança somente 3% do total de acessos, enquanto todos os demais não chegam a 1%, tamanho é o volume de acessos pelo Login Único.

117. Desta forma, uma solução que foi, em tese, pensada para permitir o compartilhamento de dados com a finalidade de integrar serviços públicos digitais acaba por sustentar um mecanismo que é meio para o cidadão utilizar os serviços, e não fim. Assim, o orçamento para compartilhamento de dados, que já é limitado, é consumido para outras finalidades que não aquelas para o qual foi inicialmente planejado.

118. Questionada acerca do tema, a SGD/ME informou que o volume de acessos realizados pelo Login Único foi devido à grande demanda por criação de contas digitais em função das ações de combate à pandemia da Covid-19 no ano de 2020, especialmente o Programa Emergencial da Manutenção do Emprego, que induziram a migração do atendimento presencial para o digital. Além disso, está em implantação uma solução de acesso aos dados por meio de rede blockchain, cujo pagamento é fixo mensalmente, o que deve deixar de impactar o contrato da API CPF-Light (peça 28, p. 4).

3.1.5 Recursos para a Transformação Digital são limitados

119. Em que pesem as explicações da SGD/ME, é importante notar que a operação no limite dos recursos orçamentários destinados à TD não é situação percebida exclusivamente no Programa Conecta. Conforme citado anteriormente, no acompanhamento da implementação da Plataforma de Cidadania Digital, o mesmo problema já havia sido apontado, indicando-se que, com o ritmo esperado de

digitalização de serviços, não haveria recursos ou quantitativos disponíveis para o respectivo contrato no ano de 2021, ou até mesmo no ano de 2020, assim apontando o Relator Ministro Aroldo Cedraz, no voto condutor do Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário:

29. Outra questão relevante apontada pela Sefti é o risco de faltarem recursos para dar andamento às iniciativas de transformação digital, com impacto no cumprimento de metas de digitalização e, consequentemente, nos benefícios advindos desse processo.

30. Ao contrário de outros tipos de investimentos públicos, os destinados à automação e transformação de serviços tendem a ser financeiramente sustentáveis, simplesmente por custarem uma pequena fração do seu similar presencial, com uma economia estimada em 97%, pela SGD. Ou seja, cortes orçamentários em projetos dessa natureza devem ser evitados ou muito bem fundamentados, uma vez que costumam resultar no comprometimento de recursos vultuosamente maiores que os eventualmente economizados.

120. Esse cenário se agrava quando se verifica que o ritmo de implementação das integrações de serviços para compartilhamento de dados poderia ser maior. Conforme explicitado pela SGD/ME, há uma série de dificuldades que tornam o compartilhamento de dados entre órgãos uma tarefa demorada e que, se removidas, poderiam agilizar a entrega de novas integrações (peça 32, pp. 4-7):

120.1 Integrações são vistas como “melhorias”, e recebem menor prioridade nos órgãos;

120.2 Falta de pessoal qualificado nos órgãos;

120.3 Atrasos técnicos na implementação regular dos serviços impactam a implementação das integrações;

120.4 Reduzida disponibilidade da SGD/ME para dar apoio aos órgãos nos projetos de integração de serviços (tópico detalhado na próxima seção);

120.5 Dificuldade de entendimento jurídico sobre a possibilidade de compartilhamento de dados;

120.6 Baixa qualidade dos dados para compartilhamento;

121. Assim, tem-se um ritmo de implementação represado que, se não fossem as dificuldades da própria administração, exigiriam recursos orçamentários em maior quantidade.

122. Cabe mencionar, ainda, que o orçamento para a TD é fragmentado, porém interconectado. Existem diversos contratos que suportam componentes que são, a princípio, independentes, mas que são impactados uns pelos outros, em função da demanda.

123. Nesse sentido, podemos citar os contratos de automação de serviços (ferramenta Lecom), de autenticação de logins (Plataforma Brasil Cidadão) e os diversos contratos para disponibilização de APIs do Conecta. Assim, para obter a prestação de um serviço por meio digital, o cidadão precisa criar sua conta digital (consumindo dados pelo Conecta, por meio da validação do CPF e demais dados cadastrais informados pelo cidadão), fazer o login no portal gov.br (consumindo o serviço de autenticação), acessar o serviço desejado (que tem um custo mensal para o governo, independentemente do uso, na ferramenta Lecom) e, se o serviço demandar dados que estão em bases diversas e estiver integrado, consumir dados de APIs pelo Conecta.

124. Ocorre que cada um desses contratos tem quantitativos e recursos financeiros planejados e executados de forma independente, com suas previsões de gasto assinaladas em rubricas orçamentárias próprias. Caso faltar recursos para o Conecta, os serviços públicos implementados na PCD não poderão acessar dados compartilhados, ou poderá haver limitação ao cadastramento de novos cidadãos no portal gov.br. Da mesma forma, se não houver recursos para realizar autenticação de *logins*, pode haver necessidade de retirar recursos de outra parte, talvez reduzindo-se o ritmo de digitalização de novos serviços.

125. De toda sorte, não se advoga que haja a reunião de todos os componentes em uma contratação única, pois cada um deles tem as suas características, finalidades e oportunidades de aplicação diferentes. No entanto, é necessário que haja uma visão orçamentária única e maior facilidade no manejo dos recursos, de forma que não ocorra o problema do “cobertor curto” dentro das próprias iniciativas de TD.

126. Além disso, é preciso que o próprio cobertor seja mantido. O orçamento de 2021 previsto para as iniciativas de TD a cargo da SGD/ME é o menor dos últimos anos, considerando as dotações que foram consignadas em cada ano:

	2019	2020		2021
Ações relacionadas à Transformação Digital	Dotação Atual	Dotação Inicial	Dotação Atual	PLOA
15NS - Implantação da Plataforma de Cidadania Digital	3.566.119			
15OP - Estruturação do Governo Digital		21.677.376	124.882.556	23.012.028
15OP - Estruturação do Governo Digital e de Serviços Compartilhados	60.678.552			
211Y - Gestão e Aprimoramento dos Recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação	29.142.619	7.705.055	17.483.948	3.117.189
Total Geral	93.387.290	29.382.431	142.366.504	26.129.217

Tabela 7 - Orçamento para Transformação Digital 2019, 2020 e 2021 (Fonte: Siop^{xix})

127. Por outro lado, verificou-se que, no ano passado (2020), apesar de dispor de dotação inicial reduzida, a SGD/ME conseguiu um aporte de recursos adicionais para fazer frente à demanda extraordinária decorrente da ampliação de acessos a canais digitais, no contexto das ações emergenciais no combate à pandemia da Covid-19. Sem a possibilidade de realizar tais despesas, a operação dos serviços públicos digitais corria o risco de não ser capaz de atender a milhares de cidadãos, que tiveram a necessidade de interagir com o Estado por meio digital pela primeira vez, tendo a SGD/ME encerrado o ano com valores alocados bastante superiores ao histórico do órgão.

128. Isso denota o caráter de imprescindibilidade das despesas que sustentam as operações de serviços públicos digitais, sem as quais a atuação do Estado na prestação de serviços diretamente à sociedade regrediria ao estágio de uma década atrás, no paradigma de “governo eletrônico”, com poucos serviços digitalizados, uma presença fragmentada do Estado no ambiente digital, sem foco no cidadão e com poucos serviços integrados, conforme constatado na fiscalização que resultou no Acórdão 1.469/2017-TCU-Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler).

129. É certo que a TD é uma política pública relevante, mas, como qualquer outra que atenda a anseios da sociedade, disputa anualmente os escassos recursos orçamentários com as demais necessidades do Estado na legítima definição de prioridades do governo. No entanto, de forma que não seja necessária, ou seja bastante reduzida, a disputa pela alocação de recursos para manter uma despesa imprescindível, continuada e que tende a aumentar ao longo dos anos, é preciso que o governo federal encontre meios permanentes e estáveis para financiar as iniciativas para a TD do Estado.

130. Nesse sentido, cabe mencionar algumas alternativas que podem nortear as decisões do governo para assegurar os recursos necessários para a TD.

131. Inicialmente, tendo por base a existência do Fundo da Identificação Civil Nacional (FICN), instituído pela Lei 13.444/2017, pode-se pensar em algo semelhante para financiar as iniciativas ligadas à TD, seja pela instituição de um novo fundo ou a vinculação das iniciativas em curso ao fundo já existente. Ambas as alternativas têm suas vantagens e desvantagens.

132. A criação de um novo fundo apresenta vantagens em dois aspectos: um operacional e outro político. No plano operacional, o fundo facilitaria a gestão de recursos, tornando mais clara a alocação e destinação dos recursos, possibilitando o aporte de recursos por meio de doações, além de tornar automático o crédito de eventuais superávits financeiros para os exercícios seguintes. No plano político, a destinação dos recursos a um fim específico traria mais visibilidade à sua formação, além de dificultar a utilização dos recursos existentes para finalidades diversas, sem a necessária autorização legislativa.

133. Por outro lado, a existência de um fundo especial não garante recursos sem vinculação de fontes de receita, o que pode tornar a iniciativa inócua. Ademais, o fundo não estaria livre de contingenciamentos ou do teto de gastos, por compor o cálculo do superávit primário dos gastos da União. Pode-se mencionar também que a criação do fundo dependeria de lei aprovada no Congresso Nacional, e o

esforço institucional para aprová-lo pode ser tão grande quanto o trabalho interno para disputar a alocação de recursos no orçamento tradicional, por meio de ações.

134. Em seu turno, a utilização do FICN como meio de financiamento das iniciativas de TD apresenta vantagens e desvantagens semelhantes. Tem-se a vantagem de utilizar uma estrutura institucional já existente e todas as demais mencionadas anteriormente, porém a vinculação das iniciativas de TD às suas finalidades demandaria, em tese, autorização legislativa, o que também pode requerer um esforço institucional relevante. Ademais, o FICN não tem sido usado sequer para as suas próprias finalidades, pois não recebeu aporte de recursos, e o TSE, órgão que operacionaliza o ICN, já está limitado pelo teto de gastos e tem dificuldades para despendar recursos na manutenção na sua infraestrutura.

135. Outra opção que se vislumbra é a monetização dos ativos empregados na TD, mencionada superficialmente pela SGD/ME em debate com a equipe de acompanhamento ocorrido no curso da fiscalização sobre o financiamento das iniciativas estruturantes.

136. A monetização, significando a geração de receitas próprias por meio da disponibilização a empresas privadas de serviços de infraestrutura tecnológica vinculados à TD, tais como o serviço de criação e autenticação de contas digitais do cidadão, ou o fornecimento de inteligência de negócio a partir de dados públicos, pode ajudar a financiar o incremento da infraestrutura pública.

137. No entanto, não está claro se isso é possível juridicamente, nem como poderia ser operacionalizado por entes de Direito Público. De toda sorte, é uma alternativa pensada em termos muito incipientes, e carece de maiores aprofundamentos para se tornar viável.

138. Por fim, é importante mencionar uma alteração legislativa recente, que tratou da destinação do Fundo para Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), instituído pela Lei 9.998/2000, promovida pela Lei 14.109/2020, de 16 de dezembro de 2020. Essa última lei alterou as finalidades do fundo, instituiu um Conselho Gestor para administrá-lo e orientar a sua utilização, e permitiu que os seus recursos possam ser utilizados também para financiar programas e ações de TD, nos seguintes termos (art. 3º):

Art. 3º A [Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000](#), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“[...]”

Art. 5º Os recursos do Fust serão aplicados em programas, projetos, planos, atividades, iniciativas e ações aprovados pelo Conselho Gestor.

[...]

§ 4º Os recursos do Fust também poderão ser utilizados diretamente pela União, pelos Estados e pelos Municípios para financiar programas e ações relativos à implementação e ao desenvolvimento da transformação digital dos serviços públicos, nos termos fixados em estratégia federal que vise à transformação digital da Administração Pública, inclusive à construção de infraestrutura necessária para conectividade.”

139. Inicialmente, depreende-se do comando legislativo que os recursos do FUST eventualmente destinados à TD não são exclusivos para infraestrutura de telecomunicações afeitas às iniciativas de TD, pois podem ser destinados “inclusive à construção da infraestrutura necessária para conectividade”, o que denota que as duas finalidades não se confundem.

140. Além disso, a destinação deve ser dada nos “termos fixados em estratégia federal que vise à transformação digital da administração pública”, o que remete à Estratégia de Governo Digital (EGD), instituída pelo Decreto 10.332/2020. Cabe mencionar que, ao se referenciar à “administração pública”, o mencionado dispositivo legal trata especificamente de um dos eixos de transformação digital citados na E-Digital (Estratégia Brasileira para a Transformação Digital), instituída pelo Decreto 9.319/2018:

II - eixos de transformação digital (grifo nosso):

a) transformação digital da economia: objetiva estimular a informatização, o dinamismo, a produtividade e a competitividade da economia brasileira, de forma a acompanhar a economia mundial; e

b) cidadania e transformação digital do Governo: tornar o Governo federal mais acessível à população e mais eficiente em prover serviços ao cidadão, em consonância com a Estratégia de Governo Digital.

141. Por último, ao prever que os recursos possam ser utilizados também por Estados e Municípios, a norma reforça atuação da Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.br), instituída no âmbito da EGD, sob responsabilidade da SGD/ME:

Art. 7º Fica instituída a Rede Nacional de Governo Digital - Rede Gov.br, de natureza colaborativa e adesão voluntária, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a finalidade de promover o intercâmbio de informações e a articulação de medidas conjuntas relacionadas à expansão da Estratégia de Governo Digital.

142. Desta forma, a desvinculação de recursos do FUST operada pela Lei 14.109/2020 se constitui em oportunidade valiosa para o governo federal empreender um planejamento consistente e robusto para fazer frente aos desafios da TD da administração pública, endereçando as principais dificuldades que vêm sendo apontadas pelo TCU nos acompanhamentos das iniciativas estruturantes que estão a cargo da SGD/ME.

143. Tendo em vista o que dispõe o mencionado dispositivo da Lei 14.109/2020, entende-se que compete à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria Geral da Presidência e à Secretaria de Governo Digital, por força, respectivamente, dos art. 5º, inciso I, e 6º, incisos II e III e parágrafo único, do Decreto 10.332/2020, formular as bases para a utilização dos recursos do FUST nas iniciativas de TD a serem submetidas ao Conselho Gestor do fundo, em consonância com as diretrizes estabelecidas na E-Digital.

144. A despeito da recém obtida fonte de recursos, que ainda carece de regulamentação, impende ao governo avaliar alternativas para assegurar recursos e colocar a TD, enquanto política pública, em elevado patamar no rol de suas prioridades.

Causas

- a) Dificuldade na previsão da demanda por consumo de serviços digitais (e.g., incerteza acerca do ritmo de adesão dos órgãos, comportamento do cidadão na adoção de canais digitais, ações emergenciais de governo);
- b) Restrições orçamentárias que atingem as iniciativas estruturantes de forma indistinta;
- c) Os diversos contratos dos componentes da PCD, embora independentes, são interrelacionados e consomem recursos comuns entre si;
- d) Falta de visão unificada sobre os recursos necessários para a realização da transformação digital;
- e) Falta de sensibilização sobre a natureza continuada e essencial dos gastos com a transformação digital;

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Possibilidade de retrocesso nos ganhos com integrações de serviços;
- b) Insuficiência de recursos para uma iniciativa impacta toda a operação dos serviços digitais;

Conclusão

145. O Programa Conecta é operacionalizado por contratos que disponibilizam plataformas de interoperabilidade entre serviços públicos digitais, que são pagos, principalmente, por consumo de APIs. A previsão de gastos com estes contratos para o ano de 2020 foi extrapolada, e está no limite dos recursos orçamentários (§§ 95-99). A falta de recursos orçamentários pode, inclusive, impactar serviços públicos já digitalizados que, devido à descontinuidade de contratos, pode novamente demandar dos cidadãos o preenchimento de dados que atualmente já são obtidos de forma automática, em um retrocesso nos patamares já alcançados pelos esforços de TD empreendidos pela SGD/ME e pelos demais órgãos do Sisp (§§ 100-107).

146. Além disso, as iniciativas do programa utilizam dotações de ações orçamentárias que não são exclusivas para a TD, concorrendo com outras despesas regulares da SGD/ME, dificultando também o

acompanhamento das iniciativas (§§ 108-114). Por sua vez, os recursos do Conecta não são utilizados somente para interoperabilidade dos serviços públicos digitais, mas também por outros componentes da Plataforma de Cidadania Digital (Acesso Gov.br), o que limita ainda mais o orçamento utilizado especificamente para compartilhamento de dados (§§ 115-118).

147. Em que pese terem sido alocados recursos adicionais no ano de 2020 para fazer frente às demandas inesperadas da sociedade por canais digitais, em decorrência das ações de enfrentamento à pandemia de Covid-19, os recursos destinados à TD como um todo também são limitados. Agrava essa situação o fato de existirem vários empecilhos a um avanço mais célere na TD do Estado e que, uma vez removidos, irão pressionar ainda mais a necessidade por recursos públicos (§§ 119-121).

148. As iniciativas estruturantes para a TD são independentes, mas conectadas. A falta de recursos em uma iniciativa impacta as demais, de forma que, além de os recursos serem limitados, é necessária uma visão de conjunto. No entanto, o que se percebe é uma redução nas disponibilidades orçamentárias para tais despesas, o que vai na contramão da natureza essencial, indispensável e continuada dos esforços de TD do Estado (§§ 122-129).

149. Por esse motivo, é importante que o Governo Federal encontre formas de financiar tais iniciativas estruturantes de forma coerente e permanente, sob pena de não atingir suas metas de modernização do Estado e retroceder no caminho da digitalização dos serviços públicos. Em virtude da aprovação da Lei 14.109/2020, que possibilitou a utilização de recursos do FUST para iniciativas de TD da administração pública, há uma perspectiva positiva para financiar novas iniciativas e as que estão em curso, mas é necessário que as instâncias competentes façam o planejamento e elaborem ações e projetos de forma tempestiva, sem prejuízo de avaliar outras formas de assegurar recursos e colocar a política pública de TD em elevado patamar no rol de suas prioridades (§§ 130-144).

Proposta de encaminhamento

150. Diante do exposto, propõe-se recomendar:

150.1 à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria Geral da Presidência, em conjunto com a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, elaborem planejamento, projetos e ações com vistas à utilização dos recursos disponíveis no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), considerando o disposto no art. 5º, § 4º, da Lei 9.998/2000, com redação dada pela Lei 14.109/2020, e os encaminhem ao seu Conselho Gestor, de forma a financiar coerente e permanentemente as iniciativas estruturantes para a Transformação Digital, inclusive aquelas destinadas aos demais entes da federação no âmbito da Rede Gov.br, sem prejuízo de avaliar outras formas de financiamento próprios, tais como a constituição de fundos próprios ou a monetização de ativos;

150.2 à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e ao Comitê Interministerial para a Transformação Digital (CITDigital) que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, incluam nas diretrizes e nos objetivos, respectivamente, da EGD e da E-Digital, o princípio do não-retrocesso na implementação de serviços públicos digitais, no sentido de que devem ser assegurados os recursos necessários para que benefícios e facilidades já alcançadas com a digitalização de serviços não sejam retiradas do cidadão, assim como elabore normativo específico para estabelecer critérios para atualidade na prestação de serviços públicos digitais, a exemplo do contido na Lei 8.987/1995;

3.2 Modelo de fiscalização dos contratos centralizados de APIs compromete disponibilidade das equipes para suportar outras ações finalísticas de implementação de compartilhamento de dados.

151. Os contratos centralizados firmados pela SGD/ME para consumo de APIs de forma descentralizada pelos órgãos integrantes do Sisp possuem um modelo de fiscalização da execução contratual que exige um esforço significativo da equipe técnica do Programa Conecta em atividades administrativas, o que impacta na disponibilidade da equipe para consecução das suas demais atividades finalísticas, quais sejam, a prospecção e o acompanhamento dos projetos de integrações e compartilhamento de dados e apoio aos demais órgãos do Sisp.

Critérios

a) Lei 8.666/1993, art. 67 e art. 73, inciso I, “a”;

- b) Instrução Normativa - SGD/ME 1/2019, art. 33;
- c) Instrução Normativa - MPDG 5/2017, Anexo VIII-B, item 10.5.

Análise de evidências

152. No contexto das iniciativas estruturantes para a Transformação Digital a cargo da SGD/ME, as soluções de TI contratadas de forma centraliza desempenham um papel importante para o alcance dos seus objetivos, pois oferecem aos órgãos integrantes do Sisp ferramentas padronizadas para as suas necessidades e reduzem o esforço dispendido individualmente por estes órgãos no processo de contratação.

153. A característica relevante para efeito de análise dessas soluções de TI é a contratação centralizada (pela SGD/ME) e o consumo descentralizado pelos órgãos do Sisp que firmam acordos de adesão com o órgão central. Assim, a SGD/ME figura como gestora e fiscal do contrato, porém quem efetivamente utiliza os serviços e consome os quantitativos previstos nos referidos contratos são os órgãos que integram os seus serviços digitais às plataformas que disponibilizam APIs para compartilhamento de dados, no caso do Programa Conecta.

154. Ocorre que, em função desse desenho, o modelo de fiscalização contratual elaborado pela SGD/ME prevê que os órgãos consumidores das APIs irão fornecer ao órgão central, mensalmente, o relatório de consumo e de atendimento dos níveis de serviço, por cada API, para que este proceda com as atividades de recebimentos provisório e definitivo previstos no contrato. Cumpre notar que o contrato prevê pagamento por consumo, de forma que a quantidade de acessos impacta diretamente no montante de valores pagos ao provedor (Serpro ou Dataprev).

155. Nesse aspecto, a SGD/ME manifestou que esse modelo de fiscalização acarreta um alto custo administrativo e operacional, pois dedica dois servidores da sua equipe em tempo integral como fiscais técnicos, além de outros servidores dedicados em tempo parcial como fiscais requisitantes. Atualmente, a SGD/ME informa haver 13 órgãos consumidores para duas APIs (peça 32, p. 6).

156. Cabe frisar que esse modelo de fiscalização está previsto, de forma padronizada, nos projetos básicos dos contratos celebrados com o Serpro e a Dataprev (peça 57, p. 20 e 52), e a SGD/ME está conduzindo a fiscalização do contrato conforme estipulado no planejamento da contratação.

157. Em função disso, a equipe do Programa Conecta, que conta com quadro reduzido de pessoal, tem que dispende menos tempo e recursos nas atividades finalísticas do programa, tais como prospecção, sensibilização, pactuação e monitoramento da implementação dos projetos de compartilhamento de dados, o que será agravado com o aumento no número de adesões de órgãos e no número de APIs disponibilizadas com o avanço do programa.

158. Tendo em vista essas dificuldades, a SGD/ME suscitou a possibilidade de adotar outro modelo de fiscalização contratual, baseado em relatórios de consumo fornecidos pelas próprias plataformas, com coleta da atestação pelos órgãos consumidores por meio de amostragem, de forma a reduzir o esforço dispendido em tais atividades administrativas. O empecilho para a adoção dessa estratégia estaria, segundo a SGD/ME, na falta de previsão normativa, de jurisprudência nos órgãos de controle acerca dessa possibilidade e no fato de que a aceitação do serviço estaria sendo feita com base em relatório do próprio provedor do serviço, e não dos órgãos consumidores (peça 32, p. 6-7).

159. Inicialmente, cabe salientar que, de fato, não existe previsão normativa para a fiscalização de contratos de TI por amostragem. Na realidade, não existe previsão normativa para a sua realização, tampouco para proibi-la, o que deixa para o gestor um espaço de discricionariedade para decidir a melhor forma de dar cumprimento ao disposto no art. 67 e no art. 73, I, da Lei 8.666/1993, que tratam da fiscalização de contratos administrativos, assim como ao disposto no art. 33, da IN - SGD/ME 1/2019, que trata dos contratos de TI, especificamente.

160. Por sua vez, a jurisprudência do TCU não veda nem autoriza explicitamente a fiscalização por amostragem em contratos administrativos de forma indistinta. A jurisprudência selecionada do Tribunal, a exemplo do Acórdão 705/2008-TCU-Plenário (Rel. Min. Augusto Nardes), permite entender que a fiscalização por amostragem é possível, desde que seja garantida a correção dos pagamentos realizados em face do objeto contratado (grifo nosso):

A fiscalização dos contratos administrativos, ainda que por amostragem ou outros métodos, tem por objetivo principal assegurar que a Administração não pague valor superior ao devido, em face do executado. A falta de adoção de providências do gestor público nesse sentido pode levar à sua responsabilização.

161. Ademais, há previsão normativa para a fiscalização por amostragem nos contratos de serviço de execução indireta pela APF, nos termos da IN - Seges/MP 5/2017, que estipula a sistemática de fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhista e previdenciárias das empresas prestadoras de serviço para com os seus empregados, o que já foi objeto de análise em diversos julgados deste Tribunal (Acórdão 1.545/2017, Rel. Min. Aroldo Cedraz; Acórdão 1.223/2018, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues; Acórdão 721/2019, Rel. Min. André Luiz de Carvalho; todos do Plenário, entre outros), tendo inclusive o Acórdão 1.214/2013-TCU-Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) recomendado a inclusão do mencionado mecanismo de amostragem na IN - SLTI/MP 2/2008, predecessora da IN - Seges/MP 5/2017.

162. Desta forma, uma vez que, em tese, não há óbice jurídico à utilização de amostragem para fiscalização de contratos administrativos, sua possibilidade depende da análise do caso concreto, nesse caso, da característica do serviço de disponibilização das plataformas de interoperabilidade do Programa Conecta.

163. Nesse ponto, é importante analisar a justificativa para adoção dessa estratégia pela SGD/ME. Para tanto, faz-se necessário entender o ciclo de recebimento do objeto contratado, em linhas gerais:

163.1 O provedor de TI mantém a plataforma de interoperabilidade disponível, com as APIs acessíveis aos sistemas que rodam os serviços públicos digitais, em cada órgão;

163.2 Ao final de cada mês, a SGD/ME solicita para cada órgão um relatório com a contabilização de acessos realizados pelos sistemas do órgão à plataforma e com os indicadores de cumprimento dos níveis de serviços por parte do provedor;

163.3 Para cumprir a obrigação, os órgãos solicitam relatório ao provedor da plataforma, que contabilizou, ao longo do mês, tanto a quantidade de acessos às APIs como os indicadores de níveis de serviço (disponibilidade) da plataforma e conferem com os seus próprios registros, se houver;

163.4 Com base nesses relatórios, a SGD/ME realiza o recebimento dos serviços e a liquidação da despesa.

164. A SGD/ME propõe, por sua vez, substituir esse modelo por outro, no qual ela própria obtém as informações de consumo e níveis de serviço diretamente do provedor e, posteriormente, com base em amostragem, solicita os relatórios de alguns órgãos para efeito de conferência.

165. Nota-se, com base no ciclo descrito anteriormente, que a fonte primária de informação a subsidiar a fiscalização contratual é a contabilização feita, de forma automática, pela plataforma disponibilizada pelo provedor, que é enviada aos órgãos por meio de relatório. No novo modelo proposto pela SGD/ME, a fonte primária de informação permanece a mesma, apenas é acessada diretamente pelo órgão central, reduzindo a burocracia de solicitá-la a todos os órgãos. Assim, a intenção de realização de conferência por amostragem para validar as informações obtidas diretamente do provedor não tem sentido, pois todos obtêm a informação da mesma fonte, qual seja, o relatório do provedor.

166. Tal estratégia de fiscalização teria validade caso os órgãos implementassem mecanismos de contabilização próprios de acesso às APIs das plataformas de interoperabilidade disponibilizadas pelos provedores de TI, o que não deixa de ser uma questão a ser considerada. O Ministério da Infraestrutura, por exemplo, desenvolveu um mecanismo no qual todas as requisições de acesso às APIs passam por um único ponto de controle, onde são contabilizados (peça 52, p. 7). O problema da contabilização, porém, denota uma questão mais de fundo: a confiança.

167. A SGD/ME, no intuito de se resguardar de fazer uma atestação com base em relatório de consumo fornecido pelo provedor da plataforma, transfere a responsabilidade de atestação para os órgãos, como se eles fossem capazes de fazer uma atestação mais apropriada. Os órgãos consumidores das APIs, na falta de mecanismos próprios de contabilização, têm de solicitar as informações aos provedores. Assim, se percorre um ciclo burocrático no qual ninguém pode afirmar, com segurança, que as informações

fornecidas para atestação, de fato, correspondem aos serviços prestados, pois a aferição do consumo só pode ser feita de forma automatizada por meio de software (ou no consumidor, ou no provedor), já que a interoperabilidade é, por natureza, uma interação sistema-a-sistema.

168. A discussão sobre qual o modelo de fiscalização mais adequado ou eficiente não seria necessária se houvesse confiança nas informações produzidas, de forma automatizada, pelo provedor. O que se precisa discutir, na realidade, é uma abordagem de risco: qual o risco de as informações fornecidas pelo provedor não serem acuradas? O fato de o provedor de tecnologia ser, atualmente, uma empresa pública de TI pode levar à percepção de que esse risco é baixo, uma vez que se trataria de uma relação intragovernamental, mas não se pode tirar de perspectiva que tais plataformas de interoperabilidade venham a ser contratadas do mercado no futuro, o que é bastante razoável, ou que as empresas públicas venham a ser privatizadas. Desse modo, o problema da confiança e do risco permanece.

169. A estratégia de fiscalização a ser adotada pela SGD/ME deve levar em conta esse grau de risco, para que o custo dos mecanismos de controle não seja superior ao risco que se pretende tratar, isto é, em última análise, a realização de pagamento ao provedor da plataforma superior ao que foi efetivamente consumido pelo órgão via APIs, o que poderia configurar superfaturamento. A forma mais direta e acurada de realizar a atestação do consumo é a implementação, nos sistemas de cada órgão, de um mecanismo de contabilização de acessos às APIs das plataformas. É razoável supor que, uma vez que os sistemas estão sendo modificados para implementarem a integração à API para acesso a dados compartilhados, a implementação de mecanismo de contabilização teria um custo marginal baixo. No entanto, vários sistemas já estão com integrações implementadas, e o custo e o risco de modificá-los novamente pode não ser pequeno. Ademais, implementá-los de forma indiscriminada em todos os órgãos pode não fazer sentido, sistemicamente.

170. Assim, volta-se à questão da falta de confiança no relatório fornecido pelo provedor, ou, melhor dizendo, do risco de as informações não serem acuradas. Nesse sentido, pode-se fazer uma analogia com os fornecedores de energia elétrica, de saneamento ou de telefonia: alguém considera a hipótese de desenvolver mecanismos próprios para aferir se a sua conta de luz, de água ou de telefone foi corretamente contabilizada pelo prestador de serviço? Seria razoável que cada indivíduo aferisse individualmente a quantidade de KWh, de m³ ou de minutos que sua residência consome mensalmente? O que se têm é uma relação de confiança entre esses provedores de serviço e seus consumidores, ainda que discutível, a partir do momento que se tomam as informações constantes na fatura como fidedignas, sendo possível reclamar, a posteriori, grandes variações que fujam à taxa de consumo regular. O consumidor confia que o Estado, por meio das agências reguladoras ou de qualquer outro mecanismo de controle, recebe informações acuradas como prestação de contas do serviço realizado por essas empresas.

171. Ademais, no caso em tela, tais plataformas de interoperabilidade são softwares construídos para servirem ao mercado de forma geral, e não construídos sob medida para um cliente apenas. Assim, imaginar que as ferramentas possam apresentar erros grosseiros de contabilização ou serem manipuladas para fornecerem dados de consumo maiores que os reais para auferir pagamentos indevidos, ainda que possível, não parece provável.

172. Desta forma, antes de estabelecer uma estratégia de amostragem para fiscalização dos contratos de consumo, ainda que possível, melhor seria investir na avaliação do risco de as informações fornecidas pelo provedor da tecnologia não serem acuradas, no sentido de aprimorar a relação de confiança entre as partes (órgãos do Sisp, SGD/ME e provedores), criando mecanismos para aferição da confiabilidade das informações contidas nos relatórios ou alguma espécie de certificação da plataforma por meio de auditoria própria ou de terceiros, atestando que seus relatórios são produzidos de forma correta. Essa avaliação pode até incluir mecanismos de contabilização própria, amostragem e outras formas de assecuração, desde que os riscos assumidos estejam dentro dos padrões aceitáveis para a organização, de forma que a utilização dos relatórios de consumo obtidos diretamente da plataforma pela própria SGD/ME pode ser o modelo mais eficiente de fiscalização desses contratos, sem necessidade de elaborar mecanismos sofisticados de amostragem de conferência que usam a mesma base de informação primária.

173. Outro ponto que favorece a prática de avaliação de risco é a possível tendência de migração para contratos baseados em pagamento fixo, mencionada anteriormente (§ 99 do Achado 3.1). Como neste tipo de contrato o pagamento se dá pela disponibilidade da ferramenta e de serviços agregados, e não pelo consumo, não há necessidade de se contabilizar os acessos para efeito de pagamento, desincumbindo a equipe das tarefas administrativas dessa conferência. Assim, não tem sentido investir na implementação de mecanismos próprios de contabilização, de forma indiscriminada, quando a perspectiva é de que eles não serão mais necessários em algum momento no futuro.

174. A falta de pessoal de TI é causa recorrente nas questões relativas à falta de eficiência das operações de TI no âmbito da APF, tendo sido abordada em vários acórdãos deste Tribunal (Acórdão 1.200/2014, Rel. Min. Raimundo Carreiro, e o respectivo Monitoramento – Acórdão 2.326/2017, Rel. Min. Aroldo Cedraz – Acórdão 2.789/2019, Rel. Min. Aroldo Cedraz, todos do Plenário do TCU), de forma que qualquer iniciativa que venha a direcionar esforços para atividades finalísticas é sempre bem-vinda e deve ser estimulada, mantendo-se os riscos de baixa qualidade na fiscalização de contratos administrativos em níveis adequados ao estabelecido pela organização.

175. Desta forma, será proposta recomendação à SGD/ME para que realize análise de risco para estabelecer um modelo de fiscalização dos contratos centralizados de fornecimento de APIs baseados em consumo mais adequado, que utilize diretamente as informações de contabilização fornecidas de forma automatizada pelas plataformas de interoperabilidade para liquidação da despesa, considerando o grau de confiabilidade das informações disponíveis nas ferramentas mediante a utilização de mecanismos que podem combinar contabilização própria, amostragem ou outras formas de assecuração.

Causas

- a) Morosidade e burocracia do ciclo de atestação dos serviços prestados pelos provedores de plataformas de interoperabilidade, que prevê a atestação individual por cada órgão consumidor das APIs;
- b) Receio dos órgãos envolvidos de utilizar as informações que podem ser obtidas direta e automaticamente das plataformas de interoperabilidade devido à falta de normatização específica e da suposta ausência de jurisprudência acerca do tema nos órgãos de controle;
- c) Falta de mecanismos de contabilização de consumo próprios por parte dos órgãos consumidores de APIs.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Menor disponibilidade da equipe alocada ao Programa Conecta para suportar as atividades finalísticas de implementação dos projetos de compartilhamento de dados;
- b) Redução no ritmo de implementação das integrações previstas no Programa Conecta.

Conclusão

176. A SGD/ME possui um modelo ineficiente de fiscalização dos contratos de TI centralizados do Programa Conecta, impactando o desenvolvimento das atividades finalísticas da equipe, exigindo-se uma nova forma de atuar (§§ 152-158). Não há óbice à utilização de amostragem em um modelo de fiscalização de contratos administrativos de TI (§§ 159-162), no entanto, não há ganhos de eficiência no modelo proposto pela SGD/ME, dado que não há mudança substancial na fonte de informação utilizada para a atestação dos serviços (§§ 163-167). Por outro lado, a avaliação de risco da confiabilidade das informações fornecidas pelo próprio provedor pode estabelecer um balanço razoável entre custo do controle e os custos do próprio risco de pagamentos indevidos (§§ 168-174).

Proposta de encaminhamento

177. Diante do exposto, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020:

177.1 realize análise de risco para estabelecer um modelo mais adequado de fiscalização dos contratos centralizados de fornecimento de APIs baseados em consumo, que utilize diretamente as informações de contabilização fornecidas de forma automatizada pelas plataformas de interoperabilidade para liquidação da despesa, considerando o grau de confiabilidade das informações disponíveis nas

ferramentas, mediante a utilização de mecanismos que podem combinar contabilização própria, amostragem ou outras formas de assecuração.

3.3 O foco na integração para digitalização de serviços públicos compromete uma análise mais abrangente das possibilidades de uso de mecanismos de compartilhamento de dados na gestão de políticas públicas

178. O levantamento de informações, realizado na fase de diagnóstico de interoperabilidade dos Planos de Transformação Digital dos órgãos federais, no âmbito do programa Conecta, restringe-se à digitalização de serviços públicos prestados diretamente ao cidadão. Assim, não contempla outras necessidades de uso da informação pelos órgãos que aderem ao programa, como por exemplo, o uso das informações para a elaboração de políticas públicas, que, indiretamente, também caracteriza uma prestação de serviço à sociedade, como previsto no Decreto 10.046/2019, art. 1º, II e art. 3º, bem como em outros normativos, a exemplo da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018, art. 25).

179. Nesse sentido, o mecanismo de compartilhamento promovido pelo Conecta pode não ser o mais eficiente e econômico; pois, em alguns casos, uma mesma informação que é objeto de compartilhamento e utilizada para preenchimento automático de dados sobre o cidadão, não é aproveitada para outros usos, e tem que ser novamente acessada, utilizando-se mecanismo diverso, que, geralmente, é objeto de outro contrato e pode gerar novas cobranças para o órgão demandante.

Crerérios

- a) Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), art. 25;
- b) Decreto 10.046, de 9 de outubro de 2019, art. 1º, inciso II e art. 3º, incisos III e IV;
- c) Decreto 10.332, de 28 de abril de 2020, art. 3º (Estratégia de Governo Digital - EGD).

Análise de evidências

180. Em resposta ao Ofício de Requisição 1-455/2020-Sefti (peça 26, p. 3-4), a SGD/ME descreve as principais atividades do fluxo de trabalho da equipe do programa Conecta, que consistem em: 1) Diagnóstico de Interoperabilidade no Plano Digital - processo de identificação de necessidades dos órgãos do Sisp; 2) Adesão Contratual - processo de pagamento centralizado para os órgãos do Sisp; 3) Monitoramento de Interoperabilidade no Plano Digital - processo de acompanhamento das integrações com os órgãos do Sisp.

181. Importa esclarecer que, conforme previsto na Estratégia de Governo Digital (EGD), os órgãos e as entidades elaborarão Plano de Transformação Digital que serão aprovados pela SGD/ME e deverão conter, entre outras, ações de interoperabilidade de sistemas. No entanto, a utilização dos recursos do Conecta para dar suporte a essas ações não é obrigatória, e só serão disponibilizados a partir da adesão voluntária dos órgãos interessados em aderir ao programa.

182. Portanto, a fase de diagnóstico inicia-se por um processo de sensibilização dos órgãos sobre a importância de um governo integrado e das vantagens da utilização de um mecanismo de interoperabilidade padronizado, provido sob contrato centralizado, custeado pela SGD/ME.

183. Após a etapa de sensibilização, solicita-se dos órgãos o preenchimento de uma planilha de diagnóstico que tem por objetivo mapear as necessidades de integração entre os serviços públicos do órgão com os dados geridos por outros órgãos.

184. Essa planilha é dividida em cinco abas: 1) Orientações sobre o preenchimento da planilha; 2) Integração com CBC/CPF – o órgão deve informar quais serviços públicos prestados por ele deverão ser integrados à base do Cadastro Base do Cidadão (base do CPF); 3) Outras Integrações – o órgão deve informar a necessidade de acesso a outros conjuntos de dados, como, por exemplo, CNPJ, CEP, Passaporte, Quitação Eleitoral, etc.; 4) Oferta para outros Órgãos – o órgão deve informar o nome e alguns detalhes das APIs existentes no órgão e disponíveis para utilização por outros órgãos; 5) Informações – apresenta informações específicas de cada conjunto de dados disponíveis por API.

185. Dessa forma, constata-se que a coleta de informações para subsidiar a tomada de decisões da SGD/ME para o compartilhamento de dados entre órgãos do Poder Executivo, no âmbito do Conecta, se

restringe ao conjunto de dados necessários à digitalização de serviços públicos prestados pelo órgão em análise.

186. Diante disso, cabe destacar que, conforme dispõe o inciso II do art 1º e os incisos III e IV do art. 3º do Decreto 10.046/2019, o compartilhamento de dados pelos órgãos e entidades deve atender às necessidades de negócio deles para facilitar a execução de políticas públicas orientadas por dados, bem como deverá ocorrer redução dos custos de acesso a dados no âmbito da Administração Pública, inclusive, mediante o reaproveitamento de recursos de infraestrutura por múltiplos órgãos e entidades.

187. Na mesma linha, o art. 25 da Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), enfatiza que os dados pessoais devem ser utilizados não apenas para a prestação de serviços públicos, mas também para a execução de políticas públicas.

188. Nesse sentido, o acesso à informação de faixa de renda de grupo familiar, por exemplo, é demandado por diversos serviços públicos, entre eles pode-se citar a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf. Uma API que retornasse sim ou não para a pergunta se determinado requisitante está na faixa de renda de grupo familiar para emissão da declaração atenderia a digitalização do serviço público. No entanto, para planejamento dos valores necessários para o Pronaf em determinado ano, por exemplo, a API não atenderia.

189. Observa-se, no exemplo mencionado no parágrafo anterior, que o órgão executor da citada política pública poderá incorrer em uma dupla contratação de acesso a mesma base de dados, porém para extração de informações distintas. Com o conhecimento amplo da necessidade de cada órgão da Administração Pública Federal, poder-se-ia definir uma única contratação para acesso a esses dados que fosse mais eficiente e econômica.

190. Uma boa prática no aproveitamento de uma mesma infraestrutura para necessidades distintas é o uso das redes permissionadas blockchain bCPF e bCNPJ desenvolvidas pela Receita Federal do Brasil (RFB) em conjunto com a Dataprev. O acesso aos dados cadastrais de CPF, por meio da blockchain permite o uso dos dados em um sistema transacional, como por exemplo, o uso na versão inicial do Cadastro Base do Cidadão, mas também permite o acesso integral à base para cruzamento de dados, por exemplo, como já ocorre no TCU e em outros órgãos públicos.

191. Insta frisar que o Tribunal, por meio do TC 012.797/2018-9, realizou levantamento para avaliar o uso integrado de informação na gestão de políticas públicas, especialmente aquelas ligadas à concessão de benefícios e de recursos financeiros, e identificou irregularidades, mediante análise de dados oriundos de sistemas governamentais.

192. No voto do Relator, Min. Vital do Rêgo, que fundamentou o Acórdão 2.587/2018–TCU–Plenário, ele destaca que "iniciativas dessa natureza deveriam fazer parte da rotina de detecção de irregularidades realizada pelos órgãos responsáveis pela execução dos programas de governo, contudo, não é o que se verifica na prática, devido, principalmente, a dificuldades relatadas por gestores em compartilhar o uso de bases de dados entre os órgãos da Administração Pública Federal."

193. Destaca-se que o Tribunal somente consegue realizar este e outros trabalhos de análise e cruzamento de dados devido às suas competências fiscalizatórias (Constituição Federal, art. 71, IV, c/c Lei 8.443/1992, art. 38, II, e art. 42), bem como à existência do Laboratório de Informações de Controle (LabContas), que possui mais de cem bases de dados de toda a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal. Tais bases de dados em sua grande maioria são obtidas por meio de Acordo de Cooperação que permite o compartilhamento com outros órgãos de controle. A seguir são listados exemplos de trabalhos conduzidos pelo TCU que fizeram análises de dados de políticas públicas:

Assunto	Acórdão
Auditoria operacional no Programa de Contribuição do Fundo de Garantia Safra	451/2014 – PL
Representação acerca de possíveis irregularidades na concessão de lotes da reforma agrária	775/2016 – PL
Auditoria operacional no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA/CDS)	646/2017 – PL
Levantamento no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) 1.708/2017 – PL	1.708/2017 – PL
Auditoria integrante de FOC para verificação da conformidade da concessão de renúncias tributárias relacionadas à área social e de desenvolvimento	823/2018 – PL
Acompanhamento da concessão, da manutenção e do pagamento de benefícios previdenciários, utilizando-se da metodologia da fiscalização contínua	1.057/2018 – PL
Auditoria na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)	1.187/2018 – PL
Relatório de acompanhamento para identificar oportunidades de melhoria nos controles relacionados à concessão e manutenção do seguro-desemprego	1.343/2018 – PL
Fiscalização contínua de benefícios assistenciais	12.162/2018 – 2C
Análise integrada de dados da Administração Pública federal (Dia "D")	2.587/2018 – PL
Fiscalização contínua em dados cadastrais e folhas de pagamento em unidades jurisdicionadas integrantes da Administração Pública federal	1.032/2019 – PL

Figura 7 - Exemplo de ações de controle realizadas pelo TCU com uso de análise de dados

(Fonte: TCU – Roteiro de análise de dados em ações de controle externo)

194. O governo federal, por meio do projeto GovData, de forma similar ao LabContas, pretendia atender as necessidades de análise e cruzamento de dados do Poder Executivo Federal, mas o projeto foi descontinuado pela SGD/ME – em razão da complexidade, do alto custo do projeto e de cortes orçamentários –, que passou a focar no Conecta, apesar de que o produto GovData foi reformulado – alterando, entre outras coisas, a forma de cobrança que antes era baseada em milhares de registros e passou a basear na capacidade de processamento e de armazenamento de dados – e continua a ser oferecido pelo Serpro.

195. Frise-se que há diversos mecanismos de compartilhamento de dados que são mais adequados, dependendo do caso de uso. No relatório de acompanhamento realizado por meio do TC 010.716/2018-1, que fundamentou o Acórdão 1.486/2019–TCU–Plenário, Min. Marcos Bemquerer Costa, foram identificados os mecanismos de compartilhamento de dados que, à época, estavam sendo utilizados por órgãos da APF: APIs, DaaS, HOD, PaaS, Dump (vide Apêndice III).

196. Insta mencionar que a SGD/ME (peça 27) informou que poderá avaliar outros potenciais mecanismos de compartilhamento, "à medida que necessidades e detalhamentos forem sendo identificados", a exemplo de: Mensageria, Plataforma Olinda, Framework X-Road/X-Tee (vide Apêndice IV).

197. Observa-se assim que existem diversos mecanismos de compartilhamento que atendem demandas específicas. Logo, para a definição do melhor mecanismo é necessário um diagnóstico mais amplo sobre as necessidades de interoperabilidade dos órgãos da APF.

198. Nesse sentido, a análise realizada pela SGD/ME para a escolha em contratar ou a API CPF-Light ou o bCPF para determinado órgão se constitui em boa prática, pois permite considerar, de forma ampla, a necessidade do órgão em acessar os dados, mesmo que se restrinja a necessidades de dados cadastrais de CPF, porém a mesma análise poderia ser aplicada a outro conjunto de dados.

199. Ainda nessa linha, o conhecimento amplo sobre a real necessidade de utilização de dados por toda a administração pública poderia, por exemplo, embasar o desenvolvimento de um repositório único de

compartilhamento de dados que permitiria aos órgãos públicos carregarem seus dados, bem como baixarem os dados de seu interesse em uma única infraestrutura.

200. Desta forma, na matriz de achados encaminhada à SGD/ME para comentários dos gestores, propôs-se recomendação à SGD/ME para que incluísse, na fase de diagnóstico de interoperabilidade dos planos de transformação digital dos órgãos, uma análise mais ampla acerca das necessidades gerais relacionadas à obtenção de dados dos órgãos, não apenas para a integração dos serviços públicos, mas também para permitir aos órgãos que identifiquem os mecanismos de compartilhamento de dados mais adequados para a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento das suas respectivas políticas públicas, em especial daquelas orientadas por dados, em atenção ao art. 1º, II, e art. 3º, IV, do Decreto 10.046/2019.

201. No entanto, ao se manifestar sobre essa proposta, a SGD/ME, por meio da Nota Conjunta SEI 1/2021/ME (peça 80, p. 2 e 3) destacou que:

a estratégia para levantamento de necessidades e disponibilização de acesso utilizada pelo Conecta possui caráter incremental. Assim, tanto a disponibilização de novos serviços centralizados por parte da SGD como a integração dos sistemas a esses serviços por parte dos órgãos se dá em ciclos expansivos de reavaliação das necessidades do órgão e das possibilidades de atendimento da Secretaria.

202. Além disso, a Secretaria enfatizou que em momentos anteriores a tentativa de levantamentos extensivos sobre a necessidade de dados mostrou-se complexa e demorada, bem como ineficiente se não acompanhada da oferta de um produto por parte da SGD/ME. Todavia, entende que a SGD/ME, enquanto órgão central, deve conhecer as necessidades dos órgãos acerca do uso de base de dados e propuseram que o levantamento mais amplo ocorresse por meio dos processos de “autodiagnóstico”, que são realizados a cada dois anos com todos os órgãos do Sisp.

203. Aquiescendo com as argumentações apresentadas, será proposta a recomendação à SGD/ME para que inclua, no processo de “autodiagnóstico”, realizado bianualmente com todos os órgãos do Sisp, questões que permitam uma análise mais ampla acerca das necessidades gerais relacionadas à obtenção de dados dos órgãos, não apenas para a integração dos serviços públicos, mas também para permitir aos órgãos que identifiquem os mecanismos de compartilhamento de dados mais adequados para a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento das suas respectivas políticas públicas, em especial daquelas orientadas por dados, em atenção ao art. 1º, II, e art. 3º, IV, do Decreto 10.046/2019.

Causas

- a) A fase de diagnóstico de interoperabilidade dos PTDs foca apenas em identificar informações que poderiam ser obtidas automaticamente no processo de digitalização de serviços públicos, para que o cidadão não precise preencher informações de que o Estado já dispõe, mas não contempla o levantamento de informações que poderiam ser úteis à gestão de políticas públicas;
- b) Falta de critérios para escolha dos mecanismos de compartilhamento de dados mais apropriados aos casos de uso de serviços públicos digitais.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Perda da oportunidade de reaproveitamento de recursos de infraestrutura por múltiplos órgãos e entidades, em razão da ausência de conhecimento amplo das necessidades de consumo dos órgãos públicos;
- b) Perda da oportunidade de ganhos de eficiência na gestão de políticas públicas orientadas por dados;
- c) Utilização de mecanismos de compartilhamento de dados que não sejam os mais eficientes para atingimento dos objetivos dos serviços públicos digitais;
- d) Sobreposição de diferentes mecanismos de compartilhamento ao invés de adoção única de estratégia mais eficiente e menos onerosa para os órgãos

Boas práticas

- a) Análise para decidir pela contratação do bCPF ou API Light;

b) Blockchain CPF e CNPJ permite o acesso pontual para consumo em sistema transacional, mas também possibilita o acesso integral à base de dados, permitindo que análises gerais sejam realizadas, como por exemplo, o número de brasileiros em determinada faixa etária, bem como sua localização geográfica.

Conclusão

204. A SGD/ME, ao não levantar possíveis uso de informações que sejam úteis à gestão de políticas públicas conduzidas pelos órgãos do Sisp durante o diagnóstico de interoperabilidade dos planos de transformação digital dos órgãos federais, não considera, de forma mais, abrangente, a possibilidade de aproveitamento da infraestrutura dos órgãos e de utilização de outros mecanismos de compartilhamento, além dos promovidos no âmbito do Conecta, o que pode ensejar a necessidade de refazer diagnósticos, no âmbito de outros projetos de compartilhamento de dados entre órgãos públicos, gerando custos desnecessários à Administração Pública.

Proposta de encaminhamento

205. Diante do exposto, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que inclua, no processo de “autodiagnóstico” realizado bianualmente com todos os órgãos do Sisp, questões que permitam uma análise mais ampla acerca das necessidades gerais relacionadas à obtenção de dados dos órgãos, não apenas para a integração dos serviços públicos, mas também para permitir aos órgãos que identifiquem os mecanismos de compartilhamento de dados mais adequado para a formulação, a implementação a avaliação e o monitoramento das políticas públicas de sua competência, em especial daquelas orientadas por dados, em atenção ao art. 1º, II, e art. 3º, IV, do Decreto 10.046/2019.

3.4 Não existe padronização técnica para desenvolvimento de APIs

206. O desenvolvimento das APIs disponibilizadas no âmbito do programa Conecta pelos órgãos e empresas provedoras de serviços de TI ainda não segue padronização técnica, o que pode impactar na disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados compartilhados, bem como pode representar riscos à segurança da informação, ao respeito dos princípios normativos de compartilhamento de informações pessoais e à reutilização de código.

Critérios

- a) Decreto 10.046, de 9 de outubro de 2019, art. 3º, incisos III e IV;
- b) Decreto 10.332, de 28 de abril de 2020, art. 3º (Estratégia de Governo Digital - EGD);
- c) Lei 12.965/2014, art. 24, III e IV.

Análise de evidências

207. Em entrevista realizada com a equipe da SGD/ME em 19/9/2020, foi questionado sobre a existência de padronização para o desenvolvimento das APIs do projeto Conecta. Segundo a SGD/ME (peça 70), iniciou-se o desenvolvimento de uma minuta de documentação para padronização técnica, mas até o fim da fase de execução da presente fiscalização tal documentação ainda não havia sido finalizada.

208. Na prática, algumas orientações como, por exemplo, guardar *logs* de acesso à informação, estabelecer ponto central de comunicação com APIs externas, entre outras, são passadas para os órgãos que estão consumindo as APIs de maneira *ad hoc*, por meio de apresentações feitas pela própria SGD/ME.

209. Ressalta-se que a padronização no desenvolvimento de aplicações permite um padrão de qualidade mínimo, maior aderência aos prazos de desenvolvimento, aumenta os níveis de produtividade e contribui para redução de custos.

210. Além disso, tem o condão de garantir disponibilidade, integridade, confidencialidade, autenticidade, inviolabilidade e a segurança dos dados e informações compartilhados, bem como o

respeito ao princípio constitucional da eficiência e aos princípios legais elencados no art. 6º da LGPD (Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018), para o compartilhamento de dados e informações pessoais.

211. Nessa linha, cita-se como boa prática no Poder Judiciário o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI)^{xx} que é o padrão de comunicação estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para ser utilizado pelos Tribunais, além de outros órgãos, como o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União.

212. O MNI permite que as informações necessárias ao trâmite eletrônico do processo judicial sejam interpretadas em todos os órgãos da Justiça que o utilizam, por meio da padronização da terminologia utilizada na identificação de documentos, por exemplo.

213. No âmbito do Poder Judiciário, há níveis de informatização distintos, bem como ambientes e maturidades tecnológicas diferentes. Nesse sentido, o Tribunal constatou, por meio do TC 008.903/2018-2, que deu origem ao Acórdão 1.534/2019-TCU-Plenário de lavra do Min. Raimundo Carreiro, que a não implementação do MNI dificulta que órgãos públicos que atuam em múltiplos órgãos judiciais (MPF e AGU) realizem a conexão dos seus sistemas aos do Poder Judiciário.

214. Destaca-se ainda que, no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), discutiu-se por meio da ação 7/2020 o tema: “Aprimorar os mecanismos de compartilhamento de informações entre órgãos administrativos de fiscalização e controle, e entre estes e os de persecução criminal e improbidade administrativa, com vistas a preservar a segurança jurídica.”.

215. Em anexo do relatório final da Ação 07-2020 (peça 74), propôs-se recomendar a ampla adesão pelos órgãos integrantes da Enccla ao Conecta como forma de aprimorar o compartilhamento e a interoperabilidade de dados no Governo Federal, bem como foram coletadas boas práticas de iniciativas destinadas a lidar com a falta de padrões de interoperabilidade.

216. Dessa forma, observa-se que há dificuldades de padronização dos mecanismos de interoperabilidade em diversas instituições públicas de diferentes esferas da federação, assim um modelo de padronização para o desenvolvimento de APIs seria útil não só ao Poder Executivo Federal, mas para os demais poderes e esferas.

217. Destaca-se que, ao se manifestar sobre a matriz preliminar de achados, a SGD/ME, por meio da Nota Conjunta SEI 1/2021/ME (peça 80, p. 3), entende que a elaboração de um documento que contenha os requisitos mínimos de padronização das APIs é pertinente e encontra-se na lista de atividades pendentes do projeto Conecta.

218. Diante disso, será proposta recomendação à SGD/ME para que elabore documento que contenha requisitos mínimos de padronização das APIs a serem desenvolvidas pelas empresas prestadoras de TI, bem como pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Causas

- a) Não priorização do desenvolvimento de referencial para desenvolvimento de APIs no âmbito do SISP;
- b) Carência de pessoal para assumir tal atribuição.

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Cada órgão, Serpro e Dataprev desenvolvem APIs da sua própria forma, dificultando a padronização da implementação de API para fins de reuso (p. ex: nomenclatura, URLs, boas práticas de programação, desacoplamento)

Boas práticas

- a) Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI) é o padrão de comunicação estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para ser utilizado pelos Tribunais, além de outros órgãos, como o Ministério Público e a Advocacia-Geral da União.

Conclusão

219. O desenvolvimento de padronização para o desenvolvimento de APIs no âmbito do programa Conecta pode aumentar a qualidade das soluções desenvolvidas, incrementar a produtividade de APIs, reduzir custos de desenvolvimento, permitindo o reuso de soluções, bem como garantirá disponibilidade, integridade, confidencialidade, autenticidade, inviolabilidade e a segurança dos dados e informações compartilhados; e o respeito aos princípios constitucionais e legais de compartilhamento de dados e informações pessoais.

Proposta de encaminhamento

220. Diante do exposto, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que elabore documento que contenha requisitos mínimos de padronização das APIs a serem desenvolvidas pelas empresas prestadoras de TI, bem como pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal.

3.5 Metas de integração estabelecidas na EGD não garantem a interoperabilidade dos sistemas e dados da APF e dificultam a percepção dos ganhos com a transformação digital pela sociedade

221. As metas para a integração dos serviços da APF estabelecidas na EGD 2020-2022 ainda não são suficientes para induzir a melhoria dos serviços no sentido de que o cidadão não precise reapresentar informações que o governo já possui e economize tempo e dinheiro ao requerer serviços públicos. Isso porque, como se analisa a seguir, as referidas metas estão mais focadas em auferir o desempenho do órgão central de governo digital na pactuação e entrega de APIs do que a efetividade das próprias integrações.

Critérios

- a) Decreto 8.936/2016, art. 1º, IV; art.3º, IV e V, b) e c); e art. 4º, V e VI;
- b) Decreto 9.094/2017, art. 20, *caput*;
- c) Decreto 9.319/2018, art. 1º, §2º, II, b);
- d) Decreto 10.332/2020 (EGD 2020-2022), Objetivo 6, iniciativa 6.1;
- e) Acórdão 3.145/2020–TCU–Plenário.

Análise de evidências

222. Quanto a este aspecto, inicialmente se observa que a principal meta para integração de serviços públicos na EGD 2020-2022 está prevista na iniciativa 6.1 “Interoperar os sistemas do Governo federal, de forma que, no mínimo, novecentos serviços públicos contem com preenchimento automático de informações, até 2022”. Nesse sentido, segundo a SGD/ME, a unidade de atendimento de meta é serviço público e a meta é considerada atendida se um serviço dispõe de pelo menos uma integração.

223. Nesse diapasão, conforme resposta ao OFR 1-455/2020-Sefti, de 7/10/2020 (peça 26), a meta inicial era de apenas cem serviços integrados para o ano de 2020, por se tratar do primeiro ano do Programa Conecta nos planos digitais. Em setembro/2020 essa meta foi superada, com 174 serviços integrados e a nova meta para 2020 passou para 260. Quando o relatório foi finalizado, em fevereiro de 2021, a meta para o ano ainda não havia sido estipulada pela SGD/ME, mas 348 serviços já contavam com a obtenção automática de informações via APIs, conforme dados do portal do Conecta^{xxi}.

224. É importante observar, contudo, que a principal meta para integração de serviços da APF é apenas quantitativa e se limita a avaliar se foi implementada alguma integração nos serviços públicos digitais, ou seja, a meta já é considerada atendida se um serviço dispõe de pelo menos uma integração via APIs, sem considerar qual o propósito das integrações, como esclarecido pelo DEDGI/SGD, em reunião realizada em 19/9/2020 (peça 70).

225. A respeito disso, como analisado no tópico 3.1.4, deste relatório (parágrafos 115 a 118), em 2020 houve um grande volume de acessos realizados pelo serviço “acesso gov.br” ou “Login Único” devido à grande demanda por criação de contas digitais em função das ações de combate à pandemia da Covid-19, especialmente o Programa Emergencial da Manutenção do Emprego, que induziu a migração do

atendimento presencial para o digital. O acesso gov.br utiliza os dados do CBC quando ocorre o provisionamento (criação) de uma nova conta. O acesso a esses dados está sendo realizado por meio da API CPF Light.

226. Ocorre que o acesso realizado pelo Login Único se destina a obter e validar dados do cidadão quando este realiza a criação da sua conta digital no portal de serviços do governo federal (gov.br), e não – a princípio – para realizar uma transação em um serviço público digital, levando-se em conta, como já demonstrado (v. Tabela 5), que a quantidade mensal de acessos feita pelo Login Único foi muito superior a qualquer outro serviço (95,14%).

227. Essa validação de acesso pelo Login Único, via API CPF-Light (CBC), é suficiente para caracterizar o atendimento de uma meta de integração para um serviço público, conforme definido na EGD vigente, mas, dessa forma, uma solução que foi pensada para permitir o compartilhamento de dados com a finalidade de integrar serviços públicos digitais acaba por sustentar um mecanismo que é apenas meio para o cidadão utilizar os serviços, e não fim, e, no entanto, responde, em grande parte, pelo cumprimento das metas de integração até o momento.

228. De fato, como demonstrado na tabela abaixo, compilada a partir de dados da última versão da planilha de controle encaminhada pela SGD/ME, com dados mais atualizados do que os do portal Conecta (extrato da planilha - peça 79), dos serviços que já atenderam a meta de integração por API no escopo do Conecta, mais de 97% (344) o fizeram utilizando a API CPF-Light, e, em grande medida, para fins de validação de acesso.

APIs	Serviços (nº)	Serviços (%)
CBC (CPF - Light)	344	97,18%
CEP	4	1,13%
Certidão de Antecedentes Criminais Federal	2	0,56%
Situação Militar	1	0,28%
Quitação Eleitoral	1	0,28%
Beneficiário do BPC com Deficiência	1	0,28%
Condutores, Veículos e Infrações - v2	1	0,28%
Total Geral	354	100,00%

Tabela 8 – Serviços que já utilizam alguma API (meta de integração)

229. É importante ressaltar que, ainda que com um propósito inicial restrito, a validação de acesso via APIs representa um passo significativo no sentido de viabilizar a interoperabilidade de serviços públicos, contudo corre-se o risco de que, a exemplo do processo de digitalização, conforme análise constante do relatório que embasou o Acórdão 3.145/2020–TCU–Plenário, a iniciativa não consiga induzir uma transformação digital mais completa, podendo se limitar à melhoria de acesso aos serviços, mas sem entregar maior valor para cidadão, como se verificaria, por exemplo, com a implementação de uma API que, por exemplo, aprovasse, tempestivamente, o acesso do cidadão ao benefício de uma política pública, a partir do processamento de dados já disponíveis nos cadastros do governo.

230. Ao ser questionada sobre esse possível risco, em reunião com a equipe de fiscalização, o DEDGI/SGD informou que as soluções atuais do Conecta atendem tanto a identificação, validação e obtenção automática de dados do cidadão quanto o processamento de requisições (regras de negócio), para fins de atendimento de demandas do cidadão.

231. Essas soluções, já ofertadas no catálogo do Conecta, em boa parte são APIs de “Prateleira”, como denominado pela equipe do programa, pois são aquelas que: acessam um determinado conjunto de dados cujo modelo de negócio já está estabelecido e para o qual já existe processo conhecido e padronizado de solicitação de acesso aos dados; a informação já está catalogada; o modelo de adesão já está definido e a documentação da API já existe, a exemplo da CPF-Light.

232. Ocorre que essas APIs, apesar de, em alguns casos, se conectarem a grandes bases dados (ex: CPF, CNIS), ainda endereçam conjuntos restritos desses dados. Mesmo a API mais disseminada e utilizada, CPF-Light, que faz referência aos dados biográficos que constam da base temática do CPF, contempla

poucos atributos (atualmente 12) e que atualmente são utilizados basicamente para validação de *login* e preenchimento automático de dados.

233. Ressalta-se, por oportuno, que, conforme a Tabela 2, a SGD/ME priorizou para 2020/2021 a promoção de APIs que já fazem algum tratamento de regras de negócio para fins de processamento automático de requisições, como uma API para comprovação de faixa de renda, e também já constam do catálogo outras APIs com esse tipo de funcionalidade, todavia essas soluções têm aplicação pontual, compreendem um conjunto de dados ainda restrito e/ou enfrentam problemas de implementação. A implementação da API para comprovação de renda, por exemplo, enfrenta dificuldades para obtenção de acesso a dados sigilosos, assunto tratado com mais detalhes na 3.6, deste relatório.

234. Já existe planejamento para desenvolvimento de APIs para casos de uso mais específicos, com possibilidade de maior entrega de valor ao cidadão, mas, nesses casos, o modelo de negócio ainda não está definido. São os chamados “Projetos Individuais”, que tratam de uma integração específica de um serviço com um determinado conjunto de dados (peça 26, p. 5), a exemplo dos serviços “Obter financiamento do FIES” (MEC) e “Registro de Pescador Artesanal” (Mapa), entre outros, conforme planilha de acompanhamento elaborada pelo DEDGI/SGD (peça 76).

235. Entretanto, segundo a SGD/ME, esses projetos exigem maior esforço do órgão central de governo digital, como também um maior envolvimento dos órgãos setoriais, pois é necessário elaborar todo o projeto de integração: levantar os requisitos; articular o consumidor com o fornecedor do dado; viabilizar a autorização de acesso; criar o mecanismo de compartilhamento (API) etc. Por essa razão são projetos de implementação mais longa, com prazos incertos.

236. Considerando esse contexto, a estratégia da SGD/ME foi promover APIs que já estão disponíveis (Prateleira) e para qual é possível oferecer custeio e gestão centralizados para mais órgãos, o que impacta positivamente no atingimento de metas, visto que, se for implementada qualquer integração em um serviço, independente do seu propósito, a meta é atingida, sem avaliação posterior de ganhos trazidos com a ação, especialmente em termos da melhoria do atendimento ao cidadão.

237. Entende-se que as metas de integração foram assim definidas, primeiramente, porque o cumprimento não é obrigatório, tendo mais o propósito de induzir a adoção de mecanismos centralizados de interoperabilidade nos serviços oferecidos pelos os órgãos e entidades da APF, à medida que novos ciclos de transformação digital são pactuados e concluídos. Tanto assim que, como ressaltado na parte introdutória, a adesão à solução do Conecta é facultativa para os órgãos, que, diferentemente, podem optar por oferecer acesso a seus dados de forma direta, utilizando seus próprios mecanismos de compartilhamento, ou até mesmo não oferecer esse acesso.

238. Ademais, ainda que sejam pactuadas, nos PTDs, entregas específicas para todos os órgãos que aderiram ao Conecta, o cumprimento das metas é considerado de forma agregada, em termos do número total de serviços que implementaram alguma integração, em cada ciclo de execução dos PTDs, o que se reflete até na forma da divulgação do atingimento ou até mesmo da superação dessas metas, como se observa no portal do Conecta^{xxii}, conforme figura abaixo:



Figura 8 - Resultados alcançados (portal conecta - mar/2021)

239. Outro aspecto é que as metas já são cumpridas com a entrega de uma API, antes mesmo do início das chamadas às APIs pelos órgãos demandantes, ou seja, são atendidas de forma prévia ao início do consumo de dados por esses órgãos. Isso se comprova pela própria forma de atuação da SGD/ME que

formalmente se encerra com a entrega das integrações pactuadas junto aos órgãos, em cada ciclo dos planos de transformação digital, não havendo atuação posterior da Secretaria para avaliar os resultados alcançados com a implementação das APIs, a não ser para fins de controle e gestão dos contratos centralizados.

240. Deve-se ressaltar que, a despeito disso, a SGD/ME procurou focar no atendimento das necessidades do cidadão de forma prévia, priorizando a adoção de APIs para desonerar o cidadão nas interações com o governo, com base nas informações constantes dos documentos que os serviços públicos mais exigem do cidadão e cuja informação pode ser obtida de forma automática, e na quantidade de serviços públicos que solicitam aquela informação.

241. No entanto, ainda que essa estratégia proporcione ganhos de escala em termos de economia de tempo e recursos financeiros, especialmente em um momento inicial, a exemplo do que ocorreu com a digitalização do peticionamento de serviços públicos, o cumprimento das metas está mais associado à atuação e ao desempenho prévio da SGD/ME, em seu papel de articulação e coordenação do programa, do que à atuação dos órgãos setoriais na execução dos serviços utilizando os mecanismos de compartilhamento de dados, que, em última instância, são os que entregam o “produto” para o cidadão no “balcão de atendimento”, ainda que virtual.

242. A fim de garantir a entrega de serviços públicos com maior qualidade e mais efetivos para a sociedade, entende-se necessário assegurar a integração mais ampla possível entre os diversos serviços oferecidos pelos diferentes órgãos da APF, e com a implementação de APIs não só para validação de acesso e preenchimento automático de informações, mas também para processamento automático de solicitações, de forma transparente para o cidadão e a partir de um balcão único, caracterizando uma transformação digital dos serviços mais completa.

243. Importa ressaltar que, para esses fins, a estratégia de transformação digital adotada pelo Governo Federal, que prevê implementações de forma incremental, em ciclos, é uma forma apropriada para conduzir o processo, por uma série de razões, tais como a escassez de recursos financeiros, humanos e de outras naturezas, tanto no âmbito da SGD/ME como nos órgãos do Sisp, bem como a existência de ações com maior prioridade nas agendas finalísticas dos órgãos, entre outros tipos de impedimentos que tem natureza cíclica.

244. Todavia, pelas razões aqui expostas, argumenta-se que o cumprimento das metas de interoperabilidade, na forma que foram definidas na EGD 2020-2022, uma das poucas formas atualmente previstas de *enforcement* da estratégia de transformação digital com a integração dos serviços públicos, não induz, já de início, a uma integração mais completa desses serviços, tampouco permite avaliar a evolução desse esforço e quais são os ganhos para a sociedade, em termos mais objetivos e de fácil compreensão.

245. Nesse sentido, entende-se que, apesar de acontecer em ciclos, a estratégia de transformação deve ser direcionada, desde o início, a contemplar a integração de todos os serviços públicos digitalizados de forma a entregar mais valor ao usuário cidadão, para que haja uma verdadeira transformação digital dos serviços públicos. Portanto, propõe-se a inclusão de critério segundo o qual o serviço público só pode ser considerado transformado digitalmente se implementar todas as integrações previstas nos ciclos dos planos de transformação digital, em referencial padrão de governo digital cuja elaboração foi proposta no item 9.2 do Acórdão 3.145/2020 – TCU – Plenário (peça 69, p. 64).

246. Como medida complementar, argumenta-se que a estratégia de TD poderia ser incentivada e mais bem compreendida, com a elaboração e a divulgação pela SGD/ME, de um indicador do nível de maturidade da transformação digital dos serviços, de acordo com critérios e periodicidade a serem definidos pela própria Secretaria, mas que considere necessariamente o grau de implementação de integrações, também como parte do referencial padrão de governo digital.

247. O TCU adota uma sistemática semelhante quando realiza levantamentos periódicos de Governança e Gestão de órgãos da APF, em que calcula e divulga um índice (IGG) de maturidade das organizações relativo a esses aspectos, a partir de questionários respondidos pelos órgãos. Dessa forma, é possível incentivar a adoção de ações e melhores práticas pelas organizações, nesse caso, para fins de

implementação de ações de transformação digital dos serviços, como também melhorar a divulgação da evolução da TD dos serviços para a sociedade.

248. A melhoria na forma de divulgação dos ganhos é oportuna porque a avaliação da percepção da melhoria da qualidade dos serviços pelos usuários no âmbito da estratégia de transformação digital em curso ainda é incipiente em razão de deficiência na implementação da ferramenta de avaliação e monitoramento dos serviços, prejudicando a experiência do usuário com os serviços públicos digitais, como apontado no relatório do Acórdão 3.145/2020–TCU-Plenário, e também no mais recente Acórdão 419/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz, conforme trecho do voto do relator e o item 9.2.3 do acórdão:

Quanto à avaliação dos serviços públicos digitais, a equipe de fiscalização verificou que apenas o Ministério de Economia o fazia de forma sistemática, inobstante a existência de comando específico nesse sentido no âmbito do Decreto 8.936/2016, e sugeriu recomendação aos órgãos para correção da impropriedade.

(...)

9.2. recomendar à Secretaria de Governo Digital, do Ministério da Economia, que:

(...)

9.2.3. assegure a implementação da ferramenta de avaliação da satisfação dos usuários em todos os serviços disponíveis no portal "gov.br", conforme previsto no art. 3º, IV do Decreto 8.936/2016

249. No que tange ao Conecta, essa constatação também é corroborada pela SGD/ME, como informado em resposta ao OFR 5-455/2020-Sefti - Parte 5.2 (peça 32, p. 1), em que o órgão central do Sisp assinalou a necessidade de monitorar outros pontos, sobretudo sob a perspectiva do “atendimento das necessidades do cidadão”, durante o monitoramento da implementação das integrações previstas no PTDS.

250. Como parte da resposta ao referido ofício, em um primeiro exercício para tentar avaliar a melhoria de serviços com as integrações, a SGD/ME realizou o cruzamento dos dados de serviços integrados com os de serviços avaliados. Todavia identificaram-se apenas dois serviços que atendiam aos critérios de estar utilizando o CBC e haver avaliação antes e depois da integração. No caso de ambos os serviços identificados, a avaliação após a integração ocorreu em apenas um mês depois da entrega, conforme tabela abaixo:

Obter Certificado Internacional de Vacinação (CIVP)	Naturalizar-se Brasileiro - Naturalização Ordinária
nota média antes da integração: 4,68	nota média antes da integração: 3,56

Tabela 9 - Avaliação da qualidade de serviços antes e depois das integrações

251. Observa-se que as avaliações ficaram melhores depois das integrações, mas ainda não é possível confirmar a relação, em virtude da baixa quantidade de registros disponíveis.

252. Em relação a este aspecto, na Nota Conjunta SEI 1/2021/ME (peça 80), com comentários dos gestores sobre a matriz de achados desta fiscalização (peça 68), a SGD/ME argumentou que seria possível desenvolver metodologia que tente correlacionar a variação das notas de avaliação do serviço público com a melhoria derivada das integrações, mas haveria imprecisão nessa correlação, pois a variável “integração” é afetada e relacionada às demais melhorias que podem ocorrer concomitantemente no serviço público (como melhorias de linguagem, simplificação de formulários, integração com outras plataformas etc.).

253. A despeito disso, a equipe do Conecta reconheceu a necessidade de realizar avaliações dessa natureza, e, nesse sentido, desenvolveu uma iniciativa para avaliar de forma objetiva os ganhos com a implementação das integrações com a elaboração de uma metodologia para calcular a economia gerada, tanto para a sociedade quanto para o governo, a partir das integrações viabilizadas pelo programa.

254. A DEGD/SGD está em fase de finalização da metodologia que se iniciou com a aplicação de pesquisa para identificar o tempo médio de tarefas que podem ser eliminadas com a integração, como digitação de campos, *upload* de documentos etc., e contém uma “calculadora” que, a partir dos parâmetros estabelecidos, estima a economia em si, baseada nos tempos médios obtidos na pesquisa. A

apresentação da metodologia e a planilha para cálculo da economia foram encaminhadas para a equipe de fiscalização (peça 75).

255. Utilizando essa calculadora, o DEDGI/SGD apresentou alguns resultados da economia por transação para cinco APIs sendo ofertadas pelo Conecta, conforme tabela abaixo:

API	Economia por transação (R\$)	Economia de tempo para o cidadão por transação	Economia de tempo para o governo por transação	Economia Total
Cadastro Base do Cidadão	8,00	3 min 10 s a mais	6 min 29 s a mais	9 min 39 s
CPF Light*	350 milhões (economia geral)			
Certidão de Antecedentes Criminais	7,98	4 min 42	6 min 6 s	10 min 48 s
Certidão de Quitação Eleitoral	7,70	4 min 42 s	5 min 50 s	10 min 32 s
CEP	3,61	43 s	3min 10	3 min 53 s

Tabela 10 - Calculadora de Economia (API) (Fonte: DEDGI/SGD)

* Já existem 44 milhões de transações na Plataforma do Conecta. A grande maioria é do Acesso gov.br.

256. Os resultados dessa iniciativa já começaram a ser divulgados pela SGD/ME, no portal do Conecta, onde se comunicou uma economia estimada de cerca de R\$ 515 milhões até fevereiro/2021 com as integrações implementadas pelo Conecta (Figura 8). Todavia, a calculadora só começou a ser adotada após os ciclos iniciais de transformação que consideraram a implementação de integrações utilizando os mecanismos do Conecta, no Eixo 3 – Interoperabilidade, dos planos de transformação de digital, e apenas para alguns serviços.

257. Isso posto, entende-se que, ainda que seja baseada em uma estimativa de economia potencial com as integrações, essa iniciativa retrata de uma forma mais objetiva os possíveis ganhos, em termos de economia de tempo e recursos financeiros com as integrações, tanto para o cidadão como para o governo, de forma a tornar o cumprimento de metas de integração mais transparente e compreensível para a sociedade como um aspecto da estratégia de uma transformação digital mais ampla, do que a mera contagem de integrações por serviço.

258. Ademais, o conhecimento sobre a economia com a implementação das integrações também pode facilitar a adesão de outros órgãos aos mecanismos de compartilhamento oferecidos pelo programa Conecta, bem como justificar a necessidade de financiamento sustentável para iniciativas estruturantes, a exemplo do próprio Conecta, como se analisou nesse trabalho (“princípio do não-retrocesso”).

259. Considerando todo o exposto e a possibilidade de uso das informações obtidas com o uso dessa ferramenta, entende-se oportuno recomendar que, a partir da próxima revisão da EGD, inclua-se diretriz para que o cumprimento de metas de transformação digital de serviços que compreendam ações de integração também seja condicionado à avaliação da qualidade dos serviços digitais pela sociedade, com base em critérios objetivos e mensuráveis, a serem definidos pela própria SGD em conjunto com Seme/SG-PR.

260. Por fim, ressalta-se também que, em comentário sobre a matriz de achados dessa auditoria, a SGD/ME referendou essa proposta e, nesse sentido, informou que tem envidado esforços para a consolidação de um modelo de qualidade de serviços digitais, que foi testado ao longo de 2020, e atualmente está em fase de ajustes (peça 80).

Causas

- a) Metas de integração previstas na EGD 2020-2022 são apenas quantitativas e se limitam a avaliar se foi implementada pelo menos uma integração nos serviços públicos digitais e não o propósito e a efetividade da integração;
- b) Metas de integração atuais avaliam mais o desempenho prévio da SGD/ME na promoção e entrega das APIs do Conecta do que a contribuição dessas integrações para a melhoria dos serviços transformados digitalmente, posteriormente ao uso mais disseminado;

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Metas de integração não garantem o aprimoramento dos serviços públicos digitais;
- b) Baixa percepção dos usuários dos serviços dos ganhos ou melhorias dos serviços públicos digitalizados com a implementação de integrações;

Conclusão

261. Com base no exposto, conclui-se que é oportuno recomendar à Casa Civil, à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República e à Secretaria de Governo Digital/ME que, ao revisar as próximas EGDs, incluam diretriz para que o cumprimento de metas de transformação digital de serviços que compreendam ações de integração, também considerem a avaliação da qualidade dos serviços digitais pela sociedade, usando critérios mensuráveis e objetivos, a serem definidos pela SGD/ME e pela Seme/SG-PR, a exemplo de informações providas pela “calculadora de economia” e/ou com base em modelo de qualidade de serviços digitais, iniciativas que estão sendo elaboradas pela SGD/ME;

262. Propõe-se ainda recomendar à SGD/ME que, ao elaborar ou revisar referencial padrão de governo digital para balizar a elaboração e execução dos planos de digitalização, conforme item 9.2, do Acórdão 3.145/2020 – TCU – Plenário:

262.1 inclua critério para considerar como efetivamente transformados somente os serviços públicos digitais que implementem todas as integrações previstas nos respectivos planos de transformação digital, ainda que ocorram de forma incremental, em ciclos previstos nos planos;

262.2 elabore, como parte do referencial, indicador para avaliar níveis de maturidade da transformação digital dos serviços, a partir de critérios definidos pela própria SGD/ME, mas que considere necessariamente o grau de implementação de integrações pelos serviços, e promova ampla divulgação desse indicador.

263 Posteriormente, em relação à proposta do item 242, que constou da matriz preliminar de achados encaminhada à SGD/ME para comentários, a Secretaria assim se pronunciou (peça 80):

Entendemos que, apesar de ser relevante o mérito da recomendação, o indicador atual vem sendo mensurado há mais de 2 anos e utilizado frequentemente na comunicação com a alta gestão e com a sociedade. Uma mudança na interpretação do mesmo traria vários efeitos colaterais, como, por exemplo, a necessidade de esclarecimento do novo conceito para todos, recálculo dos indicadores passados e realinhamento de metas. Sugere-se que a recomendação seja tratada no contexto do acórdão TCU 3.145/2020 - Plenário, com a possibilidade de criação de um outro indicador que, por exemplo, avaliasse níveis distintos de maturidade da transformação digital de cada serviço. Portanto, sugerimos a não emissão dessa proposta de recomendação.

264 Acatando as ponderações feitas pela SGD/ME, foram feitas adaptações na proposta de recomendação.

Proposta de encaminhamento

265 Diante do exposto, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:

265.1 Recomendar à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República e à Secretaria de Governo Digital/ME que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, ao revisar a próxima EGD:

265.1.1 inclua diretriz para que o cumprimento de metas de transformação digital de serviços que compreendam ações de integração também considerem a avaliação da qualidade dos serviços digitais pela sociedade, usando critérios mensuráveis e objetivos, a serem definidos pela SGD/ME e pela Seme/SG-PR, a exemplo de informações providas pela “calculadora de economia” e/ou com base em modelo de qualidade de serviços digitais, iniciativas que estão sendo desenvolvidas pela SGD/ME;

265.2 Recomendar à Secretaria de Governo Digital/ME que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, ao elaborar ou revisar referencial padrão de governo digital para balizar a elaboração e execução dos planos de transformação digital, conforme item 9.2, do Acórdão 3.145/2020 – TCU – Plenário:

265.2.1 defina, como parte do referencial, indicador para avaliar níveis de maturidade da transformação digital dos serviços, a partir de critérios definidos pela própria Secretaria, mas que considere, necessariamente, o grau de implementação de integrações pelos serviços; e promova ampla divulgação desse indicador.

Benefícios esperados

- a) Garantia de continuidade nas ações relativas à transformação digital do Estado;
- b) Atendimento às metas de transformação digital estabelecidas pelo governo;
- c) Estabelecimento de condições para uma efetiva transformação digital do Estado, e não uma mera digitalização de serviços públicos.

3.6 Requisitos para integração dos serviços digitais ainda não garantem a priorização das integrações dos serviços no âmbito dos órgãos setoriais

266 Os condicionantes para a integração dos serviços da APF previstos no marco legal de transformação digital ainda não são suficientes para induzir a priorização de ações relativas à integração de serviços no âmbito dos órgãos setoriais do Sisp, que, em última instância, são os responsáveis pela execução dos serviços.

Critérios

- a) Decreto 8.936/2016, art. 1º, IV; art.3º, IV e V, b) e c); e art. 4º, V e VI;
- b) Decreto 9.094/2017, art. 20, *caput*;
- c) Decreto 9.319/2018, art. 1º, §2º, II, b);
- d) Decreto 10.332/2020 (EGD 2020-2022), Objetivo 6, iniciativa 6.1;
- e) Acórdão 3.145/2020–TCU–Plenário.

Análise de evidências

267 Em conversa com a SGD/ME e com equipes técnicas de órgãos setoriais visitados durante a fiscalização para verificar o andamento da implementação de ações de integração, constatou-se que há baixa priorização dessas ações no âmbito nos órgãos. Isso acarreta riscos de não assecuração de recursos financeiros ou recursos humanos, entre outros, para execução das tarefas afins, previstas nos planos digitais.

268 Essa questão já havia sido tratada nos autos do TC 036.673/2019-6 (Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário), no tópico “3.3 Os órgãos encontram dificuldades semelhantes para elaborar e implementar os planos de digitalização tempestivamente” (peça 69, p. 32-44), ao se analisar o processo mais abrangente de digitalização dos serviços públicos.

269 Como se apontou no respectivo relatório, transformar um serviço existente exige a obtenção ou realocação de recursos escassos, como recursos humanos, e mudanças de priorização em relação à agenda interna de cada órgão, que já é naturalmente assoberbada com assuntos internos, de cunho finalístico e até de TI, o que cria um conflito com a agenda da transformação de digital do Governo Federal, capitaneada pela SGD/ME, na disputa de recursos de cada órgão.

270 E, no caso das ações de interoperabilidade, ainda há um fator agravante: a integração dos serviços já digitalizados, muitas vezes, é vista apenas como uma melhoria de um serviço já digitalizado, em novos ciclos dos planos de transformação digital, e, portanto, o ganho é considerado bem menor do que

com a automação de processos como um todo (realizada por meio da PCD), fazendo com que essas ações percam prioridade na agenda finalística dos órgãos.

271 Corroborando essa visão, em resposta ao OFR 5-455/2020-Sefti (peça 32, p. 6), a SGD/ME informou que órgãos como o Mapa, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) têm apresentado grandes dificuldades para priorização das integrações.

272 Esse foi um dos motivos pelo qual o Mapa também foi objeto da presente fiscalização. No PTD do órgão, com vigência de julho/2019 a dezembro/2022, inicialmente foi prevista a integração de quatro serviços à base de dados do CPF até dezembro/2020: Cadastro da Agricultura Familiar (CAF), Terra Brasil, Pescador Artesanal e Garantia Safra, como também de dois serviços à base do CNIS até março/2021; de um serviço à base de certidão de antecedentes criminais até março/2021; integração de dois serviços à base de quitação eleitoral até março/2021, entre outras ações posteriores (peça 78, p. 7).

273 Em registro de 11/8/2020, constante de documento utilizado para fins de monitoramento dessas integrações, encaminhado ao TCU por requisição, a DEDGI/SGD relatou dificuldades de interação com as áreas de negócio do Mapa para construir o Documento de Necessidade (Done) e finalizar o diagnóstico de interoperabilidade (peça 77, p. 5).

274 Por sua vez, o próprio Mapa, ao ser questionado pela equipe de auditoria, via OFR 11-455/2020-Sefti (peça 51), a respeito das dificuldades para priorização das ações de integração dos seus serviços, encaminhou o ofício de resposta 13/2020/COEP/CGPLAN/DGG/SE/MAPA (peça 54), do qual se destacam os seguintes pontos:

274.1 Houve dificuldade de gestores de serviços em priorizar ações de melhoria/integração de bases de dados aos serviços em um ambiente de crise e insegurança sanitária causado pela pandemia do Covid-19, em 2020;

274.2 Nos contatos com gestores e servidores envolvidos na transformação digital dos serviços, são comuns os relatos sobre alta demanda pelos serviços e a diminuição da força de trabalho; e

274.3 Os responsáveis por serviços são informados da disponibilidade de APIs, orientados sobre o processo interno para se registrar a necessidade da demanda junto à CGTI/Mapa e sobre como proceder para registro do Done para formalizar a necessidade de integração de serviços, contudo a decisão sobre realizar ou não integrações ou quaisquer outras evoluções nos serviços é do responsável pela execução do serviço.

275 Em resposta à requisição complementar (OFR 15-455/2021), a equipe do Mapa aduziu que (peça 60):

275.1 A característica fundamental dos contatos realizados com as áreas de negócio é a oralidade e seu principal impacto está na necessidade de se replanejar/repactuar/rever cronogramas previamente estabelecidos;

275.2 Há necessidade de constante articulação com as áreas de negócio acerca do tema transformação/integração, conforme registrado em memória de reunião (peça 60, p. 3).

276 Posteriormente, ao se consultar página de acompanhamento do plano de transformação digital do Ministério^{xxiii}, atualizada em 15/2/2021, das ações que estavam previstas para 2020 relativas à integração com o CPF, apenas uma tinha sido entregue tempestivamente – preenchimento automático de dados do CPF no serviço “Obter crédito fundiário”^{xxiv}. Em relação ao ano de 2021 estão previstas cinco ações de interoperabilidade, com data final de entrega até 31/3/2021^{xxv}.

277 Um primeiro aspecto que se reitera quanto a esta questão é que, apesar de a EGD ter embasado importantes ações de transformação, de 2016 até o início de 2021, como a completa digitalização de mais da metade do total de serviços do governo federal^{xxvi}, é um documento que está organizado em princípios, objetivos e iniciativas que tem um caráter apenas norteador da transformação do governo por meio do uso de tecnologias digitais no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e, portanto, não são de cumprimento obrigatório por essas instituições públicas.

278 E, como também já se abordou no tópico anterior, ainda que sejam pactuadas metas específicas para os órgãos que aderiram ao Conecta, a avaliação do seu cumprimento é considerado de forma agregada, em termos do número total de serviços que implementaram alguma integração e, portanto, a meta é mais direcionada ao órgão central de governo digital, SGD/ME, no seu papel de indutor e patrocinador do programa.

279 Ocorre que, diferentemente de soluções que são módulo prontos que a própria TI pode implementar autonomamente, as integrações de dados envolvem regras de negócio e dependem das áreas de negócio para aprovação dos requisitos.

280 Outrossim, a implementação de “Projetos Individuais”, previstos em novos ciclos de implementação de ações de interoperabilidade, a exemplo do “Registro de Pescador Artesanal”, do Mapa, também exigem maior envolvimento das áreas de negócio dos órgãos setoriais, pois é necessário elaborar todo um projeto de integração.

281 No entanto, as áreas de negócio ainda estão pouco sensíveis para os impactos de um governo integrado, tanto do ponto de vista do cidadão, quanto do ponto de vista de economia para o governo, o que se corrobora pelos relatos de dificuldade e mora na negociação das equipes encarregadas de implementar os planos digitais com os “donos de serviço” dos órgãos.

282 Verifica-se que essa intermediação também é dificultada pelo grau de informalidade com que as ações são acordadas no âmbito dos órgãos setoriais entre as equipes de transformação digital e as áreas de negócio, como também já havia sido relatado no acompanhamento relativo à PCD.

283 Por fim, também como decorrência da falta de priorização e de falta de engajamento das áreas, há o risco de implementação incompleta ou com atrasos das integrações pactuadas nos planos de transformação, comprometendo uma transformação digital mais completa dos serviços no sentido de promover a melhoria do atendimento ao cidadão, usuário dos serviços, e da sociedade como um todo.

284 Como já destacado, alguns dos fatores que dificultam a priorização da implementação de recursos de interoperabilidade pelos órgãos setoriais em seus serviços digitais são muito semelhantes aos analisados durante acompanhamento anterior realizado pela Sefti/TCU sobre a digitalização dos serviços públicos e sobre a implementação da PCD, como apontado no relatório do Acórdão 3.145/2020 – TCU – Plenário (peça 69, p. 33-44).

285 Naquela assentada foram propostas algumas recomendações para endereçar os problemas tais como (peça 69, p. 64-69):

9.2.9. realizar consulta sistemática junto aos órgãos e entidades integrantes do Sisp para identificar oportunidades de aperfeiçoamento do processo de levantamento de serviços, como a automatização da coleta de informações ou a simplificação dos instrumentos de coleta, de forma a implementar melhorias com base nos resultados dessa consulta e consolidar boas práticas em guias de referência; (..)

9.2.12. elaborar plano de comunicação para disseminação prévia da metodologia de transformação de serviços públicos aos gestores de serviços dos órgãos e entidades integrantes do Sisp, de forma que tenham o conhecimento necessário a ser aplicado na fase de diagnóstico dos serviços públicos;

9.2.13. estabelecer canais diretos de comunicação com os responsáveis pelos serviços, desde a fase de prospecção dos planos de digitalização, para o esclarecimento de questões relativas às etapas de diagnóstico e implementação dos planos de serviços;

286 Nesse contexto, entende-se que as ações específicas para prover interoperabilidade entre serviços públicos, como a adesão ao Conecta e/ou o desenvolvimento de novas APIs ou outros mecanismos de interoperabilidade, também devem ser consideradas como parte das ações relativas à transformação digital dos serviços públicos, e, portanto, serão objeto de avaliação quando do monitoramento do cumprimento das recomendações do Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário.

287 Em todo caso, face ao exposto, reitera-se a necessidade de criação ou reforço de mecanismos para priorização das ações de integração previstas nos planos digitais dos órgãos, como a obrigatoriedade de implementação de todas as integrações previstas em cada ciclo de planejamento para transformação digital e/ou o estabelecimento de metas específicas para os órgãos setoriais, nas próximas revisões das EGD.

Causas

- a) Planos de Transformação Digital e respectivos requisitos de interoperabilidade não são de cumprimento obrigatório pelos órgãos setoriais;
- b) Ainda há informalidade na pactuação, condução e monitoramento das integrações previstas nos planos de digitalização;
- c) Decisão sobre realizar ou não integrações nos serviços é discricionária do responsável pela execução do serviço;
- d) Em geral, a integração é vista com uma “melhoria” na prestação do serviço público, e têm menor prioridade que as urgências;
- e) Diferentemente de soluções que são módulo prontos que a própria TI pode implementar autonomamente, as integrações de dados envolvem regras de negócio e dependem das áreas de negócio para aprovação dos requisitos;
- f) As áreas de negócio ainda estão pouco sensíveis para os impactos de um governo integrado, tanto do ponto de vista do cidadão, quanto do ponto de vista de economia para o governo, implicando em baixo engajamento para implementação das integrações previstas nos planos digitais;
- g) Ganho com ações de integração é bem menor do que ganhos com automação de processos (realizada por meio da PCD);

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Processo de integração dos serviços acontece de forma mais lenta do que o planejado;
- b) Exigência de maior esforço da SGD/ME e das áreas responsáveis pelos PTDs dos órgãos para engajar as áreas de negócio dos órgãos setoriais com as atividades previstas nos planos digitais;
- c) Transformação digital dos serviços públicos ocorre de maneira incompleta;
- d) Necessidade de replanejar/repactuar/rever cronogramas previamente estabelecidos.

Conclusão

288 Com base no exposto, conclui-se que é oportuno recomendar à Casa Civil, à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República e à Secretaria de Governo Digital/ME o estabelecimento de meta de integração cujo atendimento seja condicionado à implementação de todas as integrações previstas para cada serviço público digital, em cada ciclo dos planos de transformação digital.

289 Preliminarmente também se entendeu importante recomendar o estabelecimento de metas específicas de implementação de ações de integração para os órgãos setoriais, nas próximas revisões das EGD.

290 No entanto, posteriormente, ao se manifestar sobre essas propostas, que constaram da matriz preliminar de achados encaminhada à SGD/ME, a Secretaria assim se pronunciou (Nota Conjunta SEI 1/2021/ME, peça 80, p. 4):

Com relação ao primeiro subitem, compreendemos a necessidade de definição de metas por órgão, mas acreditamos ser inviável fazê-lo diretamente na EGD. Até o momento não se mostrou viável o estabelecimento de planos digitais com todos os órgãos, dada sua grande número e especificidades, e considerando o limite de produtividade da equipe envolvida. Além disso, os planos são muito dinâmicos quando analisados individualmente. Assim, entendemos que a EGD atual, considerando o disposto no art. 3º, inciso I, alínea C, já trata da obrigatoriedade de os planos digitais incluírem o eixo de interoperabilidade. As metas individuais de cada órgão são, portanto, definidas nos próprios planos quando acordados.

Com relação ao segundo subitem, concordamos que é necessário que os órgãos façam todas integrações identificadas para cada serviço público, mas sugerimos que se busque uma redação que evidencie que a abordagem seja incremental, em ciclos, devido a limitações de recursos humanos e orçamentários. A escrita atual da recomendação pode dar a entender que todas as integrações deverão estar finalizadas até 2022, o que seria inviável.

291 Aquiescendo com as argumentações trazidas pela SGD/ME, não será mantida, nessa primeira etapa do acompanhamento, proposta para criação de metas setoriais, apesar de a equipe do TCU entender que

as metas atuais da EGD não são mecanismos suficientes para reforçar o engajamento dos órgãos com as tarefas associadas ao “Eixo 3 – Interoperabilidade” dos planos digitais, mas, nesse sentido, mantém-se a proposta de estabelecimento de meta de interoperabilidade, na próxima revisão da EGD, cujo atendimento seja condicionado ao cumprimento de todas as entregas de integração previstas em cada ciclo dos planos digitais.

Proposta de encaminhamento

292 Diante do exposto, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:

292.1 Recomendar à Casa Civil, à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República e à Secretaria de Governo Digital/ME que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, ao revisar a próxima EGD:

292.1.1 Estabeleça meta de interoperabilidade de serviços públicos digitais cujo cumprimento seja condicionado à implementação de todas as integrações previstas no “Eixo 3- interoperabilidade”, dos planos de transformação digital dos órgãos e entidades do Governo Federal, de forma incremental, como previsto em cada ciclo dos planos.

Benefícios esperados

- a) Garantia de continuidade nas ações relativas à transformação digital do Estado;
- b) Atendimento às metas de transformação digital estabelecidas pelo governo;
- c) Estabelecimento de condições para uma efetiva transformação digital do Estado, e não uma mera digitalização de serviços públicos.

3.7 Sistemática de autorização de acesso a dados sigilosos pelos órgãos gestores torna o compartilhamento de dados moroso e ineficiente

293 Mesmo após a definição de um procedimento para categorização de conjunto de dados para fins de compartilhamento, com a publicação do Decreto 10.046/2019, a utilização de APIs, seja via Conecta, ou mesmo de forma direta entre órgãos, ainda é dificultada por questões recorrentes de autorização de acesso a dados pelos órgãos custodiantes, especialmente para dados considerados sigilosos, o que atrasa e/ou compromete uma integração mais abrangente dos dados disponíveis no âmbito da APF para fins de melhoria do atendimento ao cidadão e de implementação de políticas públicas.

Critérios

- a) Lei 12.527/2011 (LAI);
- b) Lei 13.709/2018 (LGPD);
- c) Lei 12.965/2014, art. 24, III e IV;
- d) Lei 13.444/2017, art. 11, *caput*;
- e) Lei 13.709/2018, art. 50;
- f) Decreto 10.046/2019, arts. 3º, I a III, 4º, 8º, 11, 12 e 14, I e II, e 26;
- g) Resolução - CCGD 1/2020, art. 1º, § 1º, a) e g);
- h) Portaria - RFB 1.639/2016;
- i) Parecer SEI 67/2019, PGFN-ME;
- j) Nota Técnica 8600/2019-MP;
- k) Portaria - SEDGG/ME 11.551/2020.

Análise de evidências

294 Sobre as dificuldades de compartilhamento de dados sigilosos no âmbito da APF, é oportuno trazer à baila trecho do resumo do relatório que fundamentou o Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, Min. Marcos Bemquerer Costa (peça 81, p. 2):

Entre os empecilhos e falhas identificados, citam-se: divergência de entendimento sobre o grau de confidencialidade das informações; baixa implementação do processo de classificação e tratamento de informações;

(...)

Especificamente sobre os dados de renda e contribuição social protegidos por sigilo fiscal, foi constatada a limitação de seu uso para verificação do cumprimento dos requisitos de elegibilidade para a concessão e manutenção de políticas públicas, o que inviabiliza o cumprimento da obrigação instituída pela Lei 13.444/2017, art. 11, caput.

295 Na ocasião, o compartilhamento de dados entre órgãos da APF ainda era regulamentado pelo Decreto 8.789/2016, posteriormente substituído pelo Decreto 10.046/2019. O novo regulamento estabeleceu a sistemática de “categorização de nível de compartilhamento de dados” (arts. 3º e 4º, e Capítulos II e III), conforme quadro a seguir:

Categoria	Descrição	Regras de compartilhamento
Ampla	Dados não protegidos por norma, portanto públicos. Exemplos: • Informação sobre o governo incluindo funcionamento, gasto e serviço • Situação de regularidade com a APF de Pessoas JURÍDICAS • Informações estatísticas • Beneficiários de programas sociais do governo (Informações parciais de beneficiários diretos de programa social do governo)	Dispensa autorização prévia pelo gestor de dados e será realizada pelos canais existentes para dados abertos e transparência ativa (art. 11)
Restrita	Dados protegidos por norma e compartilhados dentro do governo sem necessitar permissão. Exemplos: • Dados cadastrais • Situação de regularidade com a APF de Pessoas FÍSICAS • Beneficiários de programas sociais do governo (Informações completas sobre beneficiários de programa social do governo.)	Regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados. (art. 12)
Específica	Dados protegidos por norma, cujo compartilhamento depende de decisão do gestor de dados. Exemplos: • Segurança pública • Informações internas de sistemas • Informações que coloque pessoas em risco • Informações médicas	Condicionado à permissão de acesso pelo gestor de dados e ao atendimento dos requisitos definidos por este como condição para o compartilhamento, (art. 14) Os dados recebidos por compartilhamento específico não serão retransmitidos ou compartilhados com outros órgãos ou entidades, exceto quando previsto expressamente na autorização concedida pelo gestor de dados ou se houver posterior permissão desse (art. 12, §2º).

Tabela 11 - Categorização de nível de compartilhamento (Decreto 10.046/2019)

296 O normativo também criou o Comitê Central de Governança de Dados (CCGD) (art. 21 do referido Decreto), que, entre outras atribuições, deve deliberar sobre: orientações e diretrizes para categorização do compartilhamento de dados. O Decreto também alterou o papel da SGD/ME, que não é mais intermediária nas solicitações de acesso a dados, de modo que órgãos do Sisp podem se dirigir diretamente aos gestores dos dados que desejam acessar. A Secretaria agora tem um papel de orientar como os órgãos devem elaborar as solicitações de acesso aos dados.

297 Nesse contexto, importa destacar o papel dos órgãos gestores de dados que são responsáveis por várias bases de dados de interesse da APF. Um bom exemplo são dois órgãos subordinados ao Ministério da Economia: a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB), que atualmente

mantém as bases de dados mais acessadas do Governo Federal para fins de compartilhamento, quais sejam o CPF e o CNPJ, e a Secretaria de Previdência (Seprev), responsável pelo Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Além disso, cita-se o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), que gere a base de dados de Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), entre outros órgãos que possuem bases de dados relevantes, como destacado no relatório do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

298 São esses gestores que autorizam o acesso a informações que, por exemplo, são necessárias para avaliar os requisitos de ingresso e de permanência em programas estabelecidos por políticas públicas, como, por exemplo, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que financia, sem juros, cursos superiores não gratuitos para estudantes com renda familiar per capita de até três salários-mínimos, ou políticas que envolvem o pagamento de benefícios sociais, como Benefício de Prestação Continuada (BPC), salário mínimo mensal pago a pessoa com deficiência cuja renda por pessoa do seu grupo familiar seja menor que 1/4 do salário-mínimo.

299 No entanto, a despeito das recentes evoluções normativas acerca do compartilhamento de dados na APF, os gestores públicos ainda têm dificuldades para interpretar as normas sobre o que podem ou não compartilhar com outros órgãos e, frequentemente, optam pela solução mais simples e segura de negar acesso a qualquer pedido.

300 Essa percepção foi apontada em reuniões realizadas com técnicos e gestores da DEDGI/SGD, assim como outras dificuldades e riscos recorrentes para concessão de acesso a dados que tem dificultado a integração de serviços via APIs, relacionadas em resposta a ofício de requisição (OFR 5-455/2020-Sefti, peça 29) e resumidas a seguir:

300.1 os órgãos consumidores demoram para realizar o pedido de autorização de acesso aos dados porque precisam especificar a finalidade desse acesso e estimar o volume de dados a serem acessados, que, nesse caso, nem sempre é uma informação fácil de se obter ou produzir;

300.2 também é necessário coletar assinaturas de autoridades superiores no órgão, que precisam se responsabilizar sobre a proteção dos dados pessoais, o que atrasa significativamente o processo, por poder envolver o pronunciamento da autoridade máxima do órgão ou de várias autoridades, e haver divergências de interpretação entre essas autoridades – no caso da Receita, por exemplo, para acessar dados como CPF e CNPJ, exige-se a assinatura do dirigente máximo do órgão ou unidades inferiores;

300.3 em alguns casos o órgão gestor dos dados só autoriza o acesso ao órgão consumidor se este também autorizar o acesso às suas informações, o que, na prática, mais impede do que estimula o compartilhamento de dados;

300.4 muitas vezes existe falta de preparação tecnológica para compartilhar os dados ou dúvida jurídica sobre a possibilidade de disponibilização de uma informação, o que acaba afetando o compartilhamento de outras informações que são, em tese, de fácil disponibilização.

301 Quanto a este último ponto, na visão do órgão central de governo digital, a dúvida jurídica sobre a viabilidade de compartilhamento de dados sigilosos é provavelmente o aspecto que mais contribui para o atraso do processo de integração. Nesse sentido, um caso emblemático é a consulta aos dados de renda familiar, que utiliza bases do eSocial (Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas) e GFIP (guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social), que contém as informações de vínculos empregatícios e remunerações), e que são dados protegidos por sigilo fiscal.

302 Há discussões em andamento com a PGFN e com a Secretaria de Previdência, gestora do CNIS e foram realizadas consultas no âmbito de processos administrativos (Extrato dos processos 04310000471201993 – PGFN, peça 82, p. 1-20; e 10128113012201939 – SEPREV, peça 82, p. 20-29) sobre a questão, mas ainda há muita dúvida do que pode ser compartilhado. Houve alguns avanços no sentido de que APIs de consulta a informações de renda retornem faixas de renda, ao invés da renda propriamente dita, mas ainda há discussões sobre o tamanho das faixas e quem pode consumir a informação.

303 Ademais, ainda não existe consenso sobre o que deve ser feito quando a API retorna uma faixa de renda fora da condição para receber um benefício social, o que levanta algumas questões de difícil resposta, tais como: o cidadão é impedido de acessar o serviço? O cidadão precisa entrar num processo mais rigoroso de comprovação de dados? Se apenas a faixa de renda de um grupo familiar pode ser acessada, como o cidadão pode saber exatamente onde está o problema do cálculo e para qual pessoa da família?

304 Essas questões estão surgindo no âmbito dos projetos individuais em andamento com o Ministério da Educação (MEC), com o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) e com o Mapa, que indicaram interesse de acesso a esses dados por meio de API.

305 A questão também já havia sido suscitada em fiscalização anterior sobre governança de dados na APF (Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário) (peça 81), se valendo de exemplo de mensagem genérica retornada ao cidadão que pleiteava o benefício do BPC, quando detectada divergência de informação com a base de dados do CNIS, após averiguação realizada no Cadastro Único (CadÚnico – registro que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil) (peça 81, p. 23):

devido ao não acesso de informações protegidas por sigilo, a verificação e manutenção de requisitos de elegibilidade é feita retornando ao beneficiário informações genéricas para ajuste, o que pode levar à não concessão ou revogação do benefício pela não identificação precisa do item a corrigir, impactando a eficácia e a eficiência da política pública.

306 Os órgãos setoriais que foram avaliados na presente fiscalização também foram questionados sobre o processo de autorização de acesso a dados para fins de compartilhamento. Em resposta ao OFR 10-455/2020-Sefti, de 30/12/2020 (peça 50) e ao OFR 13-455/2020-Sefti, de 11/01/2021 (peça 58), o Ministério da Infraestrutura, em resumo, assim se manifestou (peças 52 e 61):

306.1 Há preocupação do órgão em relação à questão da complexidade e segurança para disponibilização de grandes bases de dados para fins analíticos (p. ex: GovData), e às questões relacionadas ao atendimento da LGPD;

306.2 Os gestores do Minfra também apontam o risco de segurança do dado compartilhado, especialmente quando se compartilha dados pessoais para efetivação de políticas públicas. Na visão do órgão, soluções que permitem a rastreabilidade do dado compartilhado trariam maior segurança ao processo de compartilhamento, uma vez que seria possível identificar pontos de vazamento de dado e garantir a devida responsabilização;

306.3 Também segundo o Ministério ainda é um desafio operacionalizar o Decreto 10.046/2019, na medida em que dispensa a celebração de acordos para compartilhamento, mas não diz claramente como. Cita exemplo de solicitação de dados encaminhada pelo Minfra ao Mapa e ao Incra que, até então, não havia obtido retorno dos órgãos, mesmo tal solicitação sendo encaminhada formalmente e tendo sido realizadas reuniões anteriores ao envio da solicitação, com a presença dos órgãos e da SGD/ME para alinhamento.

306.4 Informou ainda que estão em andamento no Minfra três projetos estruturantes que abordam Governança de Dados (Governa, Dado Certo e Integra) e encontra-se em processo de publicação, Portaria que trata do Sistema de Governança do Minfra, com constituição de comitê cujo plano de trabalho tratará da identificação, catalogação, classificação e categorização dos dados no Ministério.

306.5 O Minfra também demonstra preocupação com a complexidade envolvida no processo de categorização/classificação dos dados e informações, uma vez que este contempla diversos propósitos e abordagens: categorização quanto ao compartilhamento (Decreto 10.046/2019), classificação prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), classificação quanto à LGPD (13.709/2018). O órgão entende que não existem normativos ou orientações quanto à combinação dessas diferentes abordagens o que pode acarretar divergentes classificações para o mesmo atributo/dado por instituições distintas,

307 Por sua vez o Mapa se manifestou via Ofício 13/2020/COEP/CGPLAN/DGG/SE/MAPA (peça 54), de 28/12/2020, em resposta ao OFR 11-455/2020-Sefti (peça 51), e via Ofício 1/2021/CGOD/CGTI/DA/SE/MAPA (peça 69, p. 3-5), de 5/2/2021, em resposta ao OFR 15-455/2020-Sefti (peça 59), cujo resumo apresenta-se a seguir:

307.1 em 23/11/2020, via Ofício 833/2020/SE-MAPA, solicitou à Secretária de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, do Ministério da Economia (Seprev/ME), acesso a alguns serviços de dados do CNIS, via API, entre os quais serviços de dados para validação de Faixa de Renda de Grupo Familiar;

307.2 Os serviços podem ser utilizados por vários sistemas no Mapa, entre eles o Sistema Informatizado do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF) e o Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira (SisRGP), com o objetivo de reduzir o risco de fraude, melhorar a qualidade dos serviços prestados e minimizar a burocracia exigida em relação às políticas públicas do Ministério;

307.3 Até 5/2/2021, o órgão informou não havia recebido resposta sobre a solicitação de acesso aos dados do CNIS e, em reunião com a equipe do Conecta, solicitou articulação junto ao INSS, ainda sem resolução;

307.4 Sobre o andamento do processo de categorização dos compartilhamentos de dados, foi instituído o Comitê de Governança Digital do Ministério, que ainda realizaria sua primeira reunião ordinária para criar o subcomitê de Governança de Dados, que tratará dos assuntos pertinentes à governança de dados do Mapa;

308 Com base nesses relatos, observa-se que ainda há mora para autorização de acesso aos dados em função de uma série de questões, tais como o excesso de burocracia, mas, principalmente, por ainda existirem muitas dúvidas em relação ao tratamento e categorização de dados a serem objeto de compartilhamento por parte dos órgãos custodiantes dos dados, especialmente em relação a dados sigilosos e pessoais.

309 Possíveis formas de resolver ou mitigar esses problemas foram avaliadas anteriormente pelo TCU, no âmbito da fiscalização que deu origem ao Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, como a prática de classificação de informações, prevista na LAI, ou a catalogação das bases de dados, iniciativa importante para a facilitação da descoberta de informações a serem compartilhadas. Todavia, foram identificadas falhas nesses processos, conforme trecho de relatório (peça 82, p. 17):

Devido ao baixo índice de classificação da informação e à não publicação do catálogo de dados por parte dos órgãos e entidades da APF, o acesso a dados por órgãos e entidades enfrenta muitos entraves, principalmente quando não há interesse mútuo, impactando na qualidade dos serviços públicos prestados e na melhora das políticas públicas

310 A respeito dessas questões, que não foram objeto de análise mais detida neste acompanhamento, a SGD/ME informou que a catalogação das bases de dados, com a implementação de sistema informatizado, alcançou algum avanço, mas ainda se encontra em fases iniciais. Já a categorização de dados, instituída pelo Decreto 10.046/2019, objeto de questionamento apenas pontual nesta fiscalização, tem avançado menos ainda, pelo menos nos órgãos que foram visitados, visto que estão ainda em fases iniciais de criação e nomeação de membros de comitês que tratarão do processo internamente.

311 Esclarece-se, nesse sentido, que o Comitê Central de Governança de Dados publicou em 20/3/2020, a Resolução - CCGD 2/2020^{xxvii}, que dispõe sobre as orientações e as diretrizes para a categorização de compartilhamento de dados e elaborou o documento “Regras para Compartilhamento de Dados”^{xxviii}, com orientações para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União.

312 Ressalta-se também que o prazo para categorização do nível de compartilhamento de dados como restrito ou específico pelos órgãos havia sido definido pelo CCGD em noventa dias a partir da data de publicação da pela Resolução 2/2020, mas, posteriormente, foi suspenso, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, conforme a Resolução 3/2020^{xxix} do colegiado.

313 No que diz respeito aos compartilhamentos suportados pelo Conecta, a SGD/ME informou (peça 32, p. 5) que está atuando junto a alguns órgãos para a aplicação do modelo de categorização de compartilhamento do tipo restrito, em que a própria SGD/ME, no papel de gestora da plataforma de interoperabilidade, recebe diretamente os pedidos dos órgãos interessados e libera o acesso à API na plataforma, sem a necessidade da manifestação do gestor do dado. Em contrapartida, o órgão gestor tem

acesso à plataforma de gerenciamento de API e pode consultar, a qualquer tempo, quem, porque e quando estão acessando seus dados. Desta forma, espera-se que o processo todo, desde a solicitação até a liberação da API, seja realizado em uma semana.

314 A Secretaria também informou que as APIs de CEP, Certidão de Antecedentes Criminais e Certidão de Quitação Eleitoral, que serão disponibilizadas na plataforma tecnológica do Conecta, já estão sendo estruturadas de acordo com o modelo, que ainda está sendo elaborado.

315 No entanto, o modelo de negócio de mecanismo de compartilhamento ainda não está consolidado. Segundo a SGD/ME, ainda é preciso definir modelos de documentos de solicitação e de autorização padronizados; estabelecer, com clareza, o responsável pela assinatura de cada um desses documentos; prever a possibilidade de a SGD/ME fazer a liberação direta sem perguntar para o órgão gestor; e implementar rastreabilidade das informações para trazer segurança aos processos.

316 Dessa forma, constata-se que mesmo depois da publicação do Decreto 10.046/2019, que ampliou a governança no compartilhamento de dados tornando mais claras as regras e os mecanismos para intercâmbio de informações necessárias à execução de políticas públicas, ainda existem muitas dúvidas e insegurança jurídica dos gestores sobre como compartilhar dados, especialmente depois do advento da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e a possibilidade de responsabilização dos gestores por vazamento de dados, o que acaba atrasando ou mesmo impedindo o acesso aos dados.

317 Como exemplo, a SGD/ME identificou a necessidade de o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) validar a renda do grupo familiar para a concessão de cotas à estudantes de baixa renda, necessidade que se repete nos demais Institutos. Mas, apesar de a SGD/ME estar em contato com a Seprev/ME para promover a formalização da autorização, há riscos de que ela não seja concedida, pois, após a vigência da LGPD, a Secretaria cogitou a necessidade de reanálise pela PGFN para posterior autorização (peça 44, p.1).

318 Em consonância com órgão entende-se que isso representa um risco para o projeto, pois a energia e o tempo necessário até um novo parecer jurídico ser emitido são altos e, se houver muita demora, há risco de o projeto perder prioridade e ser suspenso.

319 Assim, como no caso acima, mesmo em relação a dados que poderão ter concessão de acesso intermediado de forma centralizada pela SGD/ME, utilizando procedimentos padronizados, no caso do compartilhamento restrito, persistem dúvidas entre os gestores sobre o enquadramento dos dados sob os diversos enfoques: categorização quanto ao compartilhamento (Decreto 10.046/2019), classificação prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e classificação quanto à LGPD (13.709/2018).

320 Além disso, mesmo com o avanço ou a conclusão do processo de categorização do nível de compartilhamento de dados pelos órgãos e entidades da APF, para qual deverá ser estabelecido uma data limite, o processo ainda suscitará dúvidas, especialmente em relação às questões relativas à LGPD e ao compartilhamento de natureza específica, pois é condicionado à permissão de acesso por cada gestor de dados e ao atendimento dos requisitos definidos por este, e portanto não estão sujeitos a regras e procedimentos padronizados, como no caso dos compartilhamentos amplo e restrito.

321 Contata-se, portanto, que um aumento do compartilhamento de dados entre os órgãos da APF, ainda está condicionado, em grande medida, à conclusão do processo de categorização desses dados pelos órgãos custodiantes, que se encontra suspenso e ainda deve se alongar, especialmente porque ainda depende da constituição de áreas de responsáveis nos órgãos gestores de dados e à implementação e execução dos procedimentos associados, que ainda gera muitas dúvidas e insegurança jurídica entre os gestores, a despeito de já terem sido elaborados normativos e manuais de orientação pelo CCGD.

322 E, mesmo com a conclusão da categorização do nível de compartilhamento dos dados pelos órgãos e a definição de questões procedimentais associadas ao compartilhamento em normativos, manuais e *templates*, que já tem sido elaborados pelo CCGD e pela SGD, tais como padronização de instrumentos de solicitação e acesso, definição de responsáveis pelas autorizações, questões operacionais relativas à efetiva implementação de acesso a dados ainda vão continuar a gerar dúvidas, como por exemplo, qual resposta uma API deve retornar ao consultar faixas de renda fora da condição para receber um benefício social.

323 Nesse cenário ganha importância o papel do Comitê Central de Governança de Dados pois tem as atribuições de orientar o compartilhamento de dados, incluindo categorização, e de deliberar sobre controvérsias quanto a compartilhamento de dados.

324 Nesse sentido, a Resolução - CCGD 1/2020, que estabeleceu o Regimento Interno do Comitê relaciona entre suas competências (art. 1º), deliberar sobre:

I - as orientações e as diretrizes para a categorização de compartilhamento amplo, restrito e específico, e a forma e o meio de publicação dessa categorização, observada a legislação pertinente, referente à proteção de dados pessoais;

II - as regras e os parâmetros para o compartilhamento restrito, incluídos os padrões relativos à preservação do sigilo e da segurança;

(...)

§1º São também atribuições do Comitê Central de Governança de Dados:

a) estabelecer os mecanismos e as regras simplificadas para o compartilhamento restrito de dados;

b) estabelecer as regras que definirão os requisitos de sigilo, de confidencialidade, de gestão, de auditabilidade e de segurança da informação, aplicáveis às plataformas de interoperabilidade para compartilhamento de dados; (...)

325 Considerando esse mandato, a necessidade de melhor esclarecer e simplificar o processo de categorização de dados para fins de compartilhamento, e também considerando que o respectivo marco legal é relativamente recente e passível de complementações, e face a todo o exposto, entende-se oportuno recomendar a adoção das seguintes medidas complementares pelo CCGD:

325.1 estabelecer procedimento padrão para autorização de acesso a dados que possa ser adotado e/ou customizado pelos órgãos do Sisp, que contemple, pelo menos, procedimentos internos céleres (*"fast track"*) para autorização de acesso a dados específicos pelos órgãos custodiantes, com poucas instâncias decisórias e simplificação de exigências;

325.2 promover a consolidação de pareceres jurídicos e boas práticas acerca de autorização de acesso a dados sigilosos e dê ampla divulgação aos órgãos do Sisp e;

325.3 implementar sistemática para celebração de acordos multilaterais, por adesão, para acesso a dados já autorizados pelo órgão de origem, que tenham sido obtidos e tratados por outro órgão.

Causas

a) Restrições legais de sigilo para acesso a determinados dados;

b) Ainda não foi publicada a categorização das bases de dados pelos órgãos setoriais (devido à emergência provocada pela pandemia, todos os prazos estão suspensos até decisão futura);

c) Cada órgão define seu próprio processo para concessão de acesso a dados sigilosos e/ou pessoais, sob compartilhamento do tipo específico;

d) Processo de autorização exige o pronunciamento de diversas autoridades no âmbito de um mesmo órgão;

e) Pedidos de autorização de acesso a dados são decididos caso a caso, sob demanda de cada órgão;

f) Dificuldade de entendimento jurídico sobre o sigilo dos dados a serem compartilhados e preocupação quanto à responsabilização em casos de vazamento de informações;

g) Receio de compartilhar dados por causa de inconsistências conhecidas nas bases de dados e pela consequente possibilidade de responsabilização por disponibilizar informações inconsistentes ou erradas;

h) Em alguns casos, o acesso aos dados só é autorizado pelo gestor ao consumidor se este também autorizar o acesso às suas informações (contrapartida de acesso);

i) Complexidade envolvida no processo de categorização/classificação dos dados, pois contempla diversos propósitos e abordagens: categorização quanto ao compartilhamento (Decreto 10.046/2019), classificação prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e classificação quanto à LGPD (13.709/2018).

Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada

- a) Concessão de acesso aos dados acaba sendo um gargalo para implementação de integrações dos serviços públicos;
- b) Vários órgãos têm que passar pelo mesmo processo para solicitar autorização de acesso a um mesmo conjunto de dados junto ao órgão detentor;
- c) Compartilhamento de dados é intempestivo e/ou incompleto, comprometendo a melhoria da entrega dos serviços para o cidadão e a implementação ou melhoria de políticas públicas;
- d) Dificuldade de compartilhamento de informações que são de fácil disponibilização;
- e) Dúvidas sobre como categorizar e classificar dados pode acarretar divergentes classificações para o mesmo atributo/dado por instituições distintas.

Conclusão

326 Com base no exposto, considerando o papel do CCGD, propõe-se recomendar medidas para endereçar algumas das questões levantadas sobre a concessão de acesso para fins de compartilhamento de dados entre órgãos da APF.

327 Adicionalmente, face as dúvidas que ainda são muito frequentes entre os gestores, propõe-se recomendar que a SGD em conjunto com CCGD, eventualmente em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), considerando o disposto no art. 6º, VII, do Decreto 10.332/2020, estabeleça uma estratégia de capacitação desses órgãos para auxiliá-los na implementação do processo de categorização dos níveis de compartilhamento dos dados.

328 Aduz-se que, em comentários à matriz de achados desta fiscalização (peça 80), como detalhado na seção 4, deste relatório, a SGD propôs ajustes nas propostas de recomendação preliminares que foram acatadas pela equipe de auditoria e aprimoraram as propostas.

Proposta de encaminhamento

329 Diante do exposto, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:

329.1 Recomendar ao Comitê Gestor de Governança de Dados que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020:

329.1.1 Estabeleça um procedimento padrão para autorização de acesso a dados que possa ser adotado e/ou customizado pelos órgãos do Sisp, que contemple, pelo menos, procedimentos internos céleres (“fast track”) para autorização de acesso a conjuntos de dados categorizados em nível específico pelos gestores de dados, com poucas instâncias decisórias e simplificação de exigências;

329.1.2 promova protocolos de boas práticas acerca de autorização de acesso a dados sigilosos e dê ampla divulgação aos órgãos do Sisp;

329.1.3 defina modelos de acesso a dados que permitam o uso de termos de adesão por outros órgãos, cuja finalidade e necessidade já estejam estabelecidas no modelo do gestor de dados.

329.2 Recomendar à SGD e ao CCGD, em parceria com a Enap, que, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, considerando o disposto no art. 6º, VII, do Decreto 10.332/2020, estabeleça uma estratégia de capacitação dos órgãos e entidades da APF para auxiliá-los na implementação do processo de categorização dos níveis de compartilhamento de dados, endereçando especialmente o enquadramento dos dados sob os seguintes enfoques: categorização quanto ao compartilhamento (Decreto 10.046/2019), classificação prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e classificação quanto à LGPD (13.709/2018).

Benefícios esperados

- a) Potencialização do uso mais compreensivo de dados para melhoria do atendimento direto ao cidadão e para implementação e melhoria de políticas públicas;
- b) Melhoria na tempestividade e aumento da segurança jurídica do compartilhamento de dados.

3.8 A falta de integração entre sistemas e bases dos próprios órgãos setoriais impedem ou atrasam a implementação de melhorias nos serviços públicos digitais, durante os ciclos de transformação digital

330 A falta ou insuficiência de integração de sistemas e compartilhamento de dados no âmbito tecnológico dos próprios órgãos é um problema crônico que tem comprometido a entrega ou melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade e cria riscos para a integração ampla dos serviços públicos digitais.

Critérios

- a) Lei 12.965/2014, art. 24, III e IV;
- b) Decreto 9.094/2017, art. 1º, VI;
- c) Decreto 10.046/2019, art. 1º, V; e
- d) Portaria - Mapa 162/2020.

Análise de evidências

331 Quanto a este ponto, inicialmente resgatam-se dois trechos do relatório que embasou o Acórdão 3.145/2020–TCU–Plenário (TC 036.673/2019-6) (peça 69, p. 21, parágrafos 135 e 159) (grifos nossos):

135. Isso posto, aduz-se que, como registrado em memória da 1ª Reunião do Comitê Estratégico - plano de digitalização do Mapa, em 5/12/2019 (...) um dos gestores salientou que as ações do plano de digitalização são importantes, mas não atacam os grandes problemas do Ministério, pois atuam em faixas limitadas do processo de execução das entregas de valor ao cidadão. **Haveria a necessidade, portanto, de se privilegiar a automatização dos processos internos que apoiam os macroprocessos, para então poder proporcionar melhores entregas à sociedade, visto que não há possibilidade de digitalização de processos internos com apoio da ferramenta de automação ofertada pela SGD/ME.** (grifo nosso)
(...)

159. Além de problemas para o acesso a informações de dados de bases externas com auxílio de ferramentas compartilhadas, **também são crônicas as dificuldades para integração de bases de dados de órgãos até no âmbito de uma mesma área de governo.** No plano de digitalização do MJSP, por exemplo, foram mapeadas 176 bases de dados de interesse (...), no eixo de trabalho “2.1 Interoperabilidade em serviços de atendimento”, e inventariou-se, entre outras ações, a necessidade de integração do sistema de atendimento do Departamento Penitenciário Nacional (Depen) com as bases de dados mantidos pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e da DPF, para aprimorar a cadeia de valor da segurança pública, por facilitar e agilizar o levantamento das informações, e contribuir com a segurança do sistema prisional e dos participantes das visitas.”

332 Sobre a questão, inicialmente relata-se que, em reunião realizada 17/9/2020, a equipe da SGD/ME mencionou como ponto de atenção a falta de integrações de atendimento entre processos externos e internos dos órgãos setoriais, citando, como exemplo, ser necessário acessar serviços de dois diferentes órgãos do mesmo setor (Agricultura), no caso o Mapa e o Ibama, para conseguir diferentes autorizações, situação que também se observa em serviços oferecidos por órgãos que atuam sob a coordenação de um mesmo ministério, em diversas áreas do governo.

333 Já o Minfra, em resposta ao OFR 10-455/2020-Sefti, de 30/12/2020 (peça 52, p. 3) e ao OFR 13-455/2020-Sefti, de 11/01/2021 (peça 61, p. 2), relatou um caso específico pertinente à questão, relativo ao desenvolvimento do Sistema de Controle de Projetos do Fundo da Marinha Mercante (SCP-FMM), que visa automatizar processos de negócio e reduzir os prazos de análise e retorno aos interessados, mas que foi interrompido como consequência de encerramento de contrato de fábrica de software.

334 O sistema dá suporte à prestação do serviço “Apresentar ao CDFMM pleito de prioridade para a concessão de financiamento com recursos do Fundo da Marinha Mercante”. A última versão que estava sendo homologada já previa integração com Login Único do gov.br, bem como utilizava a API do Infoconv da Receita Federal para obter dados de CPF/CNPJ. A continuidade do desenvolvimento do sistema está condicionada à contratação de nova fábrica de software em curso, com previsão de adoção da API do Conecta (CBC) em substituição à API do Infoconv.

335 No caso do MAPA, ao se consultar planilha com inventário de necessidades de TI, incluídas do último PDTIC do órgão (peça 83), enviada ao TCU por solicitação da equipe, observam-se problemas crônicos relativos à falta de integração entre sistemas e dados do ministério, como relatado nas justificativas para desenvolvimento ou melhoria de sistemas, e resumidos a seguir:

335.1 Existências de informações esparsas e sem confiabilidade;

335.2 Dificuldades de interoperabilidade de dados com outras instituições;

335.3 Dificuldades de automatização no recebimento e tratamento de dados; e

335.4 Controle de dados de sistemas feito em planilhas de Excel e sem integração com outros sistemas importantes para o negócio da organização.

336 Sobre a questão, o Ministério argumentou que o desenvolvimento e planejamento das soluções de integração dos sistemas internos e da integração de dados do Mapa excede as competências do Plano Digital - PD, em grande medida devido ao foco da Transformação Digital realizada pelo Mapa e acompanhada pela SGD/ME e SEME/SG-PR estar em cidadãos e empresas que consomem diretamente serviços executados pelo Órgão.

337 Contudo, ressaltou que, no âmbito do Ministério e suas vinculadas, a Ministra de Estado publicou a Portaria 162/2020 que instituiu um Grupo de Trabalho com a finalidade, dentre outros pontos, de promover a integração das bases de dados. Desde então o Ministério vem realizando provas de conceitos com vários fornecedores do mercado para apoiar essa integração e, atualmente, está em tratativas com o Serpro para a contratação de um serviço de *MultiCloud*, o qual atua como um broker de nuvem e prestação de serviços em plataformas analíticas de dados.

338 Esse é apenas breve relato de problemas verificados no curso dessa fiscalização relativos à falta de integração interna de sistemas e bases de dados dos órgãos da APF, que, conforme já apontado em vários trabalhos realizados pelo TCU, é um problema crônico que compromete ou dificulta a interoperabilidade entre os serviços públicos, e, em última instância, a própria transformação digital de serviços.

Causas

a) Demanda que excede as competências do Plano Digital, em grande medida devido ao foco da Transformação Digital realizada pelo Mapa e acompanhada pela SGD/ME e Seme/SG-PR estar em cidadãos e empresas que consomem diretamente serviços executados pelo Órgão;

b) Baixa priorização para implementação de integrações entre bases e sistemas internos no âmbito dos órgãos da APF;

c) Problemas ou demora na contratação de fábricas de software (Minfra);

d) Falta de recursos e/ou maturidade para desenvolvimento de APIs ou outras integrações internamente.

Efeitos e riscos

a) Comprometimento de demandas. Ex: Minfra - demandas de integração de sistemas internos com a API CPF-Light, (Sistema de Controle de Projetos do Fundo de Marinha Mercante e de outras soluções, como o Sistema de Gestão de Concessões e o Sistema de Gestão Ambiental);

b) Compartilhamento de dados e integração é intempestivo e/ou incompleto, comprometendo a melhoria da entrega dos serviços para o cidadão.

Conclusão

339 Conclui-se que os serviços que já foram digitalizados e compreendem algum tipo de integração, já implementada ou prevista, aproveitam dados do próprio órgão ou de outros órgãos da APF, e essa integração, em alguns casos, cumpre uma função bem restrita, como validação de um campo. Todavia, a cada ciclo de transformação digital, esses serviços poderiam incorporar melhorias que vão sendo adiadas, ou mesmo acabam não sendo implementadas, porque dependem da integração com sistemas e bases de dados dos próprios órgãos provedores dos serviços, que, por uma série de razões de ordem interna, não são implementadas.

340 Dessa forma, apesar de a necessidade de integração entre sistemas e bases internas dos órgãos que prestam serviços à sociedade não fazer parte do escopo dos Planos de Transformação Digital, a implementação ou o aprimoramento da integração interna entre os serviços e bases dos órgãos pode permitir a incorporação, ainda que incremental, de melhorias nos serviços públicos digitais prestados por esses órgãos, portanto, entende-se que, durante os ciclos de elaboração dos planos de transformação digital, essas necessidades também devem mapeadas. Nesse sentido, será proposta recomendação à SGD/ME para que realize diagnóstico das necessidades de integração dos serviços públicos digitais do órgão com seus sistemas e bases de dados internos que ofereçam oportunidade de melhoria dos processos externos de atendimento ao cidadão, em referencial padrão de governo digital.

Proposta de encaminhamento

341 Diante do exposto, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, propõe-se:

341.1 Recomendar à SGD/ME, com fundamento no art. 11 da Resolução – TCU 315/2020, que, ao elaborar referencial padrão de governo digital para balizar a elaboração e execução dos planos de transformação digital, conforme item 9.2.1, do Acórdão 3145/2020 – TCU – Plenário, também inclua a necessidade de realização de diagnóstico das necessidades de integração dos serviços públicos digitais do órgão com seus sistemas e bases de dados internas, que propiciem oportunidade de melhoria dos processos externos de atendimento ao cidadão;

Benefícios esperados

- a) Potencialização do uso mais compreensivo de dados para melhoria do atendimento direto ao cidadão e para implementação e melhoria de políticas públicas;
- b) Melhoria na tempestividade e aumento da segurança jurídica do compartilhamento de dados.

Boas práticas

- a) O Mapa dispõe de sistemas em que coabitam módulos que trabalham a fiscalização (ação interna), assim como o registro de estabelecimentos e de produtos (ação externa/junto ao setor privado), como é o caso do Sistema Integrado de Produtos e Estabelecimentos Agropecuários (Sipeagro), e todas as informações são mantidas em uma mesma estrutura de banco de dados.

3.9 Problemas específicos verificados em casos de compartilhamento de dados no âmbito do Ministério da Infraestrutura

342 No Ministério da Infraestrutura há questões específicas que têm comprometido a interoperabilidade de dados e sistemas do órgão, tais como: i) o baixo desempenho, por parte do Serpro (que tem contrato com o Minfra), na prestação do serviço de desenvolvimento de algumas integrações que estão previstas no plano digital do Ministério, o que tem comprometido algumas entregas; ii) ainda não há um plano formalizado de transição da solução tecnológica que sustenta a gestão do Programa Passe Livre “Sistema SPL”, hoje operada pelo Minfra, para a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), futura gestora do programa.

Critérios

- a) Acórdão 598/2018-TCU-Plenário;
- b) Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência);
- c) Portaria - Minfra 583/2019; e
- d) Portaria – SE/Minfra 2.443/2020.

Análise de evidências

343 Em resposta ao OFR 10-455/2020-Sefti, de 30/12/2020 (peça 52) e ao OFR 13-455/2020-Sefti, de 11/1/2021 (peça 61), e em reunião realizada com a equipe de fiscalização, em 15/12/2020, o Minfra esclareceu, primeiramente em relação ao desenvolvimento de integrações, que:

343.1 O Serpro tem apresentado baixo desempenho na prestação dos serviços de desenvolvimento, o que tem comprometido as entregas relativas aos serviços Porto Sem Papel (para obtenção de autorização

para estadia de embarcações em portos brasileiros) e Portolog (para agendamento e sequenciamento de acesso de caminhões a portos brasileiros);

343.2 Informou não dispor de evidências documentais que correlacionem eventuais atrasos nas entregas pactuadas com a capacidade de execução da empresa, mas foi baseada em prazos considerados muito elásticos fornecidos pela empresa e limitação de desenvolvimento de demandas em paralelo;

343.3 Os objetos do contrato com o Serpro são majoritariamente alcançados, mas a empresa não funciona puramente como uma esteira de entregas de software, sob demanda, tendo capacidade finita, e entende-se não haver grande flexibilidade para que a empresa amplie suas capacidades de desenvolvimento, uma vez que, em regra, depende de quadro próprio de empregados, que só são aumentados por meio de concursos públicos, sob a égide restritiva das políticas governamentais de desestatização.

344 Em relação à transferência da gestão do programa Passe Livre, que é um programa que garante a pessoas com deficiência e comprovadamente carentes o acesso gratuito ao transporte coletivo interestadual por rodovia, ferrovia e barco, o Minfra informou que:

344.1 A delegação da administração, concessão, operação e o controle do “Passe Livre” do Minfra para a ANTT foi determinada pela Portaria - Minfra 583/2019 (peça 85), e compreende o desenvolvimento de interfaces de acesso a dados, migração das integrações envolvidas e contratação da recepção de dados e acesso aos serviços pela ANTT;

344.2 Foi constituído Grupo de Trabalho para colaborar com a transição das atribuições desenvolvidas pela Coordenação do “Passe Livre”, em razão da descentralização para a ANTT que, de acordo com a Portaria - Minfra 2.443/2020 (peça 84), teve seu prazo de trabalho prorrogado para 7/12/2021.

344.3 Ainda não há um plano formalizado entre as duas partes com as etapas necessárias para a transição para a ANTT da solução tecnológica que sustenta a gestão do Programa, porém foram iniciadas tratativas ainda no primeiro semestre de 2020, por meio de reuniões de passagem de conhecimento, conduzidas pelas equipes técnicas de ambas as instituições e a respectiva passagem de artefatos, documentação, códigos fontes, configurações e afins;

344.4 Também já foram enviados à Agência o modelo de dados, o dicionário de dados e os *scripts* de banco para apropriação e reprodução em seu ambiente. Em outubro de 2020, houve manifestação da Conjur/Minfra pela viabilidade da transferência de dados pessoais tratados no sistema, mediante termo de responsabilidade e manutenção de sigilo;

344.5 Em relação às integrações, em reunião realizada em setembro de 2020, complementando a documentação enviada, foram apresentadas todas as necessidades de integrações para que a ANTT inicie os procedimentos para o direcionamento da titularidade dos serviços de acesso, nos termos pactuados com cada fornecedor (Min. da Economia e Conselho Federal de Medicina);

344.6 Em reunião de 10/12/2020, para avaliação sobre o andamento da ação de transferência da gestão do Programa, identificou-se que a Agência já possui todos os insumos necessários para a construção de um cronograma para entrega dos marcos restantes, incluídos os relativos às integrações e ao acesso a dados. Até o fim da etapa de execução da presente fiscalização o referido cronograma não havia sido apresentado ao Minfra.

345 Em relação aos problemas de ineficiência do Serpro em entregas relativas aos serviços do Minfra, a questão já foi objeto de análise mais abrangente que resultou no Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rego (peça 86, p 87-90). Na ocasião o TCU constatou que, no período de 2014 a 2017, as estatais de TI tiveram, em relação aos serviços de desenvolvimento de sistemas, um baixo índice de eficiência e praticaram preços maiores que os praticados no mercado.

346 Conforme divulgado na página institucional do TCU^{xxx}, tanto a Dataprev quanto o Serpro apresentaram baixo rendimento no que concerne à eficiência operacional. Segundo o Relator: “Como consequência disso, por exemplo, pode-se mencionar o fato de a Dataprev ter dificuldades para atender o volume de demandas recebidas, ou seja, em dar vazão à fila de espera”, afirmou o Ministro-Relator.

347 Também se relatou que as pesquisas de satisfação revelam que, do ponto de vista da clientela, existem deficiências na prestação do serviço de desenvolvimento de sistemas. “O percentual de clientes satisfeitos com tal serviço, nas duas empresas, é baixo, girando em torno de 50%”, como enfatizado pelo Ministro-Relator.

348 Por guardar pertinência com a questão aqui tratada, resgata-se a recomendação 9.1.1 do referido acórdão (peça 86, p. 88):

- 9.1. determinar à Dataprev e ao Serpro, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência) e em outras normas aplicáveis, no prazo de 180 dias:
- 9.1.1. identifiquem as principais causas dos baixos índices de eficiência operacional no processo de desenvolvimento de sistemas e implementem ações para elevar os índices de eficiência nessas atividades

349 Esse encaminhamento foi adotado pelo TCU visto que o problema de baixa eficiência operacional das empresas estatais de TI não é recente, como também é recorrente e acomete outros órgãos que tem contratos com essas empresas, e também se refere ao desempenho das fábricas de software, como apontado pelo Minfra.

350 Isso posto, apesar de a situação levantada pelo Minfra implicar no risco de mora na implementação das integrações de alguns dos seus sistemas, ela foge ao escopo desse acompanhamento e, considerando o prazo estabelecido para a execução dos trabalhos, não houve oportunidade de ouvir o Serpro sobre a questão. Todavia, considerando que já há processo autuado para realização do monitoramento da implementação das determinações do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rego (TC 030.599/2020-2), que será realizado ainda em 2021, propõe-se que seja realizada comunicação do relator ao colegiado no sentido de que a Sefti/TCU avalie a questão no bojo do referido processo de monitoramento.

351 Em relação à transferência de gestão do programa Passe Livre do Minfra para a ANTT, entende-se que, apesar de ainda não existir um plano formal, foi constituído um Grupo de Trabalho para tratar da questão, cujo prazo de duração foi adiado até dezembro de 2021, em função da pandemia de Covid-19, e, portanto, ainda há prazo hábil para conclusão da transição. Ademais, várias medidas pertinentes têm sido adotadas pelo Minfra em conjunto com a ANTT e, portanto, não será proposta recomendação nesse sentido. No entanto, considerando a importância do Programa “Passe Livre” e que a migração da sua gestão envolve uma série de etapas intermediárias como o desenvolvimento de interfaces de acesso a dados, migração das integrações envolvidas e da contratação da recepção de dados e acesso aos serviços pela ANTT, a questão poderá ser objeto de avaliação em um novo ciclo deste acompanhamento.

Causas

- a) Falta de flexibilidade para que o Serpro amplie suas capacidades de desenvolvimento, uma vez que, em regra, depende de quadro próprio de empregados, que só é aumentado por meio de concursos públicos, sob a égide restritiva das políticas governamentais de desestatização;
- b) Prazos considerados muito elásticos fornecidos pela empresa e limitação de desenvolvimento de demandas em paralelo.

Efeitos e riscos

- a) Comprometimento de entregas de integrações (Porto Sem Papel e Portolog);
- b) Risco de descontinuidade das integrações já atuais e previstas no Sistema do Passe Livre (SPL).

Conclusão

352 Com base no exposto, propor-se-á que o Relator inclua comunicação ao Colegiado no sentido de que a Sefti inclua no escopo do TC 030.599/2020-2, que trata do monitoramento do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, previsto para ser realizado em 2021, avaliação sobre os atrasos decorrentes do não cumprimento tempestivo das demandas de suporte do Serpro para as soluções estruturantes departamentais do Minfra, em especial no que se refere às integrações das soluções “Porto Sem Papel” e “Portolog”, quando for avaliar o cumprimento do item 9.1.1 do citado acórdão.

Proposta de encaminhamento

353 Diante do exposto, propõe-se, 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:

353.1 incluir no escopo do TC 030.599/2020-2, que trata do monitoramento do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, previsto para ser realizado em 2021, avaliação sobre os atrasos decorrentes do não cumprimento tempestivo das demandas de suporte do Serpro para as soluções estruturantes departamentais do Minfra acompanhamento dos problemas de ineficiências das entregas pelo Serpro, no que se refere as integrações das soluções “Porto Sem Papel” e “Portolog”, quando for avaliar o cumprimento do item 9.1.1 do citado acórdão.

Benefícios esperados

a) Induzir melhoria na tempestividade das entregas das empresas de TI relativas à integração de dado e serviços públicos;

4. Análise do Comentários dos Gestores

354 A Secretaria de Governo Digital foi instada a fazer comentários sobre a Matriz de Achados deste acompanhamento (peça 68), que consta do Apêndice I deste relatório, caso entendesse pertinente, e se pronunciou por meio da Nota Conjunta SEI 1/2021/ME (peça 80), em que sugeriu aperfeiçoamentos para as propostas de recomendação que são resumidos na tabela abaixo:

Achado	Proposta Original	Proposta de aperfeiçoamento da SGD	Justificativas
1.1 – Matriz de Achados 3.1 – Relatório	Recomendar à SEME/SG-PR e à SGD/ME que adotem medidas com vistas à utilização dos recursos disponíveis no FUST e os encaminhem ao seu Conselho Gestor, de forma a financiar coerente e permanentemente as iniciativas estruturantes para a Transformação Digital, inclusive aquelas destinadas ao demais entes da federação no âmbito da Rede Gov.br, sem prejuízo de avaliar outras formas de financiamento próprios, tais como a	De acordo	

	constituição de fundos próprios ou a monetização de ativos, entre outras que forem consideradas viáveis;		
	Recomendar à SGD/ME que, no prazo de 60 dias, elabore plano de ação para endereçar o problema de acesso a base de dados do Denatran pelos órgãos que eram atendidos pelo Contrato 5/2019 (encerrado) e não possuem solução de contorno, de forma a impedir que os serviços públicos digitalizados venham a solicitar novamente dados ao cidadão que atualmente sejam obtidos de forma automática	Não emissão da proposta de recomendação	Contrato 5/2019, já encerrado, atendia somente ao MJSP. Antes do encerramento, o MJSP, o Ministério da Infraestrutura e o Denatran encontraram uma solução que atende às necessidades de negócio, inclusive além da contratação existente, então não houve retrocesso, pois os serviços públicos que estavam integrados aos dados de condutores, veículos e infrações do Denatran por meio do contrato 05/2019 mantiveram a obtenção de forma automática dos dados, sem ônus para o cidadão. Os demais órgãos que participaram do levantamento sobre necessidade de acesso não chegaram a utilizar o contrato
1.2 – Matriz de Achados 3.2 – Relatório	Recomendar à SGD/ME que avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer um modelo mais eficiente de fiscalização dos contratos centralizados de fornecimento de APIs baseados em consumo, que utilize diretamente as informações de contabilização fornecidas de forma automatizada pelas plataformas de interoperabilidade	De acordo	

	para liquidação da despesa, considerando o grau de confiabilidade das informações disponíveis nas ferramentas mediante a utilização de mecanismos que podem combinar contabilização própria, amostragem ou outras formas de assecuração.		
2.1 – Matriz de Achados 3.3 – Relatório	Recomendar à SGD que inclua, na fase de diagnóstico, uma análise mais ampla acerca das necessidades gerais relacionadas à obtenção de dados dos órgãos, não apenas para a integração dos serviços públicos, mas também para o planejamento e execução da política pública de competência do órgão.	Análise mais ampla das necessidades gerais relacionadas à obtenção de dados dos órgãos seja realizada nos processos de “autodiagnóstico”, que são levantamentos realizados a cada dois anos com todos os órgãos do SISP.	Levantamento de necessidades e disponibilização de acesso ao Conecta possui caráter incremental – disponibilização de novos serviços centralizados como a integração dos sistemas a esses serviços por parte dos órgãos se dá em ciclos expansivos de reavaliação das necessidades do órgão e das possibilidades de atendimento da Secretaria.
2.2 – Matriz de Achados 3.4 – Relatório	Recomendar à SGD/ME que elabore documento que contenha requisitos mínimos de padronização das APIs a serem desenvolvidas pelas empresas prestadoras de TI, bem como pelos órgãos e entidades da Administração Pública.	De acordo	
3.1 – Matriz de	Recomendar à	Não emissão da	O indicador atual

Achados 3.5 – Relatório	SGD que, ao elaborar referencial padrão de governo digital para balizar a elaboração e execução dos planos de digitalização, conforme item 9.2.1, do Acórdão 3145/2020 – TCU – Plenário, considere como efetivamente digitalizados (ou transformados) somente os serviços que implementem todas as integrações previstas nos respectivos planos de transformação digital.	proposta de recomendação e criação de um outro indicador que avaliasse níveis distintos de maturidade da transformação digital de cada serviço.	vem sendo mensurado há mais de 2 anos e utilizado frequentemente na comunicação com a alta gestão e com a sociedade. Mudança na interpretação traria vários efeitos colaterais, a exemplo da necessidade de esclarecimento do novo conceito, recálculo dos indicadores passados e realinhamento de metas. Sugere-se que a recomendação seja tratada no contexto do Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário, com a possibilidade de criação de um outro indicador que, por exemplo, avaliasse níveis distintos de maturidade da transformação digital de cada serviço. Portanto, sugeriu a não emissão dessa proposta de recomendação.
3.1 – Matriz de Achados 3.6 – Relatório	Recomendar à Casa Civil, à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República e à Secretaria de Governo Digital/ME que, ao revisar a próxima EGD, estabeleça: a) metas específicas de integração de serviços públicos	Não emissão da proposta de recomendação	Seria inviável fazê-lo diretamente na EGD, até o momento não se mostrou viável o estabelecimento de planos digitais com todos os órgãos, dada seu grande número e especificidades, e considerando o limite de produtividade da equipe envolvida. Planos são muito dinâmicos

	digitais para os órgãos setoriais do Sisp e; b) que o cumprimento das metas de integração seja condicionado à implementação de todas as integrações previstas nos planos de transformação digital dos órgãos setoriais.		quando analisados individualmente. Assim, entendemos que, na EGD atual, já existe obrigatoriedade de os planos digitais incluírem o eixo de interoperabilidade. As metas individuais de cada órgão são, portanto, definidas nos próprios planos quando acordados. É necessário que os órgãos façam todas as integrações identificadas para cada serviço público, mas a redação deve evidenciar que a abordagem seja incremental, em ciclos, devido a limitações de recursos humanos e orçamentários.
3.2 – Matriz de Achados 3.7 – Relatório	Recomendar ao Comitê Gestor de Governança de Dados e à SGD que, considerando suas atribuições para elaborar diretrizes e normativos acerca de autorização de acesso a dados no âmbito da APF: a) estabeleça um procedimento padrão para autorização de acesso a dados que possa ser adotado e/ou customizado pelos órgãos do Sisp, que	Redação alternativa: <i>“CCGD: estabeleça um procedimento padrão para autorização de acesso a dados que possa ser adotado e/ou customizado pelos órgãos do Sisp, que contemple, pelo menos, procedimentos internos céleres (“fast track”) para autorização de acesso a conjuntos de dados categorizados</i>	Baseando-se nas definições expressas no Art. 2º do Decreto 10.046/2019 para os termos compartilhamento de dados”, “custodiante de dados” e “gestor de dados”, e nos níveis de categorização para compartilhamento de dados descritos do Art. 4º do mesmo Decreto.

	contemple, pelo menos, procedimentos internos céleres (“fast track”) para autorização de acesso a dados específicos pelos órgãos custodiantes, com poucas instâncias decisórias e simplificação de exigências	<i>em nível específico pelos gestores de dados, com poucas instâncias decisórias e simplificação de exigências”</i>	
	b) promova a consolidação de pareceres jurídicos e boas práticas acerca de autorização de acesso a dados sigilosos e dê ampla divulgação aos órgãos do Sisp	Redação alternativa: <i>"CCGD: promova protocolos de boas práticas acerca de autorização de acesso a dados sigilosos e dê ampla divulgação aos órgãos do SISP"</i>	CCGD não possui atribuição de análise e consolidação de pareceres jurídicos expedidos pelos órgãos acerca de autorização de acesso a dados sigilosos, os quais podem, inclusive, estar fundamentados em normas específicas, no entanto, entende-se a importância de disseminar protocolos de boas práticas de autorização de acesso a dados junto aos órgãos do Sisp
	c) implemente sistemática para celebração de acordos multilaterais, por adesão, para acesso a dados já autorizados pelo órgão de origem, que tenham sido obtidos e tratados por outro órgão.	Redação alternativa: <i>"CCGD: defina modelos de acesso a dados, que permitam o uso de termos de adesão por outros órgãos, cuja finalidade e necessidade já estejam estabelecidas no modelo do gestor de dados."</i>	A legislação vigente, por meio do Decreto 10.046/2019, estabelece as normas e as diretrizes para o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e os demais Poderes da União. Seu Art. 5º define que “fica

			dispensada a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou instrumentos congêneres para a efetivação do compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º, observadas as diretrizes do art. 3º e o disposto na Lei nº 13.709, de 2018”
3.4 – Matriz de Achados 3.8 – Relatório	Recomendar à SGD que, ao elaborar referencial padrão de governo digital para balizar a elaboração e execução dos planos de digitalização, conforme item 9.2.1, do Acórdão 3145/2020 – TCU – Plenário, também inclua diagnóstico das necessidades de integração dos serviços públicos digitais do órgão com seus sistemas e bases de dados internas, com o detalhamento necessário para mitigar riscos de integração.	De acordo	

Tabela 12 - Comentários da SGD sobre os achados

355 As propostas foram julgadas pertinentes pela equipe e foram acatadas com alguns ajustes, conforme comentários emitidos no corpo do relatório.

5. Conclusão

356 A presente fiscalização faz parte de estratégia do TCU de acompanhamento do processo de transformação digital dos serviços públicos, objeto de planos pactuados e/ou execução entre os órgãos setoriais e a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, responsável por dar suporte à política de governança digital. Durante os trabalhos, focou-se em um dos eixos desses planos – “Eixo 3

– Interoperabilidade”, que compreende ações para prover integração e compartilhamento de dados entre serviços públicos digitais, conforme imposição do Decreto 10.046/2019.

357 O objetivo da interoperabilidade é promover a troca automática e segura de informações entre os sistemas da APF para que o cidadão não tenha que rerepresentar informações que o governo já possui, direito garantido pela Lei 13.726/2018. Para implementar essas integrações em nível tecnológico, é necessário fazer uso das chamadas plataformas de compartilhamento. Dentro deste escopo, avaliou-se a iniciativa estruturante “Conecta”, que é um programa conduzido pela SGD/ME que dá suporte ao uso dessas plataformas no âmbito do processo de transformação digital dos serviços públicos.

358 O Programa Conecta é operacionalizado por contratos que disponibilizam plataformas de interoperabilidade entre serviços públicos digitais, que são pagos, principalmente, por consumo de APIs. Nesse sentido, constatou-se, inicialmente, que a previsão de gastos com estes contratos para o ano de 2020 foi extrapolada e está no limite dos recursos orçamentários, e que as iniciativas do programa utilizam dotações de ações orçamentárias que não são exclusivas para a TD, concorrendo com outras despesas regulares da SGD/ME, dificultando também o acompanhamento das iniciativas.

359 Também se constatou que a SGD/ME utiliza um modelo ineficiente de fiscalização dos contratos de TI centralizados do programa Conecta, impactando o desenvolvimento das atividades finalísticas da equipe.

360 Além disso, observou-se que a SGD/ME, ao realizar diagnóstico de interoperabilidade dos planos de transformação digital dos órgãos federais, não considera, de forma mais, abrangente, a possibilidade de aproveitamento da infraestrutura dos órgãos e de utilização de outros mecanismos de compartilhamento, além dos promovidos no âmbito do Conecta, o que pode ensejar a necessidade de refazer diagnósticos, no âmbito de outros projetos de compartilhamento de dados entre órgãos públicos, gerando potenciais custos desnecessários à Administração Pública.

361 Verificou-se também que, apesar de o cumprimento das metas para a integração dos serviços da APF estabelecidas na EGD 2020-2022 sinalizarem um bom avanço na utilização de APIs para prover interoperabilidade entre sistemas do governo, especialmente por intermédio do Conecta, essas metas ainda não são suficientes para reforçar uma integração mais ampla entre os serviços públicos digitais e dificultam a percepção dos ganhos com a transformação digital pela sociedade, especialmente porque as referidas metas estão mais focadas em auferir o desempenho do órgão central de governo digital na pactuação e entrega de APIs do que a efetividade das integrações, ainda que essas APIs (muitas em fase inicial de utilização) contemplem alguns dos serviços públicos mais demandados e documentos mais frequentemente solicitados ao cidadão.

362 Ademais, de forma semelhante ao que o TCU havia constatado em avaliação anterior sobre a digitalização dos serviços públicos, comprovou-se que os condicionantes para a integração dos serviços da APF, previstos no marco legal de transformação digital, ainda não são suficientes para induzir a priorização de ações relativas à integração de serviços no âmbito dos órgãos setoriais, e, por consequência, dificultam o engajamento das áreas de negócio com as tarefas associadas, especialmente por que as integrações são vistas com uma “melhoria” na prestação do serviço público, e têm menor prioridade que outras demandas do órgão .

363 Também foi verificado que um aumento no compartilhamento de dados entre os órgãos da APF ainda está condicionado à conclusão do processo de categorização desses dados pelos órgãos custodiantes, que se encontra suspenso e ainda deve se alongar, especialmente porque ainda depende da constituição de áreas de responsáveis nos órgãos gestores de dados e à implementação e execução dos procedimentos para autorização de acesso a dados sigilosos pelos órgãos

364 A despeito de já terem sido elaborados normativos e manuais de orientação pelo CCGD, ainda existem muitas dúvidas e insegurança jurídica entre os gestores de dados sobre o enquadramento dos dados sob os diversos enfoques: categorização quanto ao compartilhamento (Decreto 10.046/2019), classificação prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e classificação quanto à LGPD (13.709/2018), especialmente face à preocupação quanto à possibilidade responsabilização em casos de vazamento de informações, fazendo com que a sistemática para concessão de acesso aos dados ainda seja morosa.

365 Com o objetivo de contribuir para que ocorra maior integração entre serviços públicos digitais e bases de dados do governo, serão propostas deliberações que visam aperfeiçoar a implementação de plataformas de compartilhamento, em especial as suportadas pelo programa Conecta, a cargo da Secretaria de Governo Digital, do Ministério da Economia.

366 Como potenciais benefícios desta fiscalização, citam-se: (i) asseguarção de recursos para financiamento permanente das iniciativas estruturantes para a transformação digital da APF; maior eficiência da SGD/ME na fiscalização dos contratos centralizados de fornecimento de APIs; (ii) melhor planejamento e execução das políticas públicas em decorrência de um diagnóstico mais abrangente das necessidades de integração dos órgãos; (iii) acompanhamento mais preciso da transformação digital da APF com base em metas e indicadores mais transparentes e que reflitam, mais adequadamente, a evolução da qualidade dos serviços prestados digitalmente; e (iv) simplificação do acesso a dados a serem compartilhados entre os órgãos da APF.

6. Proposta de Encaminhamento

367 Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, e posterior envio ao gabinete do Relator, com as seguintes propostas:

367.1 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria Geral da Presidência, em conjunto com a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

367.1.1 Elaborem planejamento, projetos e ações com vistas à utilização dos recursos disponíveis no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), considerando o disposto no art. 5º, § 4º, da Lei 9.998/2000, com redação dada pela Lei 14.109/2020, e os encaminhem ao seu Conselho Gestor, de forma a financiar coerente e permanentemente as iniciativas estruturantes para a Transformação Digital, inclusive aquelas destinadas aos demais entes da federação no âmbito da Rede Gov.br, sem prejuízo de avaliar outras formas de financiamento próprios, tais como a constituição de fundos próprios ou a monetização de ativos;

367.1.2 Ao revisar a próxima EGD:

367.1.2.1 Estabeleçam meta de interoperabilidade de serviços públicos digitais cujo cumprimento seja condicionado à implementação de todas as integrações previstas no “Eixo 3- interoperabilidade”, dos planos de transformação digital dos órgãos e entidades do Governo Federal, de forma incremental, como previsto em cada ciclo dos planos;

367.1.2.2 Incluam diretriz para que o cumprimento de metas de transformação digital de serviços que compreendam ações de integração também considerem a avaliação da qualidade dos serviços digitais pela sociedade, usando critérios mensuráveis e objetivos, a serem definidos pela SGD/ME e pela Seme/SG-PR, a exemplo de informações providas pela “calculadora de economia” e/ou com base em modelo de qualidade de serviços digitais, iniciativas que estão sendo elaboradas pela SGD/ME;

367.2 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e ao Comitê Interministerial para a Transformação Digital (CITDigital), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que incluam nas diretrizes e nos objetivos, respectivamente, da EGD e da E-Digital, o princípio do não-retrocesso na implementação de serviços públicos digitais, no sentido de que devem ser assegurados os recursos necessários para que benefícios e facilidades já alcançadas com a digitalização de serviços não sejam retiradas do cidadão, assim como elabore normativo específico para estabelecer critérios para atualidade na prestação de serviços públicos digitais, a exemplo do contido na Lei 8.987/1995;

367.3 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

367.3.1 Realize análise de risco para estabelecer um modelo mais adequado de fiscalização dos contratos centralizados de fornecimento de APIs baseados em consumo, que utilize diretamente as informações de contabilização fornecidas de forma automatizada pelas plataformas de interoperabilidade para liquidação da despesa, considerando o grau de confiabilidade das informações

disponíveis nas ferramentas, mediante a utilização de mecanismos que podem combinar contabilização própria, amostragem ou outras formas de assecuração;

367.3.2 Inclua no processo de “autodiagnóstico” realizado bienalmente com todos os órgãos do SISP, questões que permitam uma análise mais ampla acerca das necessidades gerais relacionadas à obtenção de dados dos órgãos, não apenas para a integração dos serviços públicos, mas também para permitir aos órgãos que identifiquem os mecanismos de compartilhamento de dados mais adequado para a formulação, a implementação a avaliação e o monitoramento das políticas públicas de sua competência, em especial daquelas orientadas por dados, em atenção ao art. 1º, II, e art. 3º, IV, do Decreto 10.046/2019;

367.3.3 Elabore documento que contenha requisitos mínimos de padronização das APIs a serem desenvolvidas pelas empresas prestadoras de TI, bem como pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal;

367.3.4 Ao elaborar ou revisar referencial padrão de governo digital para balizar a elaboração e execução dos planos de transformação digital, conforme item 9.2.1, do Acórdão 3.145/2020 – TCU – Plenário:

367.3.4.1 Defina, como parte do referencial, indicador para avaliar níveis de maturidade da transformação digital dos serviços, a partir de critérios definidos pela própria SGD, mas que considere necessariamente o grau de implementação de integrações pelos serviços; e promova ampla divulgação desse indicador, com periodicidade e forma também definidos pela própria Secretaria;

367.3.4.2 Inclua a necessidade de realização de diagnóstico das necessidades de integração dos serviços públicos digitais do órgão com seus sistemas e bases de dados internas, que propiciem oportunidade de melhoria dos processos externos de atendimento ao cidadão;

367.4 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, ao Comitê Gestor de Governança de Dados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

367.4.1 Estabeleça um procedimento padrão para autorização de acesso a dados que possa ser adotado e/ou customizado pelos órgãos do Sisp, que contemple, pelo menos, procedimentos internos céleres (“fast track”) para autorização de acesso a conjuntos de dados categorizados em nível específico pelos gestores de dados, com poucas instâncias decisórias e simplificação de exigências;

367.4.2 Promova protocolos de boas práticas acerca de autorização de acesso a dados sigilosos e dê ampla divulgação aos órgãos do SISP;

367.4.3 Defina modelos de acesso a dados que permitam o uso de termos de adesão por outros órgãos, cuja finalidade e necessidade já estejam estabelecidas no modelo do gestor de dados

367.5 Recomendar, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Governo Digital e ao Comitê Gestor de Governança de Dados, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, , que, considerando o disposto no art. 6º, VII, do Decreto 10.332/2020, estabeleça uma estratégia de capacitação dos órgãos da APF para auxiliá-los na implementação do processo de categorização dos níveis de compartilhamento de dados, endereçando especialmente o enquadramento dos dados sob os seguintes enfoques: categorização quanto ao compartilhamento (Decreto 10.046/2019), classificação prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e classificação quanto à LGPD (13.709/2018).

367.6 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:

367.6.1 Incluir no escopo do TC 030.599/2020-2, que trata do monitoramento do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, previsto para ser realizado em 2021, avaliação sobre os atrasos decorrentes do não cumprimento tempestivo das demandas de suporte do Serpro para as soluções estruturantes departamentais do Minfra, em especial no que se refere às integrações das soluções “Porto Sem Papel” e “Portolog”, quando for avaliar o cumprimento do item 9.1.1 do citado acórdão;

367.6.2 Autorizar o monitoramento das recomendações propostas no presente relatório.

367.7 Encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado, a fim de subsidiar o atendimento das medidas alvitadas, destacando que o relatório e o voto que fundamentam as deliberações podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem custos:

367.7.1 À Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia;

367.7.2 Ao Ministério da Infraestrutura;

367.7.3 Ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

367.7.4 Ao Serviço Federal de Processamento de Dados;

367.7.5 À Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência;

367.7.6 À Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria Geral da Presidência da República;

367.7.7 Ao Comitê Central de Governança de Dados;

367.7.8 Ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações;

367.7.9 Ao Comitê Interministerial de Transformação Digital, vinculado à Casa Civil, a fim de informá-lo sobre as conclusões obtidas nesta fiscalização a respeito dos riscos encontrados neste trabalho relativos à Transformação Digital do Estado;

367.7.10 À Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

367.7.11 À Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados;

367.8 Retornar os autos à Sefti para prosseguir o acompanhamento, nos termos do art. 241, inciso II, do RITCU e item 95.3 do Manual de Acompanhamento do TCU, aprovado pela Portaria-Segecex 27/2016.

É o Relatório.

ⁱ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm

ⁱⁱ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm

ⁱⁱⁱ <https://www.gov.br/pt-br>, em 24/2/2021

^{iv} Um mesmo documento pode estar descrito em várias etapas de um único serviço público, assim como pode estar descrito em mais de um serviço público independente da etapa, segundo esse critério a SGD identificou 1.088 documentos distintos, mas dentro desse número, ainda se encontram descrições de documentos que devem ser desconsideradas e/ou não estão relacionadas a informações já existentes no governo

^v http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm

^{vi} a redação anterior previa “a integração e interoperabilidade de bases governamentais”

^{vii} http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm

^{viii} <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>

^{ix} <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-seme/sgpr-sgd/sedgg/me-n-1-de-7-de-agosto-de-2020-271236050>

^x No âmbito do Governo Federal a arquitetura ePING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico) foi concebida como uma estrutura básica para a estratégia de governo eletrônico, aplicada aos órgãos e entidades integrantes do Sisp. Permite racionalizar investimentos em TICS, por meio do compartilhamento, reuso e intercâmbio de recursos tecnológicos.

- ^{xi} https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/eif_brochure_final.pdf
- ^{xii} <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/conecta-gov.br/interoperabilidade>
- ^{xiii} <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/conecta-gov.br>
- ^{xiv} <https://www.gov.br/conecta/catalogo/>
- ^{xv} <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>
- ^{xvi} WSO2 é uma plataforma de integração de APIs, aplicações e outras webservices locais ou pela internet, construída em código-fonte aberto, com uma série de componentes que podem ser usados de forma separada ou em conjunto com uma outra plataforma. Mais informações em inglês no sítio - <https://wso2.com/>.
- ^{xvii} <https://www.gov.br/conecta/catalogo/>
- ^{xviii} <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/conecta-gov.br>
- ^{xix} Para fins de determinação do orçamento para a Transformação Digital, foram consideradas, em consulta ao Siop, as ações 15NS (Planos Orçamentários 0002, 0004, 0006), 15OP (POs 000C, 0001, 0005, 0008), 20U1 (PO 000S) e 211Y (PO 0000, 0002, 0003, 0006) para o ano de 2019, as ações 15OP (POs 000A, 000B, 000C, 0005, RO0B, RO05) e 211Y (POs 0002, RO02) para o ano de 2020 e as ações 15OP (POs 000B, 000C, 0001, 0005) e 211Y (PO 0002) para o ano de 2021, em função destas rubricas terem sido mencionadas nas planilhas enviadas pela SGD/ME tanto no ciclo de acompanhamento que fiscalizou a Plataforma de Cidadania Digital (Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz) quanto nesta fiscalização.
- ^{xx} <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/comite-nacional-de-gestao-de-tecnologia-da-informacao-e-comunicacao-do-poder-judiciario/modelo-nacional-de-interoperabilidade/>
- ^{xxi} <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/conecta-gov.br>
- ^{xxii} <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/conecta-gov.br>
- ^{xxiii} https://www.gov.br/pt-br/plano-transformacao-digital/template_plano_transformacao_digital?area=agricultura_pecuaria_e_abastecimento
- ^{xxiv} https://www.gov.br/pt-br/plano-transformacao-digital/plano-transformacao-digital/@@template_acao_plano?eixo=interoperabilidade&area=agricultura_pecuaria_e_abastecimento&dt_inicio=01/10/2020&dt_fim=31/12/2020
- ^{xxv} https://www.gov.br/pt-br/plano-transformacao-digital/plano-transformacao-digital/@@template_acao_plano?eixo=unificacao_canais&area=agricultura_pecuaria_e_abastecimento&dt_inicio=01/10/2021&dt_fim=31/12/2021
- ^{xxvi} <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/trajetoria-da-transformacao-digital>
- ^{xxvii} <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-2-de-16-de-marco-de-2020-249025238>
- ^{xxviii} https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/regras-de-compartilhamento_v1-0.pdf
- ^{xxix} <http://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-3-de-14-de-abril-de-2020-253998266>
- ^{xxx} <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/serpro-e-dataprev-possuem-baixos-indices-de-eficiencia-constata-tcu.htm>

VOTO

Trata-se de fiscalização conduzida pela Secretaria de Fiscalização de TI (Sefti), dando continuidade ao acompanhamento da implementação de iniciativas estruturantes para transformação digital da Administração Pública Federal (APF), conforme estratégia decorrente do Acórdão 1.103/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego.

2. Avalia-se, nesta fiscalização, como o uso e a gestão de plataformas de compartilhamento de dados colocadas à disposição dos órgãos e das entidades da APF pode contribuir para o aperfeiçoamento e a modernização do Estado por meio do uso da Tecnologia da Informação.

3. Para tanto, foram elaboradas três questões de auditoria:

“Questão 1: Quais são as dificuldades que o órgão central tem para suportar a iniciativa que podem comprometer a sua efetividade?

Questão 2: Quais são as limitações no desenho da iniciativa que podem comprometer a sua efetividade?

Questão 3: Como está a evolução e quais são dificuldades de implementação de casos de usos relevantes (do ponto de vista do cidadão) que utilizam a iniciativa (Conecta)?”

4. Além da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME), do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) e da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev), que possuem atuação transversal no tema, foram avaliados o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), notadamente em face das dificuldades na priorização de integrações, problema comum a vários órgãos, e o Ministério da Infraestrutura (Minfra), visto que possui mecanismos de gestão de consumo de dados das integrações dos seus sistemas por meio de APIs. Além disso, segundo informado pela SGD, esses dois ministérios enfrentam desafios semelhantes na obtenção de acesso a dados sigilosos para fins de análise e concessão de benefícios previstos em políticas públicas.

5. Oportuno então o presente acompanhamento, dada a necessidade de o TCU atuar diante de um contexto em transformação, em que as oportunidades e os riscos se apresentam de forma mais dinâmica do que a Administração Pública, com suas conhecidas idiossincrasias, é capaz de responder.

6. Sabe-se que a integração de serviços públicos e o compartilhamento de dados governamentais são requisitos elementares para que o cidadão seja poupado de fornecer novamente informações já constantes das bases de dados de órgãos de alguma das esferas governamentais. Um exemplo simples de tal medida pode ser verificado no serviço de emissão de passaporte, que passou a dispensar a apresentação de certidões de quitação eleitoral e militar.

7. Tal “novidade” deveria ser a regra geral, ao considerarmos que a vedação à exigência de documentos com informações que o Estado já dispõe está prevista na legislação há mais de quatro anos conforme o art. 2º do Decreto 9.094/2017, cujo teor foi recepcionado pela Lei 13.726/2018, que racionaliza atos e procedimentos administrativos, bem como pela Lei 14.129/2021, que estabelece princípios, regras e instrumentos para o governo digital.

8. Nota-se, portanto, que o Brasil conta com um marco legal que coíbe a burocracia excessiva de viés cartorial. Todavia, ainda é incipiente a implementação da regra de que o cidadão apresente “apenas uma vez” seus dados para requerer serviços públicos, característica de governos que se encontram em estágio mais avançado de transformação digital, a exemplo da Estônia.

9. Para o que hoje é exceção, como o citado serviço de emissão de passaporte, tornar-se regra, é necessário acelerar a implementação de sistemas integrados e interoperáveis, para que a informação governamental possa transitar como deve entre os diversos órgãos públicos.

10. Segundo o jargão da área, considera-se **integração** a possibilidade de dois ou mais sistemas ou aplicativos de se comunicarem, compartilhando informações suficientes entre eles para que determinado processo ocorra. Já a **interoperabilidade** pode ser entendida como a capacidade de dois ou mais sistemas operarem uns com os outros sem restrições ou limitações mediante a implementação e aplicação de padrões.

11. Nesse sentido, a principal iniciativa federal para promover a interoperabilidade de sistemas no âmbito do Poder Executivo Federal é o Conecta gov.br, sob a responsabilidade da SGD. Em linhas gerais, a plataforma funciona, segundo as palavras da Sefti, da seguinte forma:

“O cidadão, para poder solicitar o serviço, precisa se identificar utilizando o “Login Único”, ou seja, entrando com identificação única (CPF) e senha, que são verificados utilizando APIs do Conecta. A partir da identificação do cidadão, o formulário eletrônico associado ao serviço pode ser preenchido com informações do cidadão já constantes dos cadastros do governo, também obtidas via APIs, não precisando ser redigitados pelo cidadão. Por sua vez, o órgão que provê o serviço pode realizar o cruzamento de dados providos pelo cidadão com dados constantes das suas próprias bases e/ou de outros órgãos para checar informações e atender à solicitação, sendo que, em alguns casos, esse processo ocorre de forma completamente automática.”

12. Por oportuno, o termo “API” merece uma explicação. A sigla significa **Application Programming Interface**, e é usada para representar um conjunto de regras que possibilitam a comunicação entre plataformas, com o uso de padrões e protocolos específicos. Por exemplo, são as APIs que tornam possível integrar o Spotify e o Instagram, permitindo que qualquer usuário possa utilizar músicas do primeiro ao fazer publicações no segundo.

13. O Conecta gov.br disponibiliza um catálogo crescente de APIs e permite a disponibilização de novas aplicações. O modelo é planejado para crescer de forma voluntária e incremental, buscando fomentar e facilitar o processo de integração de serviços públicos. Quando da fiscalização, 73 órgãos possuíam planos digitais com ações de interoperabilidade, dos quais 54 haviam concluído a adesão formal ao programa, embora somente treze com os respectivos contratos já em execução.

14. Feita essa breve contextualização, passo a destacar os principais riscos identificados pela equipe de fiscalização no tocante ao desenho, à implementação e ao uso das plataformas de compartilhamento de dados, em especial do Programa Conecta.

15. Para sua operacionalização, o programa em questão depende da atuação de prestadores dos serviços (Serpro e Dataprev) que sustentam as plataformas de interoperabilidade para compartilhamento de dados, como APIs e redes **blockchain**.

16. Tal iniciativa é amparada, portanto, por contratos cujo orçamento é limitado, além de não serem dedicados exclusivamente à implementação de serviços públicos digitais, havendo competição por recursos de outras demandas regulares do órgão. Além disso, a fiscalização verificou casos em que o consumo de tais contratos pelas funcionalidades de integração superou as previsões orçamentárias, exacerbando essa disputa. Embora não se tenha registro de que tal situação tenha gerado efeitos negativos por falta de recursos até então, não podemos ignorar o fato de que uma eventual isquemia financeira afetaria diretamente os serviços prestados ao cidadão. Nessa hipótese, dadas a natureza e o alcance das plataformas digitais sustentadas pelos recursos de integração do Programa Conecta, o impacto iria bem além do incômodo causado no mundo presencial, por exemplo, quando o usuário constata a existência de guichês de atendimento inativos.

17. Nesse sentido, oportuno recordar trecho do voto que proferi quando da prolação do Acórdão 419/2021-TCU-Plenário (grifei):

“É compreensível que o Governo Federal se veja obrigado a fazer escolhas difíceis em termos orçamentários, especialmente no momento de crise fiscal que vivemos. Por outro lado, entendo

que não podemos sacrificar todo um esforço de transformação que vem sendo conduzido pela Secretaria de Governo Digital com resultados sólidos, uma vez que o maior prejudicado seria o cidadão, forçado a voltar a conviver com serviços burocráticos e ineficientes.”

18. Em outras palavras, conforme bem consignado pela Sefti no relatório do presente acompanhamento, é imprescindível que os gestores entendam que os avanços obtidos com o compartilhamento de dados e a integração de serviços, uma vez realizados, representam um novo patamar na prestação de serviços ao cidadão, e a sua manutenção deve ser assegurada com recursos de forma continuada. O retrocesso ao mundo analógico não pode, jamais, ser uma opção.

19. Pertinente, ainda, lembrar que o art. 175 da Carta Magna atribui ao Estado a responsabilidade pela prestação de serviços públicos que sejam adequados, nos termos da lei, sendo tal dispositivo regulamentado pelo art. 22 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), com detalhamento adicionado pelos parágrafos 1º e 2º do art. 6º da Lei 9.987/1995, nos quais se lê que:

“(Lei 8.078/1990)

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

(Lei 9.987/1995)

Art. 6º ...

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.”

20. Com base em tais argumentos, a proposta de recomendação apresentada pela unidade instrutiva foi no sentido de que as próximas versões da Estratégia de Governo Digital (EGD) e da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) contenham dispositivos que estabeleçam o princípio do não-retrocesso na implementação de serviços públicos digitais, bem como definam claramente os critérios de atualidade aplicáveis ao tema.

21. Entretanto, considerando a entrada em vigor, no último dia 28 de junho, da Lei de Governo Digital (Lei 14.129/2021), bem como a previsão constitucional quanto à regulamentação do art. 175 da CF/88, entendo que seria mais adequado que as definições propostas fossem adicionadas a tal Lei, de caráter perene e aplicável a todas as esferas, e não apenas às estratégias citadas, restritas ao âmbito federal e com horizonte temporal limitado.

22. Nesse sentido, portanto, acolho a proposta de recomendação da Sefti com os ajustes de redação necessários a fim de que seja elaborado projeto de lei para inclusão dos princípios do não-retrocesso e da atualidade dos serviços públicos digitais na Lei 14.129/2021, sem prejuízo da incorporação imediata de tais conceitos à Estratégia de Governo Digital (EGD) e à Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital).

23. Entendo, ademais, que o princípio do não-retrocesso ora sugerido constitui extensão natural do princípio da continuidade do serviço público, quando aplicado ao mundo digital. Portanto, cabe ao governo federal buscar solução sustentável quanto ao financiamento de tais iniciativas, uma vez que casos de sucesso na transformação digital, dependendo do contexto, podem ser fontes de desequilíbrio orçamentário.

24. Por exemplo, a massiva necessidade de cadastro e acesso a serviços públicos durante o período de pandemia, com destaque para o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego, impulsionou o uso do mecanismo de Login Único do Portal Gov.Br (também chamado de Acesso Gov.Br), chegando-se a 95% do consumo de recursos orçamentários com o uso da API “CPF Light”

durante o período da fiscalização. O segundo serviço que mais consumiu tais dados foi o Enem, com somente 3% do total de acessos, enquanto todos os demais não chegam a 1%.

25. Ou seja, o Programa Conecta, que foi projetado para habilitar a prestação de serviços integrados por meio do compartilhamento de dados, teve quase a totalidade dos recursos de um de seus contratos subjacentes consumidos por um mecanismo de autenticação, que é apenas um meio para o cidadão utilizar os serviços de que realmente necessita.

26. Eventos dessa natureza são possíveis de ocorrer numa plataforma em amadurecimento, pois a presença digital única e a consequente unicidade de acesso aos serviços públicos são a base para a implementação do governo digital, pois não devemos levar ao mundo digital as burocracias do mundo analógico ou eletrônico, em que o usuário de serviços é instado a todo momento se identificar e realizar novos cadastros.

27. Porém, não há como ignorar que a elevada pressão orçamentária nos recursos da SGD para a remuneração de um passo intermediário é verdadeiro sintoma da “síndrome do cobertor curto”. Como o Conecta é sustentado por vários contratos, é possível que tal pico de demanda pelo simples acesso de usuários implique limitações ao acesso a dados compartilhados ou ao ritmo de digitalização de novos serviços, pois não basta o usuário acessar o serviço, é necessário dispor de recursos para o atendimento das verdadeiras demandas dos cidadãos.

28. Muito mais grave, entretanto, é a redução progressiva de recursos para as iniciativas de transformação digital como um todo, evidenciada no presente trabalho. Já em 2020, a dotação inicial das ações orçamentárias com essa finalidade havia sido reduzida em quase 70% em relação ao ano anterior, passando de 93 para 29 milhões de reais.

29. Ao longo daquele ano, a SGD conseguiu obter aporte de recursos adicionais para fazer frente à demanda extraordinária causada pela pandemia de Covid-19, chegando a 142 milhões de reais. Paradoxalmente, embora o cenário de crise sanitária permaneça vigente e em total desrespeito ao já mencionado princípio do não-retrocesso, a dotação aprovada na LOA 2021 para as ações do governo digital foi de apenas 26 milhões, 10% abaixo do já insuficiente valor original do exercício de 2020.

30. A esse respeito, vale lembrar que o risco orçamentário ora descrito não é novidade. Há exatos oito meses, no voto que sustentou o Acórdão 3.145/2020-TCU-Plenário, aponte o problema nos seguintes termos:

“29. Outra questão relevante apontada pela Sefti é o risco de faltarem recursos para dar andamento às iniciativas de transformação digital, com impacto no cumprimento de metas de digitalização e, consequentemente, nos benefícios advindos desse processo.

30. Ao contrário de outros tipos de investimentos públicos, os destinados à automação e transformação de serviços tendem a ser financeiramente sustentáveis, simplesmente por custarem uma pequena fração do seu similar presencial, com uma economia estimada em 97%, pela SGD. Ou seja, cortes orçamentários em projetos dessa natureza devem ser evitados ou muito bem fundamentados, uma vez que costumam resultar no comprometimento de recursos vultuosamente maiores que os eventualmente economizados.”

31. Não é salutar que o governo apenas perceba a necessidade do investimento na transformação digital quando há problemas urgentes a serem resolvidos. Investimentos na área partem da imperiosa exigência de conferir a real cidadania aos usuários de serviços e, com isso, em última instância permitir a evolução da democracia.

32. Entre as possíveis soluções aventadas para tal situação, a Sefti destaca a alteração legislativa promovida pela Lei 14.109/2020, que ampliou a destinação do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST), instituído pela Lei 9.998/2000. Essa nova lei, além de alterar as finalidades do fundo, instituiu um Conselho Gestor para administrá-lo e permitiu que os seus

recursos possam ser utilizados também para financiar programas e ações de transformação digital, conforme transcrito a seguir:

“Art. 3º A Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações:

[...]

Art. 5º Os recursos do Fust serão aplicados em programas, projetos, planos, atividades, iniciativas e ações aprovados pelo Conselho Gestor.

[...]

§ 4º Os recursos do Fust também poderão ser utilizados diretamente pela União, pelos Estados e pelos Municípios para **financiar programas e ações relativos à implementação e ao desenvolvimento da transformação digital dos serviços públicos, nos termos fixados em estratégia federal que vise à transformação digital da Administração Pública**, inclusive à construção de infraestrutura necessária para conectividade.” (grifamos)

33. Importante ressaltar que, conforme se depreende do dispositivo citado, eventual alocação de recursos do FUST para iniciativas de governo digital não seria restrita a investimentos em serviços de telecomunicações, pois podem ser destinados “inclusive à construção da infraestrutura necessária para conectividade”, o que denota que as duas finalidades não se confundem. Bastaria, portanto, a vinculação de tal fonte orçamentária aos objetivos fixados na Estratégia de Governo Digital, cuja versão atual foi instituída pelo Decreto 10.332/2020.

34. Cabe destacar, ainda, que a nova redação da Lei 9.998/2020 prevê que os recursos do FUST possam ser utilizados também por Estados e Municípios, o que constitui oportunidade relevante para reforçar a atuação da Rede Nacional de Governo Digital (Rede Gov.br), instituída originalmente pelo Decreto 9.584/2018 e integrada à EGD em sua versão mais recente:

“(Decreto 10.332/2020)

Art. 7º Fica instituída a Rede Nacional de Governo Digital - Rede Gov.br, de natureza colaborativa e adesão voluntária, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a finalidade de promover o intercâmbio de informações e a articulação de medidas conjuntas relacionadas à expansão da Estratégia de Governo Digital.”

35. Dessa forma, a desvinculação de recursos do FUST operada pela Lei 14.109/2020 apresenta alternativa promissora para o governo federal fazer frente aos desafios para financiamento da jornada rumo a um Brasil 100% Digital, conferindo instrumentos para que a SGD enfrente as questões que vêm sendo apontadas pelo TCU nos acompanhamentos das iniciativas estruturantes que estão sob sua responsabilidade.

36. Com base em tal entendimento, a Sefti propõe recomendação para que as unidades competentes façam uso da alteração legislativa em questão, considerando o disposto no art. 5º, § 4º da Lei 9.998/2000, com a redação dada pela Lei 14.109/2020, sem prejuízo da avaliação de outras possíveis fontes de recursos. Embora pertinente, entendo que tal proposta merece ajustes, em face dos já citados riscos de interrupção da prestação de serviços por insuficiência de suporte orçamentário.

37. Conforme já exposto no presente Voto, o princípio da continuidade do serviço público, bem como a obrigação do Estado em prover serviços adequados, inclusive em termos de sua atualidade, aplicam-se igualmente à oferta em meio digital. Constitui, portanto, dever constitucional e legal da Administração Pública garantir a disponibilidade das verbas necessárias para tanto.

38. Por esse motivo, o Acórdão que proponho contempla determinação destinada à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria Geral da Presidência, em conjunto com a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, para que elaborem plano de ação com vistas a assegurar a alocação de recursos orçamentários adequados, no exercício corrente e no próximo, a fim de viabilizar a continuidade dos serviços digitais já implementados, bem como o alcance das metas estabelecidas na Estratégia de Governo Digital, deixando a critério dos gestores eventual opção pelo aproveitamento da possibilidade de uso de recurso do FUST.

39. Considerando a urgência da matéria, em face da redução expressiva constatada na dotação orçamentária da LOA 2021 para transformação digital, bem como as datas previstas para o processo de elaboração e aprovação do PLOA 2022, estabeleço prazo de sessenta dias para apresentação do referido plano de ação a este Tribunal.

40. Outro ponto relevante trazido pela Sefti diz respeito ao baixo aproveitamento do potencial de uso de mecanismos para compartilhamento de dados, seja por meio do Programa Conecta ou mediante integrações providas diretamente por entes públicos, no que se refere à melhoria da própria gestão do Estado.

41. O avanço na digitalização da relação entre os cidadãos e o Estado tem exigido foco por parte do Ministério da Economia, e sem dúvida tal esforço tem produzido resultados expressivos, a exemplo do alcance, ao final do mês de junho do corrente ano, da marca de 3.000 serviços digitalizados.

42. Por outro lado, temo que estejam sendo deixadas em segundo plano as oportunidades de aplicação de técnicas de ciência de dados e de inteligência artificial como ferramentas para apoiar a evolução de políticas públicas, com base no imenso repositório de informações disponíveis. O item 188 do Relatório da Sefti ilustra bem esse fato:

“Nesse sentido, o acesso à informação de faixa de renda de grupo familiar, por exemplo, é demandado por diversos serviços públicos, entre eles pode-se citar a emissão da Declaração de Aptidão ao Pronaf. Uma API que retornasse sim ou não para a pergunta se determinado requisitante está na faixa de renda de grupo familiar para emissão da declaração atenderia a digitalização do serviço público. No entanto, para planejamento dos valores necessários para o Pronaf em determinado ano, por exemplo, a API não atenderia.”

43. Além da formulação de ações governamentais, a análise de dados é também instrumento fundamental para o controle, conforme demonstram os exemplos desta Corte citados no relatório precedente. Tanto que o Min. Vital do Rego, quando da prolação do Acórdão 2.587/2018–TCU–Plenário, destacou em seu voto que “iniciativas dessa natureza deveriam fazer parte da rotina de detecção de irregularidades realizada pelos órgãos responsáveis pela execução dos programas de governo, contudo, não é o que se verifica na prática, devido, principalmente, a dificuldades relatadas por gestores em compartilhar o uso de bases de dados entre os órgãos da Administração Pública Federal.”

44. Evidente que tanto decisões gerenciais quanto políticas públicas perdem precisão e eficiência com tal situação. “Perder precisão e eficiência”, claro, é um eufemismo diante de prejuízos que se contam aos bilhões, inaceitáveis para um país em permanente crise fiscal. Em resumo, trata-se de verdadeiro desperdício continuado da inteligência escondida nas bases de dados públicos, mas que está pronta para ser revelada e transformada em poderosa ferramenta para a melhoria da gestão governamental e da qualidade dos gastos do erário.

45. Em face de tal situação, a Sefti sugeriu recomendação para que a SGD inclua, no processo de “autodiagnóstico” realizado bienalmente com todos os órgãos do Siso, questões que permitam uma análise mais ampla acerca das necessidades gerais relacionadas à obtenção de dados dos órgãos, não apenas para a integração dos serviços públicos, mas também para a formulação, a implementação, a avaliação e o monitoramento das políticas públicas de sua competência.

46. Tal proposta me parece adequada, mas longe de ser suficiente para gerar mudanças significativas – e imprescindíveis – no cenário observado. Mais do que um simples levantamento de necessidades, é preciso adotar medidas concretas a fim de priorizar as áreas mais relevantes, em termos de riscos e materialidade, capacitar equipes técnicas e gestores envolvidos e, sobretudo, elaborar e executar planos e projetos que assegurem a implementação de mecanismos eficazes de

compartilhamento, cruzamento e mineração de dados a fim de detectar e, sempre que possível, prevenir a ocorrência de desvios e fraudes.

47. Importante ressaltar que tais providências não foram elencadas ao acaso, ou por mera vontade deste Relator ou do Tribunal de Contas da União. Trata-se, tão somente, de dar consequências práticas a dispositivos introduzidos recentemente no arcabouço normativo relativo ao tema.

48. De início, destaco o art. 12 da Emenda Constitucional 103/2019, que obriga a União a instituir “sistema integrado de dados relativos às remunerações, proventos e pensões dos segurados dos regimes de previdência [...], aos benefícios dos programas de assistência social [...] e às remunerações, proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades militares [...], em interação com outras bases de dados, ferramentas e plataformas, para o fortalecimento de sua gestão, governança e transparência”.

49. Conforme consta do relatório que embasou o Acórdão 1.055/2021-Plenário, de relatoria do eminente Ministro Jorge Oliveira, a Secretaria de Previdência do Ministério da Economia informou que tal obrigação seria atendida por meio da incorporação de dados da esfera federal à plataforma e-Social, a partir do mês corrente, com previsão de inclusão de Estados e do Distrito Federal a partir de novembro, e dos Municípios a partir de julho de 2022.

50. No referido Acórdão, entretanto, Sua Excelência faz importantes ressalvas quanto aos riscos decorrentes da ausência de sanções aplicáveis aos entes que não obedecerem aos prazos e procedimentos estabelecidos para tal integração, o que pode comprometer o êxito da iniciativa.

51. Ademais, conforme já demonstrado no presente voto, ainda que tais riscos não se concretizem e os dados exigidos pela EC 103/2019 sejam efetivamente consolidados no e-Social, a mera disponibilidade de tal base de dados integrada não garante que tais informações serão utilizadas, de fato, para as finalidades previstas.

52. A esse respeito, ressalto o disposto no Decreto 10.332/2020, que instituiu a Estratégia de Governo Digital, cujo art. 3º prevê a obrigatoriedade de inclusão de ações de interoperabilidade de sistemas nos planos de transformação digital dos órgãos e entidades. Em complemento, o art. 9º altera a Estratégia Brasileira de Transformação Digital (e-Digital) e define como objetivos da EGD, além da interoperabilidade e integração de sistemas, também a promoção de “políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes” (entre as quais se inclui a inteligência artificial).

53. Por fim, cito a Lei 14.129/2021, que estabelece princípios, regras e instrumentos para o governo digital e, em seu art. 39, torna obrigatória a instituição de mecanismo de interoperabilidade com o propósito de aprimorar a gestão de políticas públicas e aumentar a confiabilidade dos cadastros, além de outras finalidades especificadas.

54. Diante dos múltiplos comandos constitucionais, legais e infralegais no mesmo sentido, entendo não haver dúvidas de que a utilização de bases de dados integradas para fins de planejamento, gestão e controle de políticas públicas consiste em conduta mandatória, sujeita à discricionariedade dos gestores somente quanto aos aspectos técnicos e institucionais para sua implementação.

55. Com base no exposto, portanto, o Acórdão que proponho traz determinação igualmente destinada à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria Geral da Presidência, em conjunto com a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, para que elaborem plano de ação com vistas a promover a implementação e a efetiva utilização de mecanismos de interoperabilidade e integração de sistemas para fins de aprimoramento da gestão de políticas públicas baseadas em dados, evidência e serviços preditivos no âmbito da Administração Pública Federal.

56. Tendo em vista o disposto no art. 6º do Decreto 10.332/2020, o referido plano deverá contemplar, no mínimo, as iniciativas a serem empreendidas, as tecnologias e os serviços

compartilhados que lhes darão suporte, as normas e os padrões técnicos a serem observados, as necessidades de pessoal especializado, em termos de quantidades e perfis, bem como as ações de conscientização e capacitação necessárias para disseminação do tema nos níveis estratégico, tático e operacional dos entes públicos abrangidos. Considerando a complexidade do tema, estabeleço prazo de 180 dias para apresentação de tal plano de ação a este Tribunal.

57. Outra questão relacionada ao uso efetivo e integrado dos dados custodiados pela Administração Pública, seja para fins de prestação de serviços digitais ou de melhoria da gestão, está no próprio acesso a tais dados, especialmente os considerados sigilosos. A Sefti verificou que a sistemática de autorização de acesso pelos órgãos gestores, em tais casos, torna o compartilhamento moroso e ineficiente.

58. No momento de compartilhar os dados sob sua responsabilidade, gestores apresentam os conhecidos sintomas de aversão ao risco, que se manifestam sob a forma de dificuldades em interpretar as normas sobre o que se pode ou não ceder acesso a outros órgãos. Assim, optam pela solução mais simples e segura de negar qualquer pedido.

59. A equipe de fiscalização resumiu bem a maneira como essa sistemática disfuncional é observada na prática, conforme reproduzido a seguir:

“300.1 os órgãos consumidores demoram para realizar o pedido de autorização de acesso aos dados porque precisam especificar a finalidade desse acesso e estimar o volume de dados a serem acessados, que, nesse caso, nem sempre é uma informação fácil de se obter ou produzir;

300.2 também é necessário coletar assinaturas de autoridades superiores no órgão, que precisam se responsabilizar sobre a proteção dos dados pessoais, o que atrasa significativamente o processo, por poder envolver o pronunciamento da autoridade máxima do órgão ou de várias autoridades, e haver divergências de interpretação entre essas autoridades – no caso da Receita, por exemplo, para acessar dados como CPF e CNPJ, exige-se a assinatura do dirigente máximo do órgão ou unidades inferiores;

300.3 em alguns casos o órgão gestor dos dados só autoriza o acesso ao órgão consumidor se este também autorizar o acesso às suas informações, o que, na prática, mais impede do que estimula o compartilhamento de dados;

300.4 muitas vezes existe falta de preparação tecnológica para compartilhar os dados ou dúvida jurídica sobre a possibilidade de disponibilização de uma informação, o que acaba afetando o compartilhamento de outras informações que são, em tese, de fácil disponibilização.”

60. Cabe lembrar que o problema foi objeto de fiscalização anterior desta Corte e do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, da lavra do Ministro Marcos Bemquerer, em que foram identificadas possíveis estratégias de mitigação, tais como a prática de classificação de informações, prevista na Lei de Acesso à Informação, ou a criação de catálogo unificado das bases de dados para fins de compartilhamento.

61. Dois anos após a prolação do citado Acórdão, conforme constatado pela equipe no presente trabalho, pouco se avançou nas medidas então aventadas. Ao que parece, mesmo evoluções normativas importantes como o Decreto 10.046/2019, que definiu níveis de categorização, regras gerais e um comitê de governança para fins de compartilhamento, se mostraram insuficientes para gerar efeitos concretos.

62. No fim das contas, percebe-se que, mesmo depois da publicação do aludido Decreto, ainda existem muitas dúvidas e, por conseguinte, persiste a insegurança dos gestores sobre como compartilhar dados. O quadro parece ter-se agravado especialmente depois do início da vigência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) e da consequente possibilidade de responsabilização individual, o que acaba atrasando ou mesmo impedindo todo o processo.

63. O impacto da LGPD sobre as negociações para concessão de acesso ou estabelecimento de mecanismos de integração é ilustrado no relatório precedente nos seguintes termos:

“317 Como exemplo, a SGD/ME identificou a necessidade de o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) validar a renda do grupo familiar para a concessão de cotas à estudantes de baixa renda, necessidade que se repete nos demais Institutos. Mas, apesar de a SGD/ME estar em contato com a Seprev/ME para promover a formalização da autorização, há riscos de que ela não seja concedida, pois, após a vigência da LGPD, a Secretaria cogitou a necessidade de reanálise pela PGFN para posterior autorização (peça 44, p.1).

318 Em consonância com o órgão entende-se que isso representa um risco para o projeto, pois a energia e o tempo necessário até um novo parecer jurídico ser emitido são altos e, se houver muita demora, há risco de o projeto perder prioridade e ser suspenso.”

64. Em suma, mesmo com o apoio da SGD para intermediar a concessão de acesso, um dos principais obstáculos continua sendo como promover e, sobretudo, conciliar o enquadramento dos dados sob os diversos enfoques previstos na legislação vigente, em especial quanto aos níveis de compartilhamento (Decreto 10.046/2019), à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e à proteção de dados pessoais (Lei 13.709/2018).

65. Há, portanto, um nó a ser desatado. Por um lado, conforme já exposto, o arcabouço normativo obriga o Estado a integrar seus dados a fim de prestar melhores serviços e oferecer políticas públicas eficientes e íntegras ao cidadão. Por outro, condiciona-se a permissão de acesso às definições de cada gestor de dados, pessoalmente responsabilizado pela tradução das múltiplas – e não raro contraditórias – exigências legais em requisitos que são impostos aos órgãos que necessitam das informações sob sua guarda.

66. Não tenho dúvidas de que tal cenário contribui de forma significativa para a dificuldade de se avançar rumo à meta do 100% digital. Conforme dados do Painel de Serviços do Governo Federal (<https://painelservicos.servicos.gov.br/>), embora tenhamos ultrapassado no último mês a marca dos 3.000 serviços totalmente digitais, o total daqueles que ainda exigem alguma etapa presencial (geralmente, para apresentação de documentos físicos) permanece praticamente inalterado em torno de 650 desde 2019, enquanto os serviços oferecidos apenas presencialmente tiveram redução de 40% nesse período, mas ainda são mais de 700.

67. Quem mais sofre com isso, como sempre, é o cidadão. Enquanto grande parte dos órgãos continua a oferecer serviços que não se comunicam com os demais, mantendo cadastros redundantes e exigindo a apresentação de informações e certidões já disponíveis ao poder público, os usuários se veem obrigados a fazer verdadeira peregrinação pelas “igrejinhas do Estado”, não raro com as paradas de praxe nos indefectíveis cartórios a fim de colher mais um carimbo em algum papel que servirá para comprovar, pela enésima vez, dados pessoais daquele indivíduo.

68. Não podemos nos conformar com tal situação. É preciso estabelecer, de uma vez por todas, o conceito de que o relacionamento do cidadão no nível federal se dá com a União, e não com o ministério X, a autarquia Y ou a secretaria Z. Assim, se o indivíduo já forneceu seus dados pessoais a qualquer desses órgãos para obter determinado serviço, não cabe ao receptor dessa informação impor restrições para que outros entes a acessem, uma vez que o detentor e guardião dos dados é o Estado.

69. Ou seja, é urgente que se dê efetivo cumprimento às diretrizes que constam do art. 3º do multicitado Decreto 10.046/2019, em especial do seu inciso I: “a informação do Estado será compartilhada da forma mais ampla possível”. Nos poucos casos sujeitos a restrições legais específicas, como o sigilo fiscal, que se criem mecanismos para transferir a responsabilidade por tal sigilo aos órgãos que necessitam da informação, como prevê o inciso II do mesmo artigo.

70. Nesse contexto, ganha importância o papel do Comitê Central de Governança de Dados (CCGD) instituído pelo aludido Decreto, a quem compete deliberar, entre outros assuntos, sobre as orientações e diretrizes de categorização, as regras e os parâmetros aplicáveis aos casos restritos e,

ainda, sobre controvérsias quanto a compartilhamento de dados. Assim, dada a necessidade de trazer clareza e segurança jurídica ao processo, e considerando a criticidade de tais procedimentos para a aceleração da necessária transformação digital nos serviços públicos, endosso integralmente as recomendações direcionadas ao CCGD, conforme propostas pela unidade instrutiva.

71. Por fim, é importante registrar um fator adicional, já identificado anteriormente nas fiscalizações empreendidas pelo Tribunal, o qual tem comprometido a interoperabilidade de dados e sistemas do Ministério da Infraestrutura.

72. Refiro-me ao baixo desempenho, por parte do Serpro, na prestação do serviço de desenvolvimento de algumas integrações previstas no plano digital daquele Ministério. No caso, foi verificado o não cumprimento tempestivo de demandas referentes a soluções estruturantes departamentais do órgão, como o “Porto Sem Papel” e o “Portolog”.

73. Cabe ressaltar que essa questão, relacionada à ineficiência dos serviços prestados pelo Serpro, foi objeto de análise mais aprofundada em auditoria que resultou no Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Vital do Rego.

74. Na ocasião, o TCU constatou que, no período de 2014 a 2017, as estatais de TI apresentaram baixo rendimento no que concerne à eficiência operacional em relação aos serviços de desenvolvimento de sistemas. Segundo o Relator: “Como consequência disso, por exemplo, pode-se mencionar o fato de a Dataprev ter dificuldades para atender o volume de demandas recebidas, ou seja, em dar vazão à fila de espera”.

75. Nesse jaez, ainda que não tenha sido possível ouvir o Serpro no escopo da presente fiscalização, e considerando que já há processo autuado para monitorar a implementação das determinações do Acórdão 598/2018 (TC 030.599/2020-2), considero pertinente orientar a Sefti para que avalie a questão no bojo do referido processo de monitoramento.

76. Além dos destaques que fiz até aqui, a Sefti levantou outros pontos pertinentes, como ineficiências no modelo de metas de integração estabelecidas na EGD, as recorrentes dificuldades para a priorização das integrações dos serviços prestados, no âmbito dos órgãos setoriais, aspectos técnicos da padronização de APIs e oportunidades para otimização da sistemática de fiscalização dos contratos subjacentes ao Programa Conecta.

77. Quanto a tais pontos, considero que as informações, análises e propostas apresentadas pela unidade técnica são suficientes para o adequado encaminhamento das questões apresentadas no relatório transcrito, o qual incorporo às minhas razões de decidir, de modo que as recomendações ali sugeridas merecem minha concordância integral.

Ante o exposto, VOTO para que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de setembro de 2021.

AROLDO CEDRAZ
Relator

DECLARAÇÃO DE VOTO

Senhora Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,

Trata-se de fiscalização conduzida pela Secretaria de Fiscalização de TI (Sefti), dando continuidade ao acompanhamento da implementação de iniciativas estruturantes para transformação digital da Administração Pública Federal (APF), conforme estratégia decorrente do Acórdão 1.103/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego.

2. Primeiramente, resalto a pertinência e relevância da matéria, bem com a qualidade dos trabalhos conduzidos pelo Eminent Relator, Ministro Aroldo Cedraz.

3. No bem fundamentado Voto ora apresentado, chamou-me a atenção a questão de que, mesmo depois da publicação do Decreto 10.046/2019, que definiu níveis de categorização, regras gerais e um comitê de governança para fins de compartilhamento das informações, ainda existem muitas dúvidas e, por conseguinte, persiste a insegurança dos gestores sobre como compartilhar dados, situação que parece ter-se agravado especialmente depois do início da vigência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

4. Ainda de acordo com Sua Excelência, um dos principais obstáculos nesse sentido é como promover e, sobretudo, conciliar o enquadramento dos dados sob os diversos enfoques previstos na legislação vigente, em especial quanto aos níveis de compartilhamento (Decreto 10.046/2019), à Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e à proteção de dados pessoais (Lei 13.709/2018), pois, se por um lado, o arcabouço normativo obriga o Estado a integrar seus dados a fim de prestar melhores serviços e oferecer políticas públicas eficientes e íntegras ao cidadão; por outro, condiciona-se a permissão de acesso às definições de cada gestor de dados, pessoalmente responsabilizado pela tradução das múltiplas – e não raro contraditórias – exigências legais em requisitos que são impostos aos órgãos que necessitam das informações sob sua guarda.

5. Em consequência disso, no item 9.5 da minuta de acórdão que se apresenta, está sendo direcionada recomendação à Secretaria de Governo Digital e ao Comitê Gestor de Governança de Dados, para que, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública, estabeleçam estratégia para capacitação dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para auxiliá-los na implementação do processo de categorização dos níveis de compartilhamento de dados, endereçando especialmente o enquadramento sob os seguintes enfoques: categorização quanto ao compartilhamento (Decreto 10.046/2019), classificação prevista na Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei 12.527/2011) e classificação quanto à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD (Lei 13.709/2018).

6. Desde já manifesto minha anuência à medida proposta, sem prejuízo de sugerir pequeno ajuste ao seu texto final, na forma que passo a expor.

7. Meus acréscimos decorrem do fato de se encontrar em instrução pelo meu Gabinete o TC 039.606/2020-1, que trata de auditoria com o objetivo de avaliar as ações governamentais e os riscos à proteção de dados pessoais por meio da elaboração de diagnóstico acerca dos controles implementados pelas organizações públicas federais para adequação à LGPD.

8. O referido processo tem possibilitado que eu me aprofunde nos estudos acerca da LGPD e sua aplicação nos órgãos da Administração Pública Federal.

9. Nesse contexto, considero pertinente sugerir a Sua Excelência que a recomendação constante no item 9.5, acima mencionada, seja direcionada também à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD).

10. Isso porque a ANPD constitui o órgão responsável por zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da LGPD em todo o território nacional, razão pela qual considero que deve acompanhar de perto os dispositivos e exigências legais que porventura careçam de esclarecimento e/ou revisão para garantir sua harmonização com as demais normas que mencionei anteriormente (Decreto 10.046/2019 e Lei 12.527/2011).

11. Assim, finalizo esta breve Declaração de Voto manifestando minha concordância ao voto e minuta de acórdão apresentados, com as sugestões que apresentei acima, e congratulo, uma vez mais, o nobre Ministro Relator pelo trabalho realizado, que possui enorme potencial de benefício para o cidadão em geral.

TCU, Sala das Sessões, em 22 de setembro de 2021.

JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Ministro

ACÓRDÃO Nº 2279/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 031.158/2020-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência - Dataprev; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Economia; Ministério da Infraestrutura; Serviço Federal de Processamento de Dados.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
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 Acompanhamento da gestão de plataformas de compartilhamento de dados colocadas à disposição dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro na Lei 8.443/1992, art. 43, inciso I, c/c o art. 250, inciso II e III, do Regimento Interno do TCU, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. determinar à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria Geral da Presidência, em conjunto com a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, que:

9.1.1. elaborem, no prazo de 60 (sessenta) dias, plano de ação com vistas a assegurar a alocação de recursos orçamentários adequados, no exercício corrente e no próximo, a fim de viabilizar a continuidade dos serviços digitais já implementados, bem como o alcance das metas estabelecidas na Estratégia de Governo Digital, em cumprimento aos princípios da continuidade do serviço público e do não retrocesso, bem como ao disposto nos arts. 5º e 6º do Decreto 10.332/2020;

9.1.1.1. o referido plano de ação poderá contemplar, a critério dos gestores responsáveis, iniciativas que permitam o aproveitamento da possibilidade de uso de recursos disponíveis no Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST) para financiamento de programas e ações de transformação digital, nos termos do art. 5º, § 4º da Lei 9.998/2000;

9.1.2. elaborem, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, plano de ação com vistas a promover a implementação e a efetiva utilização de mecanismos de interoperabilidade e integração de sistemas para fins de aprimoramento da gestão de políticas públicas fundamentadas em dados, evidência e serviços preditivos no âmbito da Administração Pública Federal, em cumprimento ao art. 39 da Lei 14.129/2021 e aos arts. 3º, 6º e 9º do Decreto 10.332/2020, devendo tal plano contemplar, no mínimo:

9.1.2.1. as iniciativas a serem empreendidas;

9.1.2.2. as tecnologias e os serviços compartilhados que lhes darão suporte;

9.1.2.3. as normas e os padrões técnicos a serem observados;

9.1.2.4. as necessidades de pessoal especializado, em termos de quantidades e perfis; e

9.1.2.5. as ações de conscientização e capacitação necessárias para disseminação do tema nos níveis estratégico, tático e operacional dos entes públicos abrangidos;

9.2. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia e ao Comitê Interministerial para a Transformação Digital (CITDigital) que:

9.2.1. incluam nas diretrizes e nos objetivos, respectivamente, da EGD e da E-Digital, o princípio do não retrocesso na implementação de serviços públicos digitais, no sentido de que devem ser assegurados os recursos necessários para que benefícios e facilidades já alcançados com a digitalização de serviços não sejam retirados do cidadão; e

9.2.2. elaborem proposta de normativo específico com o propósito de acrescentar à Lei 14.129/2021 dispositivo que explicita o referido princípio, bem como critérios para atualidade na prestação de serviços públicos digitais, a exemplo do contido na Lei 8.987/1995;

9.3. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia que:

9.3.1. inclua no processo de “autodiagnóstico” realizado bienalmente com todos os órgãos do SISP, questões que permitam uma análise mais ampla acerca das necessidades gerais relacionadas à obtenção de dados dos órgãos, não apenas para a integração dos serviços públicos, mas também para permitir aos órgãos que identifiquem os mecanismos de compartilhamento de dados mais adequados para a formulação, a implementação a avaliação e o monitoramento das políticas públicas de sua competência, em especial daquelas orientadas por dados, em atenção ao art. 1º, inciso II, e art. 3º, inciso IV, do Decreto 10.046/2019;

9.3.2. realize análise de risco para estabelecer um modelo mais adequado de fiscalização dos contratos centralizados de fornecimento de APIs baseados em consumo, que utilize, como insumo para autorizar a liquidação da despesa, as informações de contabilização fornecidas de forma automatizada pelas plataformas de interoperabilidade, considerando o grau de confiabilidade de tais informações, mediante a utilização de mecanismos que podem combinar contabilização própria, amostragem ou outras formas de assecuração;

9.3.3. elabore documento que contenha requisitos mínimos de padronização das APIs a serem desenvolvidas pelas empresas prestadoras de TI, bem como pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal; e

9.3.4. ao elaborar ou revisar referencial padrão de governo digital para balizar a elaboração e execução dos planos de transformação digital, conforme item 9.2.1, do Acórdão 3.145/2020 – TCU – Plenário:

9.3.4.1. inclua a realização de diagnóstico das necessidades de integração dos serviços públicos digitais do órgão com seus sistemas e bases de dados internas, que propiciem oportunidade de melhoria dos processos externos de atendimento ao cidadão;

9.3.4.2. defina indicador para avaliar níveis de maturidade da transformação digital dos serviços, a partir de critérios definidos pela própria SGD, mas que considere necessariamente o grau de implementação de integrações pelos serviços; e

9.3.4.3. promova ampla divulgação do indicador que for definido e dos resultados apurados, com periodicidade e forma também definidos pela própria Secretaria;

9.4. recomendar ao Comitê Central de Governança de Dados instituído pelo Decreto 10.046/2019 que:

9.4.1. estabeleça procedimento padrão para autorização de acesso a dados, que possa ser adotado ou customizado pelos órgãos interessados e que contemple, pelo menos, procedimentos internos céleres (fast track) aplicáveis a conjuntos de dados categorizados em nível específico pelos gestores de dados, com poucas instâncias decisórias e simplificação de exigências;

9.4.2. estabeleça sistemática para celebração de acordos multilaterais, bem como para definição de modelos de acesso que permitam o uso de termos de adesão por outros órgãos, para acesso a dados já autorizados pelo respectivo órgão gestor;

9.4.3. promova protocolos de boas práticas acerca de autorização de acesso a dados sigilosos e dê ampla divulgação aos órgãos do SISP;

9.5. recomendar à Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), à Secretaria de Governo Digital e ao Comitê Gestor de Governança de Dados, em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública, que estabeleçam estratégia para capacitação dos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional para auxiliá-los na implementação do processo de categorização dos níveis de compartilhamento de dados, endereçando especialmente o enquadramento sob os seguintes enfoques: categorização quanto ao compartilhamento (Decreto 10.046/2019), classificação prevista na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) e classificação quanto à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei 13.709/2018);

9.6. recomendar à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria Geral da Presidência, em conjunto com a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia, que, quando da revisão ou da elaboração de nova versão da Estratégia de Governo Digital:

9.6.1. estabeleçam meta de interoperabilidade de serviços públicos digitais cujo cumprimento seja condicionado à implementação de todas as integrações previstas no “Eixo 3- interoperabilidade” dos planos de transformação digital dos órgãos e entidades do Governo Federal, de forma incremental, como previsto em cada ciclo dos planos;

9.6.2. incluam diretriz para que o cumprimento de metas de transformação digital de serviços que compreendam ações de integração também considere a avaliação da qualidade dos serviços digitais pela sociedade, usando critérios mensuráveis e objetivos a serem definidos pela SGD/ME, a exemplo de informações providas pela “calculadora de economia” ou do modelo de qualidade de serviços digitais, atualmente em elaboração;

9.7. orientar a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação a incluir no escopo do TC 030.599/2020-2, que trata do monitoramento do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, avaliação sobre os atrasos decorrentes do não cumprimento tempestivo das demandas de suporte do Serpro para as soluções estruturantes departamentais do Ministério da Infraestrutura, em especial no que se refere às integrações das soluções “Porto Sem Papel” e “Portolog”;

9.8. autorizar o monitoramento das determinações e recomendações do presente Acórdão e restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação para as providências cabíveis;

9.9. encaminhar cópia do presente Acórdão aos destinatários relacionados a seguir, destacando que o relatório e o voto que o fundamentam podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem custos:

9.9.1. à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia;

9.9.2. ao Ministério da Infraestrutura;

9.9.3. ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

9.9.4. ao Serviço Federal de Processamento de Dados;

9.9.5. à Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência;

9.9.6. à Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria Geral da Presidência da República;

9.9.7. ao Comitê Central de Governança de Dados;

9.9.8. ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações;

9.9.9. ao Comitê Interministerial de Transformação Digital, vinculado à Casa Civil;

9.9.10. à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor do Senado Federal;

9.9.11. à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados.

10. Ata nº 37/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/9/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2279-37/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)
AROLDO CEDRAZ
Relator

Fui presente:

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