

## GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.167/2023-6

Natureza: Relatório de Levantamento

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Controladoria-Geral da União; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Secretaria de Governo Digital; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal

Representação legal: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. GOVERNANÇA DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ENCAMINHAMENTO DE CÓPIA DO RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO A DIVERSOS ÓRGÃOS E ENTIDADES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de levantamento sobre a macroestrutura atual de Governança de Dados (GovDados) no âmbito da administração pública federal, incluindo legislação, políticas e normativos, atores, papéis e responsabilidades, a fim conhecer as principais ações e iniciativas em andamento, de modo a identificar o estágio atual de implantação da GovDados por parte das organizações federais.

2. Reproduzo excerto do relatório de fiscalização inserido à peça 77, cujo encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI) (peças 78 e 79):

“[...]”

**1. Introdução**

1. *Tratam os autos de relatório de levantamento, com o objetivo de conhecer modelos, frameworks, ações e iniciativas do governo federal em prol da melhoria da governança e da gestão de dados no âmbito de órgãos e entidades da APF. Além disso, também se pretende elaborar uma estratégia de atuação para que o TCU, ao longo dos próximos anos, fomente e incentive uma boa governança de dados (GovDados) nas entidades públicas. Maiores detalhes sobre as informações apresentadas neste capítulo podem ser encontrados no Apêndice A.*

**Decisão que originou a fiscalização e suas razões**

2. *A presente fiscalização foi autorizada por meio do despacho de 31/5/2023 do Min. Benjamin Zymler (TC 014.753/2023-5, peça 4) e levou em consideração o fato de a LAR contida no PET-TCU 2023-2028 indicar a necessidade de atuação prioritária em “qualidade, compartilhamento e transparência de dados governamentais” (peça 76, p. 67, área 23), em razão de trabalhos anteriores do Tribunal terem identificado baixa qualidade dos dados avaliados, caracterizada por problemas como inconsistências e insuficiências, o que compromete não apenas a gestão administrativa, mas, também, a própria execução das políticas públicas.*

3. *A fiscalização também está inserida entre os resultados-chave a serem perseguidos pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), cujo planejamento para o período 2023/2024 estabeleceu, entre seus objetivos, “tornar a atuação da APF orientada a dados confiáveis”, comprometendo-se a, “em um ano, mapear o nível de maturidade em GovDados*

de 100% das organizações do Sisp [Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação]”.

#### **Identificação do objeto**

4. O objeto desta fiscalização é a governança e a gestão de dados e os seus respectivos modelos e frameworks, bem como as ações e iniciativas adotadas por órgãos e entidades da APF em prol de uma maior maturidade no uso e na gestão de dados.

#### **Objetivo e escopo do levantamento**

5. O objetivo do trabalho é conhecer a estrutura de governança e gestão de dados da APF, incluindo legislação, políticas e normativos, atores, papéis e responsabilidades, bem como levantar as ações mais relevantes em andamento nessas áreas, consolidar as informações disponíveis, identificar os principais riscos e vulnerabilidades e propor uma estratégia para a atuação do Tribunal nesse tema.

#### **Processos conexos**

6. São processos conexos a esse levantamento:

o TC 012.797/2018-9 (Rel. Min. Vital do Rêgo), que trata de levantamento de auditoria para avaliar o uso integrado de informações na gestão de políticas públicas, mais conhecido no TCU como “Dia D”;

o TC 010.716/2018-1 (Rel. Min. Marcos Bemquerer), que trata de auditoria, sob a modalidade acompanhamento, realizada pela então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) com vistas a avaliar o aprimoramento do compartilhamento de dados na APF;

o TC 031.158/2020-0 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), que trata de acompanhamento de iniciativas estruturantes de transformação digital, mais especificamente as plataformas de compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da APF (e.g. GovData, ConectaGov e Predic);

o TC 036.673/2019-6 (Rel. Min. Aroldo Cedraz), que consiste em fiscalização, também realizada pela então Sefti, para acompanhar as iniciativas estruturantes de transformação digital conduzidas pelo governo federal, com foco na Plataforma de Cidadania Digital (PCD);

a avaliação mais recente do “Levantamento Integrado de Governança” (iGG 2021, TC 011.574/2021-6), que resultou no Acórdão 2.164/2021-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas, (Apêndice E, item 53) e revelou significativa evolução na capacidade de governança e gestão das organizações entre 2018 e 2021, cujos índices melhoraram em diversos aspectos, a exemplo da adoção de medidas relativas à gestão de riscos e da ampliação da oferta de serviços em meio digital;

o TC 010.638/2016-4 (Rel. Min. Benjamin Zymler), que versa sobre avaliação do uso de tecnologias digitais no provimento de serviços públicos; e

o TC 023.283/2018-1 (Rel. Min. Vital do Rêgo), que trata da desburocratização de serviços públicos.

#### **Mapeamento dos riscos**

7. Na fase de planejamento da fiscalização, a equipe elaborou um diagrama de verificação de riscos com o objetivo de identificar as principais ameaças relativas à GovDados na APF. Neste trabalho, esses riscos foram mapeados à luz das diretrizes (guidelines) constantes na segunda edição do guia Dama-DMBoK<sup>1</sup>. O principal deles diz respeito aos riscos, para a APF, associados ao uso e à gestão de dados que justificariam a adoção de um modelo de GovDados adequados:

**RISCO 1:** devido ao uso e à gestão de dados em larga escala **poderá acontecer** incidentes relacionados à governança de dados, **o que poderá levar a** falhas ou à interrupção na prestação de serviço, danos à reputação institucional e descumprimento de normas e

obrigações legais, **impactando** as metas e os objetivos estratégicos da administração pública federal (APF).

8. Desse modo, entendeu-se que a atuação do TCU se fazia necessária nesse tema, a fim de fomentar a implementação de modelos de GovDados no âmbito dos órgãos e entidades da APF, considerando o seguinte risco:

**RISCO 2:** devido à ausência de uma estratégia para que o TCU fiscalize e acompanhe a implementação de um modelo de governança de dados no âmbito da APF, este processo **poderá** desconsiderar questões essenciais e não acontecer em ritmo adequado, o que **poderá** sujeitar as organizações públicas federais a uma série de riscos (e.g. relacionados à segurança, à privacidade, à má qualidade, à integridade e à redundância dos dados, bem como a aspectos legais, regulatórios e relativos à transparência e à responsabilização), **impactando** negativamente na sua imagem, na qualidade das decisões tomadas, nas metas de modernização do Estado e no atendimento aos cidadãos.

### **Questões do levantamento**

9. Em razão dos riscos mapeados, foram elaboradas as seguintes questões para o levantamento:

**QST-1:** Quais são os principais riscos, para a APF, associados ao uso e à gestão de dados que justificariam a adoção de um modelo de GovDados adequado?

**QST-2:** Quais são os órgãos e entidades que compõem a macroestrutura nacional encarregada da GovDados no âmbito da APF?

**QST-3:** Como está sendo o processo de implementação da GovDados no âmbito da APF?

**QST-4:** Como deve ser a atuação do TCU no acompanhamento e na indução da implementação de uma boa GovDados no âmbito da APF?

### **Metodologia**

10. Optou-se por iniciar os trabalhos com uma reunião com integrantes da SGD, unidade que já possui ações em andamento sobre o tema. A SGD apresentou à equipe um formulário de autodiagnóstico aplicado em 2022 a 217 entidades públicas, o qual incluía questões relacionadas a GovDados. A equipe analisou as informações desse questionário, separou em temas de GovDados e, após, conseguiu elaborar uma conclusão fotográfica sobre a maturidade das entidades respondentes.

11. Além disso, a equipe selecionou nove organizações públicas, incluindo algumas sabidamente em estágio inicial de maturidade em dados e outras que já tinham elaborado algum tipo de framework ou modelo de GovDados, a fim de identificar as dores e dificuldades que estas experimentaram ao longo do processo, bem como os benefícios obtidos até o momento. Além das reuniões, foram submetidos aos gestores questionários para avaliar a situação da GovDados nas respectivas unidades e, nos órgãos que haviam implementado modelos de GovDados, perguntas sobre como se deu esse processo.

12. No âmbito do Poder Executivo federal, a equipe também emitiu ofícios de requisição para a SGD, para a Controladoria-Geral da União (CGU) e para o Comitê Central de Governança de Dados (CCGD), buscando compreender melhor as respectivas atuações em GovDados, bem como suas ideias, discussões e projetos para o médio e o longo prazos, com vistas a promover a maturidade da APF no tema. Adicionalmente, foi feita uma entrevista com um renomado especialista no assunto, visando a coletar uma percepção mais acadêmica e a verificar o alinhamento das conclusões da equipe a essa visão.

13. Com base, então, nas respostas a esses ofícios e no conjunto de informações e documentos coletados durante a fase de execução, a equipe chegou a conclusões preliminares acerca do grau de maturidade dos órgãos e entidades da APF envolvidos no presente levantamento, das principais iniciativas e ações em andamento, das discussões sobre o tema no bojo dos três poderes e das dificuldades encontradas no processo de implementação da GovDados.

14. As evidências dos trabalhos realizados e das respectivas conclusões foram dispostas neste relatório em capítulos (Tabela 1), de acordo com as questões formuladas previamente (Apêndice H).

**Tabela 1 – Disposição dos capítulos deste relatório.**

(Fonte: elaboração própria)

<b>Capítulo</b>	<b>Nome</b>	<b>Questão de auditoria relacionada</b>
1	Introdução	Este capítulo detalha o objeto do levantamento (objetivo, escopo, processos conexos, questões de auditoria, limitações e visão geral).
2	Frameworks de maturidade em GovDados e panorama internacional	Este capítulo apresenta os principais frameworks de maturidade em GovDados e situa o Brasil em comparação com a abordagem internacional (benchmarking).
3	GovDados no âmbito de grandes transformações em curso na APF	Este capítulo descreve a relação da GovDados com as grandes transformações em curso na APF, bem como suas possibilidades de contribuição.
4	Principais riscos e vulnerabilidades da APF relacionados à GovDados	Questão 1: Quais são os riscos, para a APF, de não adotar um modelo de GovDados adequado?
5	Macroestrutura nacional de GovDados	Questão 2: Quais são os órgãos e entidades que compõem a macroestrutura nacional encarregada da GovDados no âmbito da APF?
6	Panorama geral da GovDados na APF	Questão 3: Como está sendo o processo de implementação da GovDados no âmbito da APF?
7	Estratégia de atuação do TCU em GovDados	Questão 4: Como deve ser a atuação do TCU no acompanhamento e na indução da implementação de uma boa GovDados no âmbito da APF?
8	Conclusão	Este capítulo traz as conclusões preliminares da equipe sobre tudo o que foi apurado durante a fiscalização.

### **Limitação de escopo**

15. Devido a restrições de tempo e agenda, o escopo do levantamento foi simplificado, limitando-se aos órgãos entrevistados pela equipe de auditoria e para os quais foram enviados ofícios de requisição de informações, além das 217 entidades que responderam ao formulário de autodiagnóstico aplicado pela SGD em 2022.

### **Limitação de auditoria**

16. Não houve.

### **Visão geral do objeto**

17. Em todo o mundo, o setor público passa por um processo de transformação digital de serviços e atividades e, conseqüentemente, demanda a manipulação de quantidades cada vez maiores de dados, até o ponto em que bem administrá-los passa a ser um problema relevante e utilizá-los de maneira adequada se torna, então, fundamental para o sucesso das organizações. Com maiores volumes de informações sendo geradas, coletadas e compartilhadas, é crucial que as entidades definam normas e processos que garantam a integridade, a segurança e o uso adequado dos seus dados, o que leva à necessidade de se estabelecer um modelo de GovDados.

18. O termo governança se refere à maneira como se exerce o poder e se tomam decisões em diferentes contextos nas organizações, comunidades e sistemas. Embora os conceitos de governança e de gestão estejam relacionados, estes não se confundem. Enquanto a governança se concentra nas estruturas de mais alto nível, responsáveis pela formulação de políticas e de estratégias capazes de influenciar a direção e o controle da organização, as atividades de gestão dizem respeito à condução das tarefas mais práticas e operacionais do dia a dia.

19. Assim, a existência de um processo de governança pressupõe a identificação de problemas a serem solucionados por uma organização ou entidade como um todo e não por um indivíduo ou por um grupo isolado de pessoas dentro dela. Ademais, esses problemas devem ser suficientemente relevantes para que a organização elabore normas técnicas e regras de poder para solucioná-los, a fim de que, em última instância, o objetivo final da entidade possa ser alcançado.

20. Nesse contexto, a GovDados é uma área que envolve conhecimentos e técnicas voltadas especificamente para solucionar os problemas relacionados ao ciclo de vida dos dados nas organizações, desde a sua obtenção até o descarte, passando pela respectiva manutenção, uso, reuso e transformação. Desse modo, trata-se de ciência capaz de contribuir de forma essencial para o processo de transformação digital que o Estado, de modo geral, e os órgãos e entidades públicos, de modo particular, vêm atravessando. No entanto, é certo, também, que estabelecer um modelo padronizado a fim de se definir políticas de vida útil para os dados e de se implementar formas de garantir o uso adequado das informações não são tarefas simples.

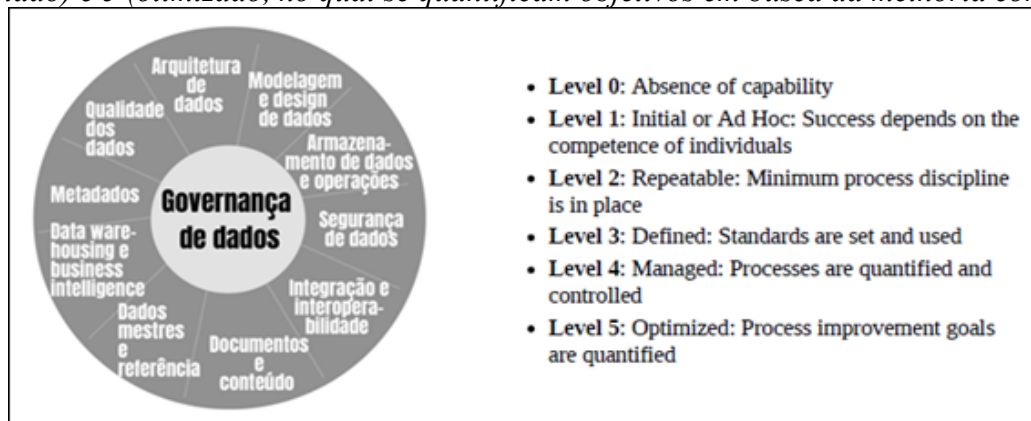
21. Assim, para tentar abordar da melhor maneira possível os problemas das organizações relacionados a dados e com a finalidade de se criar padrões de atuação para gerenciá-los de maneira adequada, diversos modelos já foram propostos mundo afora por entidades e empresas como a IBM e o Gartner Group, entre outras, com maior destaque para um framework criado pela DAMA International, denominado Data Management Body of Knowledge (Dama-DMBoK)<sup>1</sup>, atualmente em sua segunda versão, o qual vem se tornando referência no assunto e sendo utilizado por várias empresas e organizações públicas como guia para melhorar seus níveis de maturidade nessa área.

22. Segundo a versão atual do guia Dama-DMBoK<sup>1</sup>, a GovDados é uma disciplina ampla, formada por um conjunto de dez funções de gerenciamento de dados integradas, quais sejam: a) arquitetura de dados; b) modelagem e projeto (design) de dados; c) armazenamento de dados e operações; d) segurança de dados; e) integração e interoperabilidade; f) gestão de documentos e conteúdo; g) dados mestres e de referência; h) armazém de dados e inteligência do negócio (data warehousing and business intelligence); i) gestão de metadados; e j) qualidade dos dados. A integração dessas áreas é feita, justamente, pela função de “Governança de Dados”, a qual, por esta razão, está localizada como elemento central daquele framework (Figura 1).

23. O Dama-DMBoK<sup>1</sup>, ainda, discute temas atuais relacionados à área de GovDados em capítulos específicos, como é o caso de ética no tratamento de dados, big data e ciência de dados, avaliação de maturidade em gestão de dados, organização da gestão de dados e respectivos papéis e gestão das mudanças organizacionais. Relativamente à maturidade, esse modelo sugere a adoção



de seis níveis: 0 (ausência de capacidade), 1 (inicial ou *ad hoc*), 2 (repetível), 3 (definido), 4 (gerenciado) e 5 (otimizado, no qual se quantificam objetivos em busca da melhoria contínua).



**Figura 1 – Modelo Dama-DMBoK¹ - 11 áreas do conhecimento [tradução livre].**

(Fonte: <https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/governanca-de-dados-na-educacao;> Dama-DMBoK¹, pág. 93)

24. No âmbito específico da administração pública, os governos vêm adotando diversas ações para estabelecer procedimentos que visem a garantir o uso adequado dos dados, entregando mais valor para os cidadãos, ao mesmo tempo que lhes garantem a privacidade, a segurança e a proteção contra o uso indiscriminado das suas informações.

25. Nessa esteira, a GovDados no setor público envolve a definição de papéis e responsabilidades claras, de normas, políticas e diretrizes para a coleta e o armazenamento, bem como de mecanismos para garantir a conformidade com leis e regulamentos, a privacidade dos cidadãos, a proteção e o tratamento ético dos dados. De acordo com o Volume I (Conceitos Iniciais) da “Cartilha de Governança de Dados do Poder Executivo Federal”<sup>2</sup> (peça 62, p. 8, item 1):

26. Governança de dados, para a administração pública brasileira, refere-se a um conjunto de princípios, políticas, padrões, métricas e responsabilidades que permitem o alinhamento da estratégia, processos, pessoas, uso de tecnologia e dados. Assim, visa estruturar e administrar os ativos de dados com o objetivo de fomentar, aprimorar e garantir a efetividade do uso dos dados para o desenvolvimento de políticas públicas e entrega de soluções e serviços ao cidadão.

27. Além disso, a GovDados permite uma abordagem mais estratégica na tomada de decisões, uma vez que informações confiáveis e bem gerenciadas podem embasar melhores políticas públicas e aprimorar a eficiência dos serviços públicos oferecidos pela APF, em especial aqueles prestados na forma digital. Portanto, à medida que os órgãos e entidades públicos avançam na era digital, a implementação de uma sólida GovDados se torna fundamental para enfrentar os desafios e maximizar os benefícios desse processo de transformação.

#### **Princípios ou passos básicos para uma boa GovDados na APF**

28. Não existe uma lista formal de princípios de GovDados oficialmente publicada pelos órgãos públicos competentes, em razão de vários fatores, tais como o estágio ainda inicial das discussões sobre o tema na APF, o fato de não haver uma listagem consensual até mesmo na doutrina e na literatura internacional sobre o tema, a característica de que cada organização pode abordar o tema de diferentes maneiras para atender às suas próprias peculiaridades, entre outras questões.

29. A análise completa que foi realizada para se chegar a esses princípios encontra-se acostada ao **Apêndice B**.

30. No entanto, com base no estudo dos principais frameworks existentes e na análise dos riscos relatados (Tabela 3), foi possível enumerar um núcleo mínimo de nove princípios de

*GovDados que as organizações da APF devem observar a fim de mitigar os riscos, as ameaças e os problemas relacionados ao uso indevido de dados e informações:*

**princípio da governança:** *deve haver uma estrutura de governança estabelecida para tomar decisões sobre os dados, garantindo a participação adequada das partes interessadas (stakeholders) e a devida prestação de contas (accountability) pelas ações tomadas; ademais, a governança requer a definição clara de papéis e responsabilidades relacionados à gestão dos dados;*

**princípio da transparência** (Lei 13.709/2018 [LGPD], art. 6º, inciso VI): *busca garantir que os titulares recebam informações claras, precisas e facilmente acessíveis acerca dos agentes e da realização do tratamento em si dos dados, observados os segredos comercial e industrial;*

**princípio da qualidade de dados:** *sustenta que manter os dados precisos, atualizados, consistentes e relevantes é essencial para tomar decisões corretas e adequadas. Isso requer o estabelecimento de padrões de coleta, de armazenamento e de validação de dados para garantir a confiabilidade das informações utilizadas pela APF;*

**princípio da segurança e da privacidade:** *os órgãos e entidades da APF são responsáveis por implementar medidas robustas de segurança para proteger seus dados, sobretudo os mais sensíveis, contra acessos não autorizados, vazamentos e ataques cibernéticos;*

**princípios da finalidade, da adequação e da necessidade** (Lei 13.709/2018 [LGPD], art. 6º, incisos I a III): *as organizações públicas devem assegurar que o uso dos dados dos cidadãos se limite ao mínimo necessário para as finalidades pretendidas, esquivando-se de qualquer outra utilização que seja incompatível com tais finalidades ou que não seja estritamente imprescindível a um propósito legítimo, específico, lícito, explícito e previamente informado aos titulares dos dados, sendo sempre necessário que os órgãos e entidades da APF verifiquem a extensão e o grau da necessidade do uso das informações pessoais, sobretudo aquelas sensíveis;*

**princípio do consentimento:** *a regra é a obtenção da aquiescência do titular para que os seus dados sejam utilizados com uma finalidade específica e esta não implica autorização para uso em qualquer outro fim diverso, que não possua relação com o objetivo inicial, sendo sempre necessário que os órgãos e entidades da APF verifiquem a extensão e o grau do consentimento do uso das informações pessoais, sobretudo aquelas sensíveis;*

**princípio da responsabilização** (Lei 13.709/2018 [LGPD], art. 6º, inciso X): *prevê que a organização pública demonstre que adota medidas eficazes e capazes de comprovar o cumprimento das normas de proteção de dados pessoais, podendo, inclusive, ser penalizada caso utilize dados de forma contrária aos parâmetros legais, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (Constituição Federal, art. 37, § 6º);*

**princípio da interoperabilidade:** *preceitua a implementação de padrões e de formatos de dados comuns como mecanismo fundamental para garantir a integração e o intercâmbio de informações entre as diversas instituições governamentais, de modo a permitir que diferentes sistemas e órgãos/entidades da APF se comuniquem e compartilhem dados e informações de maneira eficiente;*

**princípio do compartilhamento de dados:** *estatui que, para uma visão mais completa e abrangente das informações, é essencial que os órgãos e entidades públicos se comuniquem e compartilhem com os demais os dados que cada um possui.*

## 2. Frameworks de maturidade em GovDados e panorama internacional

31. Neste capítulo, buscou-se expor alguns dos diversos frameworks de GovDados existentes, além de identificar índices ou indicadores relacionados à implementação da GovDados em nível governamental, de modo que fosse possível situar o Brasil no cenário internacional em relação ao tema, bem como, possivelmente, levantar boas práticas eventualmente em uso em outros países, as quais pudessem, então, de algum modo, ser aplicadas ou adaptadas ao contexto do nosso País.

32. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveu um documento no qual relaciona doze princípios que apoiam o desenvolvimento e a implementação de estratégias de governo digital, com vistas a aproximar os governos dos cidadãos e das empresas: 1) abertura, transparência e inclusão; 2) engajamento e participação na formulação de políticas, na tomada de decisões e na prestação de serviços; 3) criação de uma cultura orientada por dados no setor público; 4) proteção da privacidade e garantia da segurança; 5) liderança e comprometimento político; 6) uso coerente da tecnologia digital em áreas de política; 7) organização eficaz e estruturas de governança para coordenação; 8) fortalecimento da cooperação internacional com governos; 9) desenvolvimento de casos de negócio claros; 10) reforço das capacidades de gestão de projetos de TIC; 11) aquisição de tecnologias digitais; e 12) quadro legal e regulatório<sup>3</sup>.

33. Um governo digital ajuda a garantir que os gastos e investimentos realizados com dinheiro público sejam apresentados na forma de dados abertos, com vistas a aumentar a transparência para os cidadãos. Em paralelo a isso, é importante que governos contem com o apoio de uma infraestrutura digital pública (Digital Public Infrastructure – DPI) nesse processo<sup>4</sup>, conforme informações coletadas no estudo à peça 66.

34. As DPIs contribuem para que se reforce as fundações de uma sociedade digital, pois representam uma base fundamental de transformação em escala populacional e compreende um conjunto de plataformas digitais abertas e interoperáveis, projetadas para enfrentar desafios em larga escala. Através da DPI, é possível impulsionar o progresso em direção aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), contribuindo para o crescimento econômico, a mitigação das mudanças climáticas e a melhoria do acesso aos serviços públicos.

35. As DPI podem assumir projetos e sistemas de identidade digital, mecanismos de pagamentos digitais e estruturas para o compartilhamento de dados com consentimento, entre outras inovações emergentes. A relevância da DPI reside na sua capacidade de democratizar os benefícios da era digital, alcançando todas as comunidades sem exceção. No entanto, para que a DPI atinja seu potencial máximo, é crucial que seja segura, inclusiva e resiliente. Ela deve salvaguardar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, garantindo a disponibilidade para todos, independentemente de sua localização geográfica ou condição socioeconômica.

36. Desse modo, é crucial reconhecer que, embora as DPIs abranjam uma ampla gama de tecnologias e sistemas, apenas aquelas diretamente envolvidas na gestão e no processamento de dados têm uma relação intrínseca e vital com a GovDados para o sucesso dos projetos de transformação digital no país. Isso inclui, mas não se limita a, sistemas de identidade digital e mecanismos de compartilhamento de dados. Uma GovDados eficiente é essencial para assegurar que os dados coletados e compartilhados através dessas plataformas específicas sejam utilizados de maneira ética, legal e transparente, respeitando a privacidade e os direitos dos indivíduos. Isso permite que as infraestruturas públicas relevantes sejam utilizadas como ferramentas poderosas para a inovação e a prestação de serviços públicos, ao mesmo tempo em que minimiza os riscos associados à segurança da informação e ao uso indevido de dados. Além disso, promove a confiança do público na infraestrutura digital, o que é fundamental para a sua adoção e uso contínuo. Portanto, a integração entre as DPIs pertinentes e uma GovDados robusta é a chave



*para um ecossistema digital que não apenas impulsiona o desenvolvimento tecnológico e econômico, mas também fortalece a democracia, a transparência e a equidade social. Ainda sobre o tema, a OCDE enfatiza a importância de garantir que os dados sejam disponibilizados de forma aberta, interoperável e reutilizável.*

37. *Além disso, um governo direcionado por dados (data driven) usa os dados disponíveis para prever necessidades, mudar ou renovar serviços, monitorar sua performance e aumentar sua transparência, é essencial para avançarem as conversas sobre educação digital e para fomentar, por meio do setor público, uma cultura data driven na sociedade como um todo.*

38. *Nesse contexto, vários governos ao redor do mundo estão adotando abordagens baseadas em dados para melhorar a eficiência e a eficácia de seus serviços. Esses governos coletam e analisam grandes volumes de dados para informar a tomada de decisões e políticas públicas. Isso pode incluir dados sobre a educação, saúde, segurança pública, transporte, entre outros. Ao utilizar esses dados, os governos podem identificar padrões, prever tendências e necessidades futuras, e responder de maneira mais proativa e direcionada às demandas da sociedade.*

39. *Além disso, a transparência e o monitoramento da performance são aspectos-chave de uma administração orientada por dados. Ao disponibilizar dados sobre o desempenho de diferentes setores e serviços, o governo pode aumentar sua responsabilidade perante os cidadãos e melhorar a confiança pública.*

40. *No que diz respeito à educação digital e à promoção de uma cultura data driven na sociedade, um governo orientado por dados pode desempenhar papel vital ao liderar pelo exemplo, bem como ao fornecer recursos e educação necessários para que os cidadãos e outras partes da sociedade possam, também, beneficiar-se da análise e do uso de dados. Portanto, governos data driven refletem uma tendência crescente na administração pública contemporânea.*

41. *Além disso, a OCDE destaca a relevância da identidade digital, iniciativa importante para permitir o acesso a serviços e as inclusões digital e financeira. Segundo a organização, é necessário garantir a segurança dos dados para que as pessoas possam confiar no sistema de identidade digital.*

42. *Embora não faça parte da OCDE, o Brasil é regularmente avaliado pela organização nos temas governo digital e GovDados. Na última avaliação disponível, realizada em novembro de 2018<sup>5</sup>, a entidade afirmou que, como a maioria dos países da OCDE, o Brasil tem dado passos em direção a um governo digital para garantir que políticas públicas e serviços sejam mais inclusivos, convenientes e projetados para atender às necessidades dos cidadãos (peça 65, p. 1).*

43. *Ademais, a OCDE destacou que (peça 65, p. 1, “Key Findings” – grifos nossos):*  
*uma política clara, coerente e eficaz de governo digital requer arranjos institucionais adequados para ser implementada de forma efetiva e eficiente;*

*para transformar digitalmente o setor público, o governo brasileiro deve priorizar um framework de política claro, com uma única visão impulsionando e liderando esse processo;*

*apesar da percepção de que as habilidades digitais devem ser prioridade, são necessárias iniciativas direcionadas para instigar uma cultura digital entre os formuladores de políticas e os tomadores de decisão. Também é necessária maior coordenação para otimizar os investimentos em TIC, seguindo normas e padrões da indústria, além de uma estratégia para o comissionamento de TIC que assegure a integração entre os diferentes setores e níveis de governo e envolva todas as partes interessadas nesse processo;*

*o Brasil tem se esforçado, ao longo dos últimos anos, para promover o desenvolvimento, o uso e o reuso das principais tecnologias habilitadoras digitais em todo o setor público;*

embora o Brasil tenha vários bons exemplos de abertura e de colaboração digital no setor público, ainda são necessários mais esforços em conjunto com a sociedade civil para impulsionar a criação de valor público e para criar uma cultura generalizada de compartilhamento e de reutilização de dados governamentais;

um framework e contexto sólidos para a prestação de serviços digitais permitirão ao governo brasileiro mudar de práticas de prestação de serviços centradas em instituições para se tornarem mais orientadas ao cidadão.

44. Além desse trabalho realizado pela OCDE, foram identificadas diversas propostas de modelos de maturidade em GovDados, a exemplo do Dama-DMBoK<sup>1</sup>, do Data Management Capability Assessment Model (DCAM)<sup>6</sup>, do Data Management Maturity (DMM) Model<sup>7</sup>, do IBM Data Governance Council Maturity Model<sup>8</sup>, do Data Governance Maturity Model (DGMM)<sup>9</sup>, do Stanford Data Governance Maturity Model<sup>10</sup> e do Gartner Enterprise Information Management (EIM)<sup>11</sup>. Também foi encontrado um framework recente, elaborado no Reino Unido, especificamente direcionado à avaliação do tema em governos, o Data Maturity Assessment (DMA) for Government<sup>12</sup>.

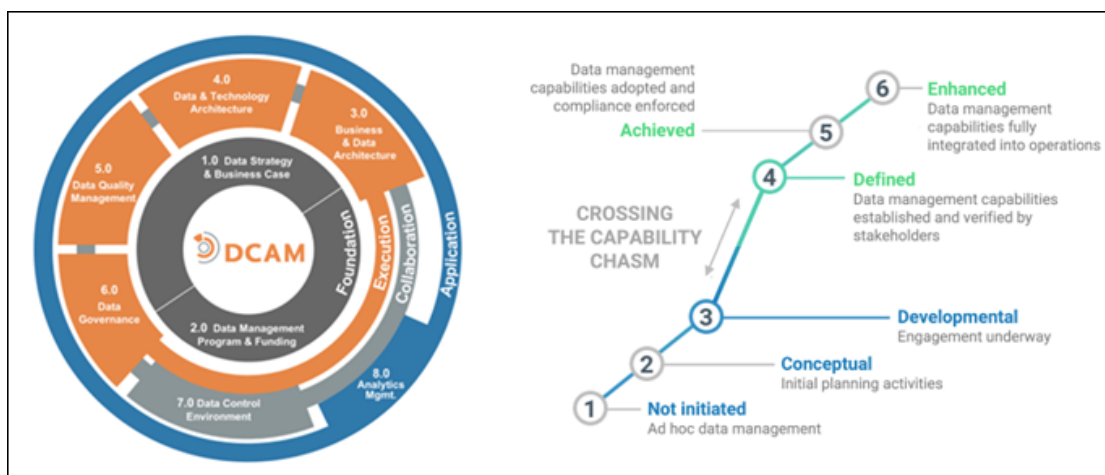
45. Para bem ilustrar essa multitude de modelos, basta citar um único artigo a respeito do tema que chega a listar nada menos do que treze frameworks diferentes, elaborados por entidades tão diversas como IBM, Gartner, Stanford, Oracle, TDWI, DataFlux, Open Universiteit Nederland, Ovaledege, Kalido, ISACA, DAMA International, EDM Council e ARMA International<sup>13</sup>.

46. De modo geral, esses modelos são estruturados em torno de dimensões (ou “categorias”, “componentes”, “diretrizes”, “áreas” etc.), as quais são, cada uma, subdivididas em estágios (ou “níveis”, “fases”, “marcos” etc.) sequenciais de maturidade. Há dimensões que se repetem em vários dos modelos, mas também há algumas que são previstas apenas em um ou alguns desses frameworks. A quantidade dos estágios varia entre os modelos (geralmente, entre quatro e seis), mas a ideia é a mesma: cada novo estágio representa um aumento incremental de maturidade sobre o estágio anterior.

47. Um dos modelos mais disseminados e aceitos internacionalmente é o proposto pela DAMA International, conhecido como Dama-DMBoK<sup>1</sup> e o qual, atualmente, está em sua segunda edição. Ele é estruturado em torno de onze áreas do conhecimento: Governança de Dados (central); Arquitetura de Dados; Modelagem e Projeto de Dados; Armazenamento de Dados e Operações; Segurança de Dados; Integração e Interoperabilidade; Gestão de Documentos e Conteúdo; Dados Mestres e de Referência; Armazém de Dados e Inteligência do Negócio (Data Warehousing and Business Intelligence – DW&BI); Gestão de Metadados; e Qualidade dos Dados (Figura 1).

48. O Dama-DMBoK<sup>1</sup>, ainda, discute temas atuais relacionados à área de GovDados em capítulos específicos, como é o caso de ética no tratamento de dados, big data e ciência de dados, avaliação de maturidade em gestão de dados, organização da gestão de dados e respectivos papéis e gestão das mudanças organizacionais. Relativamente à maturidade, esse modelo sugere a adoção de seis níveis: 0 (ausência de capacidade), 1 (inicial ou adhoc), 2 (repetível), 3 (definido), 4 (gerenciado) e 5 (otimizado, no qual se quantificam objetivos em busca da melhoria contínua).

49. A seu turno, o modelo DCAM<sup>16</sup>, proposto pelo EDM Council<sup>14</sup>, é composto por oito componentes centrais (Estratégia e Casos de Negócios de Gestão de Dados, Programa de Gestão de Dados, Arquitetura de Dados, Arquitetura Tecnológica, Gestão da Qualidade de Dados, Governança de Dados, Ambiente de Controle de Dados e Gestão de Análises de Dados [Analytics]), subdivididos em 38 capacidades e 136 subcapacidades (Figura 2), cada uma com sua própria descrição, objetivos, sugestões, perguntas de referência e artefatos associados e podendo evoluir ao longo de seis níveis (não iniciada, conceitual, em desenvolvimento, definida, alcançada e aprimorada).



**Figura 2 – Modelo DCAM (EDM Council) - 8 Componentes centrais.**

(Fonte: <https://edmcouncil.org/frameworks/dcam>)

50. Outro modelo bastante difundido, lançado em 2014, é o DMM<sup>17</sup>, do CMMI Institute, instituição que pertence, atualmente, à Information Systems Audit and Control Association (ISACA). Ele apresenta seis categorias (Estratégia de Gestão de Dados, Governança de Dados, Qualidade de Dados, Operações de Dados, Plataforma e Arquitetura e Processos de Suporte), subdivididas em 25 áreas de processo (Figura 3), cada qual podendo ser avaliada em cinco níveis de capacidade: 1 (executada), 2 (gerenciada), 3 (definida), 4 (mensurada) e 5 (otimizada).

<b>ESTRATÉGIA DE GESTÃO DE DADOS</b>	Estratégia de Gestão de Dados	<b>OPERAÇÕES DE DADOS</b>	Definição dos Requisitos dos Dados
	Comunicações		Gestão de ciclo de vida dos dados
	Função de Gestão de Dados		Gestão de Provedor
	Caso de Negócio		Abordagem Arquitetural
<b>GOVERNANÇA DE DADOS</b>	Financiamento do Programa	<b>PLATAFORMA E ARQUITETURA</b>	Padrões Arquiteturais
	Gestão de Governança		Plataforma de Gestão de Dados
	Glossário de Negócios		Integração de Dados
<b>QUALIDADE DE DADOS</b>	Gestão de Metadados		Dados Históricos, Arquivamento e Retenção
	Estratégia de Qualidade de Dados	<b>PROCESSOS DE SUPORTE</b>	Medição e Análise
	Perfil de Dados		Gerência de Processos
	Avaliação da Qualidade dos Dados		Garantia da Qualidade de Processo
	Limpeza de Dados		Gestão de Risco
			Gestão de Configuração

**Figura 3 – Modelo DMM (CMMI Institute) - 6 Categorias e 25 Áreas de processo.**

(Fonte: <https://pt.linkedin.com/pulse/vis%25C3%2530-dmm-data-management-maturity-model-parte-x-final-barbieri>)

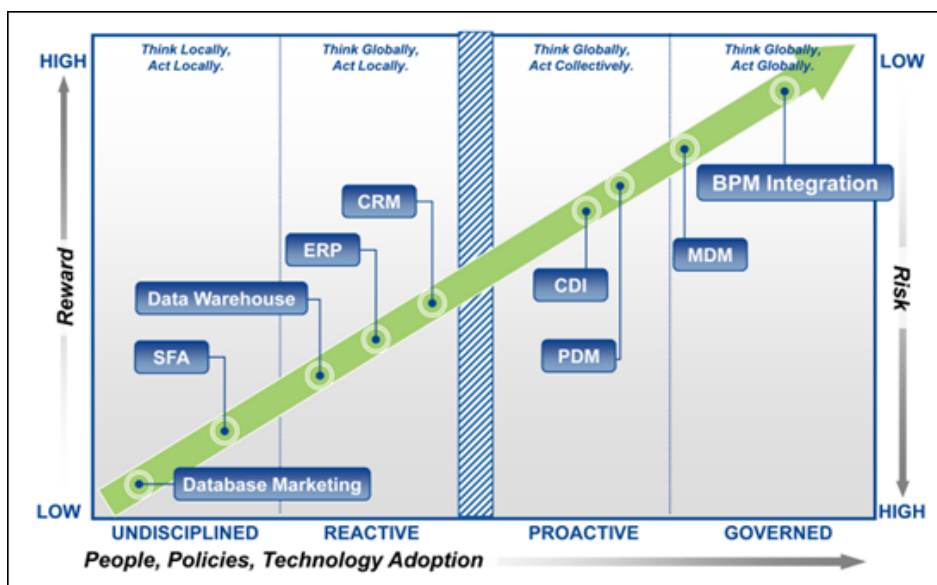
51. Esse modelo DMM é uma adaptação do CMM (Capability Maturity Model) e do CMMI (CMM Integration)<sup>15</sup>, originalmente criados para avaliar práticas relacionadas ao desenvolvimento de software pelo Software Engineering Institute (SEI), instituto constituído pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos (Department of Defense – DoD) junto à Universidade Carnegie-Mellon. Por isso, assim como seus predecessores, acaba sendo mais usado como um framework de avaliação (assessment) de processos e não tanto como um guia para implementação de governança e gestão de dados nas organizações. Em outras palavras, o DMM é mais usado por organizações que querem determinar em que nível se encontram em termos de gestão de dados, mas não oferece as melhores orientações sobre como evoluir nessa jornada.

52. A seu turno, o IBM Data Governance Council Maturity Model<sup>18</sup> envolve onze categorias (Estruturas e Consciência Organizacional; Curadoria de Dados; Políticas; Criação de Valor; Gestão de Riscos de Dados e Compliance; Segurança da Informação e Privacidade; Arquitetura de Dados; Gestão da Qualidade de Dados; Classificação e Metadados; Gestão do Ciclo de Vida de Informações; e Auditoria e Monitoração) [Figura 4] e cinco níveis de maturidade: 1 (inicial), 2 (gerenciado), 3 (definido), 4 (mensurado) e 5 (em otimização).

Category	Description	Category	Description
1 Organizational Structures & Awareness	Describes the level of mutual responsibility between business and IT, and recognition of the fiduciary responsibility to govern data at different levels of management.	7 Data Architecture	The architectural design of structured and unstructured data systems and applications that enable data availability and distribution to appropriate users.
2 Stewardship	Stewardship is a quality control discipline designed to ensure custodial care of data for asset enhancement, risk mitigation, and organizational control.	8 Data Quality Management	Methods to measure, improve, and certify the quality and integrity of production, test, and archival data.
3 Policy	Policy is the written articulation of desired organizational behavior.	9 Classification & Metadata	The methods and tools used to create common semantic definitions for business and IT terms, data models, types, and repositories. Metadata that bridge human and computer understanding.
4 Value Creation	The process by which data assets are qualified and quantified to enable the business to maximize the value created by data assets.	10 Information Lifecycle Management	A systematic policy-based approach to information collection, use, retention, and deletion.
5 Data Risk Management & Compliance	The methodology by which risks are identified, qualified, quantified, avoided, accepted, mitigated, or transferred out.	11 Audit Information, Logging & Reporting	The organizational processes for monitoring and measuring the data value, risks, and efficacy of governance.
6 Information Security & Privacy	Describes the policies, practices and controls used by an organization to mitigate risk and protect data assets.		

**Figura 4 – Modelo IBM Data Governance Council Maturity Model - 11 Categorias.**  
(Fonte: The IBM Data Governance Council Maturity Model<sup>18</sup>, p. 10)

53. Ademais, cita-se um framework mais voltado à implementação da GovDados em empresas, desenvolvido pela DataFlux<sup>16</sup>. Esse modelo, mais simples, é composto de apenas três componentes (Pessoas, Políticas e Adoção de Tecnologia), analisados ao longo de quatro estágios de maturidade: 1 (indisciplinada), 2 (reativa), 3 (proativa) e 4 (governada) [Figura 5].



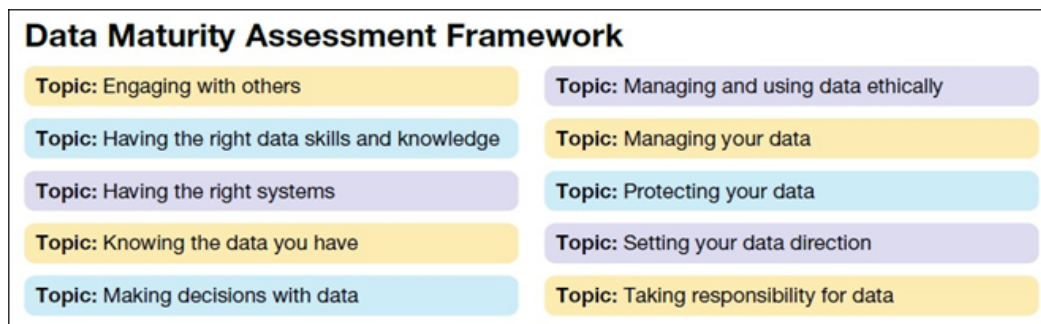
**Figura 5 – Modelo DataFlux - 3 Componentes e 4 estágios de maturidade.**  
(Fonte: The Data Governance Maturity Model<sup>16</sup>, p. 5)

54. Basicamente, esse framework, para cada um desses estágios, descreve os respectivos componentes e aponta os riscos aos quais a organização com aquela maturidade em GovDados está sujeita e as recompensas que receberia caso aumentasse sua capacidade. Além disso, traz seções contendo orientações práticas e ações que a organização deve realizar para viabilizar a progressão para o estágio seguinte.

55. Por fim, em virtude da sua especificidade, também vale trazer à baila o framework elaborado no Reino Unido para avaliação da implementação da GovDados por parte de governos e/ou organizações públicas, o Data Maturity Assessment (DMA)<sup>12</sup>. Ele é estruturado em dez tópicos (Engajando com outros atores; Detendo conhecimento e as habilidades de dados certas; Detendo os sistemas certos; Conhecendo os próprios dados; Tomando decisões baseadas em dados; Gerenciando e usando os dados de forma ética; Gerenciando os próprios dados; Protegendo os dados; Definindo uma direção para os dados; e Assumindo responsabilidade pelos dados), cada



um subdividido em subquestões (97, no total) [Figura 6], as quais são mensuradas em cinco níveis de maturidade: 1 (iniciando), 2 (emergindo), 3 (aprendendo), 4 (desenvolvendo) e 5 (dominando).



**Figura 6 – Modelo DMA for Government - 10 Tópicos e 97 subquestões.**  
(Fonte: Data Maturity Assessment for Government<sup>12</sup>, p. 10)

56. Após a pesquisa dos modelos existentes, buscou-se identificar índices ou indicadores relacionados à implementação da GovDados em nível governamental, de modo que fosse possível situar o Brasil no cenário internacional em relação ao tema, bem como, possivelmente, levantar boas práticas eventualmente em uso em outros países, as quais pudessem, então, de algum modo, ser aplicadas ou adaptadas ao nosso contexto.

57. Foram encontrados índices relativos a alguns aspectos específicos que tangenciam a GovDados, tais como a pesquisa E-Government Survey 2022 (peça 63), da Organização das Nações Unidas (ONU), a qual mede o nível de digitalização dos governos, e o indicador OURdata (Open-useful-reusable Government Data Index), da OCDE, que afere a abertura, o compartilhamento e o reuso de dados governamentais, relativo aos anos de 2017<sup>17</sup> e 2019<sup>18</sup>.

58. O referido relatório da ONU apresenta o E-Government Development Index (EGDI), que afere a capacidade dos governos nacionais de usar TICs para entregar serviços públicos. Ele deriva da média ponderada de três subíndices: i) Online Service Index – OSI (dados relacionados à entrega de serviços online, coletados por meio de uma pesquisa junto aos 193 Estados-Membros das Nações Unidas); ii) Human Capital Index – HCI (dados sobre capital humano, fornecidos, principalmente, pela United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – Unesco); e iii) Telecommunications Infrastructure Index – TII (dados da International Telecommunications Union [ITU] sobre a infraestrutura de telecomunicações do país).

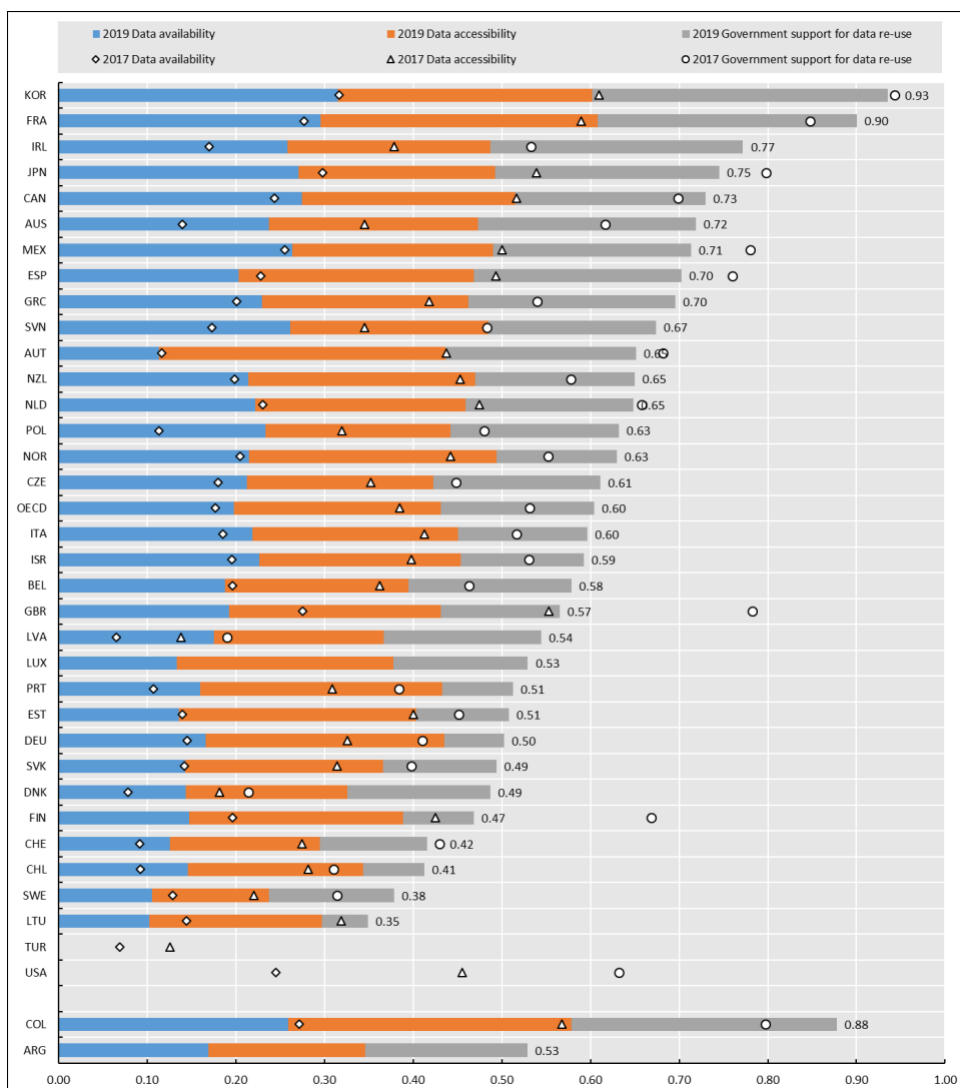
59. Em ordem crescente, os países são classificados em quatro categorias, cada uma dividida em quatro quartis: baixo (L1, L2, L3, LM), médio (M1, M2, M3, MH), alto (H1, H2, H3, HV) e muito alto (V1, V2, V3, VH). A Figura 7 apresenta o ranking dos países das Américas, incluindo o Brasil, nesse indicador. De 2020 para 2022, o País avançou da 54ª para a 49ª posição no ranking geral, estando, atualmente, inserido no primeiro quartil (V1) da categoria “muito alto”.

Country	Rating class	EGDI rank	Subregion	OSI value	HCI value	TII value	EGDI (2022)	EGDI (2020)
United States of America	VH	10	Northern America	0.9304	0.9276	0.8874	0.9151	0.9297
Canada	V2	32	Northern America	0.8504	0.9260	0.7770	0.8511	0.8420
Uruguay	V2	35	South America	0.7641	0.8980	0.8543	0.8388	0.8500
Chile	V2	36	South America	0.8280	0.8853	0.7999	0.8377	0.8259
Argentina	V2	41	South America	0.8089	0.9173	0.7332	0.8198	0.8279
Brazil	V1	49	South America	0.8964	0.7953	0.6814	0.7910	0.7677
Costa Rica	V1	56	Central America	0.6812	0.8593	0.7572	0.7659	0.7576
Peru	V1	59	South America	0.8099	0.8207	0.6267	0.7524	0.7083
Mexico	HV	62	Central America	0.8245	0.7874	0.6300	0.7473	0.7291
Grenada	HV	66	Caribbean	0.5507	0.8977	0.7348	0.7277	0.5812
Bahamas	HV	66	Caribbean	0.6214	0.7641	0.7976	0.7277	0.7017
Colombia	HV	70	South America	0.7418	0.7867	0.6498	0.7261	0.7164

**Figura 7 – Indicador EGDI (ONU) - Ranking dos países das Américas.**

(Fonte: E-Government Survey 2022 [peça 63, p. 97])

60. A seu turno, o indicador OURdata avalia três dimensões principais: a disponibilidade de dados governamentais, o quão acessíveis eles são e o suporte que o governo fornece para o reuso desses dados. O ranking dos países da OCDE nas avaliações realizadas nos anos de 2019 e 2017 está na Figura 8 (que não inclui o Brasil, visto que este ainda está em processo de inclusão no bloco).



**Figura 8 – OURdata Index 2017 e 2019 (OCDE).**

(Fonte: OECD OURdata Index 2019<sup>18</sup>, p. 20)

61. Existe, entretanto, um mapeamento que inclui o Brasil, feito pelo Digital Trade & Data Governance Hub<sup>19</sup>, da Universidade George Washington. Trata-se do Global Data Governance Mapping Project (peça 64), cujo relatório avalia os governos dos países em relação a seis atributos de GovDados: 1) Estratégico (há visão ou plano para diferentes tipos de dados na economia e na política?); 2) Normatização (há um regime legal em torno dos diferentes tipos e/ou usos dos dados?); 3) Responsabilidade (são consideradas implicações éticas, de confiança e relativas aos direitos humanos?); 4) Estrutural (transformações orientadas a dados podem levar à alteração de estruturas institucionais?); 5) Participação (a população participa e influi, efetivamente, nas atividades governamentais?); e 6) Internacional (há interação junto a outros países ou participação em fóruns internacionais sobre o assunto?).

62. Nesse ranking, com 70 países, vê-se que o Brasil está posicionado logo acima do Canadá (Figura 9), o qual, por sua vez, encontra-se na quinta posição entre os países da OCDE (Figura 8).

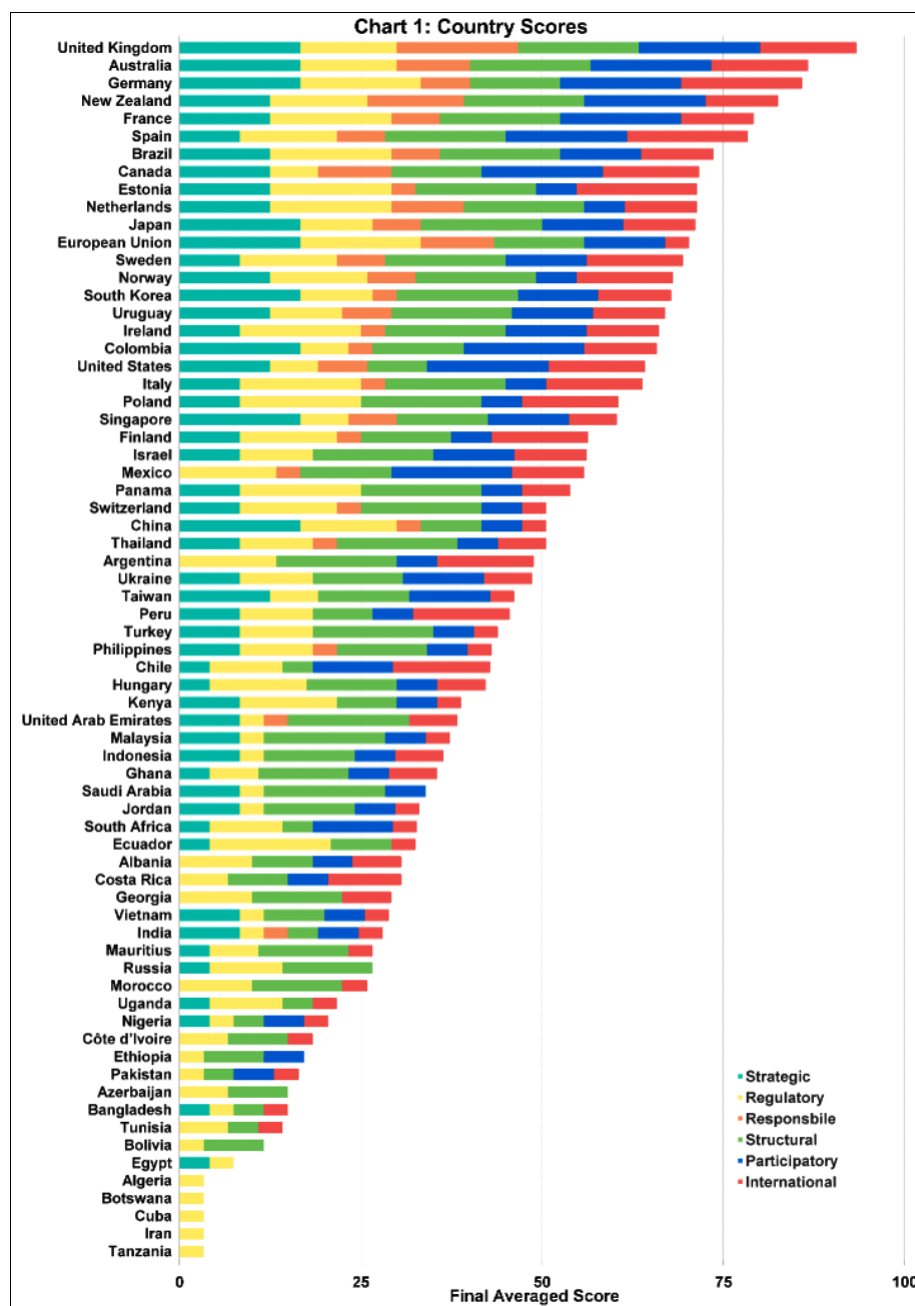


Figura 9 – Global Data Governance Mapping Project 2022.

*(Fonte: Global Data Governance Mapping Project [peça 64, p. 18])*

63. *Por fim, também foi identificado um abrangente relatório, o World Development Report 2021 (peça 75), elaborado pelo Banco Mundial, o qual defende a importância da GovDados para um país e sugere uma trajetória de implementação de diferentes iniciativas a nível nacional, passando por aspectos como instituições, infraestrutura, políticas, leis e regulamentos.*

**Análise**

64. *Assim, pode-se concluir que a evolução do Brasil no cenário internacional de governo digital e de GovDados está em curso, tendo conquistado avanços significativos, bem como o reconhecimento de organizações internacionais renomadas. Entretanto, mesmo com esses avanços, ainda há desafios a serem superados, a exemplo da necessidade de aprofundamento da colaboração e do processo de abertura digital e da reorientação de práticas de prestação de serviços para focarem nos cidadãos e não nas instituições.*

65. *Além disso, a implementação de políticas efetivas de governo digital e a solidificação de uma visão unificada para o processo de transformação digital são cruciais para maximizar os benefícios dessa jornada. O compromisso contínuo com essas melhorias tem não apenas o potencial de solidificar a posição do Brasil como um dos líderes em inovação governamental, mas, também, de garantir que os serviços e as políticas públicas atendam de forma cada vez mais eficaz às necessidades dos cidadãos.*



### 3. GovDados no âmbito de grandes transformações em curso na APF

66. Alguns projetos de transformação digital necessitam ou se beneficiam de uma maior maturidade no uso e na gestão de dados na APF e, assim, de modelos de GovDados. Neste capítulo, discute-se a relação entre os principais projetos em curso no Brasil e a GovDados.

#### **Plataforma de Cidadania Digital (PCD)**

67. Recentemente, a PCD teve sua denominação alterada para plataforma de serviços do Governo Federal (Gov.br), a qual tem como objetivo principal facilitar a interação entre governo e sociedade, oferecendo aos cidadãos um canal para contribuições de sugestões, críticas e opiniões sobre questões de interesse público e promovendo a prestação de serviços públicos digitais diretamente aos cidadãos.

68. Em um cenário em que se incentiva a participação dos cidadãos na elaboração e na avaliação de políticas públicas, a qualidade e a integridade dos dados disponíveis na plataforma Gov.br se tornam fundamentais, já que uma GovDados bem estabelecida atuará para assegurar que as informações compartilhadas sejam precisas e confiáveis e estejam protegidas contra acessos não autorizados, garantindo, assim, que os cidadãos possam confiar nas informações disponibilizadas.

69. A GovDados também ajuda a promover a transparência na gestão das informações públicas. Isso não apenas torna a plataforma Gov.br mais eficiente na disseminação de informações e na obtenção de retorno (feedback) dos cidadãos, mas, também, fortalece a responsabilidade do governo quanto à utilização desses dados para tomar decisões mais bem informadas.

#### **Estratégia de Governo Digital (EGD) 2020-2023**

70. O Decreto 10.332/2020 instituiu a EGD para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da APF. Por meio do Decreto 11.260/2022, o exercício de 2023 foi incluído, passando a estratégia a ser denominada EGD 2020-2023.

71. A EGD desempenha papel crucial na GovDados no âmbito da APF, pois define diretrizes e metas para a transformação digital do governo, promovendo a transparência e a eficiência na gestão pública e fortalecendo a GovDados. Ademais, ela orienta a padronização de processos, a segurança da informação, a transparência, a coleta e a análise de dados, bem como o cumprimento das regulamentações de proteção de dados pessoais, contribuindo para uma administração pública mais eficaz e confiável.

72. Dentre as ações propostas na EGD, segundo informações coletadas do site do governo federal, algumas já teriam sido concluídas, enquanto outras ainda constam como pendentes de conclusão, conforme resumido na Tabela 2.

**Tabela 2 – Situação das iniciativas da EGD 2020-2023.**

(Fonte: elaboração própria, a partir das informações em <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020>>)

Objetivo	Iniciativas	Situação <sup>20</sup>
5 - Plataformas e ferramentas compartilhadas	<p>Iniciativa 5.1. Implementar meios de pagamentos digitais para, no mínimo, trinta por cento dos serviços públicos digitais que envolvam cobrança, até 2022.</p> <p>Iniciativa 5.2. Disponibilizar caixa postal do cidadão, que contemplará os requisitos do domicílio eletrônico, nos termos do disposto na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, até 2023.</p>	Em andamento
6 - Serviços públicos integrados	Iniciativa 6.1. Interoperar os sistemas do Governo federal, de forma que, no mínimo, seiscentos serviços públicos disponham de preenchimento automático de informações relacionadas ao CBC, ao CNPJ e ao CEP, até 2022.	6.1 e 6.4 concluídas; 6.2 em andamento

	<i>Iniciativa 6.2. Ampliar para vinte a quantidade de atributos no cadastro base do cidadão até 2023.</i>  <i>Iniciativa 6.4. Estabelecer barramento de interoperabilidade dos sistemas do Governo federal, até 2020, de forma a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais compartilhem os dados.</i>	
7 - Políticas públicas baseadas em dados e evidências	<i>Iniciativa 7.1. Produzir quarenta novos painéis gerenciais de avaliação e monitoramento de políticas públicas, até 2022.</i>  <i>Iniciativa 7.2. Catalogar, no mínimo, as trezentas principais bases de dados do Governo federal, até 2022.</i>  <i>Iniciativa 7.3. Disponibilizar o mapa de empresas no Brasil, até 2020.</i>	7.1 e 7.3 concluídas; 7.2 em andamento
10 - Implementação da LGPD no âmbito do Governo federal	<i>Iniciativa 10.1. Estabelecer método de adequação e conformidade dos órgãos com os requisitos da LGPD, até 2020.</i>  <i>Iniciativa 10.2. Estabelecer plataforma de gestão da privacidade e uso dos dados pessoais do cidadão, até 2020.</i>	10.1 concluída; 10.2 em andamento
15 - Governo como plataforma para novos negócios	<i>Iniciativa 15.1. Disponibilizar, no mínimo, vinte novos serviços interoperáveis que interessem às empresas e às organizações até 2023.</i>	Em andamento

73. Desse modo, a equipe de fiscalização encaminhou ao CCGD o Ofício 534/2023 – TCU/AudTI (peça 47), solicitando informações adicionais que pudessem evidenciar a execução das atividades que constam no site como concluídas ou que, pelos prazos indicados, já deveriam estar nessa condição. Em resposta, a SGD encaminhou as Notas Técnicas SEI 37823/2023/MGI (peça 56) e SEI 37997/2023/MGI (peça 58), além de outros documentos (peças 54-55; 57 e 59-61).

74. Resumidamente, a SGD informou que “em relação à Iniciativa 10.1, destaca-se que foi concluída em 31/12/2020, conforme anexamos aos autos o Termo de Fechamento da Iniciativa 10.1 (SEI-MGI37752125) em atenção ao pedido da AudTI” (peça 56, p. 1).

75. E concluiu dizendo que (peça 56, p. 1-2):

*em relação à iniciativa 10.2, informamos que se encontra em tratativas finais a contratação do Serviços Federal de Processamento de Dados (SERPRO) para implementação da plataforma de gestão de privacidade [e que] (...) atualmente, estão sendo discutidos dois (2) roadmaps iniciais a serem formalizados com o SERPRO, para posterior definição de cronograma.*

76. O documento de fechamento da iniciativa aponta que o item 10.1 foi cumprido e que as informações estariam disponibilizadas no endereço eletrônico <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/guias-operacionais-para-adequacao-a-lei-geral-de-protecao-de-dados-pessoais-lgpd>> (peça 57). No entanto, em consulta a esse endereço, foi solicitada autenticação de usuário, o que impede a consulta às referidas informações que conteriam as evidências do cumprimento desse item da EGD.

77. Em relação à iniciativa 6.1, a SGD informou que, durante a execução do projeto, foram realizados três ciclos de diagnóstico e pactuação do Conecta gov.br nos planos de transformação digital. Em 2020, o CBC foi disponibilizado. Em 2021, foram disponibilizadas as APIs “Certidão de Quitação Eleitoral”, “Certidão de Antecedentes Criminais”, CEP e CNPJ. E, em 2022, foram disponibilizadas as APIs “Pessoa com Deficiência”, “Faixa de Renda de Grupo Familiar”, “Certidão Negativa de Débitos”, “Situação Militar” e “Validação Biométrica”, entre outras (peça 58, p. 1).

78. O órgão aduziu, em relação à iniciativa 6.2, que “o projeto inicial sobre a base integradora do CBC não teve continuidade em virtude da complexidade do projeto e de outras prioridades estabelecidas” e que “pretende-se descontinuar o projeto dos moldes do [CBC]” (peça 58, p. 2).

79. *Em relação à iniciativa 6.4, a SGD informou que esse barramento não é o e-Ping, mas, sim, o Conecta gov.br, e que (peça 58, p. 3):*

*O gerenciamento de acesso às APIs foi contratado em 2021 junto ao Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). Esse gerenciador, que é o barramento de interoperabilidade dos sistemas do Governo Federal, fornece maior controle na administração do acesso às APIs e auxilia a desburocratização da gestão e rastreabilidade do acesso a dados. O barramento permite o compartilhamento de dados de forma segura. Até o presente momento, temos 31 conjuntos de dados disponíveis no gerenciador de APIs.*

80. *Em relação à iniciativa 7.1, a SGD informou ter realizado levantamento de dados junto aos órgãos integrantes do Sisp com vistas a coletar informações sobre painéis gerenciais de avaliação e monitoramento de políticas públicas produzidos no período de vigência da EGD 2020-2022 e que teriam sido identificados 188 painéis gerenciais, com os detalhamentos e respectivos links (peça 59).*

81. *No entanto, identificou que boa parte dos links que remeteriam aos painéis não estava funcionando. Ademais, muitos dos endereços eletrônicos continham informações de tokenização que seriam de difícil acesso para cidadãos interessados em acompanhar as políticas públicas dos variados órgãos. Há, também, o fato de que, ao que tudo indica, a iniciativa ter sido comandada pelos órgãos sem influência direta da SGD. E, por fim, não há um espaço digital centralizado de fácil consulta e localização pelos cidadãos que estejam interessados em acompanhar esses painéis.*

82. *A iniciativa 7.3 também consta como concluída na página de acompanhamento da EGD, mas a SGD não apresentou evidências e nem relatou a situação dessa ação.*

83. *Em relação à iniciativa 5.1, há uma planilha anexa à peça 61, registrada como item não digitalizável, contendo uma relação de órgãos supostamente integrados ao PAGTESOURO. Porém, não há explicações adicionais sobre o tema e nem evidências robustas dessa integração.*

84. *Em relação à iniciativa 5.2, a SGD informou que “foram feitos estudos de soluções de outros países e desenho de requisitos [e que, no momento, estão] realizando tratativas com potenciais fornecedores para a contratação do desenvolvimento da solução” (peça 58, p. 6, parágrafo 53).*

85. *Em relação à iniciativa 15.1, o órgão mencionou que “está apurando, junto com as empresas públicas, quais são os serviços interoperáveis que foram disponibilizados durante à [EGD]”, evidenciando que não se trata de ação gerenciada ou coordenada pela SGD, mas por iniciativa dos próprios órgãos (peça 58, p. 6, parágrafo 47).*

### Conclusão

86. *Embora a SGD venha atuando de maneira adequada na maioria das situações, é possível identificar indícios de lacunas na gestão e no acompanhamento das iniciativas da EGD. A resposta ao ofício indica que muitas das metas da EGD que a SGD considerou como cumpridas no período, em especial as iniciativas relativas aos painéis (7.1) e aos serviços interoperáveis (15.1), foram ou estão sendo executadas diretamente pelos órgãos, sem gestão ou intervenção do órgão central, o que demonstra falta de coordenação das ações.*

87. *A SGD também não demonstrou acompanhar de maneira próxima as demais ações da EGD e, desse modo, a consecução dos objetivos da estratégia pode ficar sob risco. Embora o planejamento não deva ser fixo, a fim de permitir ajustes de percurso, o acompanhamento da EGD não é registrado e acompanhado de modo a possibilitar essa reflexão interna sobre a revisão dos planos.*

88. *Assim, ficou evidenciada a ausência de uma gestão mais robusta e de uma coordenação centralizada, que garanta que todas as iniciativas sejam acompanhadas, documentadas e*

*cumpridas de maneira eficaz, pois a falta desses elementos pode resultar em atrasos, desperdício de recursos e, em última análise, na incapacidade de atender às necessidades e às expectativas dos cidadãos. Cumpre destacar que as metas de interoperabilidade, embora formalmente constem como cumpridas, não retratam a realidade dos órgãos e entidades da APF, os quais, de modo geral, ainda apresentam baixos índices de compartilhamento de dados. Sobre esses pontos, a unidade apresentou o seguinte esclarecimento, em sede de comentários do gestor (peça 73, p. 4):*

*Cabe ressaltar que, em relação aos serviços interoperáveis a serem disponibilizados para consumo pela iniciativa privada, está sendo desenvolvida uma plataforma para facilitar seu provimento, especificamente nos casos em que há dados pessoais envolvidos. Esta plataforma permitirá que o cidadão titular dos dados a serem compartilhados, exerça total controle sobre o processo, podendo consentir ou negar a disponibilização dos dados, bem como acompanhar no aplicativo Gov.br quando e quais dados foram acessados. Esta plataforma deve ser implantada de forma gradativa no decorrer do ano de 2024. Por outro lado, o compartilhamento de dados não pessoais para fora do governo é atendido em grande parte pela política de dados abertos do Governo Federal, atualmente liderada pela Controladoria-Geral da União (CGU).*

*(...)*

*embora o conceito previsto no Decreto n.º 10.046, de 9 de outubro de 2019, sobre o Cadastro Base do Cidadão (CBC) ser tratado como uma base integradora, essa definição foi descontinuada e não será mais implementada no formato originalmente previsto no Decreto (com decisões tomadas pelo Comitê Central de Governança de Dados - CCGD, integrando Receita com INSS, etc). Porém, é importante destacar no relatório, que permanece a importância de se definir uma fonte de dados autorizativa e sem ambiguidade para pessoas físicas dentro da Administração Pública, missão que continua na SGD, mas agora seguindo outra estratégia de atuação, por meio do projeto da Carteira de Identidade Nacional, que visa integrar e qualificar os dados cadastrais básicos do cidadão (com cartórios, Ministério da Saúde, institutos de identificação dos estados, etc). Além de se manter a ideia de definir um Registro de Referência sobre esses dados, que será instituído pelo CCGD.*

89. *Apesar dos importantes esclarecimentos apresentados pela SGD, é importante frisar que o que se questionou nesse tópico não foi propriamente o mérito e a qualidade das atividades executadas em cada item, mas a forma utilizada pela unidade para apresentar essas informações à sociedade em seu portal público, dando conta que algumas ações estariam sendo executadas por ela, enquanto que, na verdade, se trata de um conjunto de iniciativas de diversos órgãos, com projetos em que a secretaria não tem gestão ativa. Além disso e mais importante do que os problemas na apresentação da informação, questiona-se o fato de que a SGD ter indicado que metas da EGD tinham sido cumpridas sem que isso tenha impactado, na prática, na melhoria significativa da interoperabilidade, pois os problemas persistem. Assim, apesar dos esclarecimentos, permanece a questão em aberto.*

#### ***Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)***

90. *O Decreto 9.319/2018 (Apêndice E, item 15), que estabeleceu a E-Digital, visa a tornar o governo federal mais eficiente e acessível, com o compartilhamento de dados como um dos seus pilares centrais. Esse compartilhamento requer uma GovDados robusta, abrangendo padrões de interoperabilidade, segurança cibernética e regulamentos de privacidade. A transparência e a responsabilização são essenciais para garantir a confiança dos cidadãos e, aliadas à E-Digital, buscar uma administração pública mais moderna e eficaz.*

#### ***Dados abertos, transparência e privacidade dos dados***

91. *A Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação [LAI] – Apêndice E, item 2) estabeleceu um marco na transparência do setor público brasileiro, obrigando órgãos e entidades a assegurarem uma gestão mais transparente das informações, aliada à proteção de dados, bem como a observarem as restrições de acesso a informações sigilosas e pessoais. Em complemento, o*



*Decreto 8.777/2016 (Apêndice E, item 10) instituiu a Política de Dados Abertos (PDA) do Poder Executivo federal, com o intuito de promover a cultura de transparência, de incentivar o acesso e o intercâmbio de dados abertos entre os órgãos e destes com o público em geral e de alavancar a inovação e o controle social.*

92. *No que concerne à proteção de dados, a Lei 13.709/2018 (LGPD – Apêndice E, item 5) surgiu com a missão principal de salvaguardar os direitos fundamentais de privacidade e proteção de dados pessoais ao estipular normas claras sobre o tratamento desses dados, baseadas em princípios como segurança, prevenção e boa-fé, além de enfatizar que o tratamento por entidades públicas deve sempre buscar o interesse público. Adicionalmente, os Decretos 10.046/2019 (Apêndice E, item 18) e 10.332/2020 (EGD 2020-2023 – Apêndice E, item 20) aprimoraram e atualizaram os regramentos sobre compartilhamento de dados, estabelecendo, entre outras coisas, as garantias de sigilo, de confidencialidade e de segurança na troca de informações entre órgãos públicos.*

93. *A evolução legislativa brasileira refletiu a crescente importância e o reconhecimento da necessidade de uma robusta GovDados no setor público. Tais normativos não apenas buscaram promover mais transparência e democratizar o acesso às informações, mas, também, estabeleceram diretrizes claras para a proteção, a integridade e a confidencialidade dos dados, buscando assegurar a ética e a segurança como características do respectivo tratamento e compartilhamento.*

94. *Nesse contexto, a GovDados emergiu como pilar fundamental para conciliar o acesso mais aberto e transparente às informações públicas com a garantia de direitos fundamentais relativos à privacidade, assumindo papel central quanto à modernização e à eficácia da APF.*

#### **Inteligência Artificial (IA)**

95. *A IA tem grande potencial para transformar serviços públicos, como saúde, educação e segurança, a partir da automatização de tarefas e da análise de grandes quantidades de dados para permitir a tomada de decisões mais bem informadas. Entretanto, a efetividade da IA nesse contexto depende de uma GovDados mais robusta, com ênfase na transparência e na segurança. Os cidadãos devem ser capazes de entender como os seus dados são utilizados e, também, de confiar na ética da IA. Assim, mesmo que a IA prometa inovações no setor público, é crucial garantir a privacidade, a segurança e a proteção dos direitos dos cidadãos por meio de uma GovDados mais responsável.*

96. *Além disso, a segurança dos dados é crítica para proteger as informações sensíveis dos cidadãos contra violações e ataques cibernéticos. A GovDados deve estabelecer padrões rígidos de segurança para garantir que a IA seja usada para o benefício público sem comprometer a integridade dos dados. Assim, a integração da IA na prestação de serviços públicos é uma tendência promissora, mas requer uma GovDados sólida e responsável para equilibrar a inovação com a privacidade e a segurança dos cidadãos. Uma abordagem cuidadosa e ética é essencial para maximizar os benefícios da IA no setor público, enquanto se protege os direitos e interesses dos cidadãos.*

#### 4. Principais riscos e vulnerabilidades da APF relacionados à GovDados

97. Este capítulo tem por objetivo responder à primeira questão do levantamento: **quais são os principais riscos, para a APF, associados ao uso e à gestão de dados que justificariam a adoção de um modelo de GovDados adequado?** (Apêndice H, QST-1).

98. Para responder essa questão, foram utilizadas diversas fontes de informação, entre elas as respostas aos questionários e as atas das entrevistas (peças 36-44), as respostas aos ofícios enviados à SGD, ao CCGD e à CGU (peças 18-23 e 34-35), além de outros materiais de estudo. Maiores detalhes podem ser encontrados no Apêndice C.

#### **Riscos e vulnerabilidades associados ao uso e à gestão de dados pela APF**

99. A equipe de fiscalização realizou estudos, participou de entrevistas com gestores de variados órgãos públicos, analisou respostas aos questionários aplicados e aos ofícios, além de ter consultado publicações teóricas sobre os riscos e as vulnerabilidades aos quais as organizações estão sujeitas em face de problemas no uso e na gestão de dados, sempre procurando considerar o contexto específico dos órgãos e entidades públicos, em especial aqueles da APF.

100. A Tabela 3 sintetiza os principais riscos associados à falta de uma estratégia de GovDados, apurados em decorrência deste levantamento:

**Tabela 3 – Principais riscos associados ao uso e à gestão de dados pela APF.**

(Fonte: elaboração própria, com base no Dama-DMBoK<sup>1</sup>, em entrevistas e em respostas a ofícios e questionários)

Assunto	Descrição do risco
Ineficiência na gestão	A falta de uma abordagem unificada para coletar, armazenar, gerir e descartar dados pode levar à redundância, à inconsistência e à incompatibilidade de informações entre diferentes órgãos e setores do governo. Isso prejudica as tomadas de decisões e pode resultar na alocação ineficiente de recursos e esforços.
Falta de transparência	A ausência de uma plataforma ou diretriz centralizada para disponibilizar dados abertos pode comprometer a transparência do governo perante a sociedade. A disponibilidade limitada de informações públicas pode criar desconfiança e levar a especulações sobre possíveis irregularidades.
Dificuldades em políticas públicas	A falta de acesso a dados precisos e atualizados pode prejudicar o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas eficientes. A formulação de estratégias baseadas em informações desatualizadas, incompletas ou de baixa qualidade pode gerar resultados insatisfatórios e dificultar o seu monitoramento.
Segurança da informação	Ao tratarem cada vez mais dados para execução de suas atividades, os órgãos do governo podem estar mais vulneráveis a violações de segurança e a ataques cibernéticos, em especial a vazamentos de dados. A falta de controle centralizado sobre a segurança dos dados pode abrir brechas para invasões, vazamentos de informações sensíveis e comprometimento da infraestrutura tecnológica.
Desconformidades legais ou regulatórias	A ausência de uma estratégia de GovDados aumenta o risco de a organização desrespeitar obrigações legais ou regulatórias, o que a sujeita a potenciais problemas legais, multas e danos à sua imagem/reputação.
Desperdício de	A inexistência de um sistema integrado de GovDados pode levar a gastos

<i>Assunto</i>	<i>Descrição do risco</i>
<i>recursos</i>	<i>desnecessários ou inadequados com a aquisição de sistemas redundantes e/ou incompatíveis. Além disso, sem a gestão eficaz dos dados, podem ocorrer custos elevados relacionados à manutenção e à atualização de bases de dados desorganizadas ou de baixa qualidade.</i>
<i>Problemas de interoperabilidade</i>	<i>A falta de padronização e de compatibilidade dos formatos de dados utilizados pelos órgãos públicos pode dificultar a interoperabilidade entre seus respectivos sistemas, prejudicando as trocas de informações e a integração de serviços entre os diferentes setores e organizações.</i>
<i>Tomadas de decisão inadequadas</i>	<i>Sem acesso a dados confiáveis, atualizados e de boa qualidade, as decisões podem ser tomadas com base em conjecturas e suposições ou mesmo em dados errados/ incompletos/desatualizados, o que pode levar a escolhas inadequadas/ineficientes e a consequências indesejáveis.</i>
<i>Inibição da inovação</i>	<i>A falta de uma cultura de dados pode dificultar ou retardar a adoção de tecnologias inovadoras e de métodos de análise mais avançados. A ausência de dados bem-estruturados e disponíveis pode prejudicar ou mesmo impedir o desenvolvimento de soluções mais eficientes e mais bem orientadas a resolver os problemas do cidadão.</i>
<i>Privacidade de dados</i>	<i>Devido à ausência ou à implementação inadequada de um framework de GovDados, podem ocorrer acessos não autorizados ou vazamentos de dados, sobretudo sensíveis, levando à exposição indevida de dados confidenciais/pessoais, segredos comerciais ou outras informações, causando a perda de confiança da sociedade no governo e sujeitando a organização a responsabilidades legais, multas e danos à reputação.</i>

## 5. Macroestrutura nacional de GovDados

101. A macroestrutura de governança compreende as leis, normativos e dispositivos legais, além das estruturas, atores e papéis desempenhados pelos diversos órgãos e entidades de um sistema. No caso específico da GovDados, não existe, no Brasil, uma estrutura formalmente estabelecida por dispositivos ou normativos legais com essa finalidade. Atualmente, o que se tem é um conjunto de normativos esparsos que atuam em uma estrutura descentralizada, a qual foi sendo criada ao longo dos anos, em razão da própria natureza dos órgãos envolvidos.

102. Assim, a fim de se detectar os principais papéis, atores e estruturas de GovDados, incluindo aspectos legais, foi necessário coletar o arcabouço jurídico-normativo relacionado ao tema, além de entrevistar atores que, de uma maneira ou de outra, atuam para fomentar a GovDados na APF. Dessa maneira, foi realizada uma reunião inicial com a SGD e foram enviados ofícios para entidades-chave (SGD, CGU, CCGD), a fim de se entender e ilustrar o atual modelo instituído no País. O resultado da consolidação dessas informações é apresentado neste capítulo.

### Arcabouço normativo da GovDados no Brasil

103. A equipe de fiscalização pesquisou e solicitou à SGD informações acerca do arcabouço legal atualmente existente sobre GovDados, tendo apurado que, no Brasil e no governo federal, o assunto não é tratado de forma sistematizada, mas, sim, por meio de diversos documentos e normativos esparsos. O resultado dessa compilação está acostado no **Apêndice E**.

### Estrutura, papéis e atores de GovDados na APF

104. A equipe de fiscalização questionou a SGD sobre a atual estrutura de GovDados da APF e foi informada, em 7/8/2023, que aquela unidade pretendia publicar uma série de cartilhas sobre o tema, razão pela qual foi dito que “a Cartilha volume 2 que trata de Ecossistema de Governança de Dados do Poder Executivo Federal trará [essa] resposta” (peça 20, p. 2).

105. De fato, pouco mais de um mês após essa resposta, ainda durante a elaboração deste relatório, a equipe de fiscalização tomou conhecimento da publicação, em 11/9/2023, do segundo volume dessa série, intitulado “Ecossistema de Dados do Poder Executivo Federal”<sup>21</sup>. No documento, o órgão relacionou as entidades supramencionadas (ANPD, SGD, CGU, CCGD), além do próprio TCU, como parte do referido ecossistema (peça 33, p. 15-20).

106. A cartilha justificou as respectivas inclusões da seguinte forma (peça 33, p. 16-19):

**ANPD:** possui atribuições relacionadas à proteção de dados pessoais e à privacidade, devendo, sobretudo, fiscalizar o cumprimento da Lei 13.709/2018 (LGPD) e aplicar suas penalidades no caso de não observância. Também tem por funções elaborar diretrizes para regulamentar o tratamento de dados pessoais, orientar e divulgar a LGPD para que a população tenha conhecimento das políticas de proteção aos dados, das práticas e dos direitos sobre os dados, bem como estimular o entendimento das normas pelas instituições que fazem uso dos dados e informações pessoais;

**SGD:** atua como elo entre os órgãos e as diferentes estruturas do governo no que tange à GovDados, a fim de quebrar silos de dados e gerar valor para o cidadão no fornecimento de serviços públicos;

**CCGD:** foi instituído pelo art. 16 do Decreto 10.046/2019, tendo como uma de suas competências prestar consultoria à APF sobre questões relativas a políticas e diretrizes de GovDados, quando provocado pela SGD, que o preside;

107. **CGU:** órgão central nas políticas de transparência e de dados abertos do governo federal, responsável por coordenar e monitorar o respectivo esforço de abertura (Decreto 8.777/2016, art. 5º) e por gerir o Portal de Dados Abertos (dados.gov.br). Também tem papel importante na harmonização da Lei 12.527/2011 (LAI) com a Lei 13.709/2018 (LGPD).



108. *A inclusão do próprio Tribunal teria sido feita pela SGD pelo fato de este “desempenha[r] um papel importante na garantia da transparência, eficiência e responsabilidade na gestão dos dados e recursos públicos” (peça 33, p. 20). Sem embargo, faz-se uma ressalva acerca dessa inclusão, por duas razões: i) o TCU não integra o Poder Executivo federal; e ii) a atuação do órgão de controle não o torna corresponsável pelas políticas públicas que incentiva e fiscaliza, pois isso iria de encontro à sua necessária independência. No mais, de fato, o TCU definirá, por meio deste trabalho, uma estratégia para acompanhar e fomentar o desenvolvimento da GovDados na APF nos próximos anos.*

109. *Diante da resposta ao ofício e das informações encontradas na cartilha, verifica-se que não existe, ainda, uma estrutura central formalizada por meio de normas e diplomas legais sobre GovDados, definindo estruturas e papéis dos órgãos que atuam no tema em razão da sua natureza e área de atuação, como é o caso da própria SGD, do CCGD, da CGU e da ANPD. Dessa forma, pode-se concluir que a estrutura atual de GovDados na APF é composta por um emaranhado de diplomas esparsos e é coordenada por alguns órgãos governantes superiores (OGS), os quais orientam os órgãos sob suas esferas de jurisdição acerca de questões técnicas, culturais e legais/normativas, específicas ou não sobre GovDados.*

110. *Além disso, cumpre destacar que as definições de papéis e responsabilidades, bem como a coordenação das atuações entre esses órgãos, ainda não possuem uma regulamentação centralizada, o que torna difícil avaliar a adequabilidade dessa estrutura aos objetivos de GovDados.*

111. *Apesar disso, a SGD informou que (peça 21, p. 2, item “3.C”):*

*Atualmente a APF já possui uma estrutura com papéis e responsabilidade definidos em algum grau. A exemplo dos controladores, operadores e encarregados de dados trazidos pela LGPD, o gestor de segurança da informação, definido na Política Nacional de Segurança da Informação (Decreto 9.637/2018), além do gestor e do recebedor de dados definido pelo Decreto de governança do compartilhamento de dados (decreto 10.046/2019). A Autoridade [de] Monitoramento da Lei de Acesso à Informação para responsabilidades relacionadas à dados abertos [CGU]. No entanto, como acima mencionado, o assunto[.] que está em constante evolução e aprimoramento[.] necessita de alinhamento de papéis para que as áreas de gestão de dados funcionem de forma mais harmônica. Por isso, os estudos sobre a publicação de uma política.*

112. *Assim, ao que tudo indica, a previsão é de que os atuais órgãos centrais que compõem o chamado “ecossistema” de GovDados continuem agindo individualmente nas suas respectivas áreas de atuação, sem uma abordagem centralizada. Segundo a SGD, cada um de seus órgãos jurisdicionados “continuará com a sua autonomia para avaliar seu estágio atual e definir ações para o amadurecimento da [GovDados], considerando suas peculiaridades de cultura, capacidade institucional, capacidade operacional, contexto político-administrativo etc.” (peça 21, p. 2, item “4.B”), inferindo-se, então, que aquela unidade atue mais como indutora ou fomentadora do que como regulamentadora ou implementadora.*

113. *Desse modo, em razão do exposto e a fim de conhecer melhor a atuação de cada um desses atores, a equipe de auditoria, além da SGD e do CCGD, também manteve contato direto com gestores da CGU, por meio de ofício, e do CNJ, por meio de reunião técnica. Este último não foi mencionado pela SGD, uma vez que faz parte da estrutura de outro poder (Judiciário). À equipe, porém, também interessava conhecer a atuação do CNJ, tendo em vista que este possui, em relação aos tribunais e demais órgãos judiciais, as mesmas funções normativa, fomentadora e coordenadora que a SGD detém em relação aos órgãos do Sisp.*

***Atuação dos órgãos centrais***

**Secretaria de Governo Digital (SGD)**

114. A SGD é encarregada de definir diretrizes e normas para a governança e compartilhamento de dados entre os órgãos e entidades integrantes do SISP, instituído pelo Decreto 7.579/2011 (Apêndice E, item 8). Além disso, a SGD é responsável por promover a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda)<sup>22</sup>, melhorando a GovDados.

115. Essas atribuições estão previstas no art. 22 do Decreto 11.437/2023 (Apêndice E, item 23), o qual estabelece as competências da SGD, entre elas a de “formular e coordenar a implementação da [EGD]” e a de “atuar como órgão central do Sisp” (incisos I e III), além de outras funções de articulação e governança.

116. Nesse contexto, a SGD desempenha papel essencial na construção de um governo mais eficiente, transparente e orientado por dados, visando a oferecer melhores serviços públicos e tomadas de decisão embasadas em informações sólidas.

117. A atuação da SGD na GovDados é crucial não apenas para a APF, mas, também, para o avanço dos processos de digitalização e de transformação do setor público como um todo. Ao contribuir para o aprimoramento da qualidade e da gestão dos dados governamentais, a SGD fomenta a construção de uma administração mais moderna e alinhada com as expectativas dos cidadãos, promovendo maior transparência e eficiência aos processos governamentais e fortalecendo a base para inovações futuras no campo da administração pública digital.

118. A seguir, estão relacionadas as principais iniciativas da SGD relativas a GovDados.

#### Formulário de autodiagnóstico aplicado em 2022

119. Em 2022, a SGD aplicou a diversas unidades integrantes do Sisp um questionário, denominado formulário de autodiagnóstico<sup>23</sup>, por meio do qual avaliava diversas questões relativas à TIC, como: contratações, aquisições, recursos tecnológicos, recursos humanos e, também, GovDados. O formulário completo encontra-se acostado à peça 24.

120. Dentro do escopo deste levantamento, cujo objetivo foi conhecer a situação da GovDados na APF, as respostas a esse questionário propiciaram relevante diagnóstico situacional (Apêndice K).

121. Desse modo, esta equipe selecionou do questionário as perguntas relacionadas a GovDados e, após, categorizou-as nos seguintes grupos temáticos: a) estruturas de GovDados; b) uso de tecnologias; c) compartilhamento de dados; d) gestão, qualidade e análise de dados; e) privacidade e proteção de dados; e f) publicações e normatização. A análise dos dados dessa pesquisa foi anexada, em formato de planilha, como item não digitalizável (peça 32).

122. Em relação às “estruturas de GovDados”, a pesquisa revelou a necessidade de os órgãos estabelecerem unidades promotoras da GovDados, a exemplo de escritórios de GovDados. Além disso, são poucos os órgãos que instituíram um comitê de GovDados atuante, capaz de trabalhar na elaboração de estatutos ou diretrizes sobre o tema para definir papéis, atores e responsabilidades.

123. Ainda sobre o tema, mas adentrando também a questão de “publicações e normatização”, as respostas apontaram para a necessidade de intensificação da publicação de padrões e normas por parte dos órgãos participantes. A disponibilidade de documentos diversos relacionados à GovDados (e.g. guias, metodologias, normativos, políticas, diretrizes) pode facilitar a adoção de boas práticas, promover a consistência e a interoperabilidade, além de fornecer orientações claras aos usuários e manipuladores dos dados. O desenvolvimento dessas áreas pode contribuir para uma GovDados mais robusta e eficiente na administração pública.

124. A pesquisa mostrou, ainda, que, relativamente ao tema “uso de tecnologias”, há espaço para avanços na adoção de tecnologias que simplifiquem e agilizem os serviços públicos, promovendo mais eficiência e segurança no contexto da GovDados. A ampliação do uso do Login

Único, a implementação da validação biométrica, a dispensa de assinaturas físicas e o uso de níveis gradativos de identidade são aspectos que podem ser explorados para impulsionar a transformação digital e melhorar a experiência dos cidadãos nas suas interações com os serviços públicos.

125. Sobre o tema “compartilhamento de dados”, os órgãos mencionaram que desejariam obter informações custodiadas por outros, mas 71% deles afirmaram não conseguir. Além disso, menos da metade dos respondentes (49,8%) possui catálogo de dados, os quais, certamente, facilitariam essas trocas de informações e seriam elemento crucial para o atingimento de níveis mais elevados de maturidade de dados (metadados).

126. Ademais, 47% dos órgãos relataram saber do interesse de outros órgãos pelos seus dados, o que indica haver grande demanda por um modelo de compartilhamento de informações entre as diferentes organizações da APF. Em relação ao interesse por parte de empresas privadas, menos órgãos informaram ter conhecimento de tal demanda, mas, ainda assim, número razoável de organizações (31) alegou receber solicitações nesse sentido.

127. Assim, as respostas indicaram a necessidade de se avançar no compartilhamento de dados e na adoção de tecnologias e processos mais adequados. A promoção da cultura de compartilhamento de dados e o desenvolvimento de mecanismos de interoperabilidade mais eficientes são aspectos-chave para impulsionar o compartilhamento de dados e fortalecer a GovDados na APF.

128. Em relação ao tema “gestão, análise e qualidade dos dados”, observou-se que o mapeamento de eventos relativos ao consumo de serviços ainda não é prática comum, resultando em falta de clareza sobre quais dados são mais relevantes para a prestação de serviços governamentais. Além disso, a mensuração do valor/custo financeiro dos dados e a gestão do ciclo de vida dos dados ainda carecem de adoção generalizada, o que representa um desafio para a extração de valor das informações disponíveis e a segurança dos dados sensíveis.

129. Em contraste, alguns órgãos disseram já adotar análise de dados, assim como técnicas de Business Intelligence (BI), para melhorar processos e serviços. No entanto, a implantação de iniciativas de análises avançadas (analytics) não é prevalente. A disponibilidade de treinamentos para profissionais trabalharem com dados é relatada em parte dos órgãos, embora nem todos ofereçam esse tipo de capacitação. Além disso, a existência de um repositório centralizado de dados é adotada por alguns órgãos, mas ainda não é uma prática amplamente disseminada.

130. O desenvolvimento dessas áreas pode contribuir para uma GovDados mais robusta e eficiente na APF, ao mesmo tempo em que é encorajador notar que algumas iniciativas de análise de dados e de capacitação já estão em andamento, indicando potencial para melhorias no futuro.

131. No tocante à questão de “privacidade e proteção de dados”, o questionário mostrou que, apesar de parte dos órgãos relatar a existência de procedimentos padronizados para o tratamento de dados pessoais e/ou protegidos por sigilo, essa não é uma prática universal, bem como que a abordagem de requisitos de privacidade em projetos de TI (privacy by default), apesar de adotada por parte dos órgãos, também, não é uma prática generalizada. Além disso, parcela significativa dos órgãos afirmou não possuir uma Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais.

132. Parte dos órgãos informou manter GTs para tratar assuntos relacionados à privacidade e à proteção de dados, porém essa, também, não é uma prática dominante. Embora a maioria dos órgãos tenha dito que possui tais grupos (ou estruturas equivalentes), nem sempre estes são atuantes, de modo que a regularidade dos encontros e a presença dos membros nas reuniões do GT variam bastante, com alguns órgãos relatando uma atuação regular, enquanto outros indicaram não haver essa constância.

133. A falta de uniformidade na implementação dessas medidas ressalta a necessidade de uma abordagem mais consistente e abrangente em relação à proteção de dados pessoais no setor público. A criação e o fortalecimento de diretrizes e regulamentos claros podem ajudar a garantir a conformidade com a legislação de proteção de dados e a promover uma cultura de privacidade sólida e efetiva dentro dos órgãos governamentais, assegurando a proteção adequada das informações sensíveis dos cidadãos.

134. Em conclusão, os resultados do questionário de autoavaliação indicaram que os órgãos do Sisp, atualmente, encontram-se em um estágio embrionário em GovDados, revelando a existência de desafios significativos nessa área. Embora alguns órgãos já tenham adotado políticas e práticas relacionadas à gestão de dados, à privacidade e à proteção de dados, as organizações da APF, de modo geral, ainda carecem de uniformidade e da adoção generalizada dessas medidas.

Piloto para autoavaliação da maturidade com base em estudo em mais de dezesseis fontes, inclusive do Reino Unido

135. Além do referido formulário de autodiagnóstico<sup>23</sup>, a SGD informou que pretende aplicar a três órgãos do Sisp integrantes do CCGD (MEC, AGU e MGI), a título de projeto piloto, outro questionário em forma de autoavaliação, este específico sobre GovDados (peça 21, p. 6). Posteriormente, essa autoavaliação deverá ser estendida aos demais órgãos do Sisp.

136. O questionário, que seria levemente modificado para atender às necessidades da APF, teria como base o framework de maturidade de dados publicado pelo governo do Reino Unido, denominado Data Maturity Assessment (DMA) for Government<sup>12</sup>, o qual é dividido em dez tópicos e temas de GovDados, cada um contendo diversos quesitos que são avaliados de acordo com níveis de maturidade de 1 a 5 (Figura 10).

**Topic: Engaging with others**

ID	Row summary	Theme	Level 1: Beginning	Level 2: Emerging	Level 3: Learning	Level 4: Developing	Level 5: Mastering
4	Sharing data as part of strategy.	Culture	Sees data sharing as an administrative task. Senior leaders do not hold responsibility or accountability for successful sharing.	Sees data sharing primarily as task, not as strategy. Beginning to become more open to data sharing in some pockets of the organisation.	Sees data sharing as strategy not task. Has more open attitudes to data sharing.	Beginning to see limited data sharing as a strategic priority. Beginning to define structures of responsibility and accountability for ensuring successful data sharing.	Includes data sharing in strategic priorities. Senior leaders take responsibility and hold accountability for ensuring successful data sharing. These structures are enforced and communicated consistently.

**Figura 10 – Framework DMA<sup>12</sup> - Exemplo de quesito avaliado de acordo com o nível de maturidade.**

(Fonte: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1143860/Data\\_Maturity\\_Assessment\\_for\\_Government\\_-\\_FINAL\\_PDF.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1143860/Data_Maturity_Assessment_for_Government_-_FINAL_PDF.pdf), pág. 14)

137. Após se autoavaliar, o gestor poderia tomar providências com vistas a evoluir para um nível de maturidade mais elevado. Além do modelo, está sendo desenvolvida uma caixa de ferramentas (toolkit) para fornecer aos órgãos instrumentos de apoio na evolução das respectivas maturidades em dados. A expectativa é que esse modelo de maturidade seja lançado até o final do ano, acompanhado das ferramentas automatizadas em questão.

138. O modelo de maturidade será usado como ferramenta de avaliação anual, permitindo que cada órgão acompanhe a sua respectiva evolução e identifique as áreas que ainda precisam ser melhoradas. O objetivo é buscar o aprimoramento constante da GovDados. No entanto, não haverá um valor (score) único com a finalidade de permitir a comparação entre os



*órgãos/entidades, pretendendo-se apenas que cada unidade busque se autoavaliar e se aprimorar por conta própria.*

#### Roadmap para evolução

139. *Após a autoavaliação em GovDados, de acordo com a aplicação de questionário adaptado do framework do Reino Unido, a SGD pretende elaborar documentos que permitam que órgãos não só conheçam o seu nível de maturidade, mas também possam evoluir para estágios mais avançados, por meio de um roadmap para evolução.*

140. *Como dito anteriormente, a ideia da SGD não é criar um índice geral para comparar unidades ou órgãos, mas permitir que as entidades envolvidas possam avaliar a sua evolução na medida em que for possível dentro dos seus recursos técnicos e humanos. O roadmap é pensado, então, como uma caixa de ferramentas (toolkit) para se atingir níveis de maturidade mais elevados em GovDados.*

#### Elaboração de decreto para regulamentar a GovDados

141. *A unidade pretende fazer publicar, no segundo semestre de 2023, um decreto para regulamentar a GovDados no âmbito do Sisp, com normas que deverão ser observadas pelos órgãos integrantes do sistema. Inicialmente, a ideia é que o decreto contenha princípios gerais e normas estruturantes sobre o tema GovDados (peça 21, p. 4).*

#### Presidência e acompanhamento do CCGD

142. *Por determinação regulamentar, a SGD preside o CCGD, desempenhando importante papel de coordenação e ativamente participando de fóruns e debates relevantes sobre o tema.*

#### Conecta gov.br e compartilhamento de dados

143. *A SGD administra o programa Conecta gov.br, que visa à digitalização de serviços e simplificação de tarefas para o cidadão, como emissão de passaportes, utilizando APIs para compartilhamento automático de informações. Até 2023, o programa contabilizou 400 milhões de transações em 149 unidades aderentes, sendo considerado um sucesso em compartilhamento de dados entre entidades do Poder Executivo federal.*

144. *Contudo, a SGD observou que nem todos os compartilhamentos seguem esse padrão, identificando ausência de uniformidade em processos bilaterais entre órgãos – assunto que será tratado em novos regulamentos a serem publicados no decorrer de 2024. Adicionalmente, no que diz respeito ao compartilhamento de dados pessoais com o setor privado, a SGD desenvolveu solução técnica e está concluindo um arcabouço regulatório que permitirá a realização desta atividade com pleno controle do cidadão titular dos dados envolvidos, garantindo, dessa forma, a proteção e a segurança das informações.*

#### Cartilhas de GovDados

145. *Em 2022, a SGD lançou a Cartilha de GovDados com o objetivo de fortalecer a cultura de dados em instituições federais. O material será dividido em cinco volumes, dos quais os dois primeiros já foram publicados, tratando de conceitos introdutórios e do ecossistema de GovDados do Poder Executivo federal. Os próximos volumes abordarão papéis e responsabilidades, plataformas de governança e ações práticas para a implementação de programas. A iniciativa é valorizada pela sua relevância, preenchendo uma lacuna legislativa e normativa no Brasil, e fornecendo informações cruciais para aprimorar a maturidade de dados na APF.*

#### Realização de eventos para difundir a cultura de dados

146. *A SGD tem trabalhado ativamente para difundir a cultura de dados no âmbito público, através de iniciativas como a Semana de Dados, em parceria com a CGU, e o Fórum de GovDados.*

147. Lançado em dezembro de 2022, este fórum visa criar uma rede na Administração Pública para intercâmbio de experiências sobre GovDados, especialmente no Poder Executivo federal. Em suas quatro reuniões realizadas em seu primeiro ano de existência, temas sobre GovDados foram debatidos e, no terceiro encontro, foi apresentado o framework britânico adaptado como proposta de adoção pela SGD. A “Cartilha de Governança de Dados” (peça 62) foi lançada na primeira sessão. Diversos órgãos e entidades, como CGU, AGU, Aneel, STN, BB e Petrobras, participaram das discussões do fórum. As duas primeiras reuniões foram realizadas na plataforma Teams e as demais foram transmitidas no YouTube para servidores da APF em geral.

#### **Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**

148. O CNJ tem empreendido esforços para promover a GovDados no Poder Judiciário. Entre suas iniciativas, destacam-se o “Prêmio CNJ de Qualidade”, criado em 2019 para incentivar a qualificação de dados entre 91 tribunais, e a melhoria das bases de dados, DataJud e Codex, que passaram por procedimentos de verificação de integridade. Contudo, o conselho ainda está em fase inicial de governança e a principal estratégia adotada tem sido a Resolução 370/2021, que estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD) para 2021-2026. Esta estratégia objetiva modernizar o Judiciário por meio da tecnologia, com foco em governança, sistemas de informação, infraestrutura tecnológica e segurança da informação.

149. Comparativamente à atuação da SGD no âmbito do Poder Executivo, as ações do CNJ ainda são mais contidas, porém, importantes. Atualmente, o CNJ planeja criar uma unidade dedicada à GovDados e desenvolver normas regulatórias. Há também um projeto de lei em análise (PL 2.342/2022) que visa criar cargos e funções comissionadas, reforçando a transformação digital no Poder Judiciário. A entidade ainda compartilha dados por meio de iniciativas, como o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP) e sistemas como InfoJud, RenaJud e SisbaJud. O CNJ reconhece a necessidade de equilibrar o compartilhamento de dados com a privacidade e trabalha para definir papéis e responsabilidades nesta área.

#### **Comitê Central de Governança de Dados (CCGD)**

150. O CCGD foi instituído pelo Decreto 10.046/2019 (Apêndice E, item 18) com o propósito central de estabelecer diretrizes para a governança e o compartilhamento de dados no âmbito da APF. Com um corpo integrado por variadas entidades e órgãos, tem atuado como fórum técnico, realizando reuniões e emitindo resoluções que vão desde diretrizes sobre compartilhamento de dados até a implementação da LGPD na APF.

151. Uma das principais inovações trazidas pelo CCGD é a criação dos registros de referência. Estes registros, estabelecidos em diferentes resoluções, têm o objetivo de identificar fontes de dados padronizadas e autorizativas para conjuntos de dados estratégicos para a Administração Pública, garantindo assim sua consistência, transparência e segurança jurídica. Além disso, visando aprimorar a gestão de dados, o Comitê trabalha na estruturação de um subcomitê técnico e em iniciativas de capacitação, como seminários e workshops.

152. No entanto, desafios persistem em sua trajetória. O projeto do CBC, por exemplo, foi interrompido devido à sua complexidade e a outras prioridades e novo decreto que a SGD pretende publicar sobre GovDados deve descontinuar o CBC. Ademais, apesar de sua atuação ampla, o CCGD entende que não possui competência explícita para realizar o monitoramento de conformidade com políticas e regulações de GovDados, indicando um espaço para avanços futuros. Ademais, a expectativa é que, com a nova política de GovDados a ser incluída no decreto a ser publicado em breve, haja definição mais clara de diretrizes, papéis e responsabilidades, fortalecendo ainda mais a estratégia de governança digital no País, a própria atuação do CCGD e a estruturação da GovDados nos órgãos e entidades da APF.

### **Controladoria-Geral da União (CGU)**

153. A CGU tem demonstrado um envolvimento ativo na promoção e integração da GovDados na APF. A entidade marcou sua presença tanto no CCGD quanto no Subcomitê Técnico, consolidando sua posição como uma peça-chave no diálogo interinstitucional sobre o tema. Durante 2023, a CGU tomou a iniciativa de realizar diversos encontros com órgãos e entidades públicas, buscando uma troca de experiências e práticas em gestão de dados, uma demonstração clara de seu esforço para se alinhar e promover melhores práticas no setor.

154. Apesar de seu envolvimento e das iniciativas já em curso, a CGU reconhece que a GovDados ainda não é integralmente avaliada em seus processos de auditoria. A unidade tampouco possui trabalhos em curso ou realizados com o objetivo de avaliar a maturidade de dados entre seus jurisdicionados e ainda não elaborou diretrizes ou cartilhas para as unidades sobre o tema.

155. Porém, há sinais claros de evolução: a CGU está em fase preliminar de levantamento para uma avaliação abrangente sobre o tema e tem dialogado intensamente com outras entidades, como a Diretoria de Infraestrutura de Dados da SGD, visando fortalecer e aprimorar suas práticas.

156. Além disso, há diversas ações e projetos em desenvolvimento que mostram a determinação da CGU em impulsionar a GovDados. Entre essas ações, destaca-se a proposta de elaboração de uma Política Nacional de Governança de Dados (no âmbito do CCGD), que tem como objetivo principal incentivar órgãos da APF a adotarem programas internos no tema. Outra iniciativa muito importante é sobre a criação de um catálogo unificado de dados do Poder Executivo, que tem por objetivo inventariar as bases de todas as unidades do Sisp, o que fortaleceria sobremaneira a GovDados pelo poder de compartilhamento de informação que essa ação poderia gerar, além de criar uma sinergia entre as demandas interorganizacionais e a política de Dados Abertos do governo.

157. A organização também realiza alguns eventos para disseminar uma cultura de dados na APF, como a primeira “Semana de Dados”, realizada entre os dias 26 e 29/9/2023, que reuniu um elenco de especialistas e líderes estratégicos para refletir sobre o cenário da GovDados no contexto brasileiro e internacional. Essas ações sinalizam um caminho promissor para o fortalecimento da GovDados na APF.

### **Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD)**

158. A ANPD é o órgão federal do Brasil encarregado de garantir a aplicação da LGPD. Estabelecida pela Lei 13.709/2018 (Apêndice E, item 5), a ANPD iniciou suas operações em 28 de janeiro de 2020. Suas principais responsabilidades incluem zelar pela proteção de dados pessoais, regular e fiscalizar a conformidade com a LGPD, promover a defesa dos direitos dos titulares de dados, entre outras atribuições. A estrutura da ANPD é composta por um Conselho Diretor, um Comitê de Segurança da Informação e um Comitê de Fiscalização, garantindo sua autonomia e independência frente a outros órgãos governamentais.

159. Em 2022, a ANPD tomou medidas significativas para guiar a aplicação da LGPD, como a publicação da Resolução CD/ANPD 2, que regulamentou o tratamento de dados por pequenas empresas, e lançou diretrizes para o tratamento de dados pelo setor público, com foco especial em contextos eleitorais. Ela enfatizou a importância do princípio de “privacy by default”, assegurando que as organizações devem oferecer proteção de dados como padrão e que os usuários não sejam forçados a sacrificar privacidade por funcionalidade.

160. No ano de 2023, a ANPD permaneceu proativa, estabelecendo o Comitê de Governança Digital e publicando o Regulamento de Dosimetria e Aplicação de Sanções Administrativas. A Autoridade também esclareceu que a LGPD não se aplica ao tratamento de

*dados de indivíduos falecidos e forneceu orientações adicionais para o cenário eleitoral. Parcerias com entidades como o Serpro e a DrumWave foram formadas para avaliar a conformidade do tratamento de dados em vários setores. Assim, a ANPD reforça sua posição como órgão essencial na salvaguarda e promoção dos direitos de proteção de dados no Brasil.*

#### **Análise**

161. *Inicialmente, é preciso destacar as excelentes iniciativas que a SGD tem tomado para fomentar a cultura de dados na APF, como a realização em 2022 do autodiagnóstico em governança de TI, que incluiu a GovDados, os estudos para implementação de um modelo de avaliação de maturidade de dados, utilizando o framework do Reino Unido (DMA<sup>12</sup>), a implantação do Conecta gov.br, as propostas para publicação de um decreto regulamentador sobre o tema na APF, a elaboração de um roadmap para promover a evolução dos órgãos vinculados ao Sisp para níveis mais altos de maturidade de dados e a publicação das cartilhas (peça 62). Essas iniciativas podem contribuir e muito para disseminar a cultura de dados na APF e o estabelecimento de modelos de GovDados.*

162. *Também pode-se citar as boas ações do CCGD, dentro do seu papel consultivo, de promover o desenvolvimento dos registros de referência e na criação do subcomitê técnico para estudos e normatização sobre temas importantes da GovDados, além da realização de seminários, reuniões e workshops para divulgar a questão no âmbito da APF.*

163. *Por seu turno, embora a GovDados ainda não seja parte integral de suas atividades de auditoria, a CGU participa de comitês e iniciativas relacionadas à gestão de dados, como a criação de uma Política Nacional de GovDados e de um catálogo unificado de dados para a APF. Além disso, a CGU está envolvida na organização de eventos e estudos para promover a conscientização e o desenvolvimento de modelos de GovDados. Embora ainda não tenha um modelo ou framework de GovDados próprio, a CGU possui políticas e diretrizes específicas para áreas que lidam com dados e utiliza ferramentas para garantir mais transparência pública, bem como a governança sobre os dados externos usados em auditorias.*

164. *Já a ANPD desempenha um papel fundamental na regulamentação, orientação e fiscalização da LGPD no Brasil. Em 2022 e 2023, a ANPD emitiu resoluções, orientações específicas para o contexto eleitoral e avaliou a conformidade de políticas de privacidade, com destaque para a importância da privacidade por padrão. Além disso, estabeleceu comitês, publicou regulamentos, esclareceu a não aplicação da LGPD em casos específicos e promoveu a discussão sobre a divulgação de dados pessoais em situações de interesse público. A ANPD demonstra um compromisso constante em orientar e regular o cumprimento da LGPD no Brasil, promovendo a conscientização e a conformidade com as diretrizes de proteção de dados pessoais.*

165. *No entanto, há que se reconhecer que, apesar das boas iniciativas, os órgãos que atuam como centrais no tema GovDados no Brasil atuam de maneira fragmentada e sem articulação institucional, dependendo de ações isoladas dos bons gestores que atuam na área. Ademais, não há um regramento unificado que trata de competências e atribuições, deixando um vácuo legislativo em que as instituições não sabem os limites de suas atuações. O regramento sobre o tema, previsto para ser feito por decreto, pode atenuar essa questão no âmbito dos órgãos integrantes do Sisp. Apesar disso, não se pretende adotar um modelo top-down centralizado, pois a ideia é garantir autonomia aos órgãos jurisdicionados para verificarem qual melhor modelo atende às suas necessidades, o que é positivo, mas pode gerar problemas de coordenação ou dificuldades na implementação, se não houver uma figura central atuando para garantir a integridade do modelo.*



## 6. Panorama geral da GovDados na APF

166. A equipe de fiscalização realizou reuniões com nove órgãos públicos, de todos os poderes, e que se encontravam em variados graus de maturidade de dados, a fim de traçar um panorama da situação da GovDados na APF, e conhecer as iniciativas, ações e modelos já implementados até o momento, bem como os resultados e as dificuldades encontradas nesse processo, que poderiam servir de aprendizado para as demais entidades federais. Maiores detalhes sobre as informações apresentadas nesse capítulo podem ser encontrados no **Apêndice D**.

### Reuniões e questionários

167. As reuniões aconteceram entre os dias 14 e 17/8, sendo algumas realizadas de maneira presencial na sede do TCU em Brasília e outras via aplicativo Microsoft Teams. Além disso, cada um dos órgãos participantes foi convidado a responder um questionário contendo 51 perguntas antes das reuniões, a fim de retratar a sua particular situação no âmbito do tema GovDados (peça 25).

168. Os órgãos que participaram das entrevistas foram (em ordem cronológica das reuniões): Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Câmara dos Deputados (CD), Banco do Brasil (BB), Ministério da Saúde (MS), Senado Federal (SF), Ministério da Educação e Cultura (MEC), Banco Central do Brasil (BCB) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A escolha foi orientada por questões de disponibilidade de agenda durante a fase de execução da fiscalização, além do interesse de escolher órgãos que estavam em diferentes níveis de maturidade em dados.

169. A Tabela 4 apresenta as conclusões obtidas a partir das reuniões e da aplicação dos questionários.

**Tabela 4 – Conclusões obtidas a partir das reuniões e da aplicação dos questionários.**  
(Fonte: elaboração própria)

<u>Órgão</u>	<u>Conclusões</u>	<u>Peça</u>
Aneel	A Aneel demonstra um avançado grau de maturidade em GovDados, evidenciado pela implementação de uma política específica, criação de um escritório de governança e definição clara de papéis. Apesar dessa maturidade, há desafios contínuos, como a gestão de dados legados e a integração entre bases de dados. Recentemente, um novo sistema foi lançado para facilitar o recebimento de dados externos, e a colaboração dos curadores de dados e alinhamento estratégico são vistos como cruciais para o progresso contínuo da GovDados na instituição.	36
CD	A CD começou a investir na GovDados, tomando iniciativas como alfabetização digital, criação de catálogos de dados e foco na qualidade da informação. A necessidade de conformidade com a LGPD e a colaboração com outros órgãos trouxeram à tona a importância da integração e da abertura de dados. Assim, a CD está empenhada em melhorar a gestão de seus dados e em capacitar e conscientizar seus usuários e gestores sobre a relevância da GovDados, o que indica um caminho para o aumento da maturidade no futuro.	42
BB	O BB está em uma fase intermediária de implementação da GovDados, tendo já selecionado um framework e iniciado a aplicação de suas diretrizes. Embora tenha demonstrado compromisso em evoluir na área, com a instauração de diversos mecanismos e ações, como a criação de um escritório de governança e a implementação de um data lake desde 2019, ainda enfrenta desafios, como a consolidação de uma cultura data driven e a integração entre os departamentos. Mesmo com estratégias anuais e capacitação de equipes, a transformação da cultura organizacional e alinhamento estrutural são áreas que ainda necessitam de atenção.	44
MS	O MS está em um estágio inicial de implementação da GovDados. Embora estejam cientes da importância da GovDados e estejam trabalhando em um levantamento e uma estratégia para os próximos anos, ainda não possuem uma estrutura formal de GovDados. No entanto, estão empenhados em melhorar a qualidade e o compartilhamento dos dados. Há a intenção	40

<u>Órgão</u>	<u>Conclusões</u>	<u>Peça</u>
	<i>de se mover para definir papéis, escrever uma portaria para definir a política e começar a envolver as áreas. Há planos para usar ferramentas para rastrear metadados e catalogar dados. Apesar disso, ainda não há um planejamento para que todas essas informações entrem efetivamente em uso e ainda não há GovDados institucionalizada.</i>	
SF	<i>O SF está em um estágio inicial de implementação da GovDados. Embora estejam cientes da importância da GovDados e estejam trabalhando em um levantamento e estratégia para os próximos anos, ainda não possuem uma estrutura formal de GovDados, dedicando atenção especial aos dados do Portal do Senado.</i>	43
MEC	<i>O MEC está em um estágio inicial de maturidade em GovDados. Embora já existam iniciativas e estruturas voltadas para a GovDados, ainda há muito a ser desenvolvido e implementado. No entanto, a participação em comitês e subcomitês de GovDados e a busca por parcerias indicam um compromisso em avançar nessa área. Além disso, o MEC está trabalhando para melhorar os processos de GovDados e escolheu o Dama-DMBoK<sup>1</sup> como modelo a ser implementado.</i>	39
BCB	<i>O BCB se destaca pela sua avançada maturidade em GovDados, refletida na elaboração de normativos específicos, desenvolvimento de um framework próprio e de ferramentas e na cuidadosa catalogação das suas bases de dados. Além disso, a instituição investiu na designação de agentes de curadoria, garantindo que cada base de dados tenha uma gestão dedicada e eficaz. A existência de um Comitê de Governança da Informação evidencia um comprometimento institucional com a integridade e a padronização das informações, especialmente nas interações com atores externos. Em um contexto de constante evolução tecnológica e normativa, o BCB se mantém em uma busca contínua pelo aperfeiçoamento de seu modelo de governança e pela consolidação de políticas informativas sólidas e consistentes.</i>	38
STN	<i>A STN está em um estágio intermediário na implementação de GovDados. Embora tenham estabelecido uma estrutura de governança e um arcabouço jurídico de apoio, ainda enfrentam desafios, como a falta de um catálogo de dados e a dependência do escritório de GovDados. Além disso, embora tenham desenvolvido projetos pilotos e um glossário de termos de negócio, ainda carecem de indicadores de performance e enfrentam obstáculos como a necessidade de mudança cultural e a superação de silos de dados.</i> <i>A STN está determinada a alinhar sua GovDados aos objetivos estratégicos, buscando tornar-se uma organização orientada a dados, mas ainda precisa superar desafios, incluindo questões de recursos humanos e a persistente cultura de silos. A organização move-se na direção correta, mas há um trabalho considerável pela frente para alcançar uma maturidade plena em GovDados.</i>	37

### **Análise**

170. Após realizar a série de reuniões com diversos órgãos, foi possível perceber que a GovDados na APF está em diferentes estágios de maturidade em diferentes órgãos e que todos os órgãos enfrentam desafios específicos, como: dificuldade de integração de bases de dados, resistências decorrentes da cultura organizacional e definição de papéis e responsabilidades sobre GovDados. No entanto, é importante ressaltar que a maturidade em GovDados é um processo contínuo e em constante evolução, e todos os órgãos têm o compromisso de aprimorar suas práticas e processos no futuro.

171. Assim, em unidades em que os dados sejam vistos como um valor e um ativo importante, como no BCB, iniciativas que datam de mais de uma década já foram implementadas e são periodicamente avaliadas e reformuladas, razão pela qual aquela unidade foi considerada pela equipe de fiscalização como referência no tema. Também é importante citar a atuação da Aneel que viu que havia valor a ser extraído dos dados que gerencia e adotou uma série de iniciativas muito interessantes que promovem a autarquia como modelo de sucesso a ser seguido no que diz respeito à GovDados. Não muito atrás, a STN que comanda a execução financeira da União, viu que o dado era essencial ao seu negócio e vem implementando com sucesso iniciativas de GovDados com poucos recursos, apesar da resistência organizacional. Foram citados os três

*exemplos, mas há boas iniciativas em todos os órgãos com os quais a equipe de fiscalização conversou.*

*172. No entanto, as demandas aos órgãos públicos são intensas e, não havendo um corpo interno realmente disciplinado para a implementação e o sucesso de uma GovDados, e não existindo normas que obriguem ou orientem as organizações nesse sentido, o tema não recebe a prioridade que deveria.*

*173. Assim, há organizações em fase intermediária, outras em fase inicial e algumas ainda não estão sequer debatendo o tema de forma consistente, razão pela qual o decreto que a SGD pretende publicar sobre a Política de Governança de Dados, bem como a definição de outras medidas, podem ser fatores interessantes para tirar os órgãos da inércia em relação ao tema e, para os que já se movimentaram, podem ser instrumentos para orientação no sentido de elevar ainda mais sua maturidade em GovDados na APF.*

## 7. *Estratégia de atuação do TCU em GovDados*

174. Para o ciclo 2023-2024, o TCU adotou o modelo de planejamento com base na metodologia de Objetivos e Resultados-Chave (Objectives and Key Results – OKRs), a qual surgiu como resposta inovadora à necessidade de as organizações modernas se adaptarem rapidamente a ambientes em constante mudança, mantendo seus colaboradores alinhados e focados nas metas mais impactantes. No coração dessa metodologia, estão os “Objetivos”, que definem uma direção clara e inspiradora, e os “Resultados-Chave”, métricas quantitativas usadas para medir o progresso em direção a tais objetivos. Ao contrário de metas tradicionais, os OKRs são estabelecidos com um horizonte de curto prazo e são revistos regularmente para garantir relevância e alinhamento.

175. A adoção dos OKRs oferece uma série de benefícios, entre os quais se destaca a transparência, visto que estes, geralmente, são compartilhados com todos os membros da organização, promovendo entendimento claro das prioridades estratégicas. Além disso, os OKRs incentivam a definição de metas ambiciosas, pois focam em impactos reais que o TCU pode promover na sociedade e na APF, ao invés de focar em resultados internos ou intermediários. Assim, ao implementar o planejamento baseado em OKRs, o Tribunal alinhou suas equipes em torno de objetivos comuns, além de promover uma cultura de responsabilidade, foco e adaptabilidade.

176. Dentro desse contexto, é importante compatibilizar as estratégias de atuação do TCU para promover um maior nível de maturidade de dados na APF, com o planejamento da instituição revelado nos OKRs. Especificamente em relação à AudTI, como mencionado anteriormente, há diversas ações previstas em seu planejamento voltadas para resultados relacionados a uma melhor GovDados na APF, com destaque para o Objetivo 2 (“tonar a atuação da APF orientada a dados confiáveis”).

177. Esse objetivo possui os seguintes resultados-chave (Key Results – KRs) associados:

- em um ano, mapear o nível de maturidade em GovDados de 100% das organizações do Sisp (KR 2.1);
- em dois anos, induzir que 90% das organizações públicas do Sisp divulguem seu catálogo de dados (KR 2.2);
- em dois anos, concretizar 100% das integrações previstas no eixo “interoperabilidade” do plano de transformação digital de um órgão ou entidade do Sisp (KR 2.3);
- em dois anos, aumentar em 20% a quantidade de sinais de alerta na Plataforma de Tipologias e Sinais de Alerta, oriundos da fiscalização sobre uso integrado de dados na APF (KR 2.4).

178. Assim, em consonância com a metodologia e conforme já mencionado anteriormente, é importante perceber que os resultados-chave não são metas internas de processos do próprio TCU, mas resultados que se espera ver realizados do lado de fora da organização. Dessa forma, é preciso identificar quais ações internas do Tribunal podem contribuir para que as metas previstas nos KRs sejam atingidas. Esse, então, é o objetivo inicial dessa estratégia: construir um rol de ações que podem modificar, efetivamente, o mundo real.

179. Além disso, tendo em vista a situação encontrada neste levantamento, é preciso elaborar ações internas que possam atacar as causas-raízes dos problemas identificados e que, ao mesmo tempo, estejam alinhadas aos planejamentos estratégicos do Tribunal e da AudTI.

180. Por outro lado, do ponto de vista intraorganizacional, muitas organizações ainda não instituíram modelos de GovDados, estruturas (e.g. comitês, escritórios) de GovDados, políticas, estatutos ou normas internas de dados, bem como não definiram atores, papéis e responsabilidades etc. Ademais, conforme informações obtidas no questionário de autoavaliação aplicado pela SGD



*em 2022, cujo resultado consolidado e analisado encontra-se à peça 32, a maioria dos órgãos não estabeleceu e nem publica seus catálogos de dados, inexistem iniciativas consistentes de compartilhamento de dados e há baixa integração entre os diversos sistemas da APF, além de existir uma cultura de resistência à implementação da GovDados e uma falta de visão dos dados como ativo essencial das organizações e do próprio setor público, considerado como um todo.*

181. *Uma análise mais aprofundada do teor deste relatório revela desafios que permeiam as organizações da APF, variando desde lacunas tecnológicas e ausência de normativos claros até a falta de padrões de interoperabilidade, mas que, no fundo, possuem características comuns e são sintomas de um problema mais fundamental. Em última análise, cada deficiência identificada, cada política não implementada e cada prática não adotada são manifestações da relutância ou da falta de compreensão das pessoas em abraçar a chamada “cultura de dados”.*

182. *Nesse contexto, pode-se sustentar que uma das principais causas dessas questões é a falta de engajamento, em especial de gestores situados na alta administração dos órgãos e entidades públicas, com vistas à construção de entidades data driven. Imersos em uma miríade de demandas diversas e complexas, muitos desses líderes ainda não reconheceram os dados como ativos valiosos e essenciais para os processos de transformação digital, inovação e eficiência das respectivas organizações públicas.*

183. *No entanto, em uma era onde as informações são a chave para tomadas de decisão estratégicas e eficazes, o engajamento e a compreensão sobre a importância dos dados por parte dos líderes e tomadores de decisão tornam-se fundamentais. É preciso uma reconfiguração cultural, na qual os dados passem a ser vistos como elementos centrais, não apenas como recursos secundários. A falta de uma cultura de dados se reflete nas resistências individuais à implantação da GovDados e na falta de visão dos dados como ativos essenciais, prejudicando não apenas as organizações em si, mas o setor público como um todo.*

184. *Por isso, torna-se imperativo estabelecer ações focadas em promover a alfabetização em dados em diversos níveis. Por meio da educação e do convencimento, é possível demonstrar o valor intrínseco dos dados como ativos cruciais e inspirar um engajamento genuíno em iniciativas voltadas para a criação de organizações orientadas por dados (data driven). Ao capacitar e engajar as pessoas, incluindo os líderes, será possível catalisar uma transformação que situe os dados no coração da estratégia e operação das entidades públicas.*

185. *Desse modo, a estratégia de atuação do Tribunal que será proposta foi desenhada para promover ações e iniciativas, com o objetivo de aprimorar a GovDados, e é sustentada por três pilares: i) fiscalização, no qual o TCU buscará aumentar o grau de maturidade da APF no tema por meio de ações de controle que visam a avaliar práticas, processos, papéis e outros assuntos relacionados à governança e à gestão de dados no âmbito da APF; ii) capacitação (ou aculturação), no qual o TCU buscará promover a capacitação de líderes da alta administração, de gestores de negócio e de gestores de dados sobre a importância de se implantar uma boa GovDados nas organizações, seja com recursos próprios (com apoio do ISC), seja por meio de parcerias com outras escolas de governo (e.g. Escola Nacional de Administração Pública – Enap); iii) indução, no qual o TCU buscará formas de promover a melhoria da GovDados no setor público em outras esferas da federação além da federal, de modo que o desenvolvimento de parcerias com os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios será fundamental para o alcance desse objetivo.*

186. *Além disso, como já mencionado anteriormente, a partir de 2018 os objetos das ações de controle desta Corte passaram a ser selecionados com base na priorização dos problemas crônicos nacionais, relacionados na LAR, que integra como anexo o PET-TCU 2023-2028 (peça 76, p. 66-67). A LAR, em seu item 23, consignou o tema/área “qualidade, compartilhamento e transparência de dados governamentais” como sendo de alto risco para a APF, em razão de*

*diversos fatores, tais como “vulnerabilidade a fraude, desperdício, abuso de autoridade, má gestão ou necessidade de mudanças profundas para que os objetivos das políticas públicas possam ser cumpridos”.*

187. Ademais, o PET-TCU 2023-2028 também enumerou resultados-chave (KR) que devem ser perseguidos pelo Tribunal, a partir da execução dos seus trabalhos. Nessa esteira, o KR 3.3 dispôs que cabe ao TCU “induzir a Administração Pública a tratar os problemas relacionados na [LAR], solucionando-os ou dando encaminhamento a eles, de modo que a cada dois anos ao menos 20% deles cumpram os requisitos para serem retirados da LAR” (peça 76, p. 43). Em outras palavras, o Tribunal precisa atuar para que os itens constantes da LAR sejam objeto de aprimoramento até que estejam em condições de serem excluídos da lista por não mais serem considerados de alto risco para a APF, segundo os critérios estabelecidos.

188. Além disso, o KR 3.5 prevê que o TCU deverá, “em seis anos, contribuir para que o Brasil alcance o nível muito elevado (Very High), classe VH, na oferta de serviços online, infraestrutura de telecomunicações e capital humano para governo digital, conforme pesquisa E-Government realizada pela ONU” (peça 76, p. 45).

189. Tendo esses pontos em vista, a estratégia sugerida foi estruturada em quatro eixos, visando a posicionar e aumentar a maturidade em GovDados da APF, com a cultura de dados amplamente disseminada no Estado e na sociedade, a construção de organizações data driven e a transformação de serviços digitalmente com foco no cidadão.

190. Assim, propõe-se atuação em quatro linhas de ação, da seguinte maneira:

#### **Eixo 1 – Fiscalizações**

191. O primeiro eixo estratégico de atuação do Tribunal é a realização de atividades de fiscalização que possam contribuir e induzir uma melhor GovDados na APF, seja por meio de ações que visam a mostrar a situação do grau de maturidade dos órgãos e entidades integrantes do Sisp, seja por meio da conscientização de gestores sobre o tema. Levando em conta que a SGD já atua na elaboração de um modelo de maturidade da dados para as organizações do Sisp, o TCU pode atuar contribuindo com esse modelo na sua etapa de concepção, podendo, no futuro, inclusive, considerar a criação de um modelo de maturidade em GovDados que também seja aplicado pelos demais poderes.

192. Além disso, pretende-se realizar ações em assuntos específicos que são considerados importantes para o bom uso de dados no âmbito da APF, como a gestão do catálogo de dados, dos metadados, a implementação dos programas, políticas e estratégias de GovDados, entre outros.

193. Essas ações visam a atingir dois objetivos: i) induzir os órgãos a alcançarem níveis mais altos de maturidade em GovDados, seja por meio de recomendações de melhorias de processos feitas diretamente às organizações fiscalizadas, seja por meio de recomendações aos órgãos estruturantes (OGS) para que estes tornem tais melhorias aplicáveis a todas as organizações sob suas jurisdições, caso considerem conveniente e oportuno; e ii) identificar boas práticas durante as fiscalizações e compartilhá-las com gestores públicos em eventos sobre o tema.

##### **7.1. Fiscalizações de propósito geral em GovDados**

194. No âmbito das fiscalizações de propósito geral, pretende-se avaliar o grau de maturidade de dados das organizações da APF, a fim de induzi-las a um crescimento contínuo e consistente nessa área. Nesse sentido, dois trabalhos serão propostos: um primeiro, relativo aos órgãos do Sisp, a fim de aproveitar a metodologia já em desenvolvimento pela SGD, e outro em relação às organizações do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário, a fim de induzi-las a adotarem boas práticas de GovDados, inclusive aquelas que já estariam sendo utilizadas e recomendadas no âmbito do Sisp.

### **7.1.1. Relatório de Acompanhamento de Maturidade de Dados nos órgãos integrantes do Sisp (Racom Maturidade de Dados)**

195. A SGD já apresentou à equipe de fiscalização proposta de realizar um levantamento da maturidade de dados dos órgãos integrantes do Sisp, por meio de metodologia da autoavaliação, onde cada órgão responderá para si mesmo diversas questões e terá, ao final, uma nota como resultado (parágrafos 134-137). Segundo a ideia inicial, apresentada pela SGD, essa nota não seria utilizada para fins de comparação com outros órgãos, mas seria útil para que as organizações pudessem planejar melhorias nos seus níveis de maturidade nos anos seguintes, gerando um avanço ao longo do tempo, utilizando um toolkit que seria desenvolvido com base no framework do Reino Unido.

196. A SGD realizou um projeto piloto dessa sistemática com três órgãos selecionados (MEC, FNDE e CGU) e ainda pretende continuar com a ANP e a AGU, que ainda não foram iniciados e, após validar o formulário e os procedimentos, irá aplicar o questionário para todos os órgãos do Sisp. O TCU tem objetivos semelhantes na área, mas, inicialmente, a ideia era criar uma sistemática em que os órgãos obtivessem um índice de governança de dados (iGovDados) para fazer comparações com outros órgãos semelhantes, com ganhos para todos e com resultado no ganho de maturidade da APF. No entanto, há dois problemas potenciais: caso o TCU queira utilizar um índice para toda a APF, poderá ocorrer retrabalho com a ação já iniciada pela SGD em conjunto com o CCGD, pelo menos em relação aos órgãos do Sisp. A seu turno, caso o TCU não o faça, as entidades não integrantes do Sisp ficarão de fora dessa avaliação de maturidade em GovDados.

197. Assim, pensou-se em realizar fiscalização do tipo Acompanhamento no tema maturidade de dados, de modo a apurar o grau de maturidade de órgãos selecionados, conscientizar gestores e contribuir com a melhoria do modelo da SGD desde a sua etapa de concepção (fase I).

198. Em uma segunda fase, após a aplicação do questionário pela SGD, o TCU auditoria um conjunto de órgãos para avaliar se as respostas informadas condizem com a realidade. Em uma terceira fase, cuja realização ainda depende de discussões internas e da concordância da SGD, poder-se-ia calcular o iGovDados para os órgãos integrantes do Sisp, a fim de gerar a comparação interórgãos anteriormente mencionada.

199. De acordo com a estratégia proposta, essa fiscalização seria realizada uma vez a cada dois anos, a partir de 2024.

### **7.1.2. Relatório de Acompanhamento de Maturidade de Dados nos órgãos do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário**

200. Como os órgãos do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário estão fora do escopo do primeiro trabalho, essa segunda fiscalização teria por objetivo induzir a criação de um modelo de maturidade de dados semelhante ao que está sendo desenvolvido para os órgãos do Sisp, utilizando como referência os trabalhos já realizados pela SGD.

201. A fiscalização, no entanto, diferentemente da anterior, seria realizada uma única vez em 2025. Nessa ocasião, o TCU realizaria apenas a aplicação do questionário de autoavaliação (método Control Self Assessment – CSA), utilizando como referência o modelo de maturidade desenvolvido pela SGD, com o objetivo de fotografar a situação em GovDados desses demais órgãos e entidades.

202. A realização dessa ação nos órgãos do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário apenas uma vez está relacionada com a necessidade de priorizar a alocação de recursos para a melhoria da governança de dados em órgãos e entidades do Poder Executivo federal, que é o Poder que detém as bases de dados utilizadas na gestão da ampla maioria das políticas públicas,

bem como na prestação da maior parte dos serviços públicos federais à disposição da sociedade brasileira.

203. Após essa auditoria, o TCU estudaria junto com a SGD e, em acordo com os demais poderes, definiria uma metodologia de avaliação periódica em GovDados, a ser capitaneada pelas próprias unidades. Desse modo, o Tribunal atuaria apenas como fomentador inicial das discussões, estimulando a movimentação para padrões mais elevados em maturidade de dados, sem atuar efetivamente na execução dos controles, induzindo que essa função seja exercida por unidades específicas nos próprios poderes ou, ainda, por órgãos responsáveis pelo controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, no caso o Conselho Nacional de Justiça, ou do Ministério Público, no caso o Conselho Nacional do Ministério Público, mediante parceria a ser negociada com todos os envolvidos.

204. Essa ação de controle deve ser realizada em 2025.

#### **7.1.3. Calcular iGovDados após o Racom Maturidade de Dados**

205. Como já mencionado anteriormente nesse relatório e nessa estratégia, o objetivo aqui seria criar uma metodologia que possa calcular um índice de maturidade de dados para os órgãos da APF, a fim de induzir a adoção de comportamento positivo em prol da GovDados pelas organizações públicas, cujo resultado será de ganhos para todos, com um maior nível de maturidade. Nesse ponto, é importante mencionar que a SGD pretende realizar ação semelhante, na qual, com base no framework de maturidade de dados do Reino Unido (DMA<sup>12</sup>), tem a intenção de estabelecer um questionário de autoavaliação em dados, de acordo com o qual os órgãos seriam, então, classificados em um dos cinco níveis de cada quesito considerado.

206. Desse modo, é preciso que o TCU, ao planejar esse trabalho de cálculo do iGovDados, avalie corretamente as ações, de modo a não sobrepor esforços com a SGD. É importante ressaltar que a SGD não tem como principal objetivo o cálculo de um índice que possa ser comparado entre os órgãos, o que ela chamou de 'score' único. Contudo, será computado com objetivo de compor um benchmarking de governo sobre o tema. O principal objetivo da SGD é que cada órgão faça as comparações internas entre momentos distintos para verificar sua própria evolução em dados, com a intenção de provocar um aculturação em dados e a abordagem data driven de mercado dentro e fora das unidades de cada organização.

207. No entanto, os índices que o TCU apura (e.g. iGG, iSegInfo, iBackup, iLGPD) são, de fato, meios de se estabelecer uma competição saudável entre as instituições em busca do aprimoramento, entre outras avaliações que a Corte realiza periodicamente. Assim, temos duas visões diferentes em campo, pois, enquanto a SGD se concentra na evolução interna de cada entidade, o TCU pode desempenhar um papel fundamental em estabelecer benchmarks que motivem as organizações a alcançarem padrões mais elevados em GovDados.

208. Resultados recentes mostram que benchmarks e rankings, quando bem elaborados e transparentes, podem servir como poderosos catalisadores para a mudança e a inovação, mas é vital que o TCU adote uma abordagem colaborativa e integradora com a SGD, pois a sinergia entre as duas instituições poderá gerar frutos significativos para a APF.

209. Nesse sentido, uma possível estratégia seria aproveitar os questionários que a SGD pretende aplicar aos órgãos para sua finalidade de autoavaliação e, a partir deles, construir uma metodologia que permita calcular o tal iGovDados. Para isso, no entanto, é preciso costurar uma colaboração institucional para evitar duplicação ou sobreposição de esforços e negociar com a SGD um modelo de trabalho que permita que as informações por ela coletadas sirvam tanto para os objetivos dela quanto para os do TCU.

210. Além disso, seria interessante realizar tratativas adicionais para permitir a aplicação dos questionários pelo TCU em órgãos não integrantes do Sisp, uma vez que o TCU também



*objetiva mapear o iGovDados das organizações do Ministério Público e dos Poderes Judiciário e Legislativo, além das empresas estatais, as quais não estão sob a jurisdição da SGD.*

211. *A atividade está prevista para 2026.*

**7..2. *Fiscalizações de propósito específico***

212. *No âmbito das fiscalizações de propósito específico, o TCU tem como objetivo principal avaliar as práticas de governança e de gestão de dados nas organizações da APF. Pretende-se, com esta avaliação, que, a cada ano, seja elencado um conjunto de práticas importantes no que diz respeito à governança e à gestão de dados, a fim de que a sua adoção seja incentivada em organizações públicas.*

213. *No primeiro ano da estratégia (2024), sugere-se que sejam escolhidas práticas mais fundamentais na gestão de dados, como o gerenciamento do catálogo ou inventário de dados e a gestão de metadados, além de outros aspectos relevantes dentro deste contexto. No que diz respeito à GovDados propriamente dita, sugere-se avaliar, também em 2024, a existência e o conteúdo de programas, estratégias e políticas de GovDados, entre outras práticas que se mostrem fundamentais para a eficácia da GovDados na organização.*

214. *Nos anos seguintes, novo conjunto de práticas de governança e gestão de dados será escolhido pelo TCU para que a sua adoção seja avaliada nas organizações públicas federais, considerando-se os benefícios gerados para os órgãos e entidades em termos de aumento de maturidade de dados com a implementação dessas práticas.*

**7..2.1. *Gestão do catálogo de dados ou do inventário de dados***

215. *A gestão do catálogo de dados é uma área de atuação crucial para a APF, uma vez que serve como um repositório centralizado que organiza e descreve conjuntos de dados, facilitando o acesso, a compreensão e a utilização eficiente desses recursos informativos. A ação está programada para ser iniciada em 2024, com término para 2025.*

216. *A SGD, em colaboração com a CGU, está trabalhando para criar um catálogo de dados abrangente para o governo federal. No entanto, um desafio identificado é a necessidade de os órgãos do Sisp desenvolverem seus próprios catálogos internos. Isso é essencial para que a SGD possa efetivamente compilar, inventariar e disponibilizar informações acuradas e localizáveis.*

217. *Nesse contexto, o TCU poderia, por meio de fiscalizações, incentivar e orientar os órgãos do Sisp na melhoria e na organização dos seus catálogos de dados. Essa iniciativa incluiria a análise, em uma amostra selecionada de órgãos, dos catálogos de dados existentes e dos seus respectivos processos de gestão.*

218. *A partir dessa avaliação, o TCU poderia elaborar propostas corretivas e diretrizes orientadoras, não só para as organizações analisadas, mas também para todos os órgãos integrantes do Sisp, mediante recomendações à SGD, caso ela entendesse que a adoção de tais medidas fosse conveniente e oportuna. Essas diretrizes focariam na melhoria da qualidade dos catálogos, na padronização de processos e na promoção de práticas que garantam a integridade e a acessibilidade dos dados. O objetivo final seria apoiar a SGD na criação de um catálogo de dados padronizado e abrangente, contribuindo para uma gestão de dados mais eficiente e transparente na APF. Em relação a esse ponto, a SGD mencionou que (peça 73, p. 10):*

*Especificamente em relação ao tópico 7.1.2.1, a iniciativa do Tribunal pode de fato estimular os órgãos a implementarem processos perenes de catalogação de dados. Cabe complementar, porém, que a ferramenta que está sendo desenvolvida no momento pela SGD e CGU poderá ser utilizada diretamente pelos órgãos para a construção dos seus catálogos de dados negociais - sendo opcional a adoção de ferramenta própria. Para os órgãos que já possuem processos e ferramentas de catalogação, será possível que eles publiquem seus conjuntos de dados na*

*solução unificada desenvolvida pela SGD em parceria com a CGU, já que ela trabalha com o padrão aberto Data Catalog Vocabulary (DCAT), que é por definição interoperável.*

#### **7..2.2. Gestão de metadados**

219. *Na esteira da fiscalização do catálogo de dados (item 7.1.2.1), a gestão de metadados emerge como um campo essencial para a GovDados na APF. Metadados são informações que descrevem e contextualizam outros dados, funcionando como um “guia” que facilita o entendimento, a localização e a utilização eficiente dos dados propriamente ditos. Eles são cruciais para garantir que os dados sejam acessíveis, compreensíveis e utilizáveis ao longo do tempo.*

220. *Diferentemente do catálogo, a SGD ainda não iniciou um trabalho específico voltado para a gestão de metadados. Assim, existe a oportunidade de o TCU realizar ação de controle com vistas a avaliar e melhorar a gestão, a organização e a qualidade de metadados nos órgãos da APF.*

221. *A fiscalização envolveria a análise da gestão de metadados em uma amostra representativa de órgãos. Esta avaliação permitiria identificar lacunas, inconsistências e oportunidades de melhoria na forma como os metadados são geridos. Com base nos resultados, seriam desenvolvidas recomendações específicas, oferecendo ações corretivas e diretrizes orientadoras para os órgãos fiscalizados e, possivelmente, para os demais órgãos do Sisp, mediante recomendações à SGD, caso ela entenda conveniente e oportuna a adoção de tais medidas. Além disso, o TCU poderia propor padrões e melhores práticas para a gestão eficaz de metadados, contribuindo para a estruturação de um ambiente de dados mais integrado e acessível na APF.*

222. *Essa iniciativa está prevista para 2026, porém somente após a conclusão do primeiro acompanhamento sobre catálogo de dados, e teria como objetivo não apenas aprimorar a gestão de metadados nos órgãos do Sisp, mas, também, facilitar a interoperabilidade dos dados governamentais, promovendo uma administração pública mais transparente, eficiente e orientada por dados. Em relação a esse ponto, a SGD mencionou que (peça 73, p. 10):*

*Em relação ao tópico 7.1.2.2, cabe mencionar que um dos elementos do projeto de elaboração do Catálogo de Dados foi exatamente uma adaptação do vocabulário DCAT para o contexto da Administração Pública brasileira. Este vocabulário descreve os metadados a serem preenchidos no catálogo. A SGD se coloca à disposição para fazer uma apresentação sobre o DCAT para a equipe do Tribunal.*

#### **7..2.3. Fiscalização de Programas, Políticas e Estratégias de GovDados**

223. *Após as avaliações focadas na gestão de catálogos de dados e metadados (itens 7.1.2.1 e 7.1.2.2), propõe-se realizar, para o ano de 2026, com término em 2027, fiscalização nos seguintes objetos: a) programa de GovDados; b) política de GovDados; c) estratégia de GovDados.*

224. *Essa fiscalização será executada em um conjunto de organizações e focará em avaliar a eficácia e a adequação dos programas de GovDados, examinando como as políticas são delineadas, implementadas e monitoradas. Também será crucial avaliar a coesão e o alinhamento entre as políticas de GovDados e as estratégias gerais de governança, verificando como estas se integram aos objetivos globais da organização.*

225. *Nesse sentido, o TCU buscará entender não apenas a estrutura formal desses programas e políticas, mas, também, a efetividade de sua execução e o impacto real sobre a gestão de dados. Isso incluirá avaliar como as estratégias de GovDados são desenvolvidas, comunicadas e adaptadas às mudanças organizacionais ou tecnológicas.*

226. *Os resultados dessas fiscalizações proporcionarão ao TCU uma visão ampla da situação atual da GovDados na APF. Com base nesses insights, o Tribunal poderá elaborar*

*propostas de correção e aprimoramento, visando a reforçar os programas de GovDados, refinar as políticas e aprimorar as estratégias de governança.*

227. *Além disso, no escopo dessa fiscalização, o TCU poderia avaliar o cumprimento do futuro decreto que ainda se encontra em gestação, mas em iminente publicação, sobre a política de governança de dados do Poder Executivo federal, norma já mencionada anteriormente nesse relatório.*

## **Eixo 2 – Comunicação**

228. *A segunda vertente estratégica do Tribunal envolve aprimorar e fortalecer a comunicação em torno da GovDados na APF. Este eixo se concentra em disseminar conhecimento, aumentar a conscientização e promover o engajamento entre os órgãos do Sisp e outras entidades governamentais. A intenção é desenvolver e implementar estratégias de comunicação eficazes que destaquem a importância da maturidade de dados e divulguem as melhores práticas e sucessos alcançados na área.*

229. *Para alcançar esses objetivos, o eixo de Comunicação incorpora a realização de eventos promovidos pelo TCU sobre o tema, como uma atividade híbrida anual, a partir de 2025, e a participação na Semana de Dados do Poder Executivo federal, a partir de 2024. Esses eventos servirão como plataformas para divulgação do iGovDados, apresentação dos principais resultados das fiscalizações realizadas pelo TCU e fomento a discussões sobre boas práticas e como sua adoção auxilia a superar os desafios vivenciados pelas organizações públicas no uso e na gestão de dados.*

230. *Além disso, pretende-se elaborar publicações informativas, a exemplo da cartilha “10 passos para a boa GovDados”, e apresentar os relatórios anuais sobre os resultados das fiscalizações em temas específicos sob a forma de cartilha e/ou outros formatos de divulgação, com vistas a orientar e educar os gestores sobre práticas efetivas de GovDados.*

### **7.1. Publicações**

#### **7.1.1. Elaboração da cartilha “10 passos para a boa GovDados”**

231. *A elaboração dessa cartilha, prevista para 2024, oferecerá um guia acessível e prático para servidores públicos, líderes e gestores da APF, apontando princípios de GovDados que podem ser seguidos para a adoção de práticas de dados eficazes.*

232. *De qualquer modo, esta cartilha, que será elaborada pela AudTI com base nos resultados do levantamento atual, não será apenas um guia prático, mas pode representar um compromisso institucional com a excelência, indicando boas práticas para se navegar no complexo domínio da GovDados.*

233. *Assim, esta publicação, considerando a posição estratégica do TCU na APF, pode servir como um poderoso instrumento pedagógico, incentivando outros órgãos a elevarem seu nível de maturidade em dados. A cartilha poderá reforçar a necessidade e a importância de uma cultura de dados robusta, orientando a APF na transição para uma abordagem mais orientada a dados. Por meio desta e de outras iniciativas semelhantes, a APF pode esperar uma transformação profunda em sua GovDados, alavancando eficiência, transparência e inovação em todas as suas operações e serviços públicos prestados à sociedade.*

#### **7.1.2. Elaboração de publicações sobre temas específicos auditados**

234. *O objetivo aqui envolve a elaboração e divulgação de publicações detalhadas sobre temas específicos que forem objeto de auditorias. Previstas para serem realizadas anualmente a partir de 2025, estas publicações serão desenvolvidas com base nos achados e análises decorrentes das fiscalizações conduzidas pelo Tribunal.*

235. *Cada publicação abordará um tema específico que tenha sido auditado, como a gestão de catálogos de dados, a eficácia na implementação de políticas de GovDados, entre outros. O*

*propósito desses documentos é fornecer insights aprofundados e orientações práticas para os gestores de dados na APF, facilitando o entendimento e a aplicação de práticas de GovDados mais eficientes e eficazes.*

236. *Essas publicações irão além da mera apresentação de resultados de auditorias. Elas serão estruturadas para servir como ferramentas educativas e de orientação, delineando as melhores práticas, identificando áreas de melhoria e sugerindo estratégias para superar desafios comuns na implementação da boa GovDados nas organizações públicas.*

237. *A ação está prevista para 2026.*

#### **7..2. Realização de Eventos**

238. *Ainda dentro do eixo de Comunicação, a realização de eventos estratégicos é uma peça-chave para promover a GovDados na APF. Estes eventos visam a oferecer plataformas para discussões, compartilhamento de conhecimentos e divulgação de resultados relevantes na área.*

##### **7..2.1. Realização de um evento híbrido anual**

239. *A partir de 2025, planeja-se organizar um evento anual no formato híbrido, combinando elementos presenciais e online, com vistas a assegurar a máxima participação de gestores públicos e especialistas no tema. Este evento será uma oportunidade chave para divulgar o iGovDados.*

240. *O evento se concentrará em apresentar análises, discussões e estudos de caso relacionados à GovDados, proporcionando um fórum para a troca de ideias, experiências e melhores práticas. O objetivo é criar um ambiente colaborativo, no qual especialistas, profissionais e gestores de dados possam interagir, aprender uns com os outros e encontrar inspiração para novas abordagens.*

##### **7..2.2. Participação na Semana de Dados do Poder Executivo federal**

241. *Além de promover eventos próprios sobre GovDados, o TCU pretende participar de seminários, workshops e outros eventos de grande importância sobre o tema no setor público, em especial da Semana de Dados, a fim de compartilhar insights e aprendizados adquiridos por meio de suas atividades de fiscalização.*

242. *Propõe-se que, nesse evento, por ser organizado pelo Poder Executivo federal, o TCU divulgue o iGovDados calculado para os órgãos integrantes do Sisp (de maneira alinhada à SGD), proporcionando uma visão mais clara da situação da GovDados nesses órgãos e incentivando a melhoria contínua. A presença do Tribunal nesse evento é parte vital de seu esforço para promover uma cultura de dados mais sólida na APF, contribuindo para o diálogo e a colaboração entre diferentes órgãos e entidades governamentais.*

243. *O evento deve ocorrer anualmente a partir de 2024.*

### **Eixo 3 – Capacitação**

244. *O terceiro eixo de atuação do Tribunal visa a promover a capacitação e o desenvolvimento de competências relacionadas à GovDados entre os servidores e gestores da APF.*

#### **7..1. Capacitação online em GovDados para servidores públicos**

245. *A capacitação online em GovDados representará uma ferramenta no atual panorama da administração pública. Em uma era de rápida transformação digital e de crescente demanda por serviços eficientes, é importante que tanto os servidores públicos quanto o público em geral estejam adequadamente equipados com o conhecimento e as habilidades necessárias para navegar e contribuir para este ambiente em constante evolução.*

246. *Para os servidores públicos, essa formação fortalecerá a base de conhecimento, permitindo que atuem como catalisadores de mudanças dentro das suas respectivas instituições. Com uma compreensão sólida de GovDados, os servidores poderão impulsionar projetos de*



*transformação digital, colaborando para que as organizações se tornem orientadas por dados. Isso, por sua vez, permitirá a aceleração da implementação de soluções inovadoras, a otimização da eficiência operacional e a melhoria da entrega de serviços.*

247. *Além disso, a modalidade online oferece flexibilidade, permitindo que se alcance mais pessoas, independentemente de barreiras geográficas ou temporais. No final das contas, a capacitação em GovDados não se trata apenas de aquisição de conhecimento, mas representa uma iniciativa estratégica para disseminar a cultura de dados e colocar o cidadão no centro do processo de transformação digital, garantindo uma administração pública mais ágil, transparente e responsiva.*

248. *A ideia seria realizar uma parceria com a Enap na formação de um currículo relativo à governança e à gestão de dados no setor público, sugerindo a inclusão de cursos sobre o tema que porventura ainda não estejam disponíveis no portal da Escola Virtual de Governo (EV.g) e, eventualmente, contribuindo com a formatação e o conteúdo de alguns desses cursos, face à bagagem adquirida pela AudTI neste levantamento e nos trabalhos futuros que serão realizados no âmbito da estratégia proposta.*

249. *Essa ação está prevista para ocorrer a partir de 2027.*

#### **7..2. *Treinamento para auditores da CGU, dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios sobre auditoria de GovDados***

250. *A proposta é que o TCU elabore uma capacitação, promovida pelo ISC, em auditoria de GovDados voltada para servidores de órgãos de controle, em especial dos TCEs, dos TCMs e da CGU, de modo que estes se qualifiquem para melhor fiscalizarem o tema em suas respectivas esferas de atuação. Esta ação se relaciona com a anterior (capacitação de servidores públicos e do público em geral), sendo que o ISC pode buscar especialistas no assunto para gravarem vídeos educativos e elaborarem apostilas mais aprofundadas e, em seguida, simplificar esses materiais para atender ao público mais amplo, contemplando, assim, as duas ações a partir de uma iniciativa única.*

251. *Ao se investir na capacitação, o TCU aposta no capital humano, elemento-chave para qualquer transformação efetiva, inclusive na área do controle. Assim, com servidores do TCU, dos TCEs, TCMs e da CGU qualificados em auditoria de GovDados, potencializa-se a realização de ações de controle no tema, o que ajuda a promover o aumento da maturidade no setor público.*

252. *Essa capacitação específica voltada aos servidores do controle, prevista para 2025, não se trata de uma medida isolada de treinamento, mas, sim, de uma estratégia articulada para fortalecer a GovDados em todo o território nacional. Os TCEs e os TCMs desempenham papel crítico na supervisão e na fiscalização de órgãos e entidades estaduais e municipais e, como tal, suas respectivas abordagens e compreensões em relação à GovDados certamente influenciam a trajetória da transformação digital nessas instituições.*

253. *Quando os servidores do controle são adequadamente capacitados em fiscalização de GovDados, estes se tornam catalisadores de mudanças, não apenas identificando falhas e oportunidades de melhoria, mas, também, propondo soluções e compartilhando melhores práticas. Esses servidores têm o poder de impulsionar projetos de aculturação em GovDados, de incentivar as organizações a adotarem práticas de gestão de dados mais robustas e transparentes e de desencadear uma onda de transformações em diferentes níveis de governo, assegurando que a cultura de dados seja mais homogeneamente disseminada, independentemente da escala ou de aspectos geográficos.*

254. *Além da transmissão de conhecimentos e de habilidades, é fundamental trabalhar a sensibilização e o convencimento das instituições parceiras. Será necessário realizar um trabalho institucional prévio de convencimento dos servidores dos TCEs dos TCMs e da CGU acerca da*

*importância do tema, de modo que possam compreender e internalizar a ideia de que a sua atuação em GovDados é uma necessidade crítica e urgente.*

255. *Por meio desse processo de convencimento, espera-se que o Tribunal consiga engajar os servidores dos TCEs, dos TCMs e da CGU para que atuem em auditorias de GovDados e, assim, convertam-se em agentes para impulsionar a transformação digital em governos e organizações estaduais e municipais. Convencer e engajar essas instituições será, portanto, uma etapa crucial para garantir que a capacitação em questão não seja apenas um exercício teórico, mas, sim, um catalisador para uma mudança real, conduzindo a profundas transformações digitais em diversos níveis governamentais. Para essa finalidade, o grupo de trabalho (GT) no âmbito da Rede Integrar, proposto no item seguinte, pode contribuir para esse engajamento.*

256. *A ação deve se iniciar em 2027.*

### **7..3. *Ações de alfabetização em dados***

257. *Complementando a iniciativa anterior, as “ações de alfabetização em dados” a serem realizadas em colaboração com outros órgãos estruturantes ou individualmente pelo TCU, enfatizam a importância da cooperação interinstitucional e da disseminação de conhecimento.*

258. *A alfabetização em dados vai além do simples conhecimento de ferramentas ou plataformas: é sobre capacitar indivíduos a compreender, interpretar, questionar e usar dados de forma eficaz em seu dia a dia. Quando as pessoas estão equipadas com essas habilidades, eles podem tomar decisões mais informadas, identificar oportunidades e desafios com mais rapidez e contribuir ativamente para a construção de uma administração mais transparente e eficiente.*

259. *Além disso, quando as pessoas se sentem capacitadas no uso de dados, o engajamento e o comprometimento com as iniciativas de GovDados crescem exponencialmente, tornando os resultados mais rápidos e mais duradouros. As soluções tecnológicas e os processos podem fornecer a infraestrutura necessária, mas são as pessoas alfabetizadas em dados que trarão inovação, criatividade e progresso sustentável para a APF. Assim, a alfabetização em dados não é apenas uma habilidade: é uma cultura, uma mentalidade e um pilar essencial para qualquer estratégia de transformação em GovDados.*

260. *Desse modo, o TCU, individualmente ou em parceria com os demais órgãos estruturantes do sistema (SGD, CGU etc.) realizará eventos e atividades para capacitar e alfabetizar pessoas em dados, a partir de 2025, com término previsto para 2026.*

## **Eixo 4 – GovDados Multinível**

261. *O Eixo 4, centrado na GovDados Multinível, representa uma faceta estratégica fundamental da atuação do TCU para promover uma abrangente transformação em GovDados em todo o setor público brasileiro, não somente se restringindo à APF.*

262. *Este eixo se destaca por suas quatro ações principais, as quais visam a capacitar auditores e gestores dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios, criar colaborações efetivas por meio de um grupo de trabalho na Rede Integrar.*

### **7..1. *Proposta de criação de um GT no âmbito da Rede Integrar***

263. *A ideia aqui é propor a criação de um Grupo de Trabalho (GT) dentro da Rede Integrar, com foco em governança e gestão de dados, por meio do qual seriam realizados encontros e workshops para discutir e compartilhar conhecimentos e experiências no campo da GovDados.*

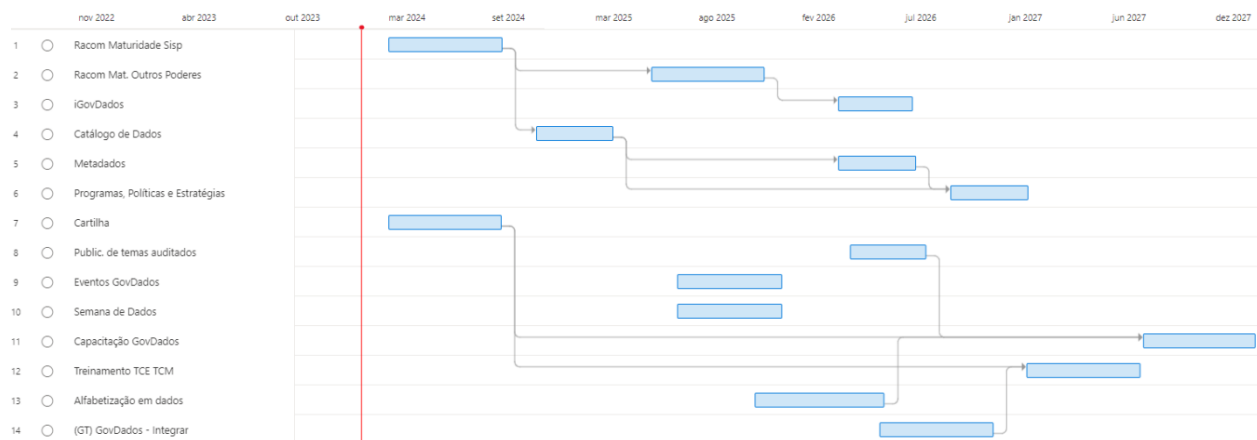
264. *Além disso, planeja-se realizar trabalhos conjuntos entre o TCU, os TCEs e os TCMs, visando a acompanhar a maturidade de dados em organizações estaduais e municipais, a partir de 2026. Esta colaboração visa não apenas a compartilhar as práticas bem-sucedidas e as lições*

*aprendidas em auditoria de GovDados, mas, também, estimular uma ação coordenada e eficaz na implementação de práticas robustas de gestão de dados em diferentes níveis de governo.*

265. *A ação deve se iniciar em 2026.*

***Linha do tempo gráfica***

266. *Para fins de melhor visualização, as ações da estratégia de atuação do Tribunal em GovDados foram dispostas em gráfico de Gantt (Figura 11):*



**Figura 11 – Gráfico de Gantt das ações da estratégia de atuação do TCU em GovDados.**  
(Fonte: Elaboração própria)



## 8. Conclusão

267. Como mencionado inicialmente, o objetivo deste levantamento era responder às seguintes questões:

**QST-1: Quais são os principais riscos, para a APF, associados ao uso e à gestão de dados que justificariam a adoção de um modelo de GovDados adequado?**

**QST-2: Quais são os órgãos e entidades que compõem a macroestrutura nacional encarregada da GovDados no âmbito da APF?**

**QST-3: Como está sendo o processo de implementação da GovDados no âmbito da APF?**

**QST-4: Como deve ser a atuação do TCU no acompanhamento e na indução da implementação de uma boa GovDados no âmbito da APF?**

268. A resposta à QST-1 encontra-se no capítulo 4; a resposta à QST-2 encontra-se no capítulo 5, a QST-3 encontra-se respondida no capítulo 6 e, por fim, a estratégia de atuação do TCU está acostada no capítulo 7.

269. De maneira geral, pode-se afirmar que os objetivos do trabalho foram alcançados e que agora, diante do panorama encontrado, o TCU possui em mãos uma estratégia de atuação que pode contribuir para a melhoria do nível de maturidade em dados da APF, seja colaborando com outros órgãos, ou por meio de ações diretas, como fiscalizações, realização de eventos de capacitação e de comunicação, bem como por meio de iniciativas de indução de GovDados multinível, ou seja, que vão além da esfera federal e alcançam estados e municípios brasileiros.

270. Cumpre destacar que, embora haja um conjunto de ações já delineadas, elas podem ser alteradas ao longo do tempo para refletir eventuais mudanças percebidas pelo TCU sobre o cenário da governança de dados na Administração Pública federal. Nesse sentido, é possível que novas ações inicialmente não previstas possam ser incluídas, sendo que outras ações que já constam da estratégia podem deixar de ser realizadas, se o Tribunal chegar à conclusão de que não mais possuem potencial relevante de melhoria da maturidade da governança e gestão de dados na APF.

## 9. Proposta de encaminhamento

271. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração do Relator, Ministro Benjamin Zymler, com as seguintes propostas:

nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação ao colegiado no sentido de autorizar a AudTI a planejar as ações previstas na estratégia constante do Capítulo 7 do relatório da unidade técnica com vistas ao aumento da maturidade da governança e da gestão de dados de órgãos e entidades da Administração Pública federal, submetendo oportunamente à análise do relator e da Segecex a adoção das eventuais ações de controle;

encaminhar cópia deste relatório e do acórdão decorrente desta fiscalização, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem:

271..1. à Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI);

271..2. à Secretaria de Governo Digital (SGD), do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI);

271..3. ao Comitê Central de Governança de Dados (CCGD);

271..4. à Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União (CGU), e, em especial, à Coordenadoria-Geral de Auditoria de Tecnologia da Informação da Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão (CGATI);

271..5. à Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

271..6. às unidades de controle ou auditoria interna dos órgãos que participaram das reuniões deste levantamento e responderam ao questionário de avaliação em governança de dados:

271..6.1. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);

271..6.2. Banco Central do Brasil (BCB);

271..6.3. Banco do Brasil (BB);

271..6.4. Câmara dos Deputados (CD);

271..6.5. Ministério da Educação (MEC);

271..6.6. Ministério da Saúde (MS);

271..6.7. Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

271..6.8. Senado Federal (SF);

271..7. à Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados;

271..8. à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática do Senado Federal.

autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação, observada eventual necessidade de reserva quanto a questões específicas, a dar ampla divulgação às informações e aos produtos deste relatório de levantamento, a fim de alavancar os esforços de adoção de boas práticas e de cumprimento de normas relativas à gestão e à governança de dados pelos órgãos da APF;

arquivar o presente processo, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.”

É o relatório.

---

<sup>1</sup> DAMA International. **Data Management Body of Knowledge** - 2ª Edição. Basking Ridge, NJ, EUA: Technics Publications, julho de 2017, 1257p. ISBN: 978-163-462-234-9. Disponível em: <<https://technicspub.com/dmbok2>>. Acesso em 30/10/2023.

<sup>2</sup> BRASIL. Ministério da Economia (ME). Comitê Central de Governança de Dados (CCGD). Subcomitê Técnico de Governança de Dados. **Cartilha de Governança de Dados do Poder Executivo Federal – Volume I (Conceitos Iniciais)**. Brasília, DF: ME, outubro de 2022, 22p. Disponível em <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/forum-governanca-de-dados/cartilha-de-governanca-de-dados-volume1-8-12.pdf>>. Acesso em 30/10/2023.

<sup>3</sup> Disponível em <<https://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/12principles>>. Acesso em 31/10/2023.

<sup>4</sup> UNITED NATIONS (UN). United Nations Development Programme (UNDP). **Accelerating the SDGs through Digital Public Infrastructure: a compendium of the potential of digital public infrastructure**. Nova York, NY, EUA: UNDP, 2023.

<sup>5</sup> Disponível em <<https://www.oecd.org/brazil/digital-government-review-of-brazil-9789264307636-en.htm>>. Acesso em 31/10/2023.

<sup>6</sup> EDM Council. **Data Management Capability Assessment Model (DCAM)**. Disponível em: <<https://edmcouncil.org/frameworks/dcam>>. Acesso em 1º/11/2023.

<sup>7</sup> ISACA. **Data Management Maturity (DMM) Model**. Holanda: CMMI Institute, 2019, 60p. Disponível em: <<https://stage.cmmiinstitute.com/getattachment/cb35800b-720f-4afe-93bf-86ccefb1fb17/attachment.aspx>>. Acesso em 1º/11/2023.

<sup>8</sup> IBM Data Governance Council. **The IBM Data Governance Council Maturity Model: Building a roadmap for effective data governance**. IBM: outubro de 2007, 16p. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/294669999/IBM-Data-Governance-Council-Maturity-Model>>. Acesso em 1º/11/2023.

<sup>9</sup> MERKUS, Jan Rutger. **Data Governance Maturity Model**. Holanda: Open Universiteit, novembro de 2015, 75p. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Jan-Merkus/publication/322024180\\_Data\\_Governance](https://www.researchgate.net/profile/Jan-Merkus/publication/322024180_Data_Governance)>.

Maturity\_Model\_-\_english\_version/links/5a3e6628aca272d29444fe6e/Data-Governance-Maturity-Model-english-version.pdf>. Acesso em 1º/11/2023.

<sup>10</sup> Disponível em: <<https://www.lightsondata.com/data-governance-maturity-models-standford>>. Acesso em 1º/11/2023.

<sup>11</sup> Disponível em: <<https://www.gartner.com/en/documents/3236418>>. Acesso em 1º/11/2023.

<sup>12</sup> UNITED KINGDOM. HM Government. Cabinet Office. Central Digital and Data Office (CDDO). **Data Maturity Assessment (DMA) for Government**. Reino Unido: HM Government, 2023, 101p. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/collections/data-maturity-assessment-for-government>>, <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1143860/Data\\_Maturity\\_Assessment\\_for\\_Government\\_-\\_FINAL\\_PDF.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1143860/Data_Maturity_Assessment_for_Government_-_FINAL_PDF.pdf)>. Acesso em 31/10/2023.

<sup>13</sup> Disponível em: <<https://thinkinsights.net/data/data-governance-maturity-model>>. Acesso em 7/11/2023.

<sup>14</sup> O EDM Council é uma associação sem fins lucrativos formada por mais de 7.000 profissionais de mais de 200 entidades, representando, sobretudo, o segmento financeiro (e.g. bancos, gestoras de fundos, empresas de tecnologia, consultorias, universidades, órgãos reguladores), criada para documentar boas práticas e definir padrões relacionados à gestão de dados. Disponível em: <<https://www.linkedin.com/company/edm-council>>. Acesso em 7/11/2023.

<sup>15</sup> Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/CMMI>>. Acesso em 7/11/2023.

<sup>16</sup> DataFlux Corporation LLC. A DataFlux White Paper. **The Data Governance Maturity Model** – Establishing the People, Policies and Technology That Manage Enterprise Data. Cary, NC, EUA: DataFlux, 2007, 11p. Disponível em: <[https://www.fstech.co.uk/fst/whitepapers/The\\_Data\\_Governance\\_Maturity\\_Model.pdf](https://www.fstech.co.uk/fst/whitepapers/The_Data_Governance_Maturity_Model.pdf)>. Acesso em 7/11/2023.

<sup>17</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). OECD Working Papers on Public Governance No. 30. **OECD OURdata Index 2017: Methodology and results**. OECD, 11 de dezembro de 2018, 46p. Disponível em: <<https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/2807d3c8-en.pdf>>. Acesso em 7/11/2023.

<sup>18</sup> OECD. Secretary-General of the OECD. OECD Policy Papers on Public Governance No. 1. **OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019**. OECD, março de 2020, 50p. Disponível em: <<http://www.oecd.org/governance/digital-government/ourdata-index-policy-paper-2020.pdf>>. Acesso em 7/11/2023.

<sup>19</sup> Disponível em: <<https://datagovhub.elliott.gwu.edu/about>>. Acesso em 7/11/2023.

<sup>20</sup> Disp. em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/integrado>>, <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/inteligente>>, <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/confiavel>>, <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/transparente-e-aberto>>. Acesso em: 7/11/2023.

<sup>21</sup> BRASIL. Ministério da Economia (ME). Comitê Central de Governança de Dados (CCGD). Subcomitê Técnico de Governança de Dados. **Cartilha de Governança de Dados do Poder Executivo Federal – Volume II (Ecossistema de Dados do Poder Executivo Federal)**. Brasília, DF: ME, setembro de 2023, 26p. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/cartilha-de-governanca-de-dados-ecossistema-de-dados.pdf>>. Acesso em 31/10/2023.

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/infraestrutura-nacional-de-dados-abertos>>. Acesso em 31/10/2023.

<sup>23</sup> Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/documentos/arquivos/formulario-autodiagnostico-2022.pdf/view>>. Acesso em 7/11/2023.

## VOTO

Cuidam os autos de relatório de levantamento sobre a macroestrutura atual de governança de dados (GovDados) no âmbito da administração pública federal, o qual incluiu exame da legislação, bem como de políticas e normativos, atores, papéis e responsabilidades relacionados ao objeto auditado, a fim conhecer as principais ações e iniciativas em andamento.

2. Como explicitado na parte introdutória do relatório de auditoria, o setor público passa por um processo de transformação digital de serviços e atividades e, por conseguinte, demanda a manipulação de quantidades cada vez maiores de dados, até o ponto em que bem administrá-los passa a ser um problema relevante e utilizá-los de maneira adequada se torna, então, fundamental para o sucesso das organizações. Com maiores volumes de informações sendo geradas, coletadas e compartilhadas, é crucial que as entidades definam normas e processos que garantam a integridade, a segurança e o uso adequado dos seus dados, o que leva à necessidade de se estabelecer um modelo de GovDados.

3. Nesse cenário, a governança de dados exige conhecimentos e técnicas voltadas especificamente para solucionar os problemas relacionados ao ciclo de vida dos dados nas organizações, desde a sua obtenção até o descarte, passando pela respectiva manutenção, uso, reuso e transformação.

4. Consoante sintetizado pelo relatório de fiscalização, os principais objetivos deste levantamento foram: a) consolidar as informações sobre GovDados na administração pública federal em um único documento, identificando os principais riscos e vulnerabilidades envolvidos; e, a partir daí; b) elaborar uma estratégia para o TCU atuar na melhoria da governança e da gestão de dados no âmbito dos jurisdicionados. Para tanto, na fase de planejamento foram formuladas as seguintes questões de auditoria:

1) Quais são os principais riscos, para a administração pública federal (APF), associados ao uso e à gestão de dados que justificariam a adoção de um modelo de GovDados adequado?

2) Quais são os órgãos e entidades que compõem a macroestrutura nacional encarregada da GovDados no âmbito da APF?

3) Como está sendo o processo de implementação da GovDados no âmbito da APF?

4) Como deve ser a atuação do TCU no acompanhamento e na indução da implementação de uma boa GovDados no âmbito da APF?

5. As respostas aos presentes questionamentos estão agrupadas nos capítulos do relatório que fundamenta esta deliberação. Em apertada síntese, a presente ação de controle adotou procedimentos baseados na realização de reuniões e de entrevistas com gestores de diversos órgãos públicos federais, considerados especialistas no assunto, além da aplicação de questionários e do envio de ofícios de requisição a um conjunto de órgãos previamente selecionados. A equipe de auditoria também estudou modelos internacionais de GovDados e fez ampla revisão bibliográfica sobre o tema, a qual pode ser consultada no relatório que embasa a presente deliberação.

6. Entre as principais constatações desta fiscalização, foi observado que, embora boa parte das organizações auditadas tenham relatado a implementação de algum modelo de GovDados, muitos ainda não realizaram passos considerados iniciais, a exemplo da instituição de unidade ou instâncias administrativas responsáveis pelo tema, da definição de papéis básicos, como os de gestor e de executivo de dados, e da catalogação das próprias informações/dados.

7. Outrossim, apesar de a maioria dos órgãos/entidades terem demonstrado interesse em obter dados de outros entes, cerca de metade deles indicou não possuir catálogo de dados, o que sinaliza haver dificuldades no compartilhamento de dados e de informações entre os atores da própria APF.



8. Com base no exame dos resultados obtidos em campo, a estratégia de atuação proposta pela equipe de fiscalização para o TCU, com o aval do corpo diretivo da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), enfatiza o aprimoramento da governança e da gestão de dados tratados pelo Poder Público não apenas por meio de fiscalizações sobre o tema em órgãos e entidades públicos, mas, também, mediante o desenvolvimento de parcerias com órgãos governantes superiores e outros órgãos de controles.

9. Também caberia que esta Corte de Contas atuasse na sensibilização, na educação e na capacitação dos indivíduos para que percebam como a relevância dos dados pode desencadear mudanças significativas, orgânicas e sustentáveis.

10. Iniciando a minha apreciação do presente feito, não tenho reparos a fazer nem julgo necessário complementar a detalhada exposição realizada no relatório de fiscalização, que foi fundamentado em robusto referencial teórico acerca do tema.

11. Assim, acerca das medidas propostas pela unidade técnica, cabe acolher prontamente o envio desta deliberação e do relatório de levantamento aos diversos órgãos e entidades relacionados na minuta de acórdão que ora submete à apreciação deste colegiado.

12. Também não vejo óbice em deixar autorizado que a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), observada eventual necessidade de reserva quanto a questões específicas, dê ampla divulgação às informações e aos produtos do relatório de levantamento ora em exame, a fim de alavancar os esforços de adoção de boas práticas e de cumprimento de normas relativas à gestão e à governança de dados pelos órgãos da administração pública.

13. No que tange à proposta de autorizar a AudTI a planejar as ações previstas no capítulo **Error! Reference source not found.** do seu relatório, com vistas ao aumento da maturidade da governança e da gestão de dados de órgãos e entidades da administração pública federal, considero necessário tecer algumas considerações.

14. O aludido capítulo traça uma detalhada estratégia para a atuação do TCU composta por quatro grandes eixos de atuação, como medidas que teriam execução até o final do ano de 2027. A tabela a seguir sintetiza as medidas propostas:

Eixo	Ações propostas
Eixo 1 – Fiscalizações	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fiscalizações de propósito geral, pretende-se avaliar o grau de maturidade de dados das organizações da APF, a fim de induzi-las a um crescimento contínuo e consistente nessa área.</li><li>• Relatório de Acompanhamento de Maturidade de Dados nos órgãos integrantes do Sisp.</li><li>• Relatório de Acompanhamento de Maturidade de Dados nos órgãos do Ministério Público e dos Poderes Legislativo e Judiciário.</li><li>• Calcular um índice de maturidade de dados para os órgãos da APF, a fim de induzir a adoção de comportamento positivo em prol da GovDados pelas organizações públicas.</li><li>• Fiscalizações de propósito específico, nas quais o TCU teria como objetivo principal avaliar as práticas de governança e de gestão de dados nas organizações da APF. Pretende-se, com esta avaliação, que, a cada ano, seja elencado um conjunto de práticas importantes no que diz respeito à governança e à gestão de dados, a fim de que a sua adoção seja incentivada em organizações públicas.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalização sobre a gestão do catálogo de dados ou do inventário de dados.</li> <li>• Gestão de metadados.</li> <li>• Fiscalização de Programas, Políticas e Estratégias de GovDados.</li> </ul>
Eixo 2 - Comunicação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboração da cartilha “10 passos para a boa GovDados”.</li> <li>• Elaboração de publicações sobre temas específicos auditados.</li> <li>• Realização de um evento híbrido anual.</li> <li>• Participação na Semana de Dados do Poder Executivo Federal.</li> </ul>
Eixo 3 - Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação <b>on line</b> em GovDados para servidores públicos.</li> <li>• Treinamento para auditores da Controladoria-Geral da União (CGU), dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios sobre auditoria de GovDados.</li> <li>• Ações de alfabetização em dados.</li> </ul>
Eixo 4 - GovDados Multinível	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proposta de criação de um grupo de trabalho no âmbito da Rede Integrar</li> </ul>

15. Em relação às diversas ações de controle previstas no eixo 1, considero que a presente deliberação não seja o momento adequado para avaliar a conveniência e oportunidade de autorizá-las, de forma que a unidade técnica poderá propô-las em processos específicos, seguindo a sistemática prevista na Resolução TCU 308/2019, que dispõe sobre o sistema de planejamento e gestão do Tribunal de Contas da União.

16. Por hora, cabe a reflexão preliminar se compete realmente a esta Corte de Contas assumir um papel central na implementação de uma política de governança de dados, em substituição a outros órgãos e entidades que devem formular as políticas públicas sobre o tema, tais como (i) a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), instituída pela Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados); (ii) a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; ou (iii) o Comitê Central de Governança de Dados, criado pelo Decreto 10.046/2019, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal. Em algumas ocasiões, já externei a minha preocupação com a visão de que esta Corte de Contas adote medidas para se tornar uma espécie de centro emanador de regras de governança da administração pública federal, o que parece ir além da competência constitucional conferida ao TCU.

17. Ainda que se defenda o papel de o TCU fiscalizar diversos aspectos da governança na administração pública federal, inclusive a governança de dados, em algum momento este Tribunal deverá fazer uma avaliação dos resultados obtidos e dos benefícios alcançados em auditorias desse gênero. Em muitas ações de controle, ainda que embasadas em robustos referenciais teóricos (por vezes importados de outros países), as medidas propositivas se limitam ao envio de cópias do relatório de fiscalização aos órgãos jurisdicionados (como ocorreu no caso em apreciação), o que parece ser uma proposta de baixa efetividade.

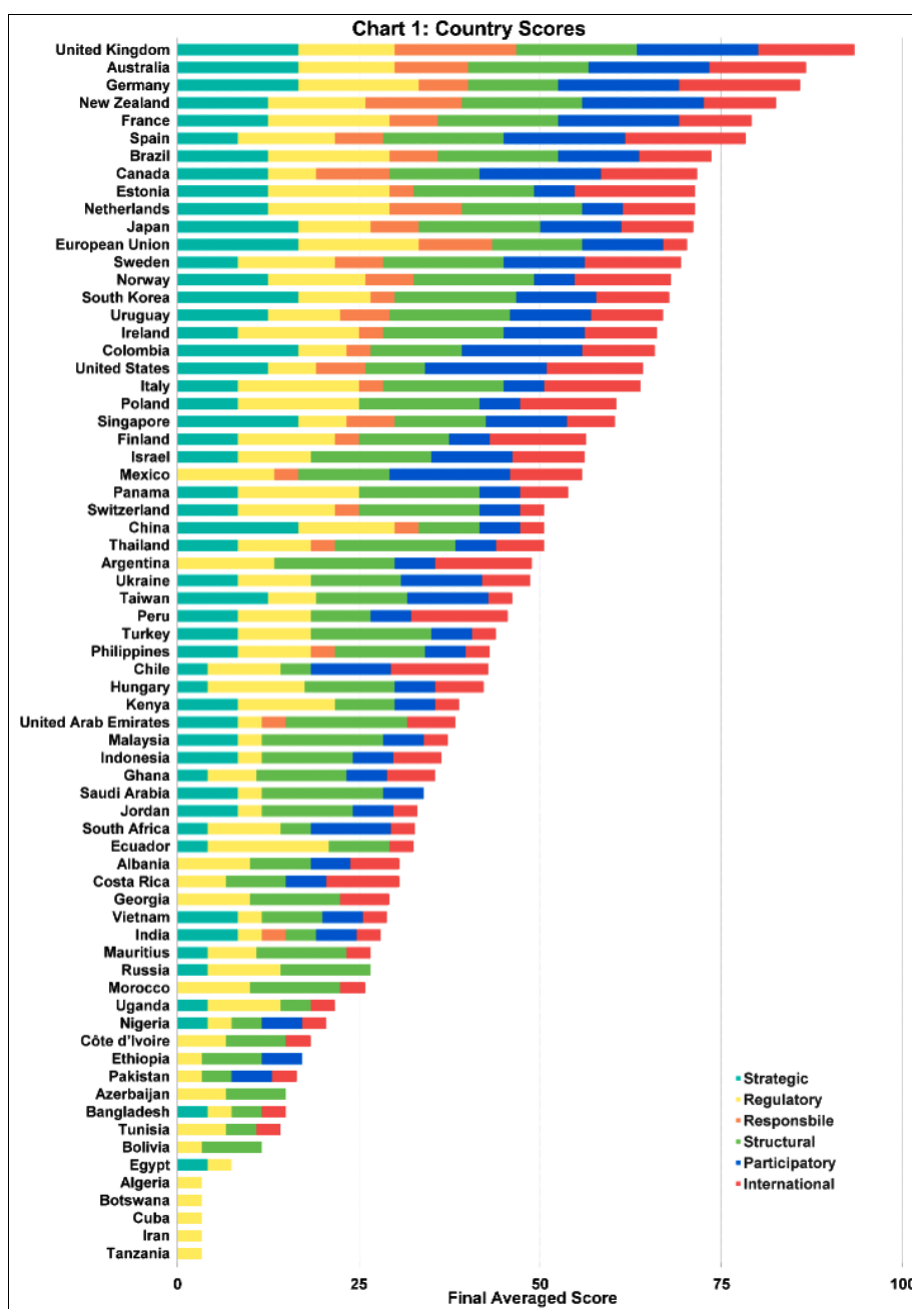
18. Em outras ações de controle com a temática “governança”, embora existam propostas de determinações e recomendações diversas, há críticas no sentido de que a atuação do TCU acabaria por invadir os espaços de decisão discricionária dos agentes públicos. Há uma situação paradoxal, na qual devemos buscar o equilíbrio entre deliberar sobre um processo que não apresenta propostas corretivas concretas ou, por outro lado, de decidir sobre providências que acabem invadindo o espaço discricionário do gestor público.

19. Ainda que algumas dessas proposições sejam acolhidas efetivamente pelos auditados, a tradicional visão do TCU da “gestão” tende a ser excessivamente burocrática. Mesmo defendendo

regras de “governança”, as nossas determinações e recomendações tendem a introduzir controle burocráticos adicionais, cujo custo tende a superar o benefício daí advindo.

20. Então, termino esta reflexão preliminar sobre as diversas ações de controle propostas pela unidade técnica sugerindo alguma dose de autoavaliação dos resultados já obtidos e de autocontenção na proposição de novas fiscalizações, enfatizando que caberá a apreciação dos temas de controle dentro da processualística de elaboração do Plano de Fiscalização do TCU, em que as propostas de fiscalização serão avaliadas com base em critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade, nos termos da já mencionada Resolução 308/2019.

21. Ainda deve se computar que a percepção internacional do Brasil na temática de GovDados foi surpreendentemente positiva. Num ranking de 70 países, elaborado pelo Digital Trade & Data Governance Hub, da Universidade George Washington, vê-se que o Brasil está posicionado na sétima posição, conforme figura a seguir:



22. Trata-se do Global Data Governance Mapping Project, cujo relatório avalia os governos dos países em relação a seis atributos de GovDados: 1) Estratégico (há visão ou plano para diferentes tipos de dados na economia e na política?); 2) Normatização (há um regime legal em torno dos diferentes tipos e/ou usos dos dados?); 3) Responsabilidade (são consideradas implicações éticas, de confiança e relativas aos direitos humanos?); 4) Estrutural (transformações orientadas a dados podem levar à alteração de estruturas institucionais?); 5) Participação (a população participa e influi, efetivamente, nas atividades governamentais?); e 6) Internacional (há interação junto a outros países ou participação em fóruns internacionais sobre o assunto?).

23. Com base em tal cenário, deve ser sopesada a oportunidade de realização de várias novas ações de controle sobre GovDados.

24. Quanto às medidas previstas nos eixos 2, 3 e 4, sintetizados na tabela anterior, por não se enquadrarem nas ações de controle previstas nos arts. 238 a 243 do Regimento Interno do TCU, considero desnecessário que este colegiado delibere sobre tais medidas, as quais julgo que possam ser adotadas no âmbito da Secretaria deste Tribunal, com o apoio do Instituto Serzedelo Corrêa nos assuntos de sua competência, assim como outros eventos e publicações têm sido corriqueiramente empreendidos por iniciativa própria das diversas unidades técnicas desta Corte de Contas.

Ante todo o exposto, louvando a qualidade do trabalho desenvolvido pela AudTI, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de março de 2024.

BENJAMIN ZYMLER  
Relator



## DECLARAÇÃO DE VOTO

Inicialmente, cumprimento o eminente relator, Ministro Benjamin Zymler, pela condução de trabalho de tamanha relevância, que visa impulsionar a eficiência e a segurança no uso e na gestão de dados pela Administração Pública, em busca da transformação digital.

2. O Levantamento realizado, que teve por objetivo identificar o estágio atual de implantação da governança de dados por parte das organizações federais e definir a estratégia de atuação do TCU para futuras fiscalizações, revelou a incipiente implementação de modelos de GovDados nas organizações auditadas, havendo ainda muito o que avançar rumo ao aprimoramento dos instrumentos legais e dos normativos que norteiam o assunto.

3. A ausência de uma unidade centralizada no governo para coordenar e normatizar as diretrizes do GovDados e a falta de definição de papéis e de responsabilidades dos setores e dos gestores envolvidos são alguns dos obstáculos que deverão ser vencidos pelo Poder Público, sendo de extrema importância o acompanhamento detido deste Tribunal quanto à implementação das ações com o objetivo de incrementar a governança de dados em múltiplos níveis.

4. Importa destacar que a governança de dados impacta diretamente no *modus operandi* da gestão dos recursos públicos, uma vez que auxilia o planejamento das políticas públicas em prol da eficiência e efetividade das ações governamentais, a partir de uma base de informações mais confiável e precisa.

5. No que tange à transparência, promove a participação do cidadão na gestão pública, tendo em vista o acesso facilitado a dados e informações de forma clara e compreensível pela população em geral. Além disso, abre caminho para a inovação na atuação da Administração Pública e, consequentemente, para a oferta de serviços públicos de melhor qualidade.

6. Assim, a atuação do TCU, por meio de fiscalizações temáticas, mostra-se fundamental para induzir as organizações públicas a implementarem melhorias na governança da gestão de dados e, por conseguinte, obterem melhores resultados na consecução das políticas públicas, de maneira inovadora, em prol da eficiência e da transparência.

7. Não obstante a importância do tema e as verificações da equipe de auditoria quanto aos obstáculos enfrentados na implantação de modelos de GovDados, anuo às ponderações do nobre relator quanto aos limites que devem ser estabelecidos para a atuação fiscalizatória do TCU, a fim de se evitar que esta Corte de Contas extrapole suas competências constitucionais e legais e passe a figurar como “centro emanador de regras de governança” em substituição aos órgãos cujas atribuições envolvem a definição de políticas de governança de dados.

8. Nesse sentido, o balanceamento das ações deste Tribunal nas fiscalizações propostas constitui um desafio, uma vez que, por um lado, deve-se evitar a adoção de medidas de baixa efetividade, por outro, é necessário obstar a ingerência no poder discricionário do gestor.

9. Por fim, em pleno acordo com as medidas adotadas pelo relator, não posso me furtar de parabenizar a equipe da AudTI e da SecexEstado pela robusta coletânea de dados e minuciosa análise realizada.

JORGE OLIVEIRA

Ministro

## ACÓRDÃO Nº 390/2024 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.167/2023-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Energia Elétrica; Banco Central do Brasil; Banco do Brasil S.A.; Câmara dos Deputados; Conselho Nacional de Justiça; Controladoria-Geral da União; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Secretaria de Governo Digital; Secretaria do Tesouro Nacional; Senado Federal.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento realizado nos órgãos/entidades jurisdicionados relacionados em epígrafe, que teve por objeto examinar a macroestrutura atual de governança de dados (GovDados) no âmbito da administração pública federal, incluindo legislação, políticas e normativos, atores, papéis e responsabilidades, a fim conhecer as principais ações e iniciativas em andamento, de modo a identificar o estágio atual de implantação da GovDados por parte das organizações federais,

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

9.1. encaminhar cópia do relatório inserto à peça 77 e desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, aos seguintes destinatários:

9.1.1. à Secretaria-Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI);

9.1.2. à Secretaria de Governo Digital (SGD), do Ministério da Gestão e da Inovação (MGI);

9.1.3. ao Comitê Central de Governança de Dados (CCGD);

9.1.4. à Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União (CGU), e, em especial, à Coordenadoria-Geral de Auditoria de Tecnologia da Informação da Diretoria de Auditoria de Governança e Gestão (CGATI);

9.1.5. à Secretaria-Geral do Conselho Nacional de Justiça (CNJ);

9.1.6. à Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados;

9.1.7. à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática do Senado Federal;

9.1.8. às unidades de controle ou auditoria interna dos órgãos que participaram das reuniões deste levantamento e responderam ao questionário de avaliação em governança de dados:

9.1.8.1. Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);

9.1.8.2. Banco Central do Brasil (BCB);

9.1.8.3. Banco do Brasil S.A. (BB);

9.1.8.4. Câmara dos Deputados (CD);

9.1.8.5. Ministério da Educação (MEC);

9.1.8.6. Ministério da Saúde (MS);

9.1.8.7. Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

9.1.8.8. Senado Federal (SF);

9.2. autorizar a Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação, observada eventual necessidade de reserva quanto a questões específicas, a dar ampla divulgação às informações e aos produtos deste relatório de levantamento, a fim de alavancar os esforços de adoção

de boas práticas e de cumprimento de normas relativas à gestão e à governança de dados pelos órgãos da administração pública federal;

9.3. arquivar o presente processo com fulcro no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata nº 8/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/3/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0390-08/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**BRUNO DANTAS**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**BENJAMIN ZYMLER**  
Relator

Fui presente:

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