

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC-005.888/2022-0

Natureza: Monitoramento.

Unidades jurisdicionadas: Ministério da Fazenda; Ministério dos Transportes; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Nacional de Trânsito; Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e Comitê Geral de Governança de Dados.

Interessado: Tribunal de Contas da União.

SUMÁRIO: MONITORAMENTO DECORRENTE DE ACÓRDÃO DO TRIBUNAL. COMPARTILHAMENTO DE BASE DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. VERIFICAÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS EM ATENÇÃO À LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA DA MATÉRIA. CUMPRIMENTO DE PARTE DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. NECESSIDADE DE PROSSEGUIR NO MONITORAMENTO DE COMANDOS AINDA NÃO IMPLEMENTADOS E DE EXPEDIR RECOMENDAÇÕES ADICIONAIS PARA APRIMORAR O COMPARTILHAMENTO DE DADOS ENTRE AS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.

RELATÓRIO

Trata-se do Relatório de Monitoramento empreendido pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação - AudTI, por força da determinação contida no subitem 9.7 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário (de minha relatoria), proferido nos autos do TC-010.716/2018-1.

2. A aludida deliberação apreciou a Auditoria, sob a modalidade Acompanhamento, conduzida pela antiga Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti (atual AudTI), no interregno de 2/4 a 29/6/2018, com o objetivo de avaliar o aprimoramento do compartilhamento de dados na Administração Pública Federal.

3. Esse compartilhamento propicia a cooperação entre as organizações públicas, de forma a permitir a tomada de decisão qualificada, a formulação e a avaliação de políticas públicas e o controle de requisitos legais sob a égide do princípio constitucional da eficiência. O tema foi inicialmente regulamentado pelo Decreto 8.789/2016, posteriormente revogado pelo Decreto 10.046/2019.

4. A AudTI historiou os autos e promoveu o exame técnico da matéria por meio da instrução inserta à peça 107, que reproduz em parte e com ajustes de forma:

“HISTÓRICO

2. Em 2018, o TCU, por meio da então Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), realizou fiscalização na modalidade acompanhamento com o objetivo de avaliar a situação do compartilhamento de dados na Administração Pública Federal (APF), especialmente quanto às providências adotadas para dar cumprimento ao então vigente Decreto 8.789/2016.

3. Em decorrência desse trabalho, o Tribunal expediu o Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, com deliberações endereçadas à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério da Economia, ao Ministério das Cidades, ao Ministério da Cidadania, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB) e ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).

4. No âmbito de ações preparatórias para o monitoramento das deliberações do acórdão, a Sefti realizou exame técnico em abril de 2022, constatando-se que (peça 26):

4.1. em agosto de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional, órgão que assumiu algumas competências afetas ao antigo Ministério das Cidades, informou que o Denatran havia passado para a estrutura do Ministério da Infraestrutura e solicitou o reencaminhamento das deliberações pertinentes a esse órgão (peça 9), o que foi feito;

4.2. em outubro de 2019, o Decreto 8.789/2016 foi revogado na íntegra e substituído pelo Decreto 10.046/2019. O novo decreto tratou de compartilhamento de dados dentro de um escopo mais amplo de governança das ações relativas a esse tema na APF;

4.3. o novo decreto entrou em vigor quatro meses após a publicação do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário e esse fato poderia, em tese, prejudicar a análise de cumprimento das deliberações, as quais foram exaradas à luz de um normativo não mais vigente, porém se verificou que há disposições no Decreto 10.046/2019 que possuem paralelo semântico com os dispositivos do Decreto 8.789/2016 que fundamentaram as deliberações ora monitoradas;

4.4. em janeiro de 2020, o Ministério da Economia (peças 10-15), a RFB (peças 16-19), o Ministério da Cidadania (peça 20) e o Denatran (peças 21-24) haviam respondido preliminarmente às comunicações do TCU que notificavam os órgãos sobre a publicação do acórdão, apresentando suas respectivas ações para atendimento das deliberações; e

4.5. não constava dos autos resposta da Casa Civil da Presidência da República.

5. Diante do lapso temporal entre as primeiras comunicações dos órgãos ao TCU sobre as ações realizadas e em andamento para atender aos comandos do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, bem como das mudanças ocorridas no cenário normativo desde a expedição desse julgado pelo Tribunal, propôs-se, à peça 26, a realização de oitiva de todos os órgãos que haviam sido previamente comunicados da decisão do Tribunal, a fim de apresentarem informações atualizadas acerca das ações tomadas para atendimento das deliberações e também para indicar, justificadamente, se a deliberação não seria mais aplicável à luz do Decreto 10.046/2019, que revogou e substituiu o Decreto 8.789/2016, fundamento maior das deliberações prolatadas por esta Corte.

6. A proposta de oitiva foi acatada pelo relator, conforme despacho à peça 28, e os órgãos destinatários foram comunicados por meio dos ofícios às peças 29-30, 33-35, 37 e 45.

VISÃO GERAL DO OBJETO

7. O objeto da fiscalização que deu origem ao acórdão e que volta a ser analisado neste monitoramento é o compartilhamento de dados no âmbito da APF.

8. Trata-se de instrumento crítico de cooperação entre as organizações públicas que tem por objetivo promover o aprimoramento de processos de trabalho e de resultados, em especial: permitir a tomada de decisão qualificada, amparada em adequados elementos de informação, fundamentar a formulação e a avaliação de políticas públicas e subsidiar o controle de requisitos legais sob o prisma do princípio constitucional da eficiência. Tudo isso resulta em benefícios para os cidadãos que utilizam os serviços públicos, em termos de simplificação de exigências, agilidade no atendimento das solicitações e maior qualidade nas entregas.

9. A fiscalização original avaliou o compartilhamento de dados tendo como principal critério o Decreto 8.789/2016, o qual foi revogado e substituído logo após a publicação do acórdão, pelo Decreto 10.046/2019.

10. Apesar de ter um escopo mais amplo e de introduzir novidades estruturais e procedimentais, constata-se que o novo decreto manteve os critérios que foram avaliados na

fiscalização e que fundamentaram a expedição das deliberações do TCU aos órgãos, com a notável exceção de ajuste normativo ocorrido que afeta a subsistência da deliberação 9.2.3.1 do acórdão, mas apenas quanto ao destinatário, como se verá adiante.

11. Entre as principais novidades introduzidas pelo Decreto 10.046/2019, que serão oportunamente citadas nesta instrução, ressalta-se a instituição do Comitê Central de Governança de Dados, instância com competências de governança sobre o tema compartilhamento de dados, e o estabelecimento de três níveis ou categorias de compartilhamento, associados com diferentes requisitos de criticidade e de confidencialidade das informações geridas.

12. Registre-se que esse novo decreto foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a ADI-6.649, protocolada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) no fim de 2020 pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, a qual foi definitivamente julgada em setembro/2022.

13. Em que pese terem sido exaradas importantes deliberações pelo STF no âmbito da ADI-6.649, não resulta da aplicação delas alterações nos critérios utilizados pelo TCU como fundamento das deliberações do acórdão ora monitorado.

14. É oportuno registrar que, após a realização da fiscalização original e a prolação do acórdão, passou a ter vigência plena a Lei 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), e que esse diploma legal explicitamente autoriza o uso compartilhado de dados pessoais pelas instituições públicas quando necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, considerada a atribuição legal dos órgãos e entidades públicas que precisarem utilizá-los e respeitados os princípios de proteção de dados pessoais, conforme previsões nos arts. 7º, 11 e 26 dessa norma.

15. Esse ponto é relevante, pois deixa claro que informações e dados brutos não devem ser entendidos como propriedade da instituição que, por força das circunstâncias, os coleta e os gerencia, e sim como ativo pertencente ao coletivo das organizações da APF, que podem e devem utilizá-lo dentro das respectivas competências legais para realizar objetivos de políticas públicas em benefício de toda a sociedade. Ressalte-se que foi também nesse sentido o entendimento do STF no julgamento da supracitada ADI-6.649.

EXAME TÉCNICO

16. A fiscalização que deu origem ao Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário encontrou diversas desconformidades em relação aos critérios legais então aplicáveis ao compartilhamento de dados, razão pela qual foram expedidas determinações e recomendações aos órgãos e entidades avaliados.

17. Nesta seção, avalia-se o cumprimento das deliberações do TCU pelas organizações destinatárias dos comandos do referido acórdão.

18. Os parágrafos seguintes estão estruturados de acordo com o item 45 dos Padrões de Monitoramento do TCU, anexo à Portaria - Segecex 27/2009, com vistas ao exame do cumprimento ou implementação de cada deliberação.

19. Adotou-se agrupamento por instituição destinatária dos itens do acórdão monitorado, iniciando-se pelo Ministério da Economia, por ser o órgão cujas competências eram as mais associadas à coordenação, estruturação e governança (parcial) desse tema.

20. Registre-se que essas competências foram recentemente direcionadas para o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em face da Medida Provisória 1.154/2023 e do art. 22 do Decreto 11.437/2023.

21. Cumpre registrar ainda que, diante das respostas apresentadas nas oitivas e de relevantes mudanças ocorridas no cenário em que se insere o objeto em análise, concluiu-se pela necessidade de serem feitas novas propostas de deliberações, destinadas ao Comitê Geral de Governança de Dados e à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Por esse motivo, versão preliminar desta instrução (peça 95) foi submetida

aos comentários dos gestores, os quais foram considerados nesta versão final, conforme requerido pelos comandos dos arts. 14 e 15 da Resolução-TCU 315/2020.

Monitoramento das deliberações destinadas ao Ministério da Economia (responsabilidade transferida por legislação de 2023 ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos)

Deliberação 9.1.3.1 - determinação

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.3. Ministério da Economia:

9.1.3.1. publicar o manual para preenchimento dos catálogos de bases de dados dos órgãos e entidades federais, ausente do portal <http://catalogo.governoeletronico.gov.br>, por estar em dissonância com o Decreto 8.789/2016, art. 10, § 1º c/c Portaria - STI/MP 58/2016, art. 10, § 1º.’

Situação que levou à proposição da deliberação

22. À época da fiscalização, os auditores constataram que não havia sido publicado, pelo extinto Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão (MP), o manual relativo ao preenchimento e manutenção do catálogo de bases de dados e de compartilhamentos previsto na Portaria - STI/MP 58/2016 (peça 2, p. 17 e 21). Relatou-se que essa situação poderia ter contribuído para as deficiências observadas na publicação de catálogos e no efetivo compartilhamento de dados pelos órgãos e entidades da APF.

Providências adotadas e comentários dos gestores

23. Em resposta à oitiva realizada, a Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SGD) informou que, em face do art. 30, § 2º, do Decreto 10.046/2019, que revogou o Decreto 8.789/2016, foi mantida a competência dessa secretaria para definir os procedimentos de criação do catálogo dos dados sob a gestão dos órgãos e entidades da APF, assim como os compartilhamentos vigentes (peça 48, p. 2).

24. Também reiterou resposta enviada em janeiro de 2020 (peça 11), na qual comunicava que, para o cumprimento da nova norma e da determinação do acórdão do TCU, havia publicado, ainda em 2019, o Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados (CFBD), disponível no endereço eletrônico (link) <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/catalogo-federal-de-bases-de-dados>.

Análise

25. A publicação de manual com o objetivo de orientar a criação e o preenchimento do catálogo de dados geridos e compartilhados pelos órgãos e entidades da APF é competência que foi atribuída à SGD pelo art. 30, § 2º, do Decreto 10.046/2019, norma expedida após o acórdão e que substituiu o Decreto 8.789/2016 na regulamentação do tema compartilhamento de dados:

‘Art. 30. A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá expedir normas complementares para execução deste Decreto, observadas as competências do Comitê Central de Governança de Dados e as normas referentes ao acesso à informação.

§ 1º Os órgãos e entidades de que trata o art. 1º publicarão catálogo dos dados sob sua gestão e informarão os compartilhamentos vigentes.

§ 2º A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia definirá os procedimentos para a criação do catálogo de que trata o § 1º.’

26. Na comunicação enviada ao TCU em janeiro/2020 (peças 10 e 11), a SGD já havia informado o atendimento dessa deliberação, ocasião em que enviou cópia do primeiro manual, na sua ‘Versão 1.0 – 2 de janeiro de 2019’ (peça 15).

27. Acessando-se o endereço eletrônico do catálogo informado pela SGD à peça 11, chega-se a uma página contendo diversas informações sobre o catálogo, incluindo link para página com informações complementares: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/sobre_catálogo-de-bases-de-dados. Na seção ‘Manuais’ dessa última página, encontra-se outro link, o qual permite baixar o manual do catálogo destinado aos gestores de dados institucionais (peça 71).

28. Embora o texto nessa página indique que o manual ainda estaria na versão 1.0, após ser baixado o documento, denominado Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados, constatou-se que a versão efetivamente disponível era: ‘Versão 2.2 – junho 2020’ (peça 72).

29. Analisando-se o conteúdo do manual, verifica-se que ele apresenta orientações gerais sobre o catálogo, explica que o catálogo consiste em um sistema e ferramentas, bem como estabelece procedimentos para que os gestores de dados dos órgãos e entidades da APF alimentem esse catálogo com informações sobre as suas bases de dados.

30. Contudo, verifica-se que o manual não contém orientações quanto a procedimentos padronizados para a publicação dos compartilhamentos vigentes para cada organização.

31. O comando do § 1º do art. 30 do Decreto 10.046/2019 requer a publicação das informações que compõem o catálogo dos dados geridos para cada instituição e também das informações sobre os compartilhamentos vigentes.

32. Observe-se ainda que, em contexto mais específico, disposições do art. 26 c/c o art. 6º, VI, e o art. 9º, V, da LGPD, consolidadas no art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto 10.046/2019, estabelecem a necessidade de que os órgãos publiquem informações sobre os compartilhamentos de dados pessoais realizados.

33. Tendo em vista esses dispositivos legais, seria valioso, do ponto de vista da eficiência administrativa, que fossem produzidas e divulgadas aos gestores da APF orientações sobre procedimentos e mecanismos padronizados para os órgãos realizarem a publicação dos compartilhamentos vigentes, bem como para esclarecer se a publicação feita para dar atendimento ao art. 30, § 1º, do Decreto 10.046/2019, seria suficiente para atender concomitantemente às prescrições do art. 5º, §§ 1º e 2º, do mesmo Decreto, ou se outras providências seriam necessárias para esse fim.

34. Considerando-se as competências da SGD para definir os procedimentos quanto à criação do catálogo e a constatação de que o manual que foi publicado não contém orientações específicas sobre os compartilhamentos vigentes, entende-se pertinente proposta de recomendação para que a SGD inclua orientações sobre isso no manual do catálogo ou avalie solução alternativa para essa finalidade.

35. Adicionalmente, seria desejável que os compartilhamentos vigentes fossem publicados em conjunto com o catálogo dos dados geridos [pela] instituição, de modo a facilitar a localização e o uso dessa informação pelas partes interessadas, embora isso não seja mandatório, considerado o teor dos comandos citados do decreto. Em vista disso, a proposta de recomendação deve contemplar também a realização de avaliação, pela SGD, para decidir quanto a essa possibilidade.

36. Em resposta à solicitação de comentários sobre essa e outras propostas de deliberações, os gestores responderam recebê-las positivamente e não apontaram consequências negativas (peça 105), bem como informaram estar em andamento diversas mudanças normativas, orientativas e procedimentais, fato que reforça a necessidade de ser mantida a proposição, conforme análise registrada no Apêndice Único.

Evidências:

- a) Nota Técnica SEI 19696/2022/ME (peça 48);
- b) Nota Técnica SEI 15890/2019/ME (peça 11);
- c) Páginas da SGD na internet com informações sobre o catálogo e com link para download do manual (peça 71);

- d) Manual do Catálogo de Bases de Dados, Versão 1.0 – 2 de janeiro de 2019 (peça 15);
- e) Manual do Catálogo de Bases de Dados, Versão 2.2 – junho 2020 (peça 72);
- f) Nota Técnica SEI 36178/2023/MGI (peça 105).

Conclusão

37. A determinação do item 9.1.3.1 do acórdão foi cumprida.

38. Entende-se conveniente expedir recomendação complementar à SGD, para que defina procedimentos padronizados sobre a publicação dos compartilhamentos vigentes e comunique os órgãos da APF sobre isso.

Proposta de encaminhamento

39. Considerar cumprida a determinação contida no item 9.1.3.1 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

40. Recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, tendo em vista o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e as competências definidas no art. 30 do Decreto 10.046/2019, que:

40.1. expeça orientações sobre procedimentos e mecanismos padronizados para os órgãos da Administração Pública Federal realizarem a publicação dos compartilhamentos vigentes, bem como para esclarecer se a publicação feita para dar atendimento ao art. 30, § 1º, do Decreto 10.046/2019, seria suficiente para atender, concomitantemente, às prescrições do art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto 10.046/2019, ou se outras providências seriam necessárias para esse fim específico;

40.2. avalie a oportunidade e a conveniência de estabelecer a obrigatoriedade de os compartilhamentos vigentes serem registrados como informações integrantes ou complementares do catálogo de dados publicado pelas organizações, bem como ajuste o sistema citado no manual do catálogo e disponibilizado pela SGD para esse fim, se for o caso; e

40.3. inclua as orientações de que tratam os subitens anteriores no Manual do Catálogo de Bases de Dados.

Deliberações 9.1.3.2 e 9.1.3.3 - determinações

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.3. Ministério da Economia:

(...)

9.1.3.2. comunique aos órgãos e entidades integrantes do Sisp (Portal das Comunidades Virtuais do Setor Público) que, em atenção ao art. 9º do Decreto 8.789/2016, deve-se exigir dos órgãos e entidades gestoras de bases de dados os demonstrativos de custos de compartilhamento de dados, de modo a propiciar a possibilidade de verificação da existência dos custos na formação dos preços do compartilhamento, que devem ser discriminados de forma transparente e não devem destoar daqueles praticados pelo mercado; (grifou-se)

9.1.3.3. oriente aos órgãos e entidades integrantes do Sisp que, ao cobrar ou autorizar seu prestador de serviços de TI a cobrar de outros órgãos ou entidades por dados compartilhados, com fulcro no art. 9º do Decreto 8.789/2016, certifiquem-se de que os preços estejam discriminados de forma transparente e que não destoam daqueles praticados pelo mercado.’

Situação que levou à proposição da deliberação

41. Durante a fiscalização que resultou na expedição do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, a equipe de fiscalização concluiu que os mecanismos até então adotados para realizar o compartilhamento de dados apresentavam falhas na transparência dos valores cobrados dos órgãos interessados em obter dados compartilhados, seja a cobrança efetuada diretamente pelo

órgão gestor das informações, seja por entidades contratadas para a execução desses serviços. Também se constatou ausência de justificativa quanto aos preços praticados e verificaram-se razoáveis variações dos valores cobrados por uma mesma entidade fornecedora de serviços de compartilhamento (peça 2, p. 37).

42. Para sanar esse problema, a equipe formulou a seguinte proposta de encaminhamento (peça 2, p. 60, grifou-se):

‘318.3.2. Comunique aos órgãos e entidades integrantes do Sisp que, em atenção ao art. 9º, caput, do Decreto 8.789/2016, deve-se exigir dos órgãos e entidades gestoras de bases de dados os demonstrativos de custos de compartilhamento de dados, de modo a propiciar a possibilidade de verificação da existência de eventuais custos na formação dos preços do compartilhamento que não sejam restritos ao acesso e à extração dos dados, a fim de evitar que os interessados no compartilhamento sejam indevidamente onerados;

318.3.3. Oriente aos órgãos e entidades integrantes do Sisp que, ao cobrar ou autorizar seu prestador de serviços de TI a cobrar de outros órgãos ou entidades por dados compartilhados, com

fulcro no art. 9º, caput, do Decreto 8.789/2016, certifiquem-se de que os preços cobrados devem se restringir a arcar com os custos envolvidos no acesso ou na extração de informações de bases de dados.’

43. Note-se, no trecho grifado, que há sutil e importante diferença entre a redação da proposta original da equipe de fiscalização e a redação final do item 9.1.3.2 do acórdão. Isso porque o entendimento da equipe havia sido no sentido de que os valores cobrados deveriam se restringir estritamente aos custos do serviço, ainda que fornecido por entidade externa ao órgão gestor dos dados. Entretanto, revisão desse entendimento foi proposta pelos dirigentes da Sefti, que se consolidou na redação final encaminhada pelo Ministro-Relator, a qual concluiu que o termo ‘custos’ a que se referia o art. 9º, caput, do Decreto 8.789/2016, era mais abrangente e poderia contemplar outros elementos que naturalmente compõem os preços cobrados por empresas que atuam no mercado privado (peça 3, p. 3-4), o que inclui, por exemplo, a margem de lucro.

Providências adotadas e comentários dos gestores

44. Em janeiro/2020, a SGD comunicou ao TCU que havia encaminhado ofício-circular aos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (Sisp), contendo as informações e orientações requeridas pelos itens 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do acórdão em tela. Na ocasião, também informou que o disposto no art. 9º do revogado Decreto 8.789/2016, utilizado como fundamento da decisão do TCU, fora substituído pelo que consta no art. 6º do Decreto 10.046/2019 (peça 11, p. 3-4).

45. Na resposta à oitiva que foi realizada em 2022, a SGD informou que (peça 48, p. 2-3):

‘Para atendimento aos itens supracitados, A SGD, na condição de órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal (SISP), encaminhou aos órgãos integrantes do sistema o Ofício Circular nº 2057/2019/ME (SEI-ME 24477874) com as seguintes orientações:

a) Ao contratar serviços de compartilhamento de dados, deve-se exigir dos órgãos e entidades gestores de bases de dados os demonstrativos de custos de compartilhamento de dados, de forma a propiciar a possibilidade de verificação da existência dos custos na formação dos preços do compartilhamento, que devem ser discriminados de forma transparente e não devem destoar daqueles praticados pelo mercado; e

b) Ao cobrar ou autorizar seu prestador de serviços de TI a cobrar de outros órgãos ou entidades por dados compartilhados, com fulcro no art. 6º do Decreto 10.046, de 2019, certifiquem-se de que os preços estejam discriminados de forma transparente e que não destoem daqueles praticados pelo mercado.’

Análise

46. Verifica-se que o conteúdo do Ofício Circular nº 2057/2019/ME (peça 12) atende às disposições dos itens 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do acórdão.

47. Constata-se também que o citado ofício esclarece aos órgãos que as orientações têm por fundamento o art. 6º do Decreto 10.046/2019 abaixo transcrito (grifou-se):

‘Art. 6º Na hipótese de o mecanismo de compartilhamento de dados fornecido pelo custodiante de dados ser inadequado ao solicitante de dados, independentemente da categorização do nível de compartilhamento, o recebedor de dados arcará com os eventuais custos de operacionalização, quando houver, exceto disposição contrária prevista em lei, regulamento ou acordo entre as entidades ou os órgãos envolvidos, sem prejuízo do disposto no art. 4º.

Parágrafo único. O disposto no caput se limitará aos custos de operacionalização do compartilhamento dos dados e não acarretará ganhos ou benefícios de ordem financeira ou econômica para o órgão gestor de dados.’

48. Observa-se ainda que, no ofício-circular, foi incluído parágrafo adicional com a seguinte orientação:

‘Os demonstrativos de custos de compartilhamento de dados devem seguir o padrão definido nos Anexos I e II do Modelo de Composição de Preços nas Contratações com as Empresas Públicas Federais Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (DATAPREV), disponível no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/orientacoes-para-contratacao>.’

49. Essa última orientação é importante por estabelecer um padrão único para os demonstrativos de custos de operacionalização do compartilhamento de dados, com base em modelos já conhecidos na APF, instrumentos anteriormente instituídos pelo extinto MP para atender a determinações contidas nos itens 9.2 e 9.6 do Acórdão 598/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

50. O uso desses modelos também é importante por indicarem claramente que há possibilidade de os custos de compartilhamento incluírem valores relativos a componentes de formação de preço do setor privado, quando for o caso de prestação do serviço por entidade contratada pelo órgão gestor dos dados compartilhados. Ou seja, fica claro que os custos de operacionalização devem ser entendidos do ponto de vista do órgão gestor dos dados, e em geral serão maiores que as despesas operacionais de eventual terceiro executor do serviço, situação que permite serem agregados outros componentes formadores do preço.

51. Dessa forma, entende-se que a medida que foi adotada pela SGD está alinhada com os objetivos almejados pelas determinações do item 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do acórdão monitorado.

52. Verifica-se que a SGD encaminhou ao TCU, como parte dos documentos que compõem a resposta à oitiva, relação completa dos registros de controle da expedição do Ofício Circular 2.057/2019/ME a cada órgão integrante do Sisp (peça 50) e também cópia de **e-mail** enviado aos gestores dessas instituições contendo o referido ofício (peça 14).

53. Observa-se que o link para o modelo de demonstrativo estabelecido pela SGD e informado aos órgãos por meio do Ofício Circular 2.057/2019/ME está atualmente inacessível, sendo apresentada a mensagem de erro ‘Conteúdo Restrito’: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/orientacoes-para-contratacao>.

54. Apesar disso, foi possível localizar facilmente, por meio de buscadores na internet, conteúdo similar no endereço: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/modelo-de-composicao-de-precos-nas-contratacoes-com-empresas-publicas-federais>.

55. Diante do exposto, entende-se haver evidências de que as determinações dos itens 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do acórdão foram cumpridas.

Evidências:

- a) Nota Técnica SEI 19696/2022/ME (peça 48);
- b) Nota Técnica SEI 15890/2019/ME (peça 11);
- c) Ofício Circular SEI 2057/2019/ME (peça 12);
- d) Controle de envio do Ofício Circular SEI 2057/2019/ME (peça 50).

Conclusão

56. As determinações dos itens 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do acórdão foram cumpridas pelo Ministério da Economia por intermédio da SGD.

Proposta de encaminhamento

57. Considerar cumprida as determinações dos itens 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberação 9.2.3.1 - recomendação

‘9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

9.2.3. Ministério da Economia:

(...)

9.2.3.1. publicar quadro geral de solicitações de compartilhamento de dados realizadas diretamente pelos órgãos e entidades com fulcro no Decreto 8.789/2016, em atendimento às diretrizes da Lei 12.527/2011, art. 8º, caput.’

Situação que levou à proposição da deliberação

58. Ao realizar a fiscalização original, a equipe responsável constatou a necessidade de obtenção de informações sobre todas as solicitações de compartilhamentos de dados que haviam sido realizadas com base no revogado Decreto 8.789/2016, assim como os respectivos percentuais de atendimento (peça 2, p. 10-13).

59. A boa governança do processo geral de compartilhamento de dados na APF exigiria a coleta e análise dessas informações pelo extinto MP. Com esse objetivo, entre outros, esse ministério havia editado a Portaria - STI/MP 58/2016, com base nas prerrogativas do art. 10, caput, e § 2º, do Decreto 8.789/2016, estabelecendo a sua então Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) como intermediária do processo de solicitações de compartilhamento e como responsável por efetivamente solicitar os acessos requeridos aos órgãos gestores das bases de dados.

60. No entanto, procedimentos diversos haviam sido estabelecidos pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), por meio da Portaria - RFB 1.639/2016, a qual estipulou que solicitações de compartilhamento deveriam ser feitas diretamente àquele órgão.

61. Diante desse cenário, foi feita proposta de recomendação para que tanto o MP como a RFB passassem a publicar as solicitações de compartilhamento recebidas dos órgãos da APF, para que todos os órgãos interessados pudessem ter uma visão global da situação, assim como qualquer cidadão ou outra parte interessada nesse tema, em atendimento às diretrizes da Lei 12.527/2011 (peça 2, p. 17-19 e 22). Note-se que, em face de reestruturação ministerial ocorrida entre a fiscalização e a publicação do acórdão, as competências relativas a essa temática foram direcionadas do MP ao Ministério da Economia, a quem foi destinada a deliberação correspondente.

Providências adotadas e comentários dos gestores

62. Em resposta à oitiva realizada, a SGD informou o seguinte sobre a deliberação em tela (peça 48, p. 3):

‘10. Quanto a recomendação do item 9.2.3.1, cabe salientar que, com a publicação do Decreto nº 10.046/2019, mais especificamente do seu artigo 15, as solicitações de acesso a dados são realizadas diretamente ao órgão gestor. Sendo assim, esta SGD passa a não ter mais a informação das solicitações de compartilhamento de dados realizadas desde então, cabendo somente prestar apoio consultivo para a formulação da solicitação de acesso.

Portanto, não há o que se publicar. Entendemos, portanto que a recomendação do item 9.2.3.1 perdeu o objeto.’

Análise

63. A resposta da SGD baseou-se apenas no art. 15 do Decreto 10.046/2019, que revogou o Decreto 8.789/2016 e estabeleceu diretrizes para o compartilhamento de dados em substituição às originalmente definidas naquela norma. Verifica-se, porém, que esse artigo não abrange todas as categorias ou níveis de compartilhamento que foram definidos pelo novo decreto em seu art. 4º (compartilhamento amplo, compartilhamento restrito e compartilhamento específico):

‘Art. 4º O compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades de que trata o art. 1º é categorizado em três níveis, de acordo com sua confidencialidade:

I - compartilhamento amplo, quando se tratar de dados públicos que não estão sujeitos a nenhuma restrição de acesso, cuja divulgação deve ser pública e garantida a qualquer interessado, na forma da legislação;

II - compartilhamento restrito, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a todos os órgãos e entidades de que trata o art. 1º para a execução de políticas públicas, cujo mecanismo de compartilhamento e regras sejam simplificados e estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados; e

III - compartilhamento específico, quando se tratar de dados protegidos por sigilo, nos termos da legislação, com concessão de acesso a órgãos e entidades específicos, nas hipóteses e para os fins previstos em lei, cujo compartilhamento e regras sejam definidos pelo gestor de dados.’

64. Relativamente às solicitações de compartilhamento de dados categorizados no nível específico, aplica-se o art. 15 do Decreto 10.046/2019 (grifou-se):

‘Art. 15. O órgão interessado em acessar dados sujeitos a compartilhamento específico enviará os documentos de interoperabilidade para o gestor de dados, observados as normas, as condições e os requisitos de acesso por ele estabelecidos, nos termos do disposto no inciso III do caput do art. 4º, e fundamentará o pedido e especificará os dados solicitados no maior nível de detalhamento possível.

§ 1º A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia prestará apoio consultivo aos solicitantes de dados para a formulação da solicitação de permissão de compartilhamento.

§ 2º O gestor de dados se manifestará quanto à solicitação de que trata o caput no prazo de trinta dias, contado da data do recebimento da solicitação.’

65. Para as solicitações de compartilhamentos de dados categorizados no nível restrito, aplicam-se os arts. 12 e 13 da norma, levando-se em conta as definições do seu art. 2º e o comando do art. 5º, § 3º (grifou-se):

‘Art. 2º Para fins deste Decreto, considera-se:

(...)

XIV - gestor de plataforma de interoperabilidade - órgão ou entidade responsável pela governança de determinada plataforma de interoperabilidade;

(...)

XXI - plataforma de interoperabilidade - conjunto de ambientes e ferramentas tecnológicas, com acesso controlado, para o compartilhamento de dados da administração pública federal entre órgãos e entidades especificados no art. 1º;

(...)

Art. 5º

(...)

§ 3º O compartilhamento de dados nos níveis de categorização restritos e específicos serão autorizados pelo gestor de dados e seu processo será formalizado por documentos de

interoperabilidade cuja solicitação seguirá os critérios estabelecidos pelo Comitê Central de Governança de Dados, em observância:

(...)

Art. 12. O compartilhamento restrito de dados pelos gestores de dados ocorrerá com base nas regras estabelecidas pelo Comitê Central de Governança de Dados.

(...)

Art. 13. O órgão interessado poderá solicitar o acesso aos dados compartilhados no nível restrito diretamente ao gestor de plataforma de interoperabilidade, respeitado o disposto no § 3º do art. 5º.

66. No que concerne aos dados categorizados no nível amplo, aplica-se o disposto no parágrafo 11 do decreto:

‘Art. 11. O compartilhamento amplo de dados dispensa autorização prévia pelo gestor de dados e será realizado pelos canais existentes para dados abertos e para transparência ativa, na forma da legislação.

§ 1º Na hipótese de o dado de compartilhamento amplo de que trata o caput não estar disponível em formato aberto, o solicitante de dados poderá requerer sua abertura junto ao gestor de dados.’

67. Dessa forma, constata-se que não é requerido pelo Decreto 10.046/2019, a intermediação das solicitações de compartilhamento de dados pela SGD ou por qualquer outro órgão, em nenhum dos cenários associados com os três níveis nos quais os dados podem ser categorizados. A regra geral é que as solicitações sejam encaminhadas diretamente ao órgão gestor dos dados. Há previsão apenas de possível apoio consultivo da SGD na formulação de pedidos de compartilhamento de dados categorizados no nível específico, algo que não se confunde com o ato de intermediar.

68. Deve-se notar, contudo, que a recomendação do TCU foi originalmente proposta não com fundamento em dispositivos do antigo decreto revogado, e sim na Portaria - STI/MP 58/2016, que estabelecia a intermediação do extinto MP nas solicitações de compartilhamento, com base nas prerrogativas do art. 10 do Decreto 8.789/2016, a saber: ‘Art. 10. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Tecnologia da Informação, poderá expedir normas complementares para execução deste Decreto, observado o disposto nos §§ 2º e 3º do art. 3º’.

69. A previsão do novo Decreto 10.046/2019 cujo teor mais se aproxima da que existia na norma revogada é a seguinte, explicitamente destinada à SGD (grifou-se):

‘Art. 30. A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá expedir normas complementares para execução deste Decreto, observadas as competências do Comitê Central de Governança de Dados e as normas referentes ao acesso à informação.’

70. Como se pode observar, está expressamente contido nesse comando a necessidade de a SGD observar as competências do Comitê Central de Governança de Dados (CCGD) ao expedir normas complementares.

71. Importante destacar que esse comitê não existia no decreto revogado após a publicação do acórdão, tratando-se de estrutura de governança introduzida na nova norma, com relevantes competências definidas nos arts. 10, 12, 17, 20-A, 21, 26, entre outros.

72. Note-se que, segundo o art. 5º, § 3º, do Decreto 10.046/2019, previamente transcrito, a competência para estabelecer critérios de solicitação de compartilhamento de dados categorizados nos níveis restritos e específicos, que requerem tal procedimento, foi atribuída ao CCGD.

73. Constata-se que o comitê assim o fez, tendo publicado a Resolução-CCGD 2/2020, que dispõe sobre as orientações e as diretrizes para a categorização de compartilhamento de dados e estabelece diretrizes relativas aos procedimentos de solicitações de compartilhamentos de dados

entre os órgãos (peça 73, seções 5.2, 5.3 e 7).

74. Essa e outras publicações do CCGD estão disponíveis na seguinte página da internet: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/comite-central-de-governanca-de-dados>, cujo conteúdo atual foi juntado à peça 74.

75. Portanto, considerando-se esse conjunto de novos dispositivos regulamentares, conclui-se que a competência normativa para definir critérios relativos às solicitações de compartilhamento de dados passou a ser exercida pelo CCGD, não mais pela SGD.

76. Em função disso, entende-se que foram revogadas, tacitamente, as disposições da Portaria - STI/MP 58/2016 que fundamentaram a recomendação do item 9.2.3.1 do acórdão em tela.

76.1. Do que foi exposto, há que se concordar com o que foi respondido pela SGD, no sentido de que as alterações havidas no Decreto 10.046/2019 eliminaram os fundamentos legais utilizados na deliberação prolatada pelo TCU e ela perdeu o objeto.

76.2. Em especial, há impossibilidade prática de que a SGD implemente a deliberação, pois as normas vigentes estabelecem que as solicitações de compartilhamento de dados sejam feitas diretamente entre os órgãos envolvidos, removida a figura do órgão intermediário.

77. Entretanto, deve-se observar que persiste, no mundo factual, a carência descrita ao parágrafo 59 desta instrução e que foi um dos motivos da proposta de deliberação, qual seja, a de ser inerentemente necessário ao órgão governante do processo maior de compartilhamento de dados da APF obter, consolidar e analisar informações sobre as solicitações de compartilhamento e o seu percentual de atendimento, de modo a executar com eficiência, eficácia e efetividade a sua função.

78. Cumpre lembrar que o objetivo do revogado Decreto 8.789/2016 era dispor ‘sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal’ enquanto o objetivo do Decreto 10.046/2019 passou a ser dispor ‘sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal’ (grifou-se).

79. Para atingir esse objetivo, o novo decreto instituiu o CCGD e a ele atribuiu as competências típicas de uma estrutura de governança. Dessa forma, entende-se que cabe ao CCGD aplicar, com as adaptações cabíveis, princípios de governança prescritos pelos guias de boas práticas sobre esse tema, no desempenho das suas competências.

80. Observa-se no guia ‘Referencial Básico de Governança’ⁱ, publicado pelo TCU, práticas como: monitorar o desempenho das funções de gestão, promover a transparência a todas as partes interessadas, avaliar a satisfação das partes interessadas, monitorar o alcance dos resultados, entre outras práticas de governança, as quais possuem relação direta com a necessidade que motivou a deliberação em questão.

81. No guia ‘Cobit 2019 Framework: Governance and Management Objectives’ (ISACA. Cobit 2019 Framework: Governance and Management Objectives. Schaumburg, IL: Isaca, 2018. ISBN 978-1-60420-764-4. Disponível em: <http://www.isaca.org>. Acesso em: 5 set. 2023), estão definidos os seguintes macroprocessos de governança: Evaluate (Avaliar), Direct (Dirigir) e Monitor (Monitorar), que são tradicionalmente representados pelo acrônimo EDM. Esse modelo de governança baseia-se no fato de que os três macroprocessos devem ser aplicados de forma a se retroalimentarem, em ciclos de melhoria contínua. Avaliando-se as práticas que compõem os macroprocessos ‘Avaliar’ e ‘Dirigir’, constata-se que sua realização exige obter informações relevantes sobre a área de atuação e decidir estrategicamente a partir delas, enquanto o macroprocesso ‘Monitorar’ do modelo Cobit, se correlaciona diretamente com a necessidade de acompanhar a eficácia e a efetividade das ações realizadas.

82. Portanto, além da razão observada pela equipe de fiscalização e que motivou a recomendação prolatada no item 9.2.3.1 do acórdão ora monitorado, existe também a necessidade de serem realizadas práticas essenciais de governança, incluída nos macroprocessos dos guias e modelos acima citados, que envolvem, especialmente: decidir estrategicamente com

base em informações atualizadas e confiáveis, monitorar o progresso de ações a partir de informações continuamente coletadas, realizar ajustes eventualmente necessários e dar transparência a todas as partes interessadas.

83. No caso concreto, entende-se que a coleta e a análise de informações históricas e atualizadas sobre as solicitações de compartilhamento de dados na APF é imprescindível para que o CCGD realize satisfatoriamente suas funções de instância de governança sobre o tema.

84. Convém ressaltar, ainda, que a citada necessidade de transparência não é atendida pela eventual publicação, por cada órgão gestor, do catálogo de dados e dos compartilhamentos existentes, medida explicitamente requerida pelo decreto vigente. O que se busca neste caso é a transparência quanto a outro tipo de informação: visão geral dos quantitativos de solicitações de compartilhamento recebidas por cada órgão gestor, bem como dos percentuais de atendimento delas.

85. Dessa forma, devido a continuarem existindo as necessidades relevantes que motivaram a deliberação do TCU em tela, e tendo em conta as competências de instância de governança atribuídas ao CCGD pelo Decreto 10.046/2019 e o que estabelecem as boas práticas de governança em guias e modelos de governança amplamente reconhecidos, entende-se necessário propor recomendação similar destinada a esse comitê para que estabeleça mecanismos que lhe permitam coletar e consolidar, por órgão destinatário dos pedidos, informações sobre as solicitações de compartilhamento de dados e percentuais de atendimento, e que dê publicidade a essas informações.

86. Em resposta à solicitação de comentários sobre essa e outras propostas de deliberações, os gestores responderam recebê-las positivamente e não apontaram consequências negativas (peça 105), bem como informaram estar em andamento diversas mudanças normativas, orientativas e procedimentais, fato que reforça a necessidade de ser mantida a proposição, conforme análise registrada no Apêndice Único.

Evidências:

- a) Nota Técnica SEI 19696/2022/ME (peça 48);
- b) Página na internet com informações consolidadas sobre o CCGD (peça 74);
- c) Resolução-CCGD 2/2020 (peça 73);
- d) Nota Técnica SEI 36178/2023/MGI (peça 105).

Conclusão

87. A recomendação do item 9.2.3.1 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário é inexecutável e, portanto, deve ser considerada não mais aplicável, com proposta de torná-la insubsistente, por perda de objeto decorrente de mudanças nas competências de governança e nas diretrizes sobre compartilhamento de dados introduzidas pelo Decreto 10.046/2019 e da consequente revogação tácita de disposições da Portaria - STI/MP 58/2016.

88. Faz-se necessário expedir recomendação assemelhada ao CCGD, em face de suas competências estabelecidas no Decreto 10.046/2019 e das boas práticas de governança, bem como de previsões na Lei de Acesso à Informação (LAI) que demandam a transparência ativa de informações de interesse coletivo ou geral, o que inclui as relativas ao compartilhamento de dados na APF.

Proposta de encaminhamento

89. Considerar insubsistente, por não ser mais aplicável, a recomendação do item 9.2.3.1 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, conforme previsão do item 63.3 dos Padrões de Monitoramento do TCU, anexo da Portaria - Segecex 27/2009.

90. Recomendar ao Comitê Geral de Governança de Dados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que estabeleça mecanismos que lhe permitam coletar e consolidar informações sobre a situação geral das solicitações de compartilhamento de dados recebidas em cada organização sob sua alçada, bem como publique na **internet** quadro geral sobre essas solicitações, contendo ao menos os quantitativos e os percentuais de atendimento por instituição,

tendo em vista as competências estabelecidas nos arts. 4º, 5º, 10, 12, 15, 17, 21 e 31 do Decreto 10.046/2019 e os comandos dos arts. 3º e 8º, caput, da Lei 12.527/2011.

Deliberação 9.2.3.2 - recomendação

‘9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

9.2.3. Ministério da Economia:

(...)

9.2.3.2. orientar os órgãos e entidades integrantes do Sisp (Portal das Comunidades Virtuais do Setor Público), em atenção à Lei 12.527/2011, art. 8º, caput, a dar transparência aos preços cobrados por compartilhamento de dados sob sua gestão, com fulcro no Decreto 8.789/2016, art. 9º, caput.’

Situação que levou à proposição da deliberação

91. Na ocasião em que a fiscalização original foi realizada, a equipe responsável pelos trabalhos constatou que (peça 2, p. 34-37):

91.1. o preço (custo) do serviço cobrado dos órgãos interessados pelos órgãos gestores de dados ou por entidades operadoras pode ser uma das causas do insucesso do compartilhamento de dados na APF;

91.2. os mecanismos adotados pelos órgãos gestores de dados avaliados na fiscalização não permitiam às partes interessadas adequada verificação sobre os componentes de custo efetivamente abrangidos na cobrança pelos serviços de compartilhamento de dados;

91.3. a transparência era insuficiente em relação à cobrança ou quanto aos valores envolvidos na precificação adotada;

91.4. havia razoável variação dos preços cobrados para o mesmo tipo de serviço pela mesma entidade operadora de compartilhamento de dados.

Providências adotadas e comentários dos gestores

92. A SGD informou o que segue sobre a deliberação em tela, na resposta à oitiva (peça 48, p. 3-4):

‘11. Quanto ao item 9.2.3.2, relativo ao gestor de dados dar transparência aos preços cobrados por compartilhamento de dados, verificou-se que os contratos administrativos realizados pela administração pública já são objetivo de transparência ativa para o cumprimento do disposto na Lei nº 12.527/2011, art. 8º, § 1º, inciso IV. Assim, não seria oportuno elencar mais uma obrigação ao gestor de dados, pois esses valores também estão disponíveis no Portal da Transparência. Ademais, os preços cobrados por compartilhamentos de dados podem variar de acordo com o objeto de contrato e com o pacote que o órgão contratante acordou com a empresa prestadora de serviços.

12. Considerando o avanço da interoperabilidade e compartilhamento de dados entre os órgãos nos últimos dois anos, essa Secretaria irá orientar os órgãos do SISP a divulgar os preços cobrados por compartilhamento de dados sob sua gestão, acatando a recomendação exarada por esse Tribunal.’

Análise

93. A SGD alega, na parte inicial da sua resposta, que esse tipo de informação já é alvo de publicidade, por integrar os contratos administrativos realizados com os prestadores de serviço, para os quais a LAI requer que haja transparência ativa, razão pela qual não seria oportuno demandar obrigação adicional aos gestores.

94. Quanto a esse ponto, entende-se que a simples publicação de inteiros teores de contratos não é suficiente para atender ao objetivo da recomendação em análise. Os motivos são vários, entre eles o fato de que essa situação obrigaria os potenciais interessados especificamente nos preços do compartilhamento de dados a pesquisarem internamente o conteúdo de documentos contratuais que possuem grande quantidade de texto e geralmente não possuem

estruturação padronizada nem regras claras de quais termos relacionados aos componentes dos serviços contratados devem ser procurados, além de, muitas vezes, imputar ao interessado o esforço de ter de consolidar informações dispersas em vários documentos que compõem o processo de contratação.

95. Deve-se considerar, ainda, que há razões técnicas que atualmente dificultam, para as ferramentas de pesquisa comumente oferecidas nos sítios na internet das instituições governamentais, efetivamente localizar, consolidar e apresentar esse tipo de informação especializada, com garantia de coerência, completude, integridade e fidedignidade, apenas a partir de simples textos embutidos em contratos e documentos auxiliares.

96. A alegação de que ‘os preços cobrados por compartilhamentos de dados podem variar de acordo com o objeto de contrato e com o pacote que o órgão contratante acordou com a empresa prestadora de serviços’ não justifica a não publicação dos critérios subjacentes, os quais deveriam ser publicados pelo órgão contratante de forma discriminada e explícita dentro das possibilidades, como, por exemplo, especificando um preço-base de referência e os volumes ou percentuais de dados adicionais ou agregações de serviços que podem causar a sua variação e resultar em preços diferenciados, para conhecimento de todos os interessados. A ausência disso é justamente um dos motivos da deliberação.

97. Apesar desse conjunto de alegações preliminares em sentido contrário à implementação da recomendação, verifica-se, na parte final da resposta, que a SGD entendeu haver condições para que a deliberação seja implementada e dispôs-se a orientar os órgãos do Sisp a divulgarem os preços cobrados pelos compartilhamentos de dados que estão sob a gestão de cada um deles.

98. Entretanto, até a presente data, não foram acostados aos autos documentos ou outros elementos com evidências da realização de ações nesse sentido, razão pela qual o atendimento a esta deliberação deve continuar a ser monitorado.

Evidências: Nota Técnica SEI 19696/2022/ME (peça 48).

Conclusão

99. A recomendação do item 9.2.3.2 do Acórdão 1.469/2019-TCU-Plenário não foi implementada e, portanto, será novamente monitorada na próxima etapa deste monitoramento, tendo em vista sua pertinência, considerando-se o disposto na Lei 12.527/2011, arts. 3º e 8º, **caput**, e no art. 3º, incisos III e IV, do Decreto 10.046/2019.

Proposta de encaminhamento

100. Considerar não implementada a recomendação do item 9.2.3.2 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberação 9.2.4 - recomendação

‘9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

(...)

9.2.4. Ministério da Economia: supervisionar a implementação do subitem 9.1.1 acima, conforme previsão da Lei 13.502/2017, art. 70, § 2º c/c Decreto 9.003/2017, art. 13, II, considerando a relevância dos bancos de dados gerenciados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil para o provimento de serviços públicos e para o êxito e eficiência das políticas públicas.’

Situação que levou à proposição da deliberação

101. O conjunto de deficiências observadas nas práticas de compartilhamento de dados adotadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil levou a equipe de fiscalização a propor a recomendação em tela, em face dos deveres de supervisão e de coordenação que compete aos ministérios relativamente às unidades que integram a sua estrutura organizacional e órgãos vinculados (peça 2, p. 22). A legislação citada no item 9.2.4 do acórdão ora monitorado trata-se, respectivamente, da lei então vigente que estabelecia a organização básica dos órgãos da

Presidência da República e dos Ministérios, bem como do decreto que definia a estrutura regimental do Ministério da Fazenda, órgão cujas competências foram temporariamente absorvidas pelo Ministério da Economia, ao qual a deliberação acabou sendo direcionada no acórdão.

102. Ressalte-se que a recomendação foi para que o Ministério da Economia supervisionasse a implementação do subitem 9.1.1 do acórdão, o qual contém o conjunto de determinações que foram destinadas à RFB, abaixo transcritas:

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

9.1.1.1. publicar a avaliação de confidencialidade das informações constantes das bases de dados sob sua gestão elencadas no Decreto 8.789/2016, em atendimento à Lei 12.527/2011, arts. 22 a 24 e 31 c/c NC 20/IN01/DSIC/GSIPR, itens 4.9 e 5, conforme Nota Audit/Diaex 102/2018, parágrafo 3.1.1;

9.1.1.2. publicar o catálogo das bases de dados sob sua gestão, por estar em desacordo com o Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º;

9.1.1.3. publicar os compartilhamentos vigentes, por estarem em dissonância com o Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º;

9.1.1.4. possibilitar o acesso às bases de dados sob sua gestão por formas que viabilizem o atendimento das finalidades previstas no Decreto 8.789/2016, art. 2º, atualmente não atendidas pelo disciplinado na Portaria/RFB/Sucor/Cotec 54/2017 e na Portaria RFB 1.639/2016, art. 6º, §3º, de modo mais econômico possível, considerando as restrições de acesso aos dados impostas pela legislação, e o impacto gerado aos órgãos que já utilizam essas bases de dados, em benefício do interesse público, por estar em desalinho com a Lei 9.784/1999, art. 50, inciso I e §1º;

9.1.1.5. apresentar evidências a este Tribunal de que os preços utilizados para compartilhamento de suas bases de dados, cobrados pelo prestador de serviços de TI, contemplem os custos envolvidos, no acesso ou na extração de informações de bases de dados e outros possíveis custos, de forma transparente, em que sejam discriminados todos os itens de serviços e de custos incorridos, e de modo que estejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado.’

Providências adotadas e comentários dos gestores

103. A resposta da SGD concernente a essa recomendação do acórdão encontra-se à peça 48, p. 4.

104. De acordo com informações colhidas pela SGD, avaliações quanto à confidencialidade das informações foram realizadas por ocasião da confecção da Portaria - RFB 1.384/2016, revogada pela Portaria - RFB 34/2021 (peça 75). É informado, ainda, que, segundo a RFB, a referida avaliação não foi realizada em documento separado, o que inviabilizou a publicação de documento específico. Esses fatos referem-se à deliberação do item 9.1.1.1 do acórdão.

105. Também é relatado que houve avanços por parte da RFB na catalogação dos dados referentes às bases do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), Cadastro de Imóveis Rurais (Cafir) e Cadastro Nacional de Obras (CNO), e que foram registradas informações no Catálogo de API do programa Conecta, disponível no endereço <https://www.gov.br/conecta/catalogo/>, assunto relacionado com a deliberação do item 9.1.1.2 do acórdão.

106. Sobre a publicação dos compartilhamentos vigentes, tema associado ao item 9.1.1.3 do acórdão, a SGD relata que recebeu informação da RFB no sentido de que esse órgão está revisando processos internos e consolidando suas informações de forma estruturada para viabilizar a posterior publicação.

107. Na mesma resposta, a SGD informa que foram mantidas tratativas com a RFB para acompanhar a implementação das deliberações do acórdão e foram obtidos avanços em alguns pontos, destacando as seguintes ações, as quais estão relacionadas com o atendimento da determinação do item 9.1.1.4 do acórdão:

‘14. Como forma de tornar o acesso aos dados mais econômico possível, a RFB passou a oferecer os dados do CPF e CNPJ por meio da tecnologia blockchain, como forma alternativa ao modelo anterior (Infoconv ou réplica de base). Em atuação conjunta, a RFB e esta SGD passaram ofertar, por meio do programa Conecta gov.br, uma solução ainda mais econômica de acesso, a API CPF Light. Além disso, a SGD fez um contrato centralizado para os órgãos do SISP, possibilitando o acesso a essas duas soluções de forma simplificada, segura e ainda mais econômica.’

108. Relativamente à deliberação do item 9.1.1.5 do acórdão, a SGD informou o seguinte:

‘17. Quanto a composição dos preços, verificamos que a Receita solicitou a abertura e o detalhamento dos custos aos prestadores de serviço Serpro e Dataprev, conforme determinação do TCU. Segundo a Receita, as respostas obtidas ainda não foram conclusivas e continuaremos acompanhando o andamento das tratativas.’

Análise

109. Como se observa do relato da SGD, houve ações por parte da RFB que representam avanços no atendimento de algumas determinações do item 9.1.1 e respectivos subitens do acórdão. Porém, considerando-se tão somente essa narrativa, é possível constatar que há importantes determinações que ainda não estavam cumpridas pela RFB, como é o caso dos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.5. Registre-se que análise apresentada em seção subsequente corrobora essa conclusão (parágrafos 115-196).

110. Dessa forma, em que pese a SGD ter se esforçado para implementar a recomendação do item 9.2.4 do acórdão e tenha declarado que ‘a recomendação 9.2.4 foi supervisionada’ (peça 48, p. 4), existe a necessidade de continuar supervisionando as subseqüentes ações que ainda faltam ser realizadas pela RFB para o completo atendimento de todas as determinações que fazem parte do subitem 9.1.1 do acórdão, objeto da recomendação expedida.

111. Contudo, essa tarefa não cabe mais à SGD, pois recente reestruturação ministerial posicionou esse órgão sob o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, enquanto a RFB ficou vinculada ao Ministério da Fazenda, conforme Decreto 11.437/2023 e Decreto 11.344/2023 respectivamente.

Evidências: Nota Técnica SEI nº 19696/2022/ME (peça 48)

Conclusão

112. A recomendação do item 9.2.4 do acórdão encontra-se em implementação e passou a ser responsabilidade do Ministério da Fazenda a partir de janeiro/2023.

Proposta de encaminhamento

113. Considerar em implementação a recomendação do item 9.2.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

114. Comunicar ao Ministério da Fazenda que este é o novo destinatário da recomendação do item 9.2.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, por ser sucessor do Ministério da Economia no que concerne à vinculação e às competências de supervisão ministerial relacionadas com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, em face do disposto no Decreto 11.344/2023.

Monitoramento das deliberações destinadas à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil

Deliberação 9.1.1.1 - determinação

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

9.1.1.1. publicar a avaliação de confidencialidade das informações constantes das bases de dados sob sua gestão elencadas no Decreto 8.789/2016, em atendimento à Lei 12.527/2011, arts. 22 a 24 e 31 c/c NC 20/IN01/DSIC/GSIPR, itens 4.9 e 5, conforme Nota Audit/Diaex 102/2018, parágrafo 3.1.1.’

Situação que levou à proposição da deliberação

115. Ao executar a fiscalização que deu origem ao acórdão, a equipe responsável constatou que geralmente não é realizada a classificação das informações pelos órgãos públicos e que a ausência de processos de trabalho para esse fim constitui empecilho ao compartilhamento de dados, pois implica postura mais cautelosa das instâncias decisórias quanto ao atendimento de solicitações de compartilhamento de dados recebidas, em face da insegurança em conceder o pedido sem respaldo em uma análise apurada quanto à confidencialidade dos dados. Na ocasião, a RFB informou que os campos dos anexos I a VI da Portaria - RFB 1.384/2016 haviam sido avaliados apenas em relação aos aspectos de sigilo fiscal, não tendo sido feita avaliação completa de confidencialidade quanto a outros aspectos legais (peça 2, parágrafos 61-63).

Providências adotadas e comentários dos gestores

116. A RFB respondeu o que segue, em atenção à oitiva realizada em 2022 (peça 52, grifou-se):

‘3. Sobre este tema, a posição permanece inalterada desde a Nota Técnica Conjunta nº 82 Cotec/Cocad, de 22 de julho de 2019, sendo a seguinte manifestação. As avaliações de confidencialidade foram efetivadas no curso da produção da Portaria RFB nº 1.384, de 9 de setembro de 2016. Pela exiguidade de prazo, as equipes fizeram as avaliações necessárias frente a confidencialidade e às características de segurança da informação sem haver sido produzido documento apartado da própria portaria. Não há que se falar, então, de publicação de documento de avaliação de confidencialidade em separado.

4. Acrescenta-se sobre este tema que, com a edição do Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, é a Portaria RFB nº 34, de 14 de maio de 2021 que trata do tema de sobre o compartilhamento de dados não protegidos por sigilo fiscal com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dos demais Poderes da União.’

Análise

117. A Nota Técnica Conjunta 82 Cotec/Cocad, de 22 de julho de 2019, citada na resposta acima, encontra-se à peça 17 dos autos, e não contém informações adicionais, em relação à última comunicação enviada ao TCU sobre a deliberação em análise.

118. Preliminarmente, deve-se esclarecer que avaliações de confidencialidade têm por objetos o sigilo e a restrição das informações e devem ser produzidas considerando diversas necessidades, em especial a conformidade legal. Na legislação brasileira, são relevantes os seguintes aspectos: sigilo de informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado (LAI), restrição de acesso a informações pessoais relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem (LAI e LGPD), bem como outros tipos de sigilos previstos em legislação, a exemplo do sigilo fiscal, comercial e industrial.

119. Além de possibilitar decisões fundamentadas sobre as solicitações de compartilhamento dos dados geridos pela instituição, a avaliação de confidencialidade é indispensável para estabelecer, de forma clara, como os dados devem ser protegidos quanto ao sigilo, sob todos os aspectos legais acima citados, tanto no órgão gestor dos dados como nas organizações que os recebam em compartilhamento.

120. A razão principal de ter sido exarada a deliberação em tela foi a constatada ausência de avaliação de confidencialidade explícita, considerados múltiplos aspectos legais, dos dados elencados para compartilhamento na Portaria - RFB 1.384/2016, vigente à época da fiscalização.

121. A resposta da RFB acima transcrita (parágrafo 116) simplesmente repete os

argumentos antigos, já avaliados no processo de fiscalização original, de que o órgão teria realizado avaliação de confidencialidade apenas de forma ‘ad hoc’, quando da produção da Portaria - RFB 1.384/2016 e o entendimento de que não seria cabível a publicação disso.

122. Note-se que, ao analisar os comentários dos gestores concernentes a essa deliberação, a equipe de fiscalização registrou que a então vigente Portaria - RFB 1.384/2016 apenas informava que as informações elencadas para compartilhamento não eram protegidas pelo sigilo fiscal, porém nada dizia quanto aos demais aspectos ou hipóteses de sigilo ou restrição de acesso. Assim, havia necessidade de algum tipo de análise de confidencialidade mais abrangente ou uma declaração explícita de que os dados listados na portaria não possuíam restrições quanto à confidencialidade, podendo ser considerados informações públicas (peça 2, parágrafos 297-298).

123. Prosseguindo em sua resposta, a RFB informa que a Portaria - RFB 34/2021 substituiu aquela norma, passando a dispor sobre o tema compartilhamento de dados no órgão.

124. Portanto, era de se esperar que a elaboração dessa nova portaria, publicada em 2021, já fosse subsidiada pela avaliação de confidencialidade que estava sendo requerida nessa deliberação do TCU expedida em 2019. Ainda que não fosse realizada de forma completa, tal avaliação deveria ter tido como escopo, no mínimo, as novas bases de dados que passaram a integrar o catálogo parcial elencado na Portaria - RFB 34/2021, acréscimo relatado adiante na análise da deliberação 9.1.1.2.

125. A não publicação do resultado da avaliação de confidencialidade dessas bases se constata pela ausência de informações sobre o sigilo dos dados, tanto no corpo da nova norma como em seus anexos (peça 75).

126. Ademais, não foram encontradas quaisquer informações sobre o catálogo da RFB na planilha que representa o catálogo de dados da APF e que é publicada na internet pela SGD, como se descreve adiante na análise do atendimento à deliberação do item 9.1.1.2 do acórdão.

127. Registre-se que, potencialmente, se o catálogo da RFB fosse publicado no padrão estabelecido pela SGD, poderia, em tese, conter algum nível mínimo de avaliação quanto à confidencialidade dos dados, pois o manual que orienta o seu preenchimento cita a coleta de informações sobre o sigilo (peça 72, p. 6).

128. Em síntese, não se encontra publicado pela RFB documento que possa ser caracterizado como avaliação de confidencialidade, ainda que parcial, quanto aos dados elencados na norma vigente do órgão que trata do tema compartilhamento, tampouco há declaração explícita publicada de que esses dados não possuem quaisquer restrições quanto à confidencialidade e poderiam ser considerados públicos.

129. Portanto, há evidências de que não houve atendimento à determinação do item 9.1.1.1 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Evidências:

- a) Nota Técnica Conjunta 82 Cotec/Cocad, de 2019 (peça 17);
- b) Despacho 19/2022/Cotec/Sucor/RFB (peça 52);
- c) Portaria - RFB 34/2021 (peça 75).

Conclusão

130. A determinação do item 9.1.1.1 do acórdão não foi cumprida.

Proposta de encaminhamento

131. Considerar não cumprida a determinação do item 9.1.1.1 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberação 9.1.1.2 - determinação

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

(...)

9.1.1.2. publicar o catálogo das bases de dados sob sua gestão, por estar em desacordo com o Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º.’

Situação que levou à proposição da deliberação

132. À época da fiscalização, a equipe responsável observou que a RFB era um dos órgãos com grande quantidade de solicitações de compartilhamento de dados, mas ainda não havia publicado o catálogo de bases de dados sob sua gestão no local estabelecido para esse fim pelo MP (peça 2, parágrafos 53 e 73). Também se observou que o órgão publicava, por outros meios, informações sobre bases de dados compartilháveis, via Portaria - RFB 1.384/2016, da qual constavam apenas algumas bases de dados explicitamente listadas no Decreto 8.789/2016, art. 3º, § 2º, que era sua obrigação mínima. Não era feita menção a outras bases de dados, apesar de o inciso VI desse comando prever que também deveria haver compartilhamento das demais informações de natureza pública constantes das bases de dados sob sua gestão (peça 2, parágrafos 51 e 54).

133. Essa situação tem como efeito indesejável o desconhecimento e potenciais entraves para órgãos interessados nessas informações, com impacto na qualidade dos serviços públicos prestados e na melhoria das políticas públicas.

Providências adotadas e comentários dos gestores

134. Em atendimento à oitiva realizada em 2022, a RFB respondeu sobre essa questão (peça 52, p. 2):

‘5. Sobre este tema, reitera-se o que foi apresentado na Nota Audit/Diaex nº 102, de 24 de setembro de 2018. Diante da estimada quantidade de mais de quatrocentos mil campos a serem classificados em tabelas de sistemas, a estratégia adotada pela RFB foi a publicação do catálogo com as informações das bases destacadas no Decreto 8.789/2016, apontadas pelo TCU como as mais solicitadas, ou seja, de maior relevância para os demais órgãos.

6. Com a edição do Decreto nº 10.046/ 2019, é a Portaria RFB nº 34/ 2021 que trata do tema de sobre o compartilhamento de dados não protegidos por sigilo fiscal com órgãos e entidades. O Art. 2º da Portaria esclarece quais dados serão disponibilizados, com a descrição de cada grupo de dados contidas nos Anexos de I a XI. Informa-se que os dados do CNPJ, CAFIR e CNO estão publicados no endereço que segue: <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/consultas>.

7. As áreas da Receita Federal necessitam articular-se com a Cotec de forma a equalizar as bases que possuem condições de compor o catálogo inicialmente. Neste ponto, é importante ter em mente que os esforços iniciais para cumprimento do Acórdão estiveram voltados para a disponibilização das principais bases de dados de forma mais econômica (...).’

Análise

135. De acordo com a resposta transcrita ao parágrafo 134, verifica-se que o órgão entende que estaria publicando um catálogo das suas bases de dados por meio da Portaria - RFB 34/ 2021 (peça 75). Contudo, essa interpretação está equivocada, como se passa a demonstrar.

136. O Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º, estipulava que as instituições da APF deveriam publicar catálogo das bases de dados sob sua gestão, conforme orientações do ministério competente (grifou-se):

‘Art. 10. O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, por meio da Secretaria de Tecnologia da Informação, poderá expedir normas complementares para execução deste Decreto, observado o disposto nos § 2º e § 3º do art. 3º.

§ 1º Os órgãos referidos no art. 1º publicarão catálogo das bases sob sua gestão, informando os compartilhamentos vigentes.

§ 2º A Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão definirá os procedimentos para a criação do catálogo de que trata o § 1º.’

137. O Decreto 10.046/2019 revogou o regulamento anterior, mas estabeleceu obrigações no mesmo sentido (grifou-se):

‘Art. 30. A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia poderá expedir normas complementares para execução deste Decreto, observadas as competências do Comitê Central de Governança de Dados e as normas referentes ao acesso à informação.

§ 1º Os órgãos e entidades de que trata o art. 1º publicarão catálogo dos dados sob sua gestão e informarão os compartilhamentos vigentes.

§ 2º A Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia definirá os procedimentos para a criação do catálogo de que trata o § 1º.’

138. Conforme já relatado (parágrafos 23-1), a SGD disponibilizou, desde 2019, manual que orienta os órgãos da APF a publicarem o catálogo dos dados sob sua gestão, bem como sistema para esse fim, o qual possibilita a coleta de informações e a publicação do catálogo de todos os órgãos em local pré-definido, de conhecimento público, com gestão centralizada pela SGD.

139. Há planilha disponibilizada na internet pela SGD e que representa, em tese, o conteúdo do catálogo completo das bases de dados até então publicadas pelas instituições da APF, no link: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/catlogo-de-bases-de-dados>, cópia baixada e acostada aos autos (peça 76).

140. Avaliando-se o conteúdo dessa planilha, verifica-se que nela não existem informações sobre dados geridos pela RFB, indicativo de que o órgão não está cumprindo a específica disposição do art. 30, § 2º, do Decreto 10.046/2019, ou seja, a RFB não realizou a publicação de um catálogo da forma estabelecida no manual da SGD.

141. A resposta da RFB também registra que foram disponibilizados dados do CNPJ, Cafir e CNO em certo endereço da internet (O link mencionado na peça 52, p. 2 (www.gov.br/receitafederal/pt-br/assuntos/orientacao-tributaria/cadastros/consultas), não se encontra mais acessível na internet. Porém, conteúdo equivalente foi localizado no link <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/servicos/cadastro>. Acesso em: 5 set. 2023). Porém, isso não é relevante para a análise, pois o referido endereço se refere à prestação do serviço de consulta desses dados e o que se busca avaliar aqui é se o órgão publicou catálogo, instrumento centralizado que permite aos interessados, especialmente outros gestores públicos, saberem quais são as bases de dados geridas pelos órgãos e a situação delas.

142. No que concerne às listas de dados compartilháveis publicadas por meio de instrumentos normativos do órgão, constata-se que, de fato, houve alguma evolução em relação à situação existente à época da fiscalização original. Naquela ocasião, algumas poucas bases de dados para as quais a RFB permitia compartilhamento eram listadas na revogada Portaria – RFB 1.384/2016 (peça 77) e, atualmente, as bases de dados compartilháveis são listadas na vigente Portaria - RFB 34/ 2021 (peça 75). As diferenças mais relevantes entre os dois instrumentos, além de mudanças procedimentais, é que foram incluídos, na listagem da norma atual, dados do Cadastro de Atividade Econômica da Pessoa Física (CAEPF) e do CNO.

143. Contudo, a reduzida listagem de conjuntos de dados compartilháveis que tem sido publicada por meio dessas portarias da RFB não atende aos objetivos das normas e à determinação do TCU, pelas razões a seguir expostas.

144. Note-se que a exigência do art. 30, § 1º, do Decreto 10.046/2019, refletida na determinação do item 9.1.1.2 do acórdão, é que os órgãos publiquem o catálogo dos dados sob sua gestão, ou seja, trata-se de um inventário de todos os dados geridos, não apenas dos dados que atendam a certo critério seletivo. Constata-se, da leitura da ementa e do art. 1º da Portaria - RFB 34/2021 que, de todo o universo de dados geridos pelo órgão, apenas dados não protegidos por sigilo fiscal são objeto desse instrumento normativo, algo que não é compatível com as

características de um catálogo e, portanto, não atende à determinação.

145. Entende-se, também, que não é correto interpretar que o catálogo contemplaria apenas dados para os quais o órgão já ofereça efetivo compartilhamento, considerados ou não os níveis previstos no art. 4º do Decreto 10.046/2019. Trata-se de outro critério de seleção adotado pelo órgão na produção da lista apresentada à Portaria - RFB 34/2021 que não é compatível com as características e os objetivos de um catálogo.

146. Nesse ponto, convém trazer à baila a importância da publicação de um catálogo completo para a governança dos dados e para a realização das políticas públicas, fato que já havia sido registrado pela equipe de fiscalização ao parágrafo 299 da peça 2 (grifou-se):

‘Em relação à publicação do catálogo das bases de dados sob gestão da RFB, a informação de que a RFB possui mais de 500 sistemas, 20 mil tabelas e 400 mil campos, só reforça a necessidade de inventariar esses dados. Quanto à alegação da RFB de que, uma vez que disponibilizou as bases mais demandadas, não caberia afirmar que a falta de publicação do catálogo de bases de dados completo estaria afetando a realização de políticas públicas, a equipe de auditoria entende que não é possível afirmar que as demais bases de dados não são de interesse dos demais órgãos e entidades, visto que essas sequer são conhecidas. Esse é precisamente o objetivo que se pretende alcançar com a publicação do catálogo completo de bases de dados. Entende-se que a gestão da informação é um processo, sendo razoável que se adotem etapas para consecução do objetivo almejado pelo normativo, não sendo aceitável informar que o trabalho ideal é muito extenso, em prejuízo das políticas gerenciadas pelos demais órgãos da Administração Pública e da sociedade. A menção à NC 20/IN01/DSIC/GSIPR, se dá, por conseguinte, no contexto da avaliação da confidencialidade esperada, em complementação à Lei 12.527/2011.

Acréscita-se que, como destacado pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão na Nota Técnica 22203/2018-MP (peça 159, p. 4), a catalogação das bases é uma iniciativa importante para a governança de dados e, consequentemente, para a facilitação da descoberta de informações a serem compartilhadas.’

147. Em síntese, verifica-se que o órgão publica, por meio da Portaria - RFB 34/2021, somente uma lista reduzida dos dados que gerencia, restrita aos não protegidos pelo sigilo fiscal e aos compartilháveis, mas o que é requerido pelas normas é um catálogo completo e publicado no formato e local que foi estabelecido pela SGD para esse fim, com o objetivo de que potenciais interessados no compartilhamento de dados conheçam todo o conjunto das informações gerenciadas pela instituição e as suas principais características.

148. Reitera-se que, idealmente, nesse catálogo deveriam ser registradas também informações sobre a confidencialidade dos dados, a partir de avaliações de confidencialidade abrangentes, de modo a indicar necessidades de medidas protetivas, entre outras razões, conforme explanado na análise do atendimento da deliberação do item 9.1.1.1 do acórdão ora monitorado.

149. Do exposto, considerando-se que a RFB publica, por meio da Portaria - RFB 34/2021, apenas uma lista reduzida dos dados que gerencia, restrita a alguns conjuntos de dados não protegidos por sigilo fiscal e limitada a dados que entende serem compartilháveis, artefato que, por essas razões, não se caracteriza como um catálogo de dados capaz de atender ao comando do art. 30, § 1º, do Decreto 10.046/2019, e considerando-se ainda que a publicação não é feita no formato e no local que foi estabelecido pela SGD para esse fim, com o objetivo de que potenciais interessados no compartilhamento de dados conheçam quais são os conjuntos de informações gerenciadas pela instituição e as suas principais características, seria o caso de considerar a deliberação do item 9.1.1.2 não cumprida.

150. Entretanto, após reunião realizada em maio/2023 entre representantes da RFB e desta Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), na qual foram apresentados aos gestores os resultados preliminares deste monitoramento, bem como foram

sanadas dúvidas sobre o objetivo da deliberação em tela, o órgão prontificou-se a dar atendimento à determinação. Nesse sentido, a RFB encaminhou, por meio da peça 84, plano de ação com responsáveis e prazos para esse fim. Em vista disso, será feita proposta de considerar a determinação em cumprimento com prazo expirado.

Evidências

- a) Despacho 19/2022/Cotec/Sucor/RFB (peça 52);
- b) Catálogo de bases de dados publicado pela SGD na internet (peça 76);
- c) Portaria - RFB 34/2021 (peça 75);
- d) Despacho 21/2023/Cotec/Sucor/RFB (peça 84).

Conclusão

151. A determinação do item 9.1.1.2 do acórdão encontra-se em cumprimento, mas o prazo estabelecido está expirado.

Proposta de encaminhamento

152. Considerar em cumprimento com prazo expirado a determinação do item 9.1.1.2 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberação 9.1.1.3 - determinação

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

(...)

9.1.1.3. publicar os compartilhamentos vigentes, por estarem em dissonância com o Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º.’

Situação que levou à proposição da deliberação

153. Na fiscalização que deu origem ao acórdão, foi constatado que o portal então definido pelo MP para hospedar o catálogo e os compartilhamentos vigentes ainda estava em construção e que a RFB publicava apenas lista parcial, por meio da Portaria - RFB 1.384/2016, contemplando apenas as bases de dados que o órgão entendia serem compartilháveis (peça 2, parágrafos 51-54).

Providências adotadas e comentários dos gestores

154. No que concerne a essa deliberação, a RFB informou em resposta à oitiva que (peça 52, p. 2-3):

‘9. Sobre este tema, para o atendimento da recomendação é necessário levantar informações com as áreas responsáveis pela Portaria RFB nº 34/ 2021 e Portaria RFB 1.639/2016. A Cotec poderá auxiliar no atendimento da questão, a qual deve ser coordenada pelas áreas gestoras da informação.

10. Assim, é necessário endereçar a questão junto às áreas gestoras das informações que estão sendo disponibilizados conforme art. 2º da Portaria RFB nº 34/2021, sob um eventual acompanhamento da Assessoria de Cooperação e Integração Fiscal (Ascif).’

Análise

155. Na resposta acima, a RFB apenas informa ter identificado que a publicação dos compartilhamentos vigentes requer ações da área interna de Tecnologia da Informação e das áreas gestoras de cada base de dados que o órgão compartilha, com fulcro na Portaria - RFB 34/2021, para posterior publicação dessas informações, tarefas que ainda não teriam sido iniciadas.

156. Portanto, seria o caso de se concluir que a determinação em análise não foi cumprida.

157. Entretanto, após reunião realizada em maio/2023 entre representantes da RFB e desta AudTI, na qual foram apresentados aos gestores os resultados preliminares deste monitoramento, bem como foram sanadas dúvidas sobre o objetivo da deliberação em tela, o órgão comunicou, por meio da peça 87, que havia adotado as seguintes providências para esse fim:

‘Disponibilização em endereço na internet (<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/acesso-a-informacao/convenios-e-transferencias>) das listas relacionadas abaixo, com a periodicidade de atualização anual, com início a partir do 2º semestre de 2023.

- a. Lista de Instrumentos de Cooperação Celebrados, contendo os dados: Nome do Instrumento, Natureza e Tipo de instrumento, Datas de Assinatura e de Publicação, Situação Jurídica do instrumento e Ementa; e
- b. Lista de Instrumentos de Cooperação Implementados, contendo Nome do Órgão ou Entidade, Base de Dados Solicitada, Solução Autorizada e Datas de Solicitação e da Aprovação.’

158. De fato, analisando-se o conteúdo da Lista de Instrumentos de Cooperação Implementados, incorporada aos autos como peça 91, conclui-se que esse documento contém informações sobre os compartilhamentos de bases de dados vigentes na RFB.

159. Portanto, há evidências do cumprimento da determinação ora analisada.

Evidências:

- a) Despacho 19/2022/Cotec/Sucor/RFB (peça 52);
- b) Portaria - RFB 34/2021 (peça 75);
- c) Nota/Ascif 8, de 17 de maio de 2023 (peça 87);
- d) Lista de Instrumentos de Cooperação Implementados (peça 91).

Conclusão

160. A determinação do item 9.1.1.3 do acórdão foi cumprida.

Proposta de encaminhamento

161. Considerar cumprida a determinação do item 9.1.1.3 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberação 9.1.1.4 - determinação

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

(...)

9.1.1.4. possibilitar o acesso às bases de dados sob sua gestão por formas que viabilizem o atendimento das finalidades previstas no Decreto 8.789/2016, art. 2º, atualmente não atendidas pelo disciplinado na Portaria/RFB/Sucor/Cotec 54/2017 e na Portaria RFB 1.639/2016, art. 6º, §3º, de modo mais econômico possível, considerando as restrições de acesso aos dados impostas pela legislação, e o impacto gerado aos órgãos que já utilizam essas bases de dados, em benefício do interesse público, por estar em desalinho com a Lei 9.784/1999, art. 50, inciso I e §1º.’

Situação que levou à proposição da deliberação

162. A equipe da fiscalização original observou que, para adequado atendimento das finalidades elencadas no art. 2º do Decreto 8.789/2016, diversas formas de compartilhamento de dados seriam necessárias, entre elas o fornecimento de réplicas da base de dados completas do CPF e do CNPJ, de modo a permitir a realização, pelas organizações interessadas, de procedimentos de cruzamento de dados. Entretanto, a Portaria - RFB 1.639/2016, art. 6º, §3º, havia estabelecido data para extinção, em 2019, da possibilidade de fornecimento de réplicas parciais ou totais das bases. Por sua vez, a Portaria - RFB/Sucor/Cotec 54/2017 previa que o fornecimento de réplicas seria extinto já ao final de 2018 (peça 2, parágrafos 120-123).

163. Na documentação enviada para comprovar a fundamentação dessa decisão, a RFB informou que as limitações impostas nas formas de compartilhamento seriam para evitar a perda de controle sobre os dados fornecidos e para garantir a rastreabilidade das operações. Porém, a equipe de fiscalização considerou insuficientes essas ponderações, pois os gestores da RFB admitiram que os mecanismos de compartilhamento que seriam mantidos (Web Services e API)

poderiam ser usados pelos órgãos interessados para recriar as bases de dados completas em seus ambientes, o que invalidaria as premissas da RFB para impor as restrições e teria como efeito final maior dificuldade para realizar cruzamentos, com maior custo, maiores dificuldades e maior tempo de execução para os interessados (peça 2, parágrafos 130-132 e 137).

164. A equipe de fiscalização realizou simulação para estimar o custo que um órgão interessado teria para recompor a base completa do CPF utilizando um dos mecanismos de compartilhamento remanescentes, no caso Web Service (Infoconv), e constatou que o custo seria muito maior que os valores então praticados para o fornecimento de réplica da base completa, majoração que poderia ser da ordem de cem vezes o valor de referência (peça 2, parágrafo 143).

165. Assim, a equipe concluiu que a motivação da RFB para extinguir o compartilhamento de réplicas de bases de dados completas não estava baseada em estudos suficientes, ausentes análises de risco e de impactos, além de potencialmente não atender à motivação alegada, podendo resultar em prejuízos operacionais e maiores custos às demais organizações da APF (peça 2, parágrafos 139-146 e 304-308).

Providências adotadas e comentários dos gestores

166. Em relação a essa deliberação, a RFB respondeu que (peça 52, p. 3):

‘11. Sobre este tema, informa-se que foram concluídas iniciativas de disponibilização das bases de dados de forma mais econômica, sendo:

- b-CPF e b-CNPJ, soluções de disponibilização das bases de dados de CPF e CNPJ com a prestadora de serviços Dataprev;
- b-Cadastros, solução de disponibilização das bases de dados de CPF, CNPJ, Caepf (Cadastro das Atividades Econômicas das Pessoas Físicas) e o CNO (Cadastro Nacional de Obras) com o prestador de serviços Serpro; e
- API Light, nova Interface de Programação de Aplicações que visa a redução de custos no compartilhamento de informações, com o prestador de serviços Serpro.

12. Informa-se ainda que é a Portaria RFB nº 34, de 14 de maio de 2021, que trata do tema de sobre o compartilhamento de dados não protegidos por sigilo fiscal com órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dos demais Poderes da União. Considera-se que as bases de dados mais demandadas à RFB estão disponíveis para acesso de forma mais econômica possível, a recomendação estaria atendida.’

Análise

167. Verifica-se que a temática das formas de compartilhamento de dados da RFB passou a ser normatizada pela Portaria - RFB 34/2021 (peça 75), cujo art. 11 ratificou a diretriz de extinção do fornecimento de réplicas de bases de dados completas do CPF e do CNPJ, prevista para o final de 2021, com possibilidades de prorrogações excepcionais a serem avaliadas caso a caso.

168. De acordo com o § 2º do mesmo artigo dessa norma, a forma de compartilhamento que deve ser usada é baseada na tecnologia **blockchain**, que se verifica estar implementada nas soluções b-CPF e b-CNPJ citadas na resposta da RFB acima transcrita.

169. Embora a RFB não tenha explicado em sua resposta como é o funcionamento e quais os custos decorrentes da utilização dessas soluções, nem tenha enviado cópias de estudos, análises de impacto e de riscos, algumas dessas informações foram encontradas em publicação da Enap disponível na internet denominada ‘Projeto b-CPF e b-CNPJ – Blockchain das bases de cadastro fiscal’, associada ao evento ‘18º Prêmio Criatividade & Inovação da RFB’, no link https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4727/1/Relato_1_lugar_Ronald.pdf, documento baixado e acostado aos autos como peça 78.

170. Em relação ao aspecto econômico, ou seja, aos custos associados ao uso das novas soluções, verifica-se, nessa publicação, que houve grande progresso em relação ao uso do mecanismo de Web Services, que havia sido utilizado na simulação realizada pelos auditores à

época da fiscalização original, conforme se observa no trecho abaixo:

‘Com os projetos b-CPF e b-CNPJ, a RFB conseguiu reduzir do preço médio de R\$20.000,00, referente ao acesso completo à base, para apenas R\$450,00, quando bancado financeiramente pela RFB. E R\$943,00, quando o próprio órgão estabelece convênio diretamente com o prestador de serviços DATAPREV.

É realmente espantoso perceber como a mudança tecnológica viabilizou uma economia de aproximadamente 4.000% quando considerado o preço arcado pela RFB e de 2.000% quando considerado o preço praticado diretamente entre o conveniente e o prestador de serviços.’

171. Com base nisso, há elementos para considerar parcialmente atendida a determinação em tela, no que concerne ao aspecto da economicidade.

172. No entanto, as informações contidas nesse documento descritivo e a resposta acima da RFB sobre o item 9.1.1.4 do acórdão não permitem concluir se a utilização das novas soluções baseadas em **blockchain** atenderam aos seguintes demais aspectos suscitados na fiscalização original, os quais visam reduzir os impactos da mudança na forma de compartilhamento para os órgãos interessados, tais como:

172.1. permitir de fato realizar procedimentos usuais de cruzamento de dados com a base de dados completa que é obtida a partir dessa nova forma de compartilhamento; e

173. não introduzir dificuldades operacionais e de consumo de tempo não razoáveis ou desproporcionais às que existiam na modalidade de compartilhamento via fornecimento de réplica da base de dados pela RFB.

174. Do exposto, seria o caso de considerar que a deliberação do item 9.1.1.4 foi parcialmente cumprida.

175. Entretanto, após reunião realizada em maio/2023 entre representantes da RFB e desta AudTI, na qual foram apresentados aos gestores os resultados preliminares deste monitoramento, bem como foram sanadas dúvidas sobre o objetivo da deliberação em tela, o órgão encaminhou esclarecimentos adicionais, constantes da peça 84.

176. Nessa manifestação complementar, a RFB demonstrou de forma concreta que há significativos ganhos de economicidade no uso das novas soluções b-CPF e b-CNPJ, bem como que essas soluções se prestam à utilização como réplica da base de dados (peça 84, p. 3-5):

‘Informa-se ainda que as soluções b-Cadastros, b-CPF e b-CNPJ recebem uma réplica das bases de dados e as atualizações diárias das modificações ocorridas por meio de uma rede blockchain. O acesso a estas soluções tem um custo inicial de implantação da solução, pago única vez, bem como um custo de manutenção mensal das atualizações (...)

Neste sentido, esclarece-se que as soluções b-CPF, b-CNPJ e b-Cadastros fornecem uma réplica da base a um custo R\$ 10.483,21, R\$ 10.483,21 e R\$ 11.636,90 respectivamente, pagos apenas na instalação, bem como um custo mensal na ordem de R\$ 1.600,00 para receber as atualizações ocorridas.’

177. Em vista disso, e tendo em conta que a maioria das solicitações de compartilhamento à RFB é para acesso às bases de dados do CPF e do CNPJ, conforme relatado em reunião com os gestores e verificável na lista à peça 91, será feita proposta de considerar cumprida a determinação ora analisada.

Evidências:

- a) Despacho 19/2022/Cotec/Sucor/RFB (peça 52);
- b) Portaria - RFB 34/2021 (peça 75);
- c) Documento publicado pela Enap com relato sobre o Projeto b-CPF e b-CNPJ – Blockchain das bases de cadastro fiscal (peça 78);
- d) Despacho 21/2023/Cotec/Sucor/RFB (peça 84);
- e) Lista de Instrumentos de Cooperação Implementados (peça 91).

Conclusão

178. A determinação do item 9.1.1.4 do acórdão foi cumprida.

Proposta de encaminhamento

179. Considerar cumprida a determinação do item 9.1.1.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberação 9.1.1.5 - determinação

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

(...)

9.1.1.5. apresentar evidências a este Tribunal de que os preços utilizados para compartilhamento de suas bases de dados, cobrados pelo prestador de serviços de TI, contemplem os custos envolvidos, no acesso ou na extração de informações de bases de dados e outros possíveis custos, de forma transparente, em que sejam discriminados todos os itens de serviços e de custos incorridos, e de modo que estejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado.’

Situação que levou à proposição da deliberação

180. Trata-se da mesma situação relatada aos parágrafos 41-43 desta instrução, sendo que lá se refere à determinação destinada ao Ministério da Economia e aqui à que foi especificamente endereçada à RFB, na condição de órgão gestor de bases de dados compartilhadas.

Providências adotadas e comentários dos gestores

181. Quanto a esse item do acórdão, a RFB respondeu, em resposta à oitiva realizada que (peça 52, p. 3-4):

‘14. Nesse sentido, informa-se que a RFB atuou para garantir soluções mais econômicas, sem, no entanto, interferir na política de preços de prestadores de serviços. Foram lançadas as soluções b-CPF e b-CNPJ com a prestadora de serviços Dataprev, assim como a ‘API Light’ e o b-Cadastros junto ao prestador Serpro. Portanto, há dois prestadores aptos a fornecer acesso as bases de maneira mais econômica, em livre concorrência.

15. Adicionalmente, a RFB está atuando em conformidade com o que prevê o relatório do TCU e a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que em seu art. 89 veda a ingerência na administração e funcionamento das empresas.

16. Ademais, a própria Corte de Contas determinou que compete às empresas a abertura de seus custos e a composição de seus preços, a exemplo do exposto no Acórdão 598/2018 – TCU Plenário, o qual teve recentes desdobramentos ainda pendente de avaliação das conclusões do TCU pela RFB.

17. Ainda sobre abertura de custos, a RFB em atenção ao OFÍCIO CIRCULAR SEI nº 2057/2019/ME, de 02 de janeiro de 2020, encaminhou, ao Serpro, os Expedientes OFÍCIO Nº 43/2020 - RF13 /COTEC, de 29 de janeiro de 2020, e OFÍCIO Nº 78/2020 - RF13 /COTEC, de 30 de março de 2020, os quais solicitavam abertura de preços, no âmbito do Acórdão 598/2018 – TCU Plenário, registradas no processo 10265.022492/2020-99. Entretanto, não houve resposta capaz de avançar neste tema, o qual entende-se ser cabível de acompanhamento pelo TCU no âmbito do referido Acórdão.

18. Já em relação ao prestador de serviços Dataprev, foi encaminhado o Ofício Nº 44/2020 - RFB /COTEC, solicitando a abertura de preços, o qual foi respondido pelo OFÍCIO N. 606 /2021/CGPR/PR, de 14 de abril de 2021, encaminhando as informações solicitadas, além de conter destaque as contidas neste documento são SIGILOSAS e devem ser tratadas de forma restrita, com base nos art. 22 da Lei nº 12.527/2011 e art. 86, 64º, da Lei 13.303/2016, preterem natureza de segredos comerciais da Empresa.’

Análise

182. A determinação do item 9.1.1.5 do acórdão pode ser decomposta em duas partes: i) a

RFB deve apresentar evidências ao TCU de que obteve dos prestadores de serviços de compartilhamento de dados o detalhamento de todos os elementos de custos e outros que compõem os preços, ou seja, deve encaminhar ao TCU essas informações discriminadas; ii) o órgão deve assegurar que os preços cobrados pelos prestadores dos serviços estejam compatíveis com valores praticados pelo mercado, ou seja, deve encaminhar ao TCU estudos e análises que demonstrem isso.

183. Observe-se que a primeira parte da deliberação poderia ser atendida por meio de demonstrativos obtidos junto ao fornecedor dos serviços, de acordo com o modelo estabelecido no Ofício Circular 2057/2019/ME enviado à SGD aos órgãos do Sisp, conforme relatado nos parágrafos 45-50. Já a segunda parte da deliberação poderia ser atendida por meio de análises e de comparativos de preços de insumos e serviços no mercado, preferencialmente realizados como parte dos estudos técnicos preliminares que fundamentaram a contratação do fornecedor selecionado, exigíveis mesmo no caso de contratação de empresas públicas, conforme o inciso VI do § 1º do art. 9º da Instrução Normativa - SGD/ME 94/2022.

184. O item 14 da resposta da RFB acima transcrita não tem relevância para a análise do atendimento da deliberação, pois não contém evidências relacionadas com qualquer dessas duas partes da determinação.

185. Note-se que a afirmação de que há dois provedores para os serviços não é suficiente para demonstrar compatibilidade de preços com o mercado em geral, especialmente porque não são apresentados valores comparativos e porque se sabe, da fiscalização que redundou no citado Acórdão 598/2018 – TCU – Plenário, que os preços das empresas públicas Serpro e Dataprev são, em geral, mais altos do que os praticados pelo mercado (TC 013.463/2017-9).

186. O item 15 da resposta da RFB também não contribui para o atendimento da deliberação em tela, pois apenas reproduz fato conhecido e que já foi tratado na fiscalização original.

187. É oportuno lembrar a previsão do art. 3º, inciso III, do Decreto 10.046/2019, de que os mecanismos de compartilhamento de dados devem atender às necessidades de negócio dos órgãos interessados, bem como a previsão do inciso IV do mesmo artigo, de que os órgãos da APF colaborarão para a redução dos custos de acesso a dados. Note-se que a responsabilidade maior na definição dos custos de compartilhamento é, naturalmente, do órgão gestor dos dados. Sobre o tema, resgata-se o seguinte comentário da equipe de fiscalização, registrado na seção em que foram analisados os comentários dos gestores (peça 2, p. 57, grifou-se):

‘308. Quanto às alegações de que a RFB se limitou a estabelecer que a operacionalização do compartilhamento de dados ocorrerá por meio de celebração de contrato do órgão interessado com o prestador de serviço de TI, e que não possui competência legal para regulamentar a política de formação de preços do Serpro, é certo que a proposta de determinação não dispõe que a RFB deve regulamentar a política de formação de preços da empresa, apenas dispõe que, ao determinar que outra organização vai operacionalizar o compartilhamento dos seus dados, a RFB não se desobriga do ônus de garantir que os preços cobrados atendam ao disposto no Decreto 8.789/2016, ou oferecer outra alternativa para a operacionalização desse compartilhamento. Ressalta-se que a decisão de que o compartilhamento dos dados da RFB deve se dar por meio de contratação do Serpro é da própria RFB, e se essa opção não se mostrar aderente ao disposto no referido decreto, caberá àquela Secretaria oferecer outra alternativa, motivo pelo qual a proposta de determinação correspondente será mantida.’

188. O item 16 da resposta da RFB busca respaldo nas deliberações do Acórdão 598/2018 – TCU – Plenário para deixar de cumprir a determinação em tela, o que é indevido, pois aquele **decisum** aponta tanto a necessidade de as empresas públicas fornecerem demonstrativos discriminados dos preços dos serviços contratados com a APF como também a necessidade de os órgãos solicitarem esses demonstrativos, conforme deliberação 9.6 daquele acórdão. Um dos

objetivos dessa medida é justamente permitir que os órgãos possam comparar todos os elementos de custo com alternativas de fornecimento no mercado.

189. No item 17 da sua resposta, a RFB informa que buscou junto ao Serpro informações discriminadas de elementos de custo e preços, sem sucesso, o que teria impedido o atendimento da determinação do item 9.1.1.5 do acórdão quanto a esse fornecedor.

190. Sobre isso, entende-se que compete ao órgão contratante assegurar a obtenção de tais demonstrativos, preferencialmente como parte das documentações exigíveis nas contratações e renovações contratuais com o Serpro, em face do já citado item 9.6 do Acórdão 598/2018 – TCU – Plenário e considerando-se também as supracitadas premissas do art. 3º, III e IV, do Decreto 10.046/2019.

191. No item 18 da resposta da RFB, relata-se que a Dataprev encaminhou ao órgão as informações solicitadas, mas alegou necessidade de sigilo comercial, razão que teria impedido o órgão de repassar tais informações ao TCU.

192. Quanto a esse último ponto, deve-se observar que não é cabível deixar de fornecer informações a órgãos de controle com base em alegação de sigilo, conforme se deduz do art. 58 da Lei 8.443/1992, do art. 85 da Lei 13.303/2016 e da parte final do § 1º do art. 25 da Lei 12.527/2011.

193. Registre-se que foi realizada reunião em maio/2023 entre representantes da RFB e desta AudTI, na qual foram apresentados aos gestores os resultados preliminares deste monitoramento, bem como foram sanadas dúvidas sobre o objetivo da deliberação em tela. Em função disso, a RFB encaminhou manifestação adicional sobre esse tema (peça 84, p. 5), na qual relata que foram enviados novos ofícios às empresas, reiterando a solicitação de informações ao Serpro e informando à Dataprev a necessidade de compartilhar as informações com o TCU. Ademais, informou-se na peça 86 que houve subsequente negativa do Serpro em fornecer à RFB a informação solicitada e que a Dataprev ainda não havia respondido.

194. Do exposto, entende-se que não houve atendimento à deliberação do acórdão ora examinada, pois as informações requeridas não foram obtidas pela RFB e tampouco encaminhadas ao TCU.

Evidências:

- a) Despacho 19/2022/Cotec/Sucor/RFB (peça 52);
- b) Despacho 21/2023/Cotec/Sucor/RFB (peça 84);
- c) Despacho DF Cotec RFB, de 30 de maio de 2023 (peça 86).

Conclusão

195. A determinação do item 9.1.1.5 do acórdão não foi cumprida.

Proposta de encaminhamento

196. Considerar não cumprida a determinação do item 9.1.1.5 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberação 9.2.1.1 - recomendação

‘9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

9.2.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

9.2.1.1. publicar quadro geral de solicitações de compartilhamento de dados realizadas diretamente pelos órgãos e entidades, com fulcro no Decreto 8.789/2016, em atendimento às diretivas da Lei 12.527/2011, art. 8º, caput.’

Situação que levou à proposição da deliberação

197. Esta deliberação foi motivada pela mesma situação relatada nos parágrafos 58-61 desta instrução, sendo que lá se refere à recomendação destinada ao Ministério da Economia e aqui à que foi especificamente endereçada à RFB, devido ao fato de que as solicitações de compartilhamento destinadas ao órgão não eram intermediadas por aquele ministério.

Providências adotadas e comentários dos gestores

198. Em resposta à oitiva realizada, a RFB informou o seguinte sobre essa deliberação (peça 52, p. 4):

‘20. Acerca do item 9.2.1.1, não parece encontrar respaldo a diretiva específica de detalhamento de solicitações de compartilhamento no comando genérico do caput do art. 8º da Lei nº 12.527/2011. Contudo, a constante busca de soluções que permitam maior transparência de informações impulsionou o primeiro rol de solicitações que foi produzido.

21. Diante do exposto, entende-se não ser mais cabível a determinação.’

Análise

199. Ao que tudo indica, a parte inicial da resposta do órgão revela entendimento de que a Lei 12.527/2011, a LAI, destina-se a regular a transferência de informações do Estado para a sociedade, e não deveria ser usada como fundamentação primária quanto à decisão de compartilhar dados com outros órgãos da APF, assunto que havia sido outrora debatido, à época da fiscalização original, como se vê à peça 2, parágrafo 69.

200. Sobre esse ponto, há que se tecer duas considerações.

201. A primeira é que o objetivo maior da deliberação do item 9.2.1.1 é viabilizar a transferência de informações públicas do Estado para a sociedade, envolvendo quaisquer partes interessadas, inclusive outros órgãos, organizações privadas, cidadãos e a sociedade como um todo, com base nas diretrizes da LAI. Portanto, não se trata de usar a LAI como fundamento da decisão dos órgãos quanto a compartilhar dados com outras instituições públicas, mas, sim, para embasar a necessidade de transparência de atos e fatos relacionados com o compartilhamento de dados.

202. A segunda é que, após o advento do Decreto 10.046/2019, a LAI passou a ser utilizada como critério explícito para fundamentar a decisão de compartilhamento de dados, haja vista ter sido criada nessa norma a categoria ou nível de compartilhamento amplo, que abarca os dados considerados públicos pela LAI e que devem ser compartilhados pelos mecanismos de transparência ativa.

203. No caso, entende-se que informações básicas relativas às solicitações de compartilhamento de dados recebidas de outros órgãos possuem natureza pública e deve haver transparência disso à sociedade, conforme requer a LAI e registrado na deliberação do item 9.2.1.1 do acórdão monitorado.

204. A parte final do item 20 da resposta da RFB sinaliza que teria sido atendida parcialmente a deliberação em tela, com a publicação de um primeiro rol de solicitações.

205. Contudo, não foi encontrada na documentação até então enviada qualquer informação adicional que esclareça de que forma isso teria sido realizado e o local da suposta publicação do rol citado na resposta.

206. Registre-se que, após reunião realizada em maio/2023 entre representantes da RFB e desta AudTI, na qual foram apresentados aos gestores os resultados preliminares deste monitoramento, bem como foram sanadas dúvidas sobre o objetivo da deliberação em tela, o órgão encaminhou manifestação complementar, informando que a recomendação teria sido atendida por meio da publicação de duas listas em seu sítio oficial na Internet: Lista de Instrumentos de Cooperação Celebrados e Lista de Instrumento de Cooperação Implementados (peça 87, p. 1).

207. As citadas listas foram agregadas aos autos como peça 90 e peça 91, respectivamente, porém nelas não se verificam presentes informações sobre solicitações de compartilhamento de dados e sobre o grau de atendimento delas.

208. Também não foi possível encontrar, no sítio da RFB ou em outro local da internet, publicação contendo informações que tenham características de um quadro geral sobre as solicitações de compartilhamento de dados recebidas pelo órgão, nos moldes do que foi requerido na deliberação.

209. Dessa forma, considera-se que não houve atendimento à deliberação em tela.

Evidências: Despacho 19/2022/Cotec/Sucor/RFB (peça 52).

Conclusão

210. A recomendação do item 9.2.1.1 do acórdão não foi implementada.

Proposta de encaminhamento

211. Considerar não implementada a recomendação do item 9.2.1.1 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberação 9.2.1.2 - recomendação

‘9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

9.2.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

(...)

9.2.1.2. ao publicar o catálogo das bases de dados, priorize as bases mais solicitadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas a atender a maior quantidade possível de órgãos interessados, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, caput (princípio da eficiência).’

Situação que levou à proposição da deliberação

212. Na ocasião da fiscalização que deu origem ao acórdão, constatou-se que a RFB era uma das instituições que mais recebia solicitações de compartilhamento de dados, sendo também o órgão que possuía algumas das bases de dados mais demandadas (peça 2, parágrafo 37).

213. Também foi observado que as bases de identificação de pessoas naturais e jurídicas geridas pela RFB são críticas para toda a APF, com vistas à prestação de serviços públicos e para subsidiar o aprimoramento de políticas públicas, sendo recomendável a priorização do compartilhamento dessas informações (peça 2, parágrafo 72).

Providências adotadas e comentários dos gestores

214. Sobre essa deliberação, a RFB respondeu à oitiva informando que (peça 52, p. 5):

‘22. A priorização de bases a serem compartilhadas já é uma realidade, visto que o CPF e o CNPJ são as bases mais requisitadas e as que tem recebido maior atenção em termos de inovações tecnológicas e de negócio. São as bases com maior número de convênios. Em especial, os dados de CNPJ disponíveis em consultas pontuais já foram disponibilizados em transparência ativa com a integralidade das empresas do país (base com mais de 80 GB de dados).

23. Diante do exposto, entende-se não ser mais cabível a determinação.’

Análise

215. A análise quanto ao atendimento desta deliberação requer considerar, além da resposta acima da RFB, também as informações recebidas desse mesmo órgão e que relatam as providências adotadas para dar atendimento às deliberações dos itens 9.1.1.2. e 9.1.1.4 do acórdão.

216. Na análise das respostas relacionadas com essas determinações, verifica-se que a RFB:

216.1. tem priorizado o compartilhamento de bases associadas com dados de pessoas naturais e jurídicas, como é o caso das bases do CAEPF e do CNO (parágrafo 142);

216.2. tem priorizado o compartilhamento das bases de pessoais naturais e jurídicas também ao realizar ações evolutivas nos mecanismos de compartilhamento disponibilizados, como se verifica nas soluções b-CPF e b-CNPJ (parágrafos 167-168).

217. Além disso, comparando-se os atributos das bases do CPF e do CNPJ que constam nos anexos da Portaria-RFB 34/2021 relativamente aos constantes da revogada Portaria-RFB 1.384/2016, verifica-se que houve algum acréscimo nos campos (atributos) dessas bases de dados que passaram a ser disponibilizados na norma ora vigente.

218. Apesar da evolução relatada nos parágrafos anteriores, há limitações inerentes à Portaria-RFB 34/2021 que a tornam instrumento pouco hábil para dar atendimento pleno ao que foi determinado, por não possuir as características e o conjunto de metadados necessários de um catálogo, nos moldes do que é requerido pela SGD, conforme explanado nos parágrafos 144-149.

219. Em síntese, falta realizar a publicação da descrição dessas bases, seus elementos informacionais e outras informações necessárias no instrumento de catálogo apropriado. Desse modo, é de se esperar que ao ser cumprida a determinação relativa ao item 9.1.1.2 do acórdão venha a ocorrer naturalmente o atendimento pleno da recomendação ora analisada

220. Do exposto, entende-se que a RFB implementou apenas parcialmente a deliberação em tela.

221. Registre-se que, após reunião realizada em maio/2023 entre representantes da RFB e desta AudTI, na qual foram apresentados aos gestores os resultados preliminares deste monitoramento, bem como foram sanadas dúvidas sobre os objetivos das deliberações do TCU, o órgão encaminhou, por meio da peça 84, plano de ação para atender à determinação do item 9.1.1.2 do acórdão, cuja implementação deverá também aprimorar o grau de atendimento da recomendação ora analisada.

Evidências

- a) Despacho 19/2022/Cotec/Sucor/RFB (peça 52);
- b) Portaria RFB 34/2021 (peça 75);
- c) Despacho 21/2023/Cotec/Sucor/RFB (peça 84).

Conclusão

222. A recomendação do item 9.2.1.2 do acórdão foi parcialmente implementada.

Proposta de encaminhamento

223. Considerar parcialmente implementada a recomendação do item 9.2.1.2 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Monitoramento das deliberações destinadas ao Departamento Nacional de Trânsito (atual Secretaria Nacional de Trânsito)

Deliberação 9.1.2.1 - determinação

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.2. Departamento Nacional de Trânsito:

9.1.2.1. avaliar quanto à confidencialidade as informações constantes das bases de dados sob sua gestão discriminadas no Decreto 8.789/2016, publicando em seguida os resultados desta avaliação, por estar em desacordo com a Lei 12.527/2011, arts. 22 a 24 e 31, c/c NC 20/IN01/DSIC/GSIPR, itens 4.9 e 5.’

Situação que levou à proposição da deliberação

224. Na etapa de execução da fiscalização original, a equipe responsável constatou que a ausência de processo de trabalho para classificar informações nos órgãos públicos dificulta o compartilhamento de dados, pois geralmente resulta em postura mais cautelosa dos gestores ao decidirem quanto ao atendimento de solicitações de compartilhamento de dados recebidas, em face da insegurança em conceder o acesso sem respaldo em uma análise apurada quanto à confidencialidade dos dados (peça 2, parágrafos 61-62).

225. Ao analisar normas, documentos auxiliares e informações publicadas pelo Denatran, a equipe de fiscalização não encontrou avaliações, estudos ou análises quanto à confidencialidade dos dados disponibilizados para compartilhamento pelo órgão (peça 2, parágrafo 64).

Providências adotadas e comentários dos gestores

226. Em resposta à oitiva realizada, a Senatran enviou os esclarecimentos constantes à peça 69.

227. A parte inicial desse documento explica que houve migração do órgão, em 2019, do

extinto Ministério das Cidades para a estrutura do Ministério da Infraestrutura e que houve mudança de posicionamento na estrutura organizacional e de nome, em 2021, passando as atribuições do Denatran para a Senatran.

228. Também são descritos os principais sistemas de informação geridos pela instituição, que são o Registro Nacional de Condutores Habilitados (Renach), o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), o Registro Nacional de Infrações de Trânsito (Renainf) e o Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito (Renaest).

229. Especificamente quanto à deliberação do acórdão em tela, a Senatran informa que:

‘19. Com relação ao item 9.1.2.1, as bases de dados sob gestão da SENATRAN encontram-se depositadas no SERPRO, por força de contrato celebrado entre a SENATRAN e a referida empresa pública de tecnologia da informação, e sujeitas aos controles de acesso e confidencialidade daquela empresa pública e ainda ao estabelecido na Portaria DENATRAN nº 15, de 18 de janeiro de 2016, que estabelece os procedimentos para o acesso aos dados dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAN, e dá outras providências.

(...)

22. No que tange à classificação dos dados quanto ao sigilo, haja vista, em sua maioria, serem constituídos de dados sensíveis, relativos à qualificação de seus titulares, tais como, nome completo, endereço, número de registro geral, número de cadastro de pessoa física e jurídica, dentre outros, caracterizam-se como ferramentas hábeis a permitir a individualização de veículos, proprietários e condutores, e, neste sentido, recebem o tratamento devido às informações pessoais, em observância ao disposto no art. 31, da Lei de Acesso à Informação e à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

(...)

26. Por fim, no que tange ao uso, disseminação e destinação das informações, verifica-se que a edição da supramencionada Portaria teve como objetivo estabelecer critérios e procedimentos para o acesso e disponibilização dos dados registrados nos sistemas informatizados, mediante autorização prévia desta Secretaria, a entidades públicas e/ou privadas.’

Análise

230. Pode-se sintetizar a resposta da Senatran da seguinte forma: i) a quase totalidade dos dados das bases geridas e tratadas nos sistemas informatizados do órgão deve ser considerada classificada como dados pessoais, em face das disposições do art. 31 da LAI e da LGPD; e ii) existe norma interna que regula os procedimentos de acesso e o compartilhamento dessas informações e estipula controles necessários e responsabilidades que devem ser cumpridas pelo órgão, na qualidade de controlador, pelo Serpro, no papel de operador, bem como por outras instituições que acessam esses dados em compartilhamento.

231. O primeiro ditame da deliberação 9.1.2.1 é que o órgão realize avaliação de confidencialidade, a qual deve ser ampla, envolvendo todos os dados sob sua gestão, considerando vários aspectos, e deve ser publicada, conforme explanado nos parágrafos 118-120.

232. Considerando-se a parte inicial da resposta da Senatran, entende-se que foi realizada apenas de forma global a avaliação de confidencialidade das informações constantes do conjunto das bases de dados sob a gestão do órgão, e somente quanto ao aspecto de classificação como informação pessoal, não tendo sido relatada avaliação quanto a outros aspectos, como segurança da sociedade e do Estado ou outras hipóteses de sigilo legal.

233. Ressalte-se que a avaliação global, não individualizada, das principais bases de dados geridas pelo órgão (Renach, Renavam, Renainf etc.) potencialmente dificulta identificar as diferentes hipóteses de sigilo legal aplicáveis às situações específicas de cada base, resultando em análise menos efetiva para uso das partes interessadas e da sociedade.

234. Portanto, considera-se parcialmente atendida a parte inicial do item 9.1.2.1 do

acórdão, relacionada com a realização de avaliação de confidencialidade.

235. A segunda imposição da deliberação 9.1.2.1 é que o órgão dê publicidade à avaliação de confidencialidade realizada.

236. Sobre isso, a resposta do órgão foi que existe norma interna, a Portaria-Denatran 15/2016, que regula os procedimentos de acesso e o compartilhamento dessas informações e estipula os controles necessários e as responsabilidades.

237. Ou seja, o entendimento da Senatran é que essa norma daria a publicidade necessária sobre a avaliação de confidencialidade realizada.

238. Verifica-se que, em data posterior à resposta encaminhada ao TCU, o órgão publicou a Portaria-Senatran 922/2022, que revogou a Portaria-Denatran 15/2016 e outras que tinham relação com o tema compartilhamento de dados.

239. De fato, analisando-se essa nova norma, constata-se que ela declara em vários pontos, ainda que sem registrar explicitamente os termos ‘avaliação’ ou ‘classificação’, que os dados compartilhados pela Senatran são classificados como dados pessoais e que as instituições que receberem essas informações em compartilhamento devem protegê-los adequadamente.

240. Portanto, entende-se que houve publicidade da avaliação realizada. Contudo, essa publicidade é deficitária, pois a avaliação foi realizada apenas de forma parcial, conforme antes explanado. Dessa forma, as partes interessadas e a sociedade não foram informados adequadamente sobre todos os aspectos relevantes concernentes à classificação, sigilo e proteção dos dados compartilhados, nem sobre como tais aspectos afetam cada base de dados individualmente (não resta explícito, por exemplo, que as informações A, B e C da base de dados do Renach são dados pessoais restritos). Assim, considera-se também parcialmente atendida a parte final do item 9.1.2.1 do acórdão, relativa à publicação da avaliação de confidencialidade.

241. Verifica-se ainda que a Senatran se ressentiu de potencial deficiência normativa do Comitê Central de Governança de Dados, de que trata o Decreto 10.046, de 2019, para orientar quanto às demandas do TCU registradas no acórdão, incluindo a deliberação em tela (peça 69, p. 6, item 29).

242. Contudo, entende-se que a suposta deficiência apontada é questão lateral e acessória para o atendimento desta específica deliberação, não podendo ser considerada como relevante entrave para o cumprimento desta determinação do TCU destinada ao órgão. Ademais, é de conhecimento público que existem diversas normas expedidas pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que podem e devem ser usadas para orientar a aplicação de procedimentos de classificação das informações e de avaliações de confidencialidade, entre outros. Lembra-se também que a Resolução-CCGD 2/2020 trata do tema segurança da informação no compartilhamento de dados.

243. Registre-se que foi realizada reunião em maio/2023 com representantes da Senatran e desta AudTI na qual foram apresentados aos gestores os resultados preliminares deste monitoramento, bem como foram sanadas dúvidas sobre o objetivo da deliberação em tela. Nesse encontro, que contou com a presença do Secretário Nacional de Trânsito, os gestores comunicaram que seria feito diagnóstico completo quanto à confidencialidade de cada conjunto de dados disponível nos sistemas e subsistemas informatizados geridos pelo órgão e que seria instituído grupo de trabalho para tratar desta questão e outras associadas aos temas gestão e compartilhamento de dados. Posteriormente, foram encaminhadas comunicações do órgão formalizando esses compromissos (peça 88, p. 1) bem como a instituição do referido grupo de trabalho (peça 89).

244. Embora a Senatran tenha adotado as recentes medidas descritas no parágrafo anterior, tendentes a aprimorar a situação quanto ao atendimento das deliberações do TCU, não há fatos concretos que permitam alterar o entendimento existente anteriormente à reunião, de que a determinação do item 9.1.2.1 do acórdão se encontra parcialmente cumprida.

Evidências:

- a) Nota Técnica Conjunta - CGPLAN-SENATRAN/DGPT-SENATRAN/SENATRAN 11/2022 (peça 69);
- b) Portaria-Senatran 922/2022 (peça 79);
- c) Ofício 83/2023/GAB-SENATRAN/SENATRAN (peça 88);
- d) Portaria-Senatran 452/2023 (peça 89).

Conclusão

245. A determinação do item 9.1.2.1 do acórdão foi parcialmente cumprida, tendo sido tomadas providências recentes pelos gestores com vistas a aprimorar o grau de atendimento, razão pela qual deve continuar a ser avaliada em etapa futura deste monitoramento.

Proposta de encaminhamento

246. Considerar parcialmente cumprida a determinação do item 9.1.2.1 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberações 9.1.2.2, 9.1.2.3 - determinações

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.2. Departamento Nacional de Trânsito:

(...)

9.1.2.2. publicar catálogo das bases de dados sob sua gestão, nos termos do Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º;

9.1.2.3. publicar os compartilhamentos vigentes, em deferência ao Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º.’

Deliberação 9.2.2 – recomendação

‘9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

9.2.2. Departamento Nacional de Trânsito: ao publicar o catálogo das bases de dados sob sua gestão, priorizar as bases mais solicitadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas a atender a maior quantidade possível de órgãos interessados, em atenção à Constituição Federal, art. 37, **caput** (princípio da eficiência).’

Situação que levou à proposição das deliberações

247. À época da fiscalização, observou-se que o antigo Denatran era um dos órgãos com grande quantidade de solicitações de compartilhamento de dados, mas ainda não havia publicado o catálogo de bases de dados sob sua gestão no local estabelecido para esse fim pelo extinto MP. Também se constatou que a norma então vigente sobre compartilhamento de dados do órgão, a Portaria-Denatran 15/2016, não informava quais eram os dados compartilháveis (peça 2, parágrafos 53, 64 e 73).

248. As determinações dos itens 9.1.2.2 e 9.1.2.3, bem como a recomendação do item 9.2.2 do acórdão são analisadas conjuntamente nesta subseção pelo fato de resultarem diretamente da situação relatada no parágrafo anterior e por terem sido objeto de uma única resposta pela Senatran.

Providências adotadas e comentários dos gestores

249. Em resposta à oitiva realizada, a Senatran encaminhou esclarecimento unificado abrangendo conjuntamente essas três deliberações, com o seguinte teor (peça 69, p. 4-6):

‘2.1 No que tange aos itens 9.1.2.2., 9.1.2.3 e 9.2.2., os quais tratam da publicação de catálogo e dos compartilhamentos previstos no Decreto nº 8.789, de 2016, revogado pelo Decreto nº 10.046, de 2019, a CGSIE aclarou que foram implementadas novas diretrizes dispostas nos arts. 30 e 31 do referido Decreto, transcritos abaixo:

(...)

29. O Comitê Central de Governança de Dados, de que trata o Decreto nº 10.046, de 2019,

é a instância administrativa com competência para arbitrar os pontos precitados no Acórdão 1486/2019-TCU - Plenário, sendo que a SENATRAN aguarda a edição de orientação ou instrução normativa para atendimento do que dispõe os itens 9.1.2.1, 9.1.2.2, 9.1.2.3 e 9.2.2 do referido Acórdão.’

Análise

250. O art. 30 do vigente Decreto 10.046/2019 citado na resposta da Senatran encontra-se transcrito ao parágrafo 25 desta instrução e estabelece a necessidade de publicação de catálogo de dados geridos pelos órgãos e a competência da SGD para expedir orientações sobre o seu preenchimento.

251. Constata-se que a SGD tem publicado, desde 2019, manual orientando os órgãos sobre o preenchimento do catálogo, conforme relatado nos parágrafos 25-29. A última versão publicada é de junho/2020, data bastante anterior à resposta da Senatran encaminhada ao TCU em 2022.

252. Constata-se, ainda, que o conteúdo do catálogo dos dados da APF que se encontra atualmente publicado por meio do sistema disponibilizado pela SGD para essa finalidade não possui informações sobre bases de dados geridas pela Senatran (peça 76).

253. Também se verifica não existir qualquer lista de bases de dados geridas pela instituição (completa ou parcial) no texto da Portaria-Senatran 922/2022, instrumento que atualmente regulamenta o compartilhamento de dados no órgão (peça 79).

254. Essa situação gera desconhecimento, por potenciais partes interessadas, sobre quais são os dados que a Senatran gerencia ou os que efetivamente compartilha.

255. Portanto, há evidências de que a determinação do item 9.1.2.2 do acórdão, relativa à publicação do catálogo do órgão, não foi cumprida.

256. No que concerne à deliberação do item 9.1.2.3, não foram encontradas informações sobre órgãos com os quais a Senatran compartilha os dados por ela geridos (compartilhamentos vigentes), seja no texto da Portaria-Senatran 922/2022, seja em outros documentos e páginas do sítio do órgão, do que se conclui que essa determinação também não foi cumprida.

257. A recomendação do item 9.2.2 do acórdão requer que o órgão priorize certas informações para publicação no catálogo. Portanto, seu atendimento está necessariamente atrelado ao da determinação do item 9.1.2.2, a qual já se verificou não ter sido cumprida.

258. Quanto ao art. 31 do Decreto 10.046/2019, também citado na resposta da Senatran, trata-se de comando para o CCGD publicar ato estabelecendo regras de compartilhamento e segurança a serem adotadas pelos órgãos da APF.

259. A suposta ausência dessa norma também poderia, em tese, impactar a implementação da deliberação 9.2.2. Porém, constata-se que tal comando foi atendido por meio da Resolução-CCGD 2/2020 (peça 73), que dispôs sobre orientações e diretrizes para a categorização de compartilhamento de dados, a publicação dessa categorização, definiu requisitos de segurança, além de ter estabelecido requisitos relativos aos procedimentos de solicitações de compartilhamentos de dados entre os órgãos.

260. Embora não trate especificamente da publicação de um catálogo, o referido ato normativo definiu, na sua seção 7, calendário com cronograma para que as instituições da APF publicassem as regras de compartilhamento de dados contendo a categorização dos conjuntos de dados, nos termos do art. 4º do decreto, bem como estabeleceu prioridade na categorização e publicação das bases de dados mais solicitadas. Entende-se que a priorização ali definida constitui orientação sobre esse aspecto na publicação das informações do catálogo.

261. Do exposto, não é possível acatar o argumento da Senatran de que à época do encaminhamento da sua resposta estariam ausentes atos normativos suficientes para orientar quanto ao atendimento da deliberação 9.2.2 do acórdão monitorado.

262. Registre-se que em maio/2023 foi realizada reunião com representantes da Senatran e desta AudTI na qual foram apresentados aos gestores os resultados preliminares deste

monitoramento, bem como foram sanadas dúvidas sobre os objetivos das deliberações em tela. Nesse encontro esteve presente o Secretário Nacional de Trânsito, que se comprometeu a enviar esforços para dar atendimento às deliberações. Posteriormente, foi recebida comunicação do órgão formalizando esses compromissos (peça 88).

263. No que tange à determinação do item 9.1.2.2 do acórdão, a Senatran reiterou informação prestada na reunião, de que existem publicadas informações sobre dados dos sistemas Renavam, Renach e Renainf no endereço <https://www.loja.serpro.gov.br/consultasematran>, as quais constituiriam um catálogo (peça 88, p. 1).

264. De fato, analisando-se as informações contidas nos documentos disponíveis nesse endereço, os quais foram agregados aos autos como peças 92, 93 e 94, verifica-se que eles descrevem atributos dos dados disponibilizados para consulta (compartilhamento) por órgãos autorizados sobre as bases de dados subjacentes aos sistemas Renavam, Renach e Renainf, possuindo assim algumas características de um catálogo.

265. Também é informado à peça 88 que estão publicados na internet os dados do sistema Renaest, porém o endereço aparenta estar errado ou foi alterado e não é possível o acesso. Pesquisando-se no buscador Google, foi possível encontrar esses dados em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/transito/arquivos-senatran/docs/renaest>. Contudo, verifica-se que se trata dos dados propriamente ditos e o objetivo da deliberação é que os metadados e a descrição geral dessa base de dados seja publicada como parte integrante de um catálogo.

266. Considerando-se que não há um catálogo para a base de dados do Renaest e considerando-se que as publicações existentes sobre o Renavam, o Renach e o Renainf no endereço <https://www.loja.serpro.gov.br/consultasematran> não atendem plenamente aos requisitos exigidos pela SGD no manual do catálogo, entre outras razões por não estarem publicadas na forma e no local estabelecidos, bem como considerando-se que as publicações citadas atendem de forma parcial os objetivos pretendidos com a deliberação, será feita proposta no sentido de que a determinação do item 9.1.2.2 do acórdão foi parcialmente cumprida. Note-se que o próprio órgão reconhece a necessidade de atuar no aprimoramento desse mecanismo de transparência (peça 88, p. 2).

267. Na nova comunicação também é informado que a Senatran está desenvolvendo soluções, inclusive em parceria com a SGD, para maior transparência quanto aos dados disponibilizados e aos termos de autorização concedidos e que em breve serão disponibilizados os compartilhamentos vigentes no portal do órgão (peça 88, p. 2). Em vista disso, será feita proposta de considerar a deliberação do item 9.1.2.3 em cumprimento com prazo expirado.

268. Relativamente ao item 9.2.2 do acórdão, que recomenda priorizar no catálogo o registro de informações sobre as bases de dados mais solicitadas, o órgão informa que seu atendimento se dará no âmbito das ações comunicadas para atender às deliberações dos itens 9.1.2.2 e 9.1.2.3 (peça 88, p.2), razão pela qual será feita proposta de considerar essa recomendação em implementação com prazo expirado.

Evidências:

- a) Nota Técnica Conjunta - CGPLAN-SENATRAN/DGPT-SENATRAN/SENATRAN 11/2022 (peça 69);
- b) Portaria-Senatran 922/2022 (peça 79);
- c) Catálogo de bases de dados publicado pela SGD na internet (peça 76);
- d) Manual do Catálogo de Bases de Dados, Versão 2.2 – junho 2020 (peça 72);
- e) Resolução-CCGD 2/2020 (peça 73);
- f) Ofício 83/2023/GAB-SENATRAN/SENATRAN (peça 88);
- g) Documento descritivo do serviço de consulta à base de dados do Renavan por meio do Serpro (peça 92);

h) Documento descritivo do serviço de consulta à base de dados do Renach por meio do Serpro (peça 93);

i) Documento descritivo do serviço de consulta à base de dados do Renainf por meio do Serpro (peça 94).

Conclusão

269. A determinação do item 9.1.2.2 do acórdão foi parcialmente cumprida.

270. A determinação do item 9.1.2.3 do acórdão encontra-se em cumprimento, expirado o prazo.

271. A recomendação do item 9.2.2 do acórdão está em implementação.

Proposta de encaminhamento

272. Considerar parcialmente cumprida a determinação do item 9.1.2.2 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

273. Considerar em cumprimento com prazo expirado a determinação do item 9.1.2.3 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

274. Considerar em implementação a recomendação do item 9.2.2 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Deliberação 9.1.2.4 - determinação

‘9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.2. Departamento Nacional de Trânsito:

(...)

9.1.2.4. apresentar evidências a este Tribunal de que os preços utilizados para compartilhamento de suas bases de dados, cobrados pelo prestador de serviços de TI, contemplem os custos envolvidos, no acesso ou na extração de informações de bases de dados e outros possíveis custos, de forma transparente, em que sejam discriminados todos os itens de serviços e de custos incorridos, e de modo que estejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado.’

Situação que levou à proposição da deliberação

275. Trata-se da mesma situação relatada aos parágrafos 41-43 desta instrução, sendo que lá se refere à determinação destinada ao Ministério da Economia e aqui à que foi especificamente endereçada ao antigo Denatran, órgão sucedido pela Senatran.

Providências adotadas e comentários dos gestores

276. Em resposta à oitiva, a Senatran informou sobre essa deliberação que (peça 69, p. 5-7):

‘2.2 No que diz respeito ao item 9.1.2.4, informo que o prestador de serviços de TI da SENATRAN é o SERPRO, empresa pública, com capital social pertencente à União, vinculada ao Ministério da Economia, com personalidade jurídica de direito privado.

2.3. Apresentamos, por meio do documento SEI nº 5683228, as evidências relatadas pelo SERPRO acerca dos preços utilizados para compartilhamento das bases de dados da SENATRAN, cobrados pelo prestador de serviços de TI, contemplando os custos envolvidos, no acesso ou na extração de informações de bases de dados e outros possíveis custos, de forma transparente, discriminando os itens de serviços e de custos incorridos, de modo que estejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado.

(...)

30. Em relação ao item 9.1.2.4 foi apresentada a política de preços do prestador de serviços de Tecnologia da Informação, empresa pública SERPRO, contemplando os custos envolvidos, no acesso ou na extração de informações de bases de dados e outros possíveis custos, discriminando os itens de serviços e de custos incorridos.’

Análise

277. Preliminarmente, sobre o tema da economicidade, que é um dos principais objetivos dessa deliberação, é oportuno lembrar a previsão do art. 3º, IV, do Decreto 10.046/2019, de que os órgãos da APF devem colaborar para a redução dos custos de acesso a dados, e que a responsabilidade maior na definição dos custos de compartilhamento é, naturalmente, do órgão gestor dos dados.

278. A determinação do item 9.1.2.4 do acórdão pode ser decomposta em duas partes: i) o órgão deve apresentar evidências ao TCU de que obteve do prestador de serviços de compartilhamento de dados o detalhamento de todos os elementos de custos e outros que compõem os preços, ou seja, deve encaminhar ao TCU essas informações discriminadas; ii) o órgão deve assegurar que os preços cobrados pelos prestadores estejam compatíveis com valores praticados pelo mercado, ou seja, deve encaminhar ao TCU estudos e análises que demonstrem isso.

279. Note-se que a primeira parte da deliberação poderia ser atendida por meio de demonstrativos obtidos junto ao fornecedor dos serviços, de acordo com o modelo estabelecido no Ofício Circular 2.057/2019/ME enviado à SGD aos órgãos do Sisp, conforme relatado nos parágrafos 45-50. Já a segunda parte da deliberação poderia ser atendida por meio de análises e de comparativos de preços de insumos e serviços no mercado, preferencialmente realizados como parte dos estudos técnicos preliminares que fundamentaram a contratação do fornecedor selecionado, exigíveis mesmo no caso de contratação de empresas públicas, conforme § 1º do art. 9º da Instrução Normativa - SGD/ME 94/2022.

280. Há evidências de que o referido ofício circular foi encaminhado ao Denatran, conforme controle mantido pela SGD (peça 13, p. 7).

281. Em relação à primeira parte do comando da deliberação, verifica-se que o documento citado na resposta da Senatran e produzido pelo Serpro se trata de uma descrição geral da política de preços da empresa e apresenta as seguintes deficiências: i) não elenca os preços dos serviços específicos de compartilhamento de dados geridos pela Senatran; e ii) não discrimina a composição dos preços cobrados no nível dos elementos de custos e de outros componentes dos preços (peça 70).

282. Em outras palavras, a política de preços apresentada atende apenas superficialmente e insuficientemente o que foi requerido pela deliberação. O que se esperava de fato, a partir das orientações e do modelo da SGD, era que fosse apresentado documento no qual os custos dos insumos e demais componentes dos preços que constam das figuras às páginas 4 e 5 dessa política fossem elencados e discriminados para o caso concreto dos serviços de compartilhamento de dados da Senatran.

283. No que concerne à segunda parte da deliberação em tela, qual seja, análise de compatibilidade de preços com o mercado, constata-se que a resposta da Senatran não apresenta nem possui em anexo informações oriundas de estudos técnicos que permitam avaliar essa questão.

284. O restante da resposta da Senatran sobre essa deliberação, itens 2.4 a 2.12 da peça 69, descreve aspectos estratégicos, operacionais e pragmáticos que se entende servirem como potencial justificativa para o fato de os preços praticados pelo fornecedor estatal estarem eventualmente acima dos preços de mercado. Ocorre que sequer foi possível confirmar essa hipótese, pois não foi apresentado, como parte da resposta da Senatran, nenhum comparativo de preços, como já explanado. Dessa forma, não há como se pronunciar, nesse momento, sobre esse conjunto de informações complementares.

285. Registre-se que houve reunião em maio/2023 envolvendo representantes da AudTI e gestores da Senatran, na qual foram sanadas dúvidas sobre esta deliberação e foi explanada a jurisprudência sobre o tema, tendo o órgão se comprometido a buscar o atendimento pleno da determinação, fato registrado em comunicação posterior ao TCU (peça 88, p. 2).

286. Do exposto, em que pese a ação realizada pela Senatran em busca do atendimento à

deliberação não ter atingido o objetivo almejado, o órgão se comprometeu a realizar novas ações para buscar o atendimento pleno, razão pela qual será feita proposta no sentido de considerar a determinação em cumprimento.

Evidências:

- a) Nota Técnica Conjunta - CGPLAN-SENATRAN /DGPT-SENATRAN /SENATRAN 11/2022 (peça 69);
- b) Política de preços do Serpro (peça 70);
- c) Ofício Circular SEI 2.057/2019/ME (peça 12);
- d) Controle de envio do Ofício Circular SEI 2.057/2019/ME (peça 13);
- e) Ofício 83/2023/GAB-SENATRAN/SENATRAN (peça 88).

Conclusão

287. A determinação do item 9.1.2.4 do acórdão está em cumprimento, expirado o prazo.

Proposta de encaminhamento

288. Considerar em cumprimento com prazo expirado a determinação do item 9.1.2.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Monitoramento da deliberação destinada ao Ministério das Cidades (responsabilidade transferida por legislação de 2023 ao Ministério dos Transportes)

Deliberação 9.2.5 - recomendação

‘9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

(...)

9.2.5. Ministério das Cidades: supervisionar a implementação do subitem 9.1.2 supra, conforme previsão da Lei 13.502/2017, art. 70, § 2º c/c Decreto 8.980/2017, art. 4º, IV, considerando a relevância dos bancos de dados gerenciados pelo Departamento Nacional de Trânsito para o provimento de serviços públicos e para o êxito e eficiência das políticas públicas.’

Situação que levou à proposição da deliberação

289. As deficiências observadas nas práticas de compartilhamento de dados do Denatran levaram a equipe da fiscalização original a propor a recomendação em tela, em face dos deveres de supervisão e de coordenação que compete aos ministérios, relativamente às instituições que fazem parte da sua estrutura organizacional (peça 2, p. 22). A lei citada no item 9.2.5 do acórdão era a que à época estabelecia a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios e vinculava o Denatran (atual Senatran) ao Ministério das Cidades.

Providências adotadas e comentários dos gestores

290. Não houve resposta sobre o atendimento dessa deliberação por parte do Ministério da Infraestrutura, órgão ao qual a Senatran estava vinculada à época da oitiva realizada e que, portanto, era o sucessor do Ministério das Cidades quanto à responsabilidade de supervisão citada na decisão.

Análise

291. Até maio/2020, em face do Decreto 8.927/2016, o Denatran vinculava-se à Secretaria Executiva do Ministério das Cidades, órgão ao qual foi inicialmente endereçada a deliberação do item 9.2.5 do acórdão.

292. Entre maio/2020 e setembro/2021, o Denatran esteve vinculado à Secretaria Nacional de Transportes Terrestres do Ministério da Infraestrutura, conforme disposições dos Decretos 9.676/2019 e 10.368/2020.

293. De setembro/2021 a janeiro/2023, o Denatran foi alçado à categoria de secretaria, qual seja, a atual Senatran, mantida sua vinculação ao Ministério da Infraestrutura, conforme disposto no Decreto 10.788/2021.

294. A partir de janeiro/2023, a Senatran passou a ser vinculada ao Ministério dos

Transportes, de acordo com o disposto no Decreto 11.360 /2023.

295. Verifica-se que o antigo Denatran, já vinculado ao Ministério da Infraestrutura, foi comunicado da decisão do TCU resultante da fiscalização original em setembro/2019, por meio do ofício à peça 80. À mesma época, também houve comunicação à Secretaria Executiva desse ministério, por meio do ofício à peça 81.

296. A comunicação relativa à oitiva da Senatran e a ciência do órgão ocorreram em abril/2022, por meio do sistema Conecta, conforme expedientes às peças 30 e 32.

297. A Secretaria Executiva do Ministério da Infraestrutura foi comunicada da oitiva em maio/2022, também via sistema Conecta, com ciência atestada na mesma data (peças 45 e 46).

298. Conforme relatado, houve resposta da Senatran à oitiva, relativamente às providências adotadas para o atendimento das deliberações que são subitens do item 9.1.2 do acórdão, destinadas a essa secretaria, porém não constam dos autos até a presente data nenhuma resposta do extinto Ministério das Cidades ou do próprio Ministério da Infraestrutura quanto ao atendimento da deliberação do item 9.2.5 ora analisada, destinada ao próprio ministério, na qualidade de órgão supervisor.

299. Poder-se-ia conjecturar que os gestores do Minfra eventualmente consideraram que essa deliberação não se aplicaria ao ministério, tendo em conta que a recomendação do item 9.2.5 do acórdão havia sido endereçada originalmente ao extinto Ministério das Cidades e a instrução à peça 26, que propôs a oitiva dos órgãos, informava, equivocadamente, que a deliberação se aplicaria por deduzida sucessão de competências ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

300. Contudo, essa hipótese não se sustenta, pois se constata que posteriormente houve expedição de ofício de comunicação da oitiva ao Minfra (peça 45), ao qual foi anexada a instrução à peça 44, na qual se relata a prévia comunicação incorreta ao MDR e que o órgão responsável pelo atendimento à deliberação do item 9.2.5 do acórdão, que deveria ser ouvido, era efetivamente o Minfra.

301. Portanto, constata-se que o Minfra foi devidamente comunicado da oitiva quanto à deliberação 9.2.5, mas, até esta data, não apresentou a resposta solicitada, silêncio que pode ser interpretado como evidência de não atendimento à recomendação.

302. Tendo em vista que a competência de supervisão de que trata essa deliberação do acórdão passou a ser do Ministério dos Transportes, conforme previamente explanado, a proposta será no sentido de considerar a recomendação não implementada e de comunicar a situação ao novo ministério supervisor.

Evidências:

a) Despacho de conclusão das comunicações produzido pela Secretaria de Apoio à Gestão de Processos do TCU (peça 67);

b) Ofício 18.055/2022-TCU/Seproc com comunicação da oitiva ao Minfra e seu anexo (peças 44 e 45);

c) Respostas enviadas pelo Minfra à oitiva abrangendo apenas esclarecimentos produzidos pela Senatran, sem contemplar a deliberação 9.2.5 (peças 68-70).

Conclusão

303. A recomendação do item 9.2.5 do acórdão não foi implementada e a responsabilidade passou a ser do Ministério dos Transportes a partir de janeiro/2023.

Proposta de encaminhamento

304. Considerar não implementada a recomendação do item 9.2.5 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

305. Comunicar ao Ministério dos Transportes que este é o novo destinatário da recomendação do item 9.2.5 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, por ser sucessor do Ministério da Infraestrutura no que concerne à vinculação e às competências de supervisão ministerial relacionadas com a Secretaria Nacional de Trânsito, em face do disposto no Decreto

11.360 /2023, bem como anexar à comunicação cópia desta instrução, para dar conhecimento ao ministério sobre o grau de atendimento às deliberações do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário pela referida secretaria.

Monitoramento da deliberação destinada ao Ministério da Cidadania em conjunto com o Ministério da Economia (responsabilidades transferidas por legislação de 2023 respectivamente ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos)

Deliberação 9.2.6 - recomendação

‘9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

(...)

9.2.6. Ministério da Cidadania em conjunto com o Ministério da Economia: aprimorar a comunicação aos beneficiários quando detectado o não cumprimento de requisitos de elegibilidade para a concessão e a manutenção de benefícios sociais, oferecendo aos destinatários informações precisas, com a possibilidade de saneamento das informações, caso o responsável identifique alguma falha nos dados, em atenção à Lei 13.444/2017, art. 11, caput, c/c Decreto 8.789/2016, art. 5º, caput, estudando a viabilidade de alternativas, a exemplo de incluir no cadastro do programa social a autorização do responsável para que as informações fornecidas possam ser aferidas em relação às bases de dados da Administração Pública, inclusive as protegidas por sigilo fiscal, de forma a possibilitar o fornecimento preciso das eventuais inconformidades pelos agentes designados para operação dos sistemas de informação, conforme Decreto 9.094/2017, art. 3º, caput.’

Situação que levou à proposição da deliberação

306. Durante a execução da fiscalização que deu origem ao acórdão ora monitorado, a equipe responsável constatou que, potencialmente devido ao não acesso a informações protegidas por sigilo, as inconsistências identificadas no processo de verificação e manutenção de requisitos de elegibilidade eram comunicadas ao beneficiário com informações genéricas sobre o problema, fato que poderia levar à não concessão ou revogação do benefício por não identificação precisa do que o interessado deveria corrigir. Como exemplo dessa situação, o relatório de auditoria transcreveu mensagem genérica definida na Instrução Operacional - MDS 86/2017 para ser apresentada ao beneficiário no caso de divergência de informações do Cadastro Único com a base do CNIS, a qual não permitia identificar adequadamente a origem da inconsistência (peça 2, parágrafos 82-93).

307. Relativamente à questão do sigilo fiscal, a equipe vislumbrou a necessidade de ser avaliada a possibilidade de ser disponibilizada opção para o candidato a beneficiário de programa social autorizar o então existente Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) e o órgão municipal responsável pelo atendimento a tratarem informações de validação de seu cadastro consideradas sob sigilo fiscal, de modo a permitir a comunicação precisa de eventual inconformidade a ser corrigida (peça 2, parágrafo 103).

Providências adotadas e comentários dos gestores

308. O Ministério da Cidadania respondeu à oitiva por meio de diversas notas informativas e técnicas, nas quais foram ratificados expedientes anteriormente encaminhados e apresentados grande volume de informações atualizadas, cuja essência está sintetizada nos parágrafos seguintes.

308.1. O Secretário Nacional de Renda de Cidadania informou que as informações haviam sido prestadas por meio da Nota Informativa 1/2019/MC/SEDS/SENARC/DEBEN, que detalha as ferramentas de comunicação utilizadas no âmbito do programa Bolsa Família, devendo-se considerar que os mecanismos de comunicação foram posteriormente incorporados e atualizados para o Programa Auxílio Brasil, programa instituído pela Lei 14.284/2021 em substituição ao

programa Bolsa Família (peça 61).

309. Na referida nota, produzida em dezembro/2019, explica-se que (peça 63, p. 1):

309.1. entre as ferramentas de comunicação, destacam-se a solução de mensagens no extrato de pagamento do programa Bolsa Família, e o aplicativo Bolsa Família para celular;

309.2. as mensagens no extrato de pagamento contemplam situações relevantes como: descumprimento de condições do programa, necessidade de esclarecimento de inconformidades cadastrais, necessidade de atualização e revisão cadastral, interrupção de pagamento em face de óbito na família, bem como casos de bloqueios, suspensão ou cancelamento do benefício por outras razões;

309.3. as mensagens no extrato incluem breves orientações sobre como proceder e a quem procurar para regularizar a situação, quando for o caso;

309.4. o aplicativo Bolsa Família para celular permite à família beneficiária: i) ler e consultar a ‘Mensagem Bolsa Família’ do mês de pagamento vigente; ii) consultar, a qualquer tempo, o calendário de pagamentos e identificar a data de saque do benefício da família; iii) saber o valor e a situação do benefício (liberado, bloqueado, suspenso ou cancelado); iv) verificar as últimas parcelas disponibilizadas e sacadas; e v) verificar o canal de pagamento mais próximo do beneficiário;

310. Nessa nota também é informado que (peça 63, p. 2):

310.1. no âmbito dos processos de averiguação e revisão cadastrais, a secretaria envia carta aos beneficiários notificando sobre situações de descumprimento de condições e a necessidade de atualização cadastral;

311. estava em andamento, à época, atividade de consultoria com vistas a avaliar e propor o aperfeiçoamento das ferramentas e dos canais de comunicação existentes, entre outros objetivos.

312. Por sua vez, a Secretaria Nacional de Assistência Social encaminhou expediente relatando que as melhorias em relação à comunicação com beneficiários no âmbito daquela secretaria haviam sido anteriormente informadas por meio da Nota Técnica 23/2019, a qual foi atualizada complementarmente pela Nota Técnica 11/2022, ambas produzidas pelo Departamento de Benefícios Assistenciais (peça 62).

313. A Nota Técnica 23/2019 contém os seguintes esclarecimentos quanto a procedimentos e mecanismos de comunicação aos beneficiários nos casos de não cumprimento de requisitos de elegibilidade, envolvendo canais de atendimento físicos, na **internet**, por **e-mail** e por telefone (peça 59):

313.1. comunicação ao requerente por quaisquer dos canais inclusive por **e-mail** (caso opte), sobre qualquer exigência para conclusão da análise do pleito, bem como sobre eventual indeferimento com o respectivo motivo;

313.2. comunicação ao requerente por quaisquer dos canais sobre eventuais divergências de informações constantes nas diversas bases de dados consultadas: Cadastro Único, Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (Sirc) Sistema Único de Benefícios (SUB), Seguro Desemprego, entre outras;

313.3. alteração promovida no art. 47 do Decreto 6.214/2007, por meio do Decreto 9.462/2018, de modo a exigir que a suspensão do benefício seja precedida de comunicação ao beneficiário, preferencialmente pela rede bancária, assegurando-se prazo para defesa;

313.4. comunicação ao beneficiário, também preferencialmente pela rede bancária, nos casos de necessidade de reagendamento de avaliação para avaliação de deficiência.

314. Na Nota Técnica 11/2022 são citadas ações complementares que se relacionam com melhorias na comunicação com os beneficiários, realizadas posteriormente às descritas na resposta de 2019, entre elas a implementação das seguintes funcionalidades no ‘Meu INSS’ (peça 58):

314.1. inclusão, pelo próprio requerente, de informações sobre despesas com

medicamentos, consultas médicas, fraldas, alimentação especial e serviço da rede socioassistencial, que não estejam sendo fornecidos ou ofertados pela rede pública de Saúde ou Assistência Social, as quais podem ser deduzidas na análise da renda mensal por pessoa da família;

314.2. agendamento da avaliação médica e da avaliação social pelo requerente no ato do requerimento, que pode ser feito também pela Central 135;

314.3. apresentação das informações sobre composição familiar e grau de parentesco dos membros da família ao requerente no ato do requerimento, para que o usuário convalide e complemente os dados provenientes do Cadastro Único, se necessário;

314.4. emissão do Certificado da Pessoa com Deficiência pelo **site** ou aplicativo de celular, facilitando o acesso do usuário a outras políticas públicas que necessitem de documento para comprovação da deficiência;

314.5. consulta aos contratos de empréstimos, verificando aqueles que se encontram ativos e os que estão suspensos.

315. Nessa mesma nota técnica, relatam-se ainda as seguintes melhorias adicionais implementadas a partir de 2019:

315.1. consulta online do Cadastro Único pelos servidores do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), facilitando a verificação das informações cadastradas pelo requerente do benefício, agilizando, assim, o processo de análise dos requerimentos;

315.2. comunicação ao requerente por mensagem de texto (SMS) sobre exigência e/ou agendamentos realizados, assim como acerca da conclusão da análise (se o benefício foi concedido ou indeferido);

315.3. aplicativo de celular utilizado no Programa de Modernização do Cadastro Único, que conta com as funcionalidades de pré-cadastro e atualização cadastral mediante simples confirmação de dados, otimizando a gestão desse cadastro nos municípios, nos estados e no Distrito Federal;

315.4. apoio técnico prestado pelo ministério aos gestores envolvidos com assistência social de todo o país, com a realização de **webinars**, produção de informes, elaboração de materiais, dentre outras iniciativas, de modo que tais informações alcancem de fato os requerentes e beneficiários almejados.

316. Outra parte da resposta do Ministério da Cidadania está contida na Nota Técnica 13/2022, da Secretaria Nacional do Cadastro Único, a qual reitera informações que haviam sido enviadas por meio da Nota Técnica 42/2019 e incorpora novas informações.

316.1. Nessa nota encaminhada em 2019, verificam-se se duas importantes informações que não foram explicitamente citadas na resposta enviada em 2022: i) já existia um processo de averiguação cadastral dos beneficiários, implementado via cruzamento dos dados do cadastro com os de outras bases governamentais, a partir do qual a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação disponibiliza a órgãos gestores de programas sociais informações sobre os cidadãos que possuem inconsistências identificadas; e ii) a opção de permitir que o beneficiário autorize o acesso a dados protegidos por sigilo fiscal no momento do cadastramento fica prejudicada pelo fato de que o Cadastro Único possui um responsável por unidade familiar, conforme decreto regulador, mas esse responsável não teria competência legal para abdicar do sigilo em nome de outras pessoas da família (peça 20, p. 16, itens 29.9 e 2.11).

317. A Nota Técnica 13/2022 explana adicionalmente que (peça 65):

317.1. a secretaria entende ser importante que informações sobre inconsistências de rendas sejam repassados à família e até mesmo aos municípios, tendo em conta o parecer 00046/2018/ACS/CGJRH/CONJUR-MP/CGU/AGU;

317.2. a pandemia da Covid-19 e a necessidade de serem pagos os auxílios emergenciais estabelecidos em lei resultou em relevantes aprimoramentos na gestão da base de dados do Cadastro Único pela secretaria, especialmente no que concerne à obtenção e ao cruzamento de

informações com outras bases do governo para a verificação da elegibilidade ao benefício, destacando-se que apenas oito bases eram utilizadas para tal fim no início de 2020, passando para dezoito bases ao fim daquele ano e chegando a 33 bases em 2021, incluindo importantes bases de dados da Receita Federal do Brasil.

317.3. o ministério segue disponibilizando aos órgãos gestores de programas sociais informações obtidas no processo de averiguação cadastral, sem repassar os valores específicos de renda protegidos por sigilo fiscal, mas contendo informações individualizadas como: a identificação da pessoa da família com inconsistências, indicação se foi identificada renda de trabalho divergente para a pessoa; indicação se foi identificado recebimento de benefício previdenciário permanente ou temporário para a pessoa e informação de qual é a base que está divergente com o Cadastro Único para a pessoa com registro inconsistente;

317.4. foi lançado o aplicativo do Cadastro Único, que possibilita aos interessados consultarem suas informações cadastrais e extratos de benefícios ou fazer um pré-cadastro, no caso de ainda não ser cadastrado, ocorrendo cruzamento de dados com outras bases governamentais já nessa fase;

317.5. outro aplicativo, o ‘Meu INSS’, permite ao cidadão interagir com seus dados obtidos do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), importante fonte de informações sobre remuneração.

318. As duas notas emitidas pela Secretaria Nacional do Cadastro Único finalizam com o alerta de que as ações acima citadas permitiram melhorar a qualidade do cadastro e identificar inconsistências ou não cumprimento de requisitos, mas é necessário que sejam complementadas com ação que não está a cargo da secretaria, qual seja, a efetiva comunicação aos beneficiários ou interessados, pelos gestores dos programas sociais, quando a situação assim requerer.

Análise

319. Preliminarmente, registra-se que a questão suscitada na fiscalização original se refere ao Cadastro Único, então gerido pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, o qual passou à competência do Ministério da Cidadania devido a rearranjos ministeriais efetuados previamente à expedição do acórdão, fato que levou à destinação da deliberação 9.2.6 a esse último.

320. Registre-se que, a partir de janeiro/2023, essa competência passou a ser do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em face da Medida Provisória 1.154/2023 e do Decreto 11.392/2023.

321. No que concerne ao conjunto de informações prestadas pelo Ministério da Cidadania, acima elencadas, constata-se que o órgão implementou diversas melhorias procedimentais e tecnológicas, com destaque para: oferta de novos aplicativos, ampliação de canais de atendimento, uso dos aplicativos para facilitar a coleta de informações e a realização de diversas consultas pelos beneficiários, bem como para facilitar o acesso a serviços e a comunicação com essas pessoas, incremento da utilização de soluções informatizadas para apoiar processos internos, solução de pré-cadastro baseada na confirmação de informações existentes nas bases de dados governamentais, promoção de alterações normativas, comunicações por e-mail e por SMS, priorização na comunicação pela rede bancária sobre situações que podem levar à suspensão ou ao cancelamento do benefício, ampliação significativa do número de bases de dados governamentais consultadas em cruzamentos para detectar incongruências entre informações e para identificar potenciais descumprimento de requisitos de elegibilidade, entre outras.

322. Também se verifica que foi atendida a parte da deliberação na qual se requeria avaliação de alternativas pelo órgão para mitigar efeitos da indisponibilidade de informações sujeitas ao sigilo fiscal, restando assentado o entendimento do órgão de estar prejudicada a alternativa aventada de criar mecanismo para permitir ao beneficiário autorizar o uso de dados protegidos por sigilo fiscal, a fim de possibilitar o uso dessas informações nas comunicações sobre inconsistências ou situações de inelegibilidade (parágrafo 316.1).

323. No entanto, outras partes da resposta do ministério revelam que a inaplicabilidade dessa alternativa não constitui impedimento para que as mensagens aos beneficiários tenham informações suficientemente claras quanto aos problemas comunicados, haja vista que:

323.1. do conjunto das informações prestadas na Nota Técnica 13/2022 elaborada pela Secretaria Nacional do Cadastro Único, é possível deduzir que a questão do sigilo fiscal não tem sido empecilho para que essa unidade obtenha acesso às bases de dados governamentais necessárias à realização dos procedimentos necessários à melhoria da qualidade do Cadastro Único e os relativos à averiguação de informações e de revisões cadastrais; e

323.2. o ministério informa que já disponibiliza aos gestores de programas de benefícios, inclusive municipais, informações individualizadas e discriminadas em nível considerado suficiente para essa finalidade, incluindo as que derivam de dados protegidos por sigilo fiscal, com os cuidados pertinentes à manutenção do sigilo, conforme relatado no parágrafo 317.3.

324. Portanto, constata-se que houve avanços na gestão, tratamento e comunicação dos dados relativos ao Cadastro Único e também diversas melhorias nos serviços ofertados pelo Ministério da Cidadania à população e a outras partes interessadas, que possibilitam, em tese, menor probabilidade de ocorrer a suspensão ou o cancelamento de benefícios por falhas na comunicação com os beneficiários.

325. Entretanto, há elementos indicativos de que pode ainda não ter sido resolvida a contento a questão central suscitada na fiscalização original e na deliberação em tela, que é a comunicação deficitária, pois se constata que normas recentemente publicadas pelo órgão continuam apresentando modelos de mensagens de extrato genéricas, assemelhadas às que haviam sido observadas na fiscalização que deu origem ao acórdão.

326. Por exemplo, a seguinte mensagem genérica foi relatada pela equipe da fiscalização que deu origem ao acórdão (peça 2, parágrafo 89):

‘MENSAGEM BOLSA FAMILIA - ATENCAO
PROCURE O SETOR RESPONSVEL PELO BOLSA FAMILIA E CADASTRO
UNICO
DE SUA CIDADE PARA ATUALIZAR SEU CADASTRO. INFORME
CORRETAMENTE
A RENDA E O TRABALHO DE TODAS AS PESSOAS DE SUA FAMILIA.
VA ATE 21 DE JULHO DE 2017 E EVITE O BLOQUEIO DE SEU BENEFICIO.
PARA MAIS INFORMACOES LIGUE PARA O MDS - 0800 707 2003
MOTIVO - AVERIGUACAO CADASTRAL 2017 COD. G3-30.’

327. Verifica-se que mensagem genérica semelhante persiste em norma recentemente emitida pelo Ministério da Cidadania, como se observa no Anexo VI da Instrução Normativa Conjunta MC/SE/SECAD-SEDS/SENARC 6/2022 (peça 83, p. 24):

‘MENSAGEM DO GOVERNO FEDERAL
- CONVOCACAO AVERIGUACAO UNIPessoal-
VOCE PRECISA ESCLARECER COM URGENCIA
INFORMACOES DO SEU CADASTRO.
PROCURE O SETOR DO CADASTRO UNICO
NA SUA CIDADE E EVITE O BLOQUEIO
DO SEU BENEFICIO DO AUXILIO BRASIL.
INFORME CORRETAMENTE NO SEU CADASTRO
TODAS AS PESSOAS QUE MORAM COM VOCE.
MAIS INFORMACOES LIGUE 121
MOTIVO - AVE UNIPessoal
COD. XX-XX’

328. Note-se que o principal objetivo da deliberação 9.2.6 é que os beneficiários recebam mensagens claras sobre quais são as inconsistências ou problemas quando detectadas situações

que podem levar à suspensão ou ao cancelamento do benefício.

329. Observe-se que, nos casos de pendências relacionadas com a renda familiar, o ministério informou que já estariam sendo disponibilizadas informações que permitiriam a identificação da pessoa da família cuja renda deu origem à inconsistência (parágrafo 317.3). Contudo, não se vê essa informação nos modelos de mensagens de extrato que tratam de inconsistências na renda familiar e que foram definidos em normas expedidas recentemente pelo órgão, como se constata no Anexo III da Instrução Normativa Conjunta MC/SE/SECAD-SEDS/SENARC 5/2022 (peça 82, p. 11), que estabelece a apresentação de mensagem menos esclarecedora sobre o problema. Mensagem similar consta no Anexo VI da Instrução Normativa Conjunta MC/SE/SECAD-SEDS/SENARC 6/2022 (peça 83, p. 25):

‘VOCE TEM UMA MENSAGEM DO GOVERNO FEDERAL
- BENEFICIO CANCELADO -

SEU BENEFICIO FOI CANCELADO PORQUE
FOI IDENTIFICADO QUE SUA FAMILIA TEM
RENDA MAIOR DO QUE O PERMITIDO
PARA RECEBER O AUXÍLIO BRASIL.
PARA MAIS INFORMACOES LIGUE 121
MOTIVO - AVERIGUACAO CADASTRAL 2022
COD. XX-XX’

330. Do exposto, entende-se que não foi totalmente implementada a deliberação do item 9.2.6 do acórdão.

331. Por oportuno, registre-se que essa deliberação tem como destinatário complementar o Ministério da Economia, em face das competências relativas a Governo Digital que eram atribuídas àquela pasta, porém não foi solicitada oitiva desse órgão. Essa responsabilidade passou a ser do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, tendo em vista o art. 22 do Decreto 11.437/2023, razão pela qual será feita proposta de comunicação do fato a esse ministério.

Evidências:

- a) Nota Técnica 42/2019, da Secretaria Nacional do Cadastro Único (peça 20);
- b) Nota Técnica 11/2022, do Departamento de Benefícios Assistenciais (peça 58);
- c) Nota Técnica 23/2019, do Departamento de Benefícios Assistenciais (peça 59);
- d) Ofício 42/2022/SEDS/SENARC/GAB-CADOC/MC, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (peça 61);
- e) Ofício 1.246/2022/SEDS/SNAS/CGGI/MC, da Secretaria Nacional de Assistência Social (peça 62);
- f) Nota Informativa 1/2019/MC/SEDS/SENARC/DEBEN, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (peça 63);
- g) Nota Técnica 13/2022, da Secretaria Nacional do Cadastro Único (peça 65);
- h) Anexo III da Instrução Normativa Conjunta MC/SE/SECAD-SEDS/SENARC 5/2022 (peça 82);
- i) Anexo VI da Instrução Normativa Conjunta MC/SE/SECAD-SEDS/SENARC 6/2022 (peça 83).

Conclusão

332. A recomendação do item 9.2.6 do acórdão foi parcialmente implementada e as responsabilidades passaram a ser do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, em face da Medida Provisória 1.154/2023 e dos decretos 11.392/2023 e 11.437/2023.

Proposta de encaminhamento

333. Considerar parcialmente implementada a recomendação do item 9.2.6 do Acórdão

1.486/2019-TCU-Plenário.

334. Comunicar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que este também é destinatário da recomendação do item 9.2.6 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, por ser sucessor do Ministério da Economia no que concerne às responsabilidades relacionadas com o tema Governo Digital, em face do disposto no art. 22 do Decreto 11.437/2023.

Monitoramento da deliberação destinada à Casa Civil da Presidência da República

Deliberação 9.2.7 - recomendação

‘9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

(...)

9.2.7. Casa Civil da Presidência da República: acompanhar e priorizar a proposta de reforma do Decreto 8.789/2016, a ser encaminhada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em função dos resultados decorrentes do modelo de governança e compartilhamento de dados da Administração Pública Federal vigente.’

Situação que levou à proposição da deliberação

335. Na ocasião da fiscalização original, verificou-se que as normas vigentes sobre o compartilhamento de dados não previam uma instância colegiada ou órgão na APF com competências para arbitrar as questões relativas ao compartilhamento de dados, fato que poderia ser uma das causas dos tímidos resultados até então alcançados e cuja correção exigiria a reforma do Decreto 8.789/2016 (peça 2, parágrafos 246-248).

336. A equipe também relatou que o órgão que então estava à frente das atividades de coordenação das ações de compartilhamento de dados no âmbito da APF havia detectado a necessidade de diversos outros ajustes nessa norma (peça 2, parágrafos 68-70).

Providências adotadas e comentários dos gestores

337. A Casa Civil da Presidência da República respondeu à oitiva por meio da Nota Informativa 64/2022/CGDEX/SUGOV/SERG, na qual informou que (peça 54):

337.1. o Decreto 8.789/2016 foi efetivamente reformado por meio do Decreto 10.046/2019, fato que tornaria inaplicável a deliberação 9.2.7 exarada no bojo do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

337.2. houve acompanhamento da Casa Civil relativamente à publicação do novo decreto, o qual estabeleceu novos mecanismos para aprimorar o compartilhamento de dados cadastrais do cidadão e o cruzamento de informações das bases de dados governamentais, além de ter instituído o Comitê Central de Governança de Dados, colegiado ao qual compete deliberar sobre as regras, parâmetros de categorização e padrões no compartilhamento de dados no âmbito da APF.

Análise

338. Discorda-se do entendimento manifestado pela Casa Civil de que a simples publicação do novo decreto tornaria inaplicável a deliberação do item 9.2.7 do acórdão, pois ainda restaria verificar se houve efetiva atuação desse órgão no sentido de realizar as ações recomendadas com vistas a sanar imperfeições constatadas na norma antiga revogada.

339. De outra parte, analisando-se a segunda parte da resposta, entende-se que esse objetivo foi alcançado, razão pela qual será feita proposta de considerar a recomendação implementada.

340. Registre-se que uma importante necessidade que havia sido identificada na fiscalização originária, de existir uma instância de governança responsável por arbitrar eventuais conflitos entre órgãos ou entidades no compartilhamento de dados, foi implementada por meio do comando do art. 26 do Decreto 10.046/2019, que atribuiu essa competência ao Comitê Central de Governança de Dados.

Evidências:

a) Nota Informativa 64/2022/CGDEX/SUGOV/SERG, da Casa Civil da Presidência da República (peça 54).

Conclusão

341. A recomendação do item 9.2.7 do acórdão foi implementada.

Proposta de encaminhamento

342. Considerar implementada a recomendação do item 9.2.7 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário.

Relevantes constatações deste monitoramento que ensejam a expedição de novas deliberações pelo TCU

343. Conforme relatado nesta instrução, o catálogo consolidado das bases de dados da APF é alimentado [pelas] organizações e publicado pela SGD (parágrafos 135-139).

344. Verifica-se que atualmente esse catálogo não contém informações sobre dados geridos pela RFB nem pela Senatran, órgãos que foram identificados na fiscalização original como dois dos mais importantes provedores de dados para as instituições interessadas em obtê-los mediante mecanismos de compartilhamento (parágrafos 140 e 252).

345. Analisando-se o conteúdo da planilha que representa o catálogo atualizado (peça 76), observa-se a ausência também de dados de outras instituições da APF que são gestoras de informações relevantes, como é o caso de: Ministério da Saúde, extinto Ministério do Desenvolvimento Regional, Ministério da Educação e Ministério da Infraestrutura, por exemplo.

346. Essas importantes lacunas observadas no catálogo consolidado que está atualmente publicado indicam que, potencialmente, deficiências normativas, procedimentais ou operacionais estejam diminuindo a efetividade e o bom uso desse instrumento de governança de dados e de transparência.

347. Assim, em face da situação descrita e considerando o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e as competências estabelecidas no art. 30 do Decreto 10.046/2019, entende-se pertinente proposta de encaminhamento no sentido de recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que realize ações com vistas a promover o preenchimento pelas organizações públicas do catálogo de dados geridos, incluindo iniciativas para:

347.1. avaliar se são suficientes e adequadas as informações existentes no Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados e realizar eventuais ajustes identificados como necessários;

347.2. identificar os principais obstáculos que dificultam o preenchimento do catálogo por organizações gestoras de relevantes bases de dados, bem como avaliar e implementar possíveis medidas para mitigar essas situações;

347.3. realizar ações de comunicação sobre o Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados e para esclarecer os órgãos quanto à sua utilização.

348. Ainda conforme relatado nesta instrução, o Decreto 10.046/2019 instituiu instância com competências específicas de governança sobre o tema do compartilhamento de dados, o CCGD (parágrafos 78-82).

349. Verifica-se que a Resolução-CCGD 2/2020 estabeleceu no seu art. 2º a obrigação de as organizações públicas categorizarem seus conjuntos de informações para fins de compartilhamento de dados.

350. De acordo com a seção 6 do anexo à resolução, categorizar significa enquadrar cada conjunto de informações nas categorias Ampla, Restrita ou Específica, definidas no decreto, ou seja, a ‘categorização’ deveria resultar em uma lista de todos os conjuntos de dados da instituição e sua categoria, contendo ainda outras informações adicionais definidas nessa seção da resolução.

351. As seções 7 e 8 do anexo à resolução estabelecem a obrigação de as organizações públicas realizarem a publicação do resultado dessa categorização sobre seus conjuntos de dados

por meio de documentos denominados Regras para Compartilhamento de Dados, e de encaminharem cópia dessas regras ao CCGD. Importante observar que, nas seções citadas da resolução, há indicação de que o documento de regras deve conter o rol de conjuntos de dados categorizados.

352. Nos documentos publicados na página da **internet** que trata do CCGD (peça 74), não se encontra nenhuma informação que possibilite a partes interessadas saberem qual é a situação quanto ao atendimento da Resolução-CCGD 2/2020 pelos órgãos. Tampouco foram encontrados nos sítios de importantes instituições gestoras, como é o caso da RFB e da Senatran, documentos publicados que categorizem e descrevam os dados geridos nos moldes das Regras para Compartilhamento de Dados estabelecidas nessa resolução.

353. Importa registrar, ainda, que a resposta da Senatran sobre as providências para atendimento das deliberações a seu cargo parece indicar possível desconhecimento quanto à existência dessa resolução do CCGD (parágrafos 258-261).

354. Do exposto e considerando o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal, as competências definidas nos arts. 4º, 5º, 10, 12, 15, 17, 21 e 31, do Decreto 10.046/2019, e os comandos dos arts. 3º e 8º, **caput**, da Lei 12.527/2011, entende-se cabível proposta de encaminhamento no sentido de recomendar ao Comitê Geral de Governança de Dados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que:

354.1.1. publique e mantenha atualizada na **internet** lista consolidada das regras de compartilhamentos de dados produzidas pelas organizações públicas para atender às disposições da seção 7 do anexo à Resolução-CCGD 2/2020, contendo o rol dos conjuntos de dados categorizados;

354.1.2. realize ações de comunicação sobre a Resolução-CCGD 2/2020 e para esclarecer os órgãos quanto à execução dos procedimentos nela estabelecidos.

355. Avaliando-se os metadados que devem compor as informações dos conjuntos de dados nas regras de compartilhamento de dados estabelecidas pela Resolução-CCGD 2/2020 e os metadados previstos no ‘Manual do Catálogo de Bases de Dados’ publicado pela SGD, constata-se que há elementos comuns a esses instrumentos no que concerne aos dados coletados.

356. Deve-se notar que, além do objetivo da transparência, a produção tanto do catálogo como dos conjuntos de dados categorizados descritos na Resolução-CCGD 2/2020 deveria, também, atender a outro objetivo comum da SGD e do CCGD, que é a obtenção de informações, pelas instâncias de governança, para subsidiar a formulação de estratégias e a realização de ações para eventuais ajustes, como explanado no parágrafo 82.

357. Dessa forma, considerando a situação descrita, o princípio da eficiência estabelecido no art. 37 da Constituição Federal e as competências estabelecidas nos arts. 4º, 5º, 10, 12, 15, 17, 21, 30 e 31 do Decreto 10.046/2019, entende-se que é necessária proposta de encaminhamento, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, no sentido de recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao CCGD, para que, conjuntamente, implementem melhorias na normatização, na coleta das informações e na publicação do catálogo de dados e da lista de conjuntos de dados categorizados de que tratam, respectivamente, o ‘Manual do Catálogo de Bases de Dados’ e a Resolução-CCGD 2/2020, tendo por objetivo evitar a sobreposição de atividades e de exigências aos órgãos, prevenir a coleta e o armazenamento de informações redundantes, conflitantes ou incompletas, bem como para aproveitar possíveis sinergias relacionadas com as finalidades e a complementaridade das informações solicitadas por meio desses dois instrumentos.

358. Em resposta à solicitação de comentários sobre as propostas de deliberação acima descritas, os gestores responderam recebê-las positivamente e não apontaram consequências negativas (peça 105), bem como informaram estar em andamento diversas mudanças normativas, orientativas e procedimentais, fato que reforça a necessidade de serem mantidas as proposições, conforme análise registrada no Apêndice Único.

CONCLUSÃO

359. Os quadros abaixo resumem o resultado das análises realizadas neste monitoramento quanto ao atendimento das deliberações prolatadas no Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário. Considerando que muitas deliberações ainda não foram atendidas, será necessário realizar novo monitoramento desse acórdão, em momento futuro oportuno, para reavaliação da situação e para avaliar os benefícios alcançados.

Grau de implementação das deliberações – Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil					
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.1.1.1				X	
9.1.1.2		X			
9.1.1.3	X				
9.1.1.4	X				
9.1.1.5				X	
9.2.1.1				X	
9.2.1.2			X		

Grau de implementação das deliberações – Departamento Nacional de Trânsito (sucedido pela Secretaria Nacional de Trânsito)					
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.1.2.1			X		
9.1.2.2			X		
9.1.2.3		X			
9.1.2.4		X			
9.2.2		X			

Grau de implementação das deliberações – Ministério da Economia					
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável (foi proposto o encaminhamento da deliberação a outro órgão)
9.1.3.1	X				
9.1.3.2	X				
9.1.3.3	X				
9.2.3.1					X
9.2.3.2				X	
9.2.4		X			

Grau de implementação das deliberações – Ministério das Cidades (sucedido pelo Ministério da Infraestrutura)					
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento	Parcialmente cumprida ou	Não cumprida ou não	Não aplicável

		ou em implementação	parcialmente implementada	implementada	
9.2.5				X	

Grau de implementação das deliberações – Ministério da Cidadania em conjunto com o Ministério da Economia					
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.2.6			X		

Grau de implementação das deliberações – Casa Civil da Presidência da República					
Deliberação	Cumprida ou Implementada	Em cumprimento ou em implementação	Parcialmente cumprida ou parcialmente implementada	Não cumprida ou não implementada	Não aplicável
9.2.7	X				

360. Verificou-se também que alterações na estrutura e nas competências dos ministérios ocorridas em 2023 implicaram na transferência da responsabilidade por agir relativamente a algumas deliberações prolatadas no Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário. O quadro abaixo apresenta sinteticamente os órgãos anteriormente e atualmente responsáveis pelo atendimento de cada deliberação.

Deliberação	Órgão ao qual foi originalmente destinada	Órgão atualmente responsável pelo atendimento da deliberação
9.1.1.1	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil	Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil
9.1.1.2		
9.1.1.3		
9.1.1.4		
9.1.1.5		
9.2.1.1		
9.2.1.2		
9.1.2.1	Departamento Nacional de Trânsito	Secretaria Nacional de Trânsito
9.1.2.2		
9.1.2.3		
9.1.2.4		
9.2.2		
9.1.3.1	Ministério da Economia	Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
9.1.3.2		
9.1.3.3		
9.2.3.1		
9.2.3.2		
9.2.4		Ministério da Fazenda

9.2.5	Ministério das Cidades	Ministério dos Transportes
9.2.6	Ministério da Cidadania em conjunto com o Ministério da Economia	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em conjunto com a Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
9.2.7	Casa Civil da Presidência da República	Casa Civil da Presidência da República

361. O exame realizado também revelou que há oportunidades para o TCU incentivar o aprimoramento da administração pública em benefício da sociedade, missão institucional registrada no Plano Estratégico desta casa, por meio da expedição de deliberações adicionais, propostas em face de constatações quanto à situação atual do compartilhamento de dados:

361.1. à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para expedir orientações e esclarecimentos aos órgãos da APF sobre procedimentos e mecanismos padronizados de publicação dos compartilhamentos vigentes, avaliar a necessidade de atualização do Manual do Catálogo de Bases de Dados, avaliar os principais obstáculos que dificultam o preenchimento desse catálogo pelos gestores e implementar medidas corretivas, bem como realizar ações de comunicações e de esclarecimento sobre a utilização desse instrumento (parágrafos 40 e 347);

361.2. ao Comitê Geral de Governança de Dados, para estabelecer mecanismo de coleta, consolidação e publicação das solicitações de compartilhamento de dados e das regras de compartilhamentos de dados produzidas pelas organizações públicas em atendimento à seção 7 do anexo à Resolução-CCGD 2/2020, assim como realizar ações de comunicação e de esclarecimento sobre essa norma (parágrafos 85 e 354); e

361.3. à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao Comitê Geral de Governança de Dados, para, em conjunto, avaliarem a conveniência e oportunidade de implementar melhorias na normatização, coleta das informações e publicação do catálogo de dados e da lista de conjuntos de dados categorizados de que tratam, respectivamente, o ‘Manual do Catálogo de Bases de Dados’ e a Resolução-CCGD 2/2020 (parágrafo 357).”

5. Com essas anotações, a unidade técnica oferece ao Tribunal a proposta de encaminhamento que se segue (peças 107 e 108):

“362.1. considerar cumpridas as determinações dos itens 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.3.1, 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.2. considerar implementada a recomendação do item 9.2.7 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.3. considerar em cumprimento as determinações dos itens 9.1.1.2, 9.1.2.3 e 9.1.2.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.4. considerar em implementação as recomendações dos itens 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.5. considerar parcialmente cumpridas as determinações dos itens 9.1.2.1 e 9.1.2.2 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.6. considerar parcialmente implementadas as recomendações dos itens 9.2.1.2 e 9.2.6 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.7. considerar não cumpridas as determinações dos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.5 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.8. considerar não implementadas as recomendações dos itens 9.2.1.1, 9.2.3.2 e 9.2.5 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.9. considerar insubsistente, por não ser mais aplicável, a recomendação do item 9.2.3.1

do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, conforme previsão do item 63.3 dos Padrões de Monitoramento do TCU, anexo da Portaria - Segecex 27/2009;

362.10. comunicar ao Ministério da Fazenda que este é o novo destinatário da recomendação do item 9.2.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, por ser sucessor do Ministério da Economia no que concerne à vinculação e às competências de supervisão ministerial relacionadas com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, em face do disposto no Decreto 11.344/2023;

362.11. comunicar ao Ministério dos Transportes que este é o novo destinatário da recomendação do item 9.2.5 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, por ser sucessor do Ministério da Infraestrutura no que concerne à vinculação e às competências de supervisão ministerial relacionadas com a Secretaria Nacional de Trânsito, em face do disposto no Decreto 11.360/2023, bem como anexar à comunicação cópia desta instrução, para dar conhecimento ao ministério sobre o grau de atendimento às deliberações do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário pela referida secretaria;

362.12. comunicar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que este também é destinatário da recomendação do item 9.2.6 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, por ser sucessor do Ministério da Economia no que concerne às responsabilidades relacionadas com o tema Governo Digital, em face do disposto no art. 22 do Decreto 11.437/2023;

362.13. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, tendo em vista o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e as competências definidas no art. 30 do Decreto 10.046/2019, adote os seguintes procedimentos:

362.13.1. expeça orientações sobre procedimentos e mecanismos padronizados para os órgãos da APF realizarem a publicação dos compartilhamentos vigentes, bem como para esclarecer se a publicação feita para dar atendimento ao art. 30, §1º, do Decreto 10.046/2019 seria suficiente para atender concomitantemente às prescrições do art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto 10.046/2019, ou se outras providências seriam necessárias para esse fim específico;

362.13.2. avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer a obrigatoriedade de os compartilhamentos vigentes serem registrados como informações integrantes ou complementares do catálogo de dados publicado pelas organizações, bem como ajuste o sistema disponibilizado para essa finalidade, se for o caso;

362.13.3. inclua as orientações sobre a publicação de compartilhamentos vigentes de que tratam os subitens anteriores no Manual do Catálogo de Bases de Dados;

362.13.4. avalie se são suficientes e adequadas as informações existentes no Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados e realize eventuais ajustes identificados como necessários;

362.13.5. identifique os principais obstáculos que dificultam o preenchimento do catálogo por organizações gestoras de relevantes bases de dados e avalie e implemente possíveis medidas para mitigar essas situações;

362.13.6. realize ações de comunicação sobre o Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados e para esclarecer os órgãos quanto à sua utilização;

362.14. recomendar ao Comitê Geral de Governança de Dados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, tendo em vista o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal, as competências definidas nos arts. 4º, 5º, 10, 12, 15, 17, 21 e 31 do Decreto 10.046/2019 e os comandos dos arts. 3º e 8º, caput, da Lei 12.527/2011, adote os seguintes procedimentos:

362.14.1. estabeleça mecanismos que lhe permitam coletar e consolidar informações sobre a situação geral das solicitações de compartilhamento de dados recebidas em cada organização sob sua alçada, bem como publique na internet quadro geral sobre essas solicitações, contendo ao menos os quantitativos e os percentuais de atendimento, por instituição;

362.14.2. publique e mantenha atualizada na **internet** lista consolidada das regras de

compartilhamentos de dados produzidas pelas organizações públicas em atendimento à seção 7 do anexo à Resolução-CCGD 2/2020, contendo o rol dos conjuntos de dados categorizados;

362.14.3. realize ações de comunicação sobre a Resolução-CCGD 2/2020 e para esclarecer os órgãos quanto à execução dos procedimentos nela estabelecidos;

362.15. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao Comitê Geral de Governança de Dados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, que, tendo em vista o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e as competências definidas nos arts. 4º, 5º, 10, 12, 15, 17, 21, 30 e 31 do Decreto 10.046/2019, avaliem conjuntamente a conveniência e a oportunidade de implementar melhorias na normatização, coleta das informações e publicação do catálogo de dados e da lista de conjuntos de dados categorizados de que tratam, respectivamente, o ‘Manual do Catálogo de Bases de Dados’ e a Resolução-CCGD 2/2020, tendo por objetivo evitar a sobreposição de atividades e de exigências aos órgãos, prevenir a coleta e o armazenamento de informações redundantes, conflitantes ou incompletas, bem como para aproveitar possíveis sinergias relacionadas com as finalidades e a complementaridade das informações solicitadas por meio desses dois instrumentos;

362.16. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado aos órgãos e entidades fiscalizados, a fim de dar conhecimento sobre as conclusões do monitoramento ora realizado e para subsidiar o atendimento de novas medidas estabelecidas pelo Tribunal, destacando que o relatório e o voto que fundamentam as deliberações podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhar-lhes cópia desses documentos sem custos;

362.17. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens 362.13, 362.14 e 362.15, bem como monitorar as deliberações pendentes do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.18. retornar os autos à AudTI, com vistas ao planejamento e à execução de novas etapas do monitoramento.”

É o Relatório.

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado o Relatório de Monitoramento realizado pela Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação (AudTI), por força da determinação havida no subitem 9.7 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário (de minha relatoria), proferido nos autos do TC-010.716/2018-1, que apreciou o Relatório de Auditoria, na modalidade Acompanhamento, empreendido com o objetivo de avaliar a situação do compartilhamento de dados na Administração Pública Federal (APF), especialmente acerca das providências adotadas para dar cumprimento ao Decreto 8.789/2016, diploma vigente à época e que regulava a matéria.

2. O referido compartilhamento propicia a cooperação entre as organizações públicas, de forma a permitir a tomada de decisão qualificada, a formulação e a avaliação de políticas públicas e o controle de requisitos legais sob a égide do princípio constitucional da eficiência, resultando em benefícios para cidadãos que utilizam serviços públicos, em termos de simplificação de exigências, agilidade no atendimento das solicitações e melhor qualidade nas entregas.

3. Naquela assentada inicial, os achados de auditoria indicaram algumas desconformidades em relação aos critérios legais então aplicáveis ao compartilhamento de dados na APF, razão pela qual este Plenário expediu determinações e recomendações aos órgãos avaliados, conforme a parte dispositiva do Acórdão 1.486/2019 ora monitorado transcrita a seguir:

“9.1. com base no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar aos órgãos abaixo indicados que, no prazo de 180 dias a contar da notificação deste Acórdão, adotem medidas com vistas a:

9.1.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

9.1.1.1. publicar a avaliação de confidencialidade das informações constantes das bases de dados sob sua gestão elencadas no Decreto 8.789/2016, em atendimento à Lei 12.527/2011, arts. 22 a 24 e 31 c/c NC 20/IN01/DSIC/GSIPR, itens 4.9 e 5, conforme Nota Audit/Diaex 102/2018, parágrafo 3.1.1;

9.1.1.2. publicar o catálogo das bases de dados sob sua gestão, por estar em desacordo com o Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º;

9.1.1.3. publicar os compartilhamentos vigentes, por estarem em dissonância com o Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º;

9.1.1.4. possibilitar o acesso às bases de dados sob sua gestão por formas que viabilizem o atendimento das finalidades previstas no Decreto 8.789/2016, art. 2º, atualmente não atendidas pelo disciplinado na Portaria/RFB/Sucor/Cotec 54/2017 e na Portaria RFB 1.639/2016, art. 6º, §3º, de modo mais econômico possível, considerando as restrições de acesso aos dados impostas pela legislação, e o impacto gerado aos órgãos que já utilizam essas bases de dados, em benefício do interesse público, por estar em desalinho com a Lei 9.784/1999, art. 50, inciso I e §1º;

9.1.1.5. apresentar evidências a este Tribunal de que os preços utilizados para compartilhamento de suas bases de dados, cobrados pelo prestador de serviços de TI, contemplem os custos envolvidos, no acesso ou na extração de informações de bases de dados e outros possíveis custos, de forma transparente, em que sejam discriminados todos os itens de serviços e de custos incorridos, e de modo que estejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado;

9.1.2. Departamento Nacional de Trânsito:

9.1.2.1. avaliar quanto à confidencialidade as informações constantes das bases de dados sob sua gestão discriminadas no Decreto 8.789/2016, publicando em seguida os resultados desta avaliação, por estar em desacordo com a Lei 12.527/2011, arts. 22 a 24 e 31, c/c NC 20/IN01/DSIC/GSIPR, itens 4.9 e 5;

9.1.2.2. publicar catálogo das bases de dados sob sua gestão, nos termos do Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º;

9.1.2.3. publicar os compartilhamentos vigentes, em deferência ao Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º;

9.1.2.4. apresentar evidências a este Tribunal de que os preços utilizados para compartilhamento de suas bases de dados, cobrados pelo prestador de serviços de TI, contemplem os custos envolvidos, no acesso ou na extração de informações de bases de dados e outros possíveis custos, de forma transparente, em que sejam discriminados todos os itens de serviços e de custos incorridos, e de modo que estejam compatíveis com os valores praticados pelo mercado;

9.1.3. Ministério da Economia:

9.1.3.1. publicar o manual para preenchimento dos catálogos de bases de dados dos órgãos e entidades federais, ausente do portal <http://catalogo.governoeletronico.gov.br>, por estar em dissonância com o Decreto 8.789/2016, art. 10, § 1º c/c Portaria - STI/MP 58/2016, art. 10, § 1º;

9.1.3.2. comunique aos órgãos e entidades integrantes do Sisp (Portal das Comunidades Virtuais do Setor Público) que, em atenção ao art. 9º do Decreto 8.789/2016, deve-se exigir dos órgãos e entidades gestoras de bases de dados os demonstrativos de custos de compartilhamento de dados, de modo a propiciar a possibilidade de verificação da existência dos custos na formação dos preços do compartilhamento, que devem ser discriminados de forma transparente e não devem destoar daqueles praticados pelo mercado;

9.1.3.3. oriente aos órgãos e entidades integrantes do Sisp que, ao cobrar ou autorizar seu prestador de serviços de TI a cobrar de outros órgãos ou entidades por dados compartilhados, com fulcro no art. 9º do Decreto 8.789/2016, certifiquem-se de que os preços estejam discriminados de forma transparente e que não destoam daqueles praticados pelo mercado;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, recomendar aos órgãos discriminados abaixo que avaliem a conveniência e oportunidade de adotarem os seguintes procedimentos:

9.2.1. Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil:

9.2.1.1. publicar quadro geral de solicitações de compartilhamento de dados realizadas diretamente pelos órgãos e entidades, com fulcro no Decreto 8.789/2016, em atendimento às diretivas da Lei 12.527/2011, art. 8º, **caput**;

9.2.1.2. ao publicar o catálogo das bases de dados, priorize as bases mais solicitadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas a atender a maior quantidade possível de órgãos interessados, em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, **caput** (princípio da eficiência);

9.2.2. Departamento Nacional de Trânsito: ao publicar o catálogo das bases de dados sob sua gestão, priorizar as bases mais solicitadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, com vistas a atender a maior quantidade possível de órgãos interessados, em atenção à Constituição Federal, art. 37, **caput** (princípio da eficiência);

9.2.3. Ministério da Economia:

9.2.3.1. publicar quadro geral de solicitações de compartilhamento de dados realizadas diretamente pelos órgãos e entidades com fulcro no Decreto 8.789/2016, em atendimento às diretivas da Lei 12.527/2011, art. 8º, **caput**;

9.2.3.2. orientar os órgãos e entidades integrantes do Sisp (Portal das Comunidades Virtuais do Setor Público), em atenção à Lei 12.527/2011, art. 8º, **caput**, a dar transparência aos preços cobrados por compartilhamento de dados sob sua gestão, com fulcro no Decreto 8.789/2016, art. 9º, **caput**;

9.2.4. Ministério da Economia: supervisionar a implementação do subitem 9.1.1 acima, conforme previsão da Lei 13.502/2017, art. 70, § 2º c/c Decreto 9.003/2017, art. 13, II,

considerando a relevância dos bancos de dados gerenciados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil para o provimento de serviços públicos e para o êxito e eficiência das políticas públicas;

9.2.5. Ministério das Cidades: supervisionar a implementação do subitem 9.1.2 **supra**, conforme previsão da Lei 13.502/2017, art. 70, § 2º c/c Decreto 8.980/2017, art. 4º, IV, considerando a relevância dos bancos de dados gerenciados pelo Departamento Nacional de Trânsito para o provimento de serviços públicos e para o êxito e eficiência das políticas públicas;

9.2.6. Ministério da Cidadania em conjunto com o Ministério da Economia: aprimorar a comunicação aos beneficiários quando detectado o não cumprimento de requisitos de elegibilidade para a concessão e a manutenção de benefícios sociais, oferecendo aos destinatários informações precisas, com a possibilidade de saneamento das informações, caso o responsável identifique alguma falha nos dados, em atenção à Lei 13.444/2017, art. 11, **caput**, c/c Decreto 8.789/2016, art. 5º, **caput**, estudando a viabilidade de alternativas, a exemplo de incluir no cadastro do programa social a autorização do responsável para que as informações fornecidas possam ser aferidas em relação às bases de dados da Administração Pública, inclusive as protegidas por sigilo fiscal, de forma a possibilitar o fornecimento preciso das eventuais inconformidades pelos agentes designados para operação dos sistemas de informação, conforme o Decreto 9.094/2017, art. 3º, **caput**;

9.2.7. Casa Civil da Presidência da República: acompanhar e priorizar a proposta de reforma do Decreto 8.789/2016, a ser encaminhada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, em função dos resultados decorrentes do modelo de governança e compartilhamento de dados da Administração Pública Federal vigente;

9.3. nos termos do art. 7º da Resolução TCU 265/2014, dar ciência ao Ministério da Economia sobre a ausência dos catálogos de bases de dados e dos compartilhamentos vigentes dos órgãos e entidades federais, identificada no portal <http://catalogo.governoeletronico.gov.br>, o que afronta o disposto no Decreto 8.789/2016, art. 10, § 1º;

9.4. Comunicar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização que, em geral, os órgãos públicos estão impossibilitados de utilizar dados remuneratórios ou contributivos para verificação do cumprimento de requisitos de elegibilidade em políticas sociais (como determinado pela Lei 13.444/2017, art. 11, **caput**), de acordo com o posicionamento adotado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a exemplo do Parecer PGFN/Cat 18/2017, que considera violação ao sigilo fiscal a utilização de tais dados, por ausência de previsão legal expressa, o que pode causar prejuízos sociais e ao erário em vista da possibilidade de pagamentos de benefícios indevidos;

(...)

9.7. autorizar a Sefti a efetuar o monitoramento deste Acórdão;”

4. No interregno entre a publicação do Acórdão 1.486/2019 – Plenário e o presente trabalho de Monitoramento, houve modificação do parâmetro normativo de controle e ainda ocorreram alterações na estrutura e nas competências dos órgãos fiscalizados, com mudanças na “responsabilidade por agir” para atender aos comandos da precitada deliberação, conforme esclareço sinteticamente adiante. Também indico a seguir as providências processuais adotadas pelo Tribunal (a exemplo de novas oitivas) para contemplar as alterações no cenário da APF e para promover a participação dialógica das unidades fiscalizadas:

4.1. o Decreto 8.789/2016 foi integralmente revogado pelo Decreto 10.046/2019 (publicado 4 meses após o Acórdão 1.486/2019), que passou a regulamentar o compartilhamento de dados sob o escopo mais amplo de governança das ações relativas ao tema (o Decreto 8.789/2016 dispunha “sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal”; o Decreto 10.046/2019 disciplina “a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração

pública federal”); essa atualização normativa não prejudicou os trabalhos, haja vista que o novo regramento tem paralelismo semântico com o anterior, ou seja, manteve os critérios que foram avaliados na fiscalização inicial que fundamentaram as determinações e recomendações ora apreciadas;

4.2. as principais inovações trazidas pelo Decreto 10.046/2019 foram a instituição do Comitê Central de Governança de Dados (CCGD), instância com competência de governança sobre a matéria, e o estabelecimento de três níveis ou categorias de compartilhamento, associados com diferentes requisitos de criticidade e de confidencialidade das informações geridas;

4.3. apesar de ter sido alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 6.649 (de 2020) no Supremo Tribunal Federal, definitivamente julgada em setembro/2022, a deliberação da Suprema Corte não afetou os parâmetros legais utilizados pelo TCU para subsidiar os comandos do acórdão monitorado;

4.4. ante o lapso temporal entre as primeiras respostas dos órgãos ofertadas ao Tribunal sobre as ações realizadas e em andamento para atender ao Acórdão 1.486/2019 – Plenário, bem como em atenção às mudanças ocorridas no arcabouço normativo desde a expedição desse julgado, autorizei, mediante o despacho à peça 28 (abril/2022), a oitiva de todos os órgãos que haviam sido previamente comunicados da decisão desta Casa de Contas, com o fim de que apresentassem informações atualizadas acerca das providências adotadas e de que indicassem, justificadamente, se a deliberação não seria mais aplicável sob vigência do Decreto 10.046/2019, que substituiu o Decreto 8.789/2016;

4.5. em deferência ao disposto nos arts. 14 e 15 da Resolução/TCU 315/2020, a versão preliminar da instrução a cargo da AudTI (peça 95) foi enviada aos gestores para comentários quanto à nova proposta de encaminhamento, em face das respostas às oitivas dos órgãos e das diversas mudanças havidas no tema do compartilhamento de dados do Poder Executivo Federal; e

4.6. por fim, a Lei 14.600/2023, que estabeleceu a atual organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, modificou algumas competências/responsabilidades pelo atendimento aos dispositivos indicados no Acórdão 1.486/2019 – Plenário.

5. Após examinar as respostas apresentadas ao Tribunal pelos órgãos interessados e levar em consideração os quesitos acima, a AudTI sugeriu o seguinte encaminhamento para os autos (peças 107 e 108):

“362.1. considerar cumpridas as determinações dos itens 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.3.1, 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.2. considerar implementada a recomendação do item 9.2.7 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.3. considerar em cumprimento as determinações dos itens 9.1.1.2, 9.1.2.3 e 9.1.2.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.4. considerar em implementação as recomendações dos itens 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.5. considerar parcialmente cumpridas as determinações dos itens 9.1.2.1 e 9.1.2.2 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.6. considerar parcialmente implementadas as recomendações dos itens 9.2.1.2 e 9.2.6 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.7. considerar não cumpridas as determinações dos itens 9.1.1.1 e 9.1.1.5 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.8. considerar não implementadas as recomendações dos itens 9.2.1.1, 9.2.3.2 e 9.2.5 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.9. considerar insubsistente, por não ser mais aplicável, a recomendação do item 9.2.3.1 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, conforme previsão do item 63.3 dos Padrões de Monitoramento do TCU, anexo da Portaria - Segecex 27/2009;

362.10. comunicar ao Ministério da Fazenda que este é o novo destinatário da

recomendação do item 9.2.4 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, por ser sucessor do Ministério da Economia no que concerne à vinculação e às competências de supervisão ministerial relacionadas com a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, em face do disposto no Decreto 11.344/2023;

362.11. comunicar ao Ministério dos Transportes que este é o novo destinatário da recomendação do item 9.2.5 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, por ser sucessor do Ministério da Infraestrutura no que concerne à vinculação e às competências de supervisão ministerial relacionadas com a Secretaria Nacional de Trânsito, em face do disposto no Decreto 11.360/2023, bem como anexar à comunicação cópia desta instrução, para dar conhecimento ao ministério sobre o grau de atendimento às deliberações do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário pela referida secretaria;

362.12. comunicar ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que este também é destinatário da recomendação do item 9.2.6 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, por ser sucessor do Ministério da Economia no que concerne às responsabilidades relacionadas com o tema Governo Digital, em face do disposto no art. 22 do Decreto 11.437/2023;

362.13. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020, que, tendo em vista o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e as competências definidas no art. 30 do Decreto 10.046/2019, adote os seguintes procedimentos:

362.13.1. expeça orientações sobre procedimentos e mecanismos padronizados para os órgãos da APF realizarem a publicação dos compartilhamentos vigentes, bem como para esclarecer se a publicação feita para dar atendimento ao art. 30, §1º, do Decreto 10.046/2019 seria suficiente para atender concomitantemente às prescrições do art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto 10.046/2019, ou se outras providências seriam necessárias para esse fim específico;

362.13.2. avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer a obrigatoriedade de os compartilhamentos vigentes serem registrados como informações integrantes ou complementares do catálogo de dados publicado pelas organizações, bem como ajuste o sistema disponibilizado para essa finalidade, se for o caso;

362.13.3. inclua as orientações sobre a publicação de compartilhamentos vigentes de que tratam os subitens anteriores no Manual do Catálogo de Bases de Dados;

362.13.4. avalie se são suficientes e adequadas as informações existentes no Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados e realize eventuais ajustes identificados como necessários;

362.13.5. identifique os principais obstáculos que dificultam o preenchimento do catálogo por organizações gestoras de relevantes bases de dados e avalie e implemente possíveis medidas para mitigar essas situações;

362.13.6. realize ações de comunicação sobre o Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados e para esclarecer os órgãos quanto à sua utilização;

362.14. recomendar ao Comitê Geral de Governança de Dados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, tendo em vista o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal, as competências definidas nos arts. 4º, 5º, 10, 12, 15, 17, 21 e 31 do Decreto 10.046/2019 e os comandos dos arts. 3º e 8º, **caput**, da Lei 12.527/2011, adote os seguintes procedimentos:

362.14.1. estabeleça mecanismos que lhe permitam coletar e consolidar informações sobre a situação geral das solicitações de compartilhamento de dados recebidas em cada organização sob sua alçada, bem como publique na **internet** quadro geral sobre essas solicitações, contendo ao menos os quantitativos e os percentuais de atendimento, por instituição;

362.14.2. publique e mantenha atualizada na **internet** lista consolidada das regras de compartilhamentos de dados produzidas pelas organizações públicas em atendimento à seção 7 do anexo à Resolução-CCGD 2/2020, contendo o rol dos conjuntos de dados categorizados;

362.14.3. realize ações de comunicação sobre a Resolução-CCGD 2/2020 e para esclarecer os órgãos quanto à execução dos procedimentos nela estabelecidos;

362.15. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao Comitê Geral de Governança de Dados, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que, tendo em vista o princípio da eficiência insculpido no art. 37 da Constituição Federal e as competências definidas nos arts. 4º, 5º, 10, 12, 15, 17, 21, 30 e 31 do Decreto 10.046/2019, avaliem conjuntamente a conveniência e a oportunidade de implementar melhorias na normatização, coleta das informações e publicação do catálogo de dados e da lista de conjuntos de dados categorizados de que tratam, respectivamente, o ‘Manual do Catálogo de Bases de Dados’ e a Resolução-CCGD 2/2020, tendo por objetivo evitar a sobreposição de atividades e de exigências aos órgãos, prevenir a coleta e o armazenamento de informações redundantes, conflitantes ou incompletas, bem como para aproveitar possíveis sinergias relacionadas com as finalidades e a complementaridade das informações solicitadas por meio desses dois instrumentos;

362.16. encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado aos órgãos e entidades fiscalizados, a fim de dar conhecimento sobre as conclusões do monitoramento ora realizado e para subsidiar o atendimento de novas medidas estabelecidas pelo Tribunal, destacando que o relatório e o voto que fundamentam as deliberações podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos e que, caso tenham interesse, o Tribunal pode encaminhá-lhes cópia desses documentos sem custos;

362.17. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens 362.13, 362.14 e 362.15, bem como monitorar as deliberações pendentes do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário;

362.18. retornar os autos à AudTI, com vistas ao planejamento e à execução de novas etapas do monitoramento.”

II

6. Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela unidade técnica, cujos fundamentos incorporo às minhas razões jurídicas de decidir. Destaco, pontualmente, algumas questões relevantes que se seguem, sem a pretensão de ser exaustivo, haja vista que a instrução a cargo da AudTI examinou a matéria que permeia estes autos de forma clara, objetiva e verticalizada.

7. Rememoro que, por meio dos subitens 9.1.3.1, 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do Acórdão 1.486/2019, o Plenário determinou ao extinto Ministério da Economia (responsabilidade do atual Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos) que orientasse e comunicasse aos órgãos e entidades integrantes do Sisp (Portal das Comunidades Virtuais do Setor Público) acerca da necessidade de exigir dos gestores de bases de dados os demonstrativos de custos de compartilhamento de dados, certificando-se de que os preços estivessem discriminados de forma transparente e que não destoassem daqueles praticados pelo mercado.

8. Aquela antiga Pasta Ministerial cumpriu os comandos acima indicados ao expedir o Ofício Circular SEI 2.057/2019/ME inserto à peça 12, cujo conteúdo atende aos quesitos discriminados no **decisum** monitorado, bem como ao enviar ao Tribunal a relação completa dos registros de controle da remessa desse ofício a cada órgão/entidade integrante do Sisp (peça 50) e a cópia de **e-mail** dirigido aos gestores dessas instituições contendo o referido expediente (peça 14). Essas medidas indicam providências afinadas com as disposições do Acórdão 1.486/2019 – Plenário (subitens 9.1.3.1, 9.1.3.2 e 9.1.3.3).

9. Ao revés, a recomendação do subitem 9.2.3.2 veiculada naquela deliberação, igualmente endereçada ao extinto Ministério da Economia, na linha de orientar os órgãos e entidades integrantes do Sisp a darem transparência aos preços cobrados por compartilhamento de dados sob sua gestão, em atenção à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), não foi implementada, porquanto as respostas trazidas ao conhecimento desta Corte para essa questão – de que os contratos

administrativos realizados pela administração pública já são “objeto de transparência ativa” e que estariam disponíveis no Portal da Transparência – são insuficientes, uma vez que a obtenção dos preços do compartilhamento de dados dependeria de pesquisas no conteúdo dessas avenças, que geralmente contém volumosas informações e não possuem estruturação padronizada nem regras claras de quais termos relacionados aos componentes dos serviços contratados devem ser procurados. Ademais, o interessado teria ainda que consolidar informações dispersas em vários documentos que compõem o processo de contratação, o que não se alinha ao subitem 9.2.3.2 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário.

10. Deixo bem frisado que a recomendação precitada teve o escopo de promover melhor visibilidade, abertura e diafanidade aos preços cobrados por compartilhamento de dados, de forma que esses valores fossem disponibilizados à guisa desembaraçada aos interessados em deles conhecer. Lembro que a transparência é um **plus** em relação à publicidade (neste caso, a disponibilização de contratos administrativos). Esta pode ser considerada “informação disponível”; aquela, “informação compreensível”, impregnada de clareza em seu conteúdo.

11. Nada obstante as justificativas indicadas no item 9 acima, a Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia (SGD), em resposta à oitiva, contemporizou ao informar que (peça 48, p. 4): “considerando o avanço da interoperabilidade e compartilhamento de dados entre os órgãos nos últimos dois anos, essa Secretaria irá orientar os órgãos do SISP a divulgar os preços cobrados por compartilhamento de dados sob sua gestão, acatando a recomendação exarada por esse Tribunal.”

12. Apesar de a assertiva indicar intenção de concordar com a diretriz em questão, por não haver nos autos elementos que evidenciem ações nesse sentido, entendo que o cumprimento dessa recomendação (não implementada) deve continuar a ser monitorado em etapa fiscalizatória posterior.

III

13. Outra unidade administrativa destinatária da deliberação em referência foi a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). De acordo com o subitem 9.1.1.1 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário, foi-lhe determinado que, no prazo de 180 dias a contar da notificação daquele **decisum**, adotasse medidas com vistas a “publicar a avaliação de confidencialidade das informações constantes das bases de dados sob sua gestão elencadas no Decreto 8.789/2016, em atendimento à Lei 12.527/2011, arts. 22 a 24 e 31 (...)”.

14. Essa avaliação de confidencialidade é relevante para estabelecer como os dados devem ser protegidos quanto ao sigilo, tanto no órgão gestor dos dados como nas organizações que os recebam em compartilhamento, haja vista a existência de diversas restrições e classificações legais, a exemplo: a) do sigilo de informações imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado (Lei 12.527/2011, LAI); b) da restrição de acesso a informações pessoais referentes à intimidade, vida privada, honra e imagem (LAI e Lei 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD); e c) dos sigilos fiscal, comercial e industrial, entre outros.

15. Segundo a RFB, “as avaliações de confidencialidade foram efetivadas no curso da produção da Portaria RFB 1.384, de 9 de setembro de 2016” e, após a edição do Decreto 10.046/2019, a Portaria RFB 34, de 14 de maio de 2021, passou a tratar do tema de compartilhamento de dados não protegidos por sigilo fiscal.

16. Desde a fiscalização inicial, constatou-se que a Portaria RFB 1.384/2016 não indicava as hipóteses de sigilo ou de restrição de acesso mencionadas no item 14 acima, somente noticiava que as “informações elencadas para compartilhamento não eram protegidas pelo sigilo fiscal”. A novel norma, Portaria RFB 34/2021, igualmente não trouxe informações requeridas pelo Tribunal sobre o sigilo dos dados, não havendo atendimento à determinação do subitem 9.1.1.1 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário.

17. Também foi endereçada à Secretaria Especial da RFB determinação para “publicar os compartilhamentos vigentes, por estarem em dissonância com o Decreto 8.789/2016, art. 10, §1º” (subitem 9.1.1.3). Na auditoria anterior, verificou-se que o portal hospedeiro do catálogo e dos

compartilhamentos vigentes ainda estava em construção e que a RFB publicava apenas lista parcial, por meio da Portaria RFB 1.384/2016, contemplando somente bases de dados que entendia serem compartilháveis (peça 2, item 51-54).

18. Em resposta, o órgão comunicou ao Tribunal (peça 87) que passou a disponibilizar em sítio eletrônico (<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/aceso-a-informacao/convenios-e-transferencias>) as seguintes listas, com a periodicidade de atualização anual e início a partir do 2º semestre de 2023: a) “Lista de Instrumentos de Cooperação Celebrados, contendo os dados: Nome do Instrumento, Natureza e Tipo de instrumento, Datas de Assinatura e de Publicação, Situação Jurídica do instrumento e Ementa”; e b) “Lista de Instrumentos de Cooperação Implementados, contendo Nome do Órgão ou Entidade, Base de Dados Solicitada, Solução Autorizada e Datas de Solicitação e da Aprovação” (listas inseridas à peça 91 deste autos).

19. Compulsando os documentos indicados no item precedente, entendo que houve cumprimento da determinação constante do subitem 9.1.1.3 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário, porquanto sobrevieram aos autos elementos que contém informações acerca dos compartilhamentos de bases de dados vigentes na RFB.

IV

20. Ao antigo Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) igualmente foram endereçadas algumas providências a serem adotadas em relação ao tema compartilhamento de dados. A exemplo, destaco o subitem 9.1.2.1, que determinou ao Denatran que avaliasse “quanto à confidencialidade, as informações constantes das bases de dados sob sua gestão discriminadas no Decreto 8.789/2016, publicando em seguida os resultados desta avaliação, por estar em desacordo com a Lei 12.527/2011, arts. 22 a 24 e 31 (...)”.

21. Trata-se de comando que envolve dois núcleos: um de “avaliar a confidencialidade” e outro de conferir “publicidade” a essa medida.

22. Rememoro que, na fiscalização inicial, não se constatarem estudos ou análises no órgão quanto a esse quesito, o que resultou na diretriz acima.

23. Em atenção à oitiva do Tribunal, a Secretaria Nacional de Trânsito (Senatran), sucessora do Denatran, informou que: a) os seus principais sistemas de informação são: Registro Nacional de Condutores Habilitados (Renach), Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), Registro Nacional de Infrações de Trânsito (Renainf) e Registro Nacional de Acidentes e Estatísticas de Trânsito (Renaest); b) quase totalidade dos dados dessas bases deve ser classificada como “informações pessoais”, conforme o art. 31 da LAI e a LGPD; e c) existe norma interna (Portaria/Denatran 15/2016, atualmente revogada pela Portaria/Senatran 922/2022) que regula os procedimentos de acesso e o compartilhamento dessas informações, bem como estipula controles necessários e responsabilidades que devem ser cumpridas pelo órgão e por outras instituições que os acessam.

24. Dos elementos ofertados pelo órgão fiscalizado, depreende-se, em alinhamento com a interpretação da unidade técnica, que houve atendimento parcial ao primeiro núcleo da determinação (“avaliar a confidencialidade”), uma vez que a precitada avaliação das informações de suas bases de dados foi efetuada de forma global e, especificamente, levou em consideração somente o critério de classificação como “informação pessoal”, deixando de adotar outros aspectos relevantes, como segurança da sociedade e do Estado ou ainda casos de sigilo legal. Essa análise não individualizada (das bases Renach, Renavam, Renainf, Renaest) dificulta identificar as diversas hipóteses de sigilo aplicáveis às situações específicas de cada base, resultando em pesquisa menos efetiva para uso das partes interessadas e da sociedade.

25. Acerca do segundo núcleo (“publicidade da avaliação”), a Portaria/Senatran 922/2022, apesar de indicar que os dados compartilhados pela Senatran são classificados como “pessoais” e que as instituições que os receberem devem protegê-los, igualmente não contempla aqueles outros aspectos indicados no item precedente quanto ao sigilo. Por conseguinte, pode-se considerar que a determinação do subitem 9.1.2.1 foi parcialmente cumprida.

V

26. Registro ainda que, do presente trabalho, sobressaem algumas oportunidades de aprimorar o compartilhamento de dados entre organizações públicas e, em consequência, de melhorar a prestação de serviços ao cidadão, com as quais estou de acordo, na linha de adotar recomendações adicionais a serem endereçados às unidades a seguir mencionadas, atualizadas à nova sistemática estabelecida pelo Decreto 10.046/2019 e à situação fática atual que permeia a matéria:

a) Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – para expedir orientações e esclarecimentos aos órgãos da APF sobre procedimentos e mecanismos padronizados de publicação dos compartilhamentos vigentes, avaliar a necessidade de atualização do Manual do Catálogo de Bases de Dados, apreciar os principais obstáculos que dificultam o preenchimento desse catálogo pelos gestores e implementar medidas corretivas, bem como realizar ações de comunicações e de esclarecimento sobre a utilização desse instrumento;

b) Comitê Geral de Governança de Dados – para estabelecer mecanismos de coleta, consolidação e publicação das solicitações de compartilhamento de dados e de suas regras pelas organizações públicas; e

c) Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e Comitê Geral de Governança de Dados – para, em conjunto, avaliarem a conveniência e oportunidade de implementar melhorias na normatização, coleta das informações e publicação do catálogo de dados e da lista de conjuntos de dados categorizados de que tratam, respectivamente, o Manual do Catálogo de Bases de Dados e a Resolução-CCGD 2/2020.

27. Por fim, registro que o trabalho desenvolvido pela AudTI merece encômios e reitero que acolho as análises e a proposta de encaminhamento sugeridas como fundamento e razões jurídicas de decidir, com alguns ajustes de forma, devendo os autos retornarem à unidade técnica para que execute nova etapa de monitoramento acerca dos quesitos indicados no item 26 **supra** e nas determinações e recomendações do Acórdão 1.486/2019 – Plenário pendentes de implementação.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 28 de fevereiro de 2024.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 320/2024 – TCU – Plenário

1. Processo: TC-005.888/2022-0.
2. Grupo: I; Classe de Assunto: V – Monitoramento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades jurisdicionadas: Ministério da Fazenda; Ministério dos Transportes; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil; Secretaria Nacional de Trânsito, Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; e Comitê Geral de Governança de Dados.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
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 Monitoramento de Relatório de Auditoria, empreendido com o objetivo de avaliar a situação do compartilhamento de dados na Administração Pública Federal (APF), especialmente acerca das providências adotadas para dar cumprimento ao Decreto 8.789/2016, diploma vigente à época e que regulava a matéria.

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

9.1. considerar cumpridas as determinações dos subitens 9.1.1.3, 9.1.1.4, 9.1.3.1, 9.1.3.2 e 9.1.3.3 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.2. considerar implementada a recomendação do subitem 9.2.7 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.3. considerar em cumprimento as determinações dos subitens 9.1.1.2, 9.1.2.3 e 9.1.2.4 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.4. considerar em implementação as recomendações dos subitens 9.2.2 e 9.2.4 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.5. considerar parcialmente cumpridas as determinações dos subitens 9.1.2.1 e 9.1.2.2 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.6. considerar parcialmente implementadas as recomendações dos subitens 9.2.1.2 e 9.2.6 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.7. considerar não cumpridas as determinações dos subitens 9.1.1.1 e 9.1.1.5 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.8. considerar não implementadas as recomendações dos subitens 9.2.1.1, 9.2.3.2 e 9.2.5 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.9. considerar insubsistente, por não ser mais aplicável, a recomendação do subitem 9.2.3.1 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário, conforme previsão do subitem 63.3 dos Padrões de Monitoramento do TCU, anexo da Portaria - Segecex 27/2009;

9.10. informar:

9.10.1. ao Ministério da Fazenda que, por ter sucedido o Ministério da Economia, passa a ser o destinatário da recomendação inserta no subitem 9.2.4 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.10.2. ao Ministério dos Transportes que, por ter absorvido as competências do antigo Ministério da Infraestrutura, responde pela recomendação do subitem 9.2.5 do Acórdão 1.486/2019 – Plenário;

9.10.3. ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que passa também a ser o responsável pelo subitem 9.2.6 do Acórdão 1.486/2019-TCU-Plenário, antes direcionada ao

extinto Ministério da Economia em conjunto com o Ministério da Cidadania, haja vista a sua competência referente ao tema Governo Digital, conforme disposto no art. 22 do Decreto 11.437/2023;

9.11. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, com fundamento no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020, que, tendo em vista o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal e as competências definidas no art. 30 do Decreto 10.046/2019, adote os seguintes procedimentos:

9.11.1. expeça orientações sobre procedimentos e mecanismos padronizados para os órgãos da APF realizarem a publicação dos compartilhamentos vigentes, bem como para esclarecer se a publicação feita para dar atendimento ao art. 30, §1º, do Decreto 10.046/2019 seria suficiente para atender concomitantemente às prescrições do art. 5º, §§ 1º e 2º, do Decreto 10.046/2019, ou se outras providências seriam necessárias para esse fim específico;

9.11.2. avalie a conveniência e a oportunidade de estabelecer a obrigatoriedade de os compartilhamentos vigentes serem registrados como informações integrantes ou complementares do catálogo de dados publicado pelas organizações, bem como ajuste o sistema disponibilizado para essa finalidade, se for o caso;

9.11.3. inclua as orientações sobre a publicação de compartilhamentos vigentes de que tratam os subitens anteriores no Manual do Catálogo de Bases de Dados;

9.11.4. avalie se são suficientes e adequadas as informações existentes no Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados e realize eventuais ajustes identificados como necessários;

9.11.5. identifique os principais obstáculos que dificultam o preenchimento do catálogo por organizações gestoras de relevantes bases de dados e avalie e implemente possíveis medidas para mitigar essas situações;

9.11.6. realize ações de comunicação sobre o Manual do Catálogo Federal de Bases de Dados e para esclarecer os órgãos quanto à sua utilização;

9.12. recomendar ao Comitê Geral de Governança de Dados, com fundamento no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020, que, tendo em vista o princípio da eficiência inserto no art. 37 da Constituição Federal, as competências definidas nos arts. 4º, 5º, 10, 12, 15, 17, 21 e 31 do Decreto 10.046/2019 e os comandos dos arts. 3º e 8º, **caput**, da Lei 12.527/2011, adote os seguintes procedimentos:

9.12.1. estabeleça mecanismos que lhe permitam coletar e consolidar informações sobre a situação geral das solicitações de compartilhamento de dados recebidas em cada organização sob sua alçada, bem como publique na **internet** quadro geral sobre essas solicitações, contendo ao menos os quantitativos e os percentuais de atendimento, por instituição;

9.12.2. publique e mantenha atualizada na **internet** lista consolidada das regras de compartilhamentos de dados produzidas pelas organizações públicas, em atendimento à seção 7 do anexo à Resolução-CCGD 2/2020, contendo o rol dos conjuntos de dados categorizados;

9.12.3. realize ações de comunicação sobre a Resolução-CCGD 2/2020 e para esclarecer os órgãos quanto à execução dos procedimentos nela estabelecidos;

9.13. recomendar à Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos e ao Comitê Geral de Governança de Dados, com fundamento no art. 11 da Resolução/TCU 315/2020, que, tendo em vista o princípio da eficiência previsto no art. 37 da Constituição Federal e as competências definidas nos arts. 4º, 5º, 10, 12, 15, 17, 21, 30 e 31 do Decreto 10.046/2019, avaliem, conjuntamente, a conveniência e a oportunidade de implementar melhorias na normatização, coleta das informações e publicação do catálogo de dados e da lista de conjuntos de dados categorizados de que tratam, respectivamente, o “Manual do Catálogo de Bases de Dados” e a Resolução-CCGD 2/2020, tendo por objetivo evitar a sobreposição de atividades e de exigências aos órgãos, prevenir a coleta e o armazenamento de informações redundantes, conflitantes ou incompletas, bem como para aproveitar possíveis sinergias relacionadas com as finalidades e a complementaridade das informações solicitadas por meio desses dois instrumentos;

9.14. encaminhar cópia deste Acórdão aos órgãos fiscalizados, a fim de dar conhecimento

acerca das conclusões deste Monitoramento e para subsidiar o atendimento das novas medidas estabelecidas pelo Tribunal;

9.15. autorizar a AudTI a efetuar o monitoramento dos subitens 9.11, 9.12 e 9.13 deste Acórdão e das determinações e recomendações do Acórdão 1.486/2019 – Plenário pendentes de implementação; e

9.16. retornar os autos à AudTI, para adoção das providências a seu encargo, referidas no subitem 9.15 acima.

10. Ata nº 6/2024 – Plenário.

11. Data da Sessão: 28/2/2024 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0320-06/24-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

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

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

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