

GRUPO– CLASSE V – Plenário

TC 025.684/2020-5

Natureza(s): Acompanhamento

Órgãos/Entidades: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais; Colégio Pedro II; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul -rio-grandense.

Representação legal: não há

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO NOS INSTITUTOS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO E TECNOLOGIA, CENTROS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO TECNOLÓGICA E COLÉGIO PEDRO II, QUANTO A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE DADOS ABERTOS. FALHAS DAS INSTITUIÇÕES EM RELAÇÃO ÀS PREVISÕES NORMATIVAS. FALHAS DA CGU COMO ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA. CIÊNCIA ÀS INSTITUIÇÕES E RECOMENDAÇÃO À CGU.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), peça 274, cujas conclusões e proposta de encaminhamento contaram com a anuência dos respectivos dirigentes, peça 275.

Transcrevo a instrução a seguir, *in verbis*:

“1.INTRODUÇÃO

1. *Consoante proposta formulada (cópia à peça 2) por esta Secretaria de Controle Externo da Educação no TC ADM 019.064/2020-9, foi autorizada pelo Ministro-Relator (cópia do despacho à peça 3) a autuação deste processo do tipo Acompanhamento, relativo aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) e Colégio Pedro II (CPII) tendo como objeto o tema “Transparência”.*

2. *A proposta se fundamentou na necessidade de se acompanhar a aderência dos portais das Instituições Federais de Ensino na internet (transparência ativa) e dos seus Planos de Dados Abertos aos critérios legais, assim como a existência de eventuais boas práticas.*

3. *Com esta ação, espera-se uma mudança de comportamento da administração das instituições de ensino, induzindo que as instituições procedam de forma permanente à melhoria da sua transparência, minimizando riscos e eventuais impropriedades, e reduzindo os esforços do TCU em relação ao assunto.*

1.1. Visão geral do objeto do Acompanhamento

4. *De forma geral, desde a promulgação da Lei de Acesso à Informação (LAI), Lei 12.527/2011, e da sua norma regulamentadora, Decreto 7.724/2012, a transparência ativa vem sendo avaliada tanto pelos mecanismos internos de controle e governança das instituições da Rede Federal de Educação Tecnológica, bem como por órgãos externos, em especial a Controladoria-Geral da União, o TCU e o Ministério Público Federal.*

5. *Em relação à transparência ativa, o artigo 8º da LAI estabelece que a Transparência Ativa é dever dos órgãos e entidades públicas. A LAI definiu também a internet como o canal obrigatório para a divulgação das iniciativas de Transparência Ativa (§ 2º do citado artigo).*

6. *O Decreto 7.724/2012, com base no art. 40 da LAI, prevê mecanismo apropriado para a autoavaliação, por meio da Autoridade de Monitoramento, nestes termos:*

Art. 67. O dirigente máximo de cada órgão ou entidade designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei nº 12.527, de 2011;

II - avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União;

III - recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação deste Decreto;

IV - orientar as unidades no que se refere ao cumprimento deste Decreto; e

(...)

7. *A Autoridade de Monitoramento da LAI se enquadra no conceito da segunda linha de defesa prevista na IN-CGU 3/2017:*

11. As instâncias de segunda linha de defesa estão situadas ao nível da gestão e objetivam assegurar que as atividades realizadas pela primeira linha sejam desenvolvidas e executadas de forma apropriada.

12. Essas instâncias são destinadas a apoiar o desenvolvimento dos controles internos da gestão e realizar atividades de supervisão e de monitoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da primeira linha de defesa, que incluem gerenciamento de riscos, conformidade, verificação de qualidade, controle financeiro, orientação e treinamento.

8. *Outro instrumento valioso de transparência é o Plano de Dados Abertos (PDA), que deve ser elaborado e publicado nos termos da Resolução 3/2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA), destacando-se o seguinte:*

Conteúdo Obrigatório dos Planos de Dados Abertos (PDAS)	Referência normativa
<i>Cronograma de publicação dos dados e recursos</i>	<i>Art. 4º, VI, b - Resolução nº 3 da CGINDA</i>
<i>Inventário e catálogo corporativo</i>	<i>Art. 4º, III - Resolução nº 3 da CGINDA</i>
<i>Estratégia para viabilizar a abertura dos dados</i>	<i>Art. 4º, V - Resolução nº 3 da CGINDA</i>
<i>Mecanismos de participação social na priorização</i>	<i>Art. 4º, IV - Resolução nº 3 da CGINDA</i>
<i>Cronograma com mecanismos de promoção e fomento</i>	<i>Art. 4º, VI, a - Resolução nº 3 da CGINDA</i>
<i>Previsão de catalogação em dados.gov.br</i>	<i>Art. 8º - Resolução nº 3 da CGINDA</i>
<i>Publicação em transparência ativa</i>	<i>Art. 6º - Resolução nº 3 da CGINDA</i>
<i>Aprovado e instituído pelo dirigente máximo</i>	<i>Art. 6º - Resolução nº 3 da CGINDA</i>
<i>Vigência de 2 anos, a partir da publicação do plano</i>	<i>Art. 3º - Resolução nº 3 da CGINDA</i>

9. *O PDA é um instrumento que operacionaliza a Política de Dados Abertos instituída pelo Decreto 8.777/2016. O plano orienta o planejamento das ações de implementação e promoção da abertura de dados dos órgãos.*

10. *Consoante o Decreto 8.777/2016, art. 5º, §4º, a publicação e a atualização dos PDAs devem ser asseguradas pela Autoridade de Monitoramento da LAI, a quem incumbe também apresentar relatórios anuais sobre o seu cumprimento, com recomendações sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos (assunto também previsto no art. 5º, § 4º, art. 14 da Resolução CG-INDA 3/2017).*

11. *A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável pelo monitoramento da Lei de Acesso à Informação e da Política de Dados Abertos. A Controladoria desenvolveu painéis (<http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>) que*

apresentam o panorama da implantação da LAI e da abertura de dados no âmbito do Poder Executivo Federal.

12. *A CGU também é responsável pela gestão do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), integrado desde o dia 31/8/2020 ao “Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação”.*

13. *Os principais instrumentos que regulam a Política e a Transparência ativa são: Lei 12.527/2011 (LAI), Decreto 7.724/2012, Decreto 8.777/2016, Decreto 9.903/2019, e Resolução 3/2017- CGINDA.*

1.2 Escopo e objetivos do Acompanhamento

14. *Este Acompanhamento é realizado em etapas, de acordo com escopos definidos mediante critérios de capacidade operacional, risco, relevância e materialidade.*

15. *Assim, consoante pronunciamento de peça 7, definiu-se como primeiro escopo desta ação o exame das ações realizadas pela Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação (AMLAI), Linha de Defesa prevista no art. 40 da Lei 15.257/2011, no biênio 2019-2020.*

16. *No mesmo pronunciamento (item 29), estabelece pertinente avaliar a situação atual dos PDA's dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dos Centros Federais de Educação Tecnológica e do Colégio Pedro II, tanto em relação à publicação do plano por tais entidades e ao seus respectivos relatórios anuais, bem como em relação ao deslinde da proposta de documento que estava sendo elaborada pelo MPDG.*

17. *Ainda, objetiva coletar e disseminar boas práticas, de modo que, em médio prazo, os relatórios que devem ser anualmente elaborados pela Autoridade de Monitoramento da LAI possam servir como instrumentos eficazes para garantir a transparência ativa nos portais da internet e mediante os Planos de Dados Abertos (item 30).*

1.3 Antecedentes

18. *Sobre o assunto, o Tribunal realizou auditoria nas Instituições Federais de Ensino (IFEs) da Região Norte do país (TC 001.732/2018-8), julgada pelo Acórdão 1943/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, com determinação às IFEs para que revisassem seu portal eletrônico na internet de modo a cumprir os requisitos mínimos de transparência.*

19. *Outro trabalho sobre o tema foi objeto do TC 017.368/2016-2, por meio do qual se avaliou os Portais Eletrônicos de Transparência dos Poderes Judiciário e Legislativo, inclusive o do TCU, bem como do Ministério Público e das Empresas Estatais vinculadas ao Poder Executivo Federal, resultando no Acórdão 1832/2018-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que listou as informações que deveriam obrigatoriamente ser divulgadas nas páginas de transparência na internet das entidades.*

20. *Já no processo TC 016.091/2017-5, a abordagem foi específica sobre a publicação na internet de contratos e seus aditivos, em cumprimento ao art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011. Nesse processo, foram emitidas determinações a algumas Universidades, conforme o Acórdão 1855/2018-TCU-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes.*

21. *No processo de auditoria TC 025.594/2016-8, buscou-se avaliar o cumprimento das normas relativas à transparência na gestão de recursos públicos no relacionamento entre as fundações de apoio e as Instituições Federais de Ensino. Várias determinações foram expedidas ao Ministério da Educação, ao Ministério da Ciência, Tecnologia e*

Inovações e à Controladoria-Geral da União, por meio do Acórdão 1178/2018-TCU-Plenário, relatora Ministra Ana Arraes.

22. *Por fim, no TC 027.946/2019-3, foi verificada a transparência ativa, mas apenas dos órgãos dos Poderes Legislativo (TCU incluso), Judiciário e Ministério Público da União.*

23. *Tal processo foi julgado pelo Acórdão 798/2020-TCU-Plenário, Relator Ministro Aroldo Cedraz, e nele foi expedida recomendação para que as instituições realizassem autoavaliação periódica de transparência dos seus portais na internet, de preferência anual, tendo como referência o questionário utilizado na fiscalização ou outro que se considerasse mais apropriado.*

24. *Em comum, nas fiscalizações que foram realizadas, há a elaboração de checklist/questionário pelas equipes e que podem ser utilizados para a autoavaliação periódica dos integrantes da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.*

1.4 Limitações inerentes ao Acompanhamento

25. *Registra que na fase preliminar de planejamento desta ação de controle não se obtiveram maiores informações quanto aos relatórios anuais que já tinham sido produzidos nos termos do inciso II do art. 67 do Decreto 7724/2012, indicando que tais documentos não vinham sendo elaborados, no âmbito das instituições, pelas Autoridades de Monitoramento da LAI.*

26. *Acresce-se o fato de muitas instituições terem apresentado informações incompletas. Também houve uma instituição que não atendeu à diligência do Tribunal (IFRJ) e uma que respondeu a diligência, mas prestou informação referente à Tomada de Contas Especial (IFAP – peça 245).*

1.5 Metodologia

27. *A metodologia aplicada está de acordo com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT), tendo como base o documento “Manual de Acompanhamento” do TCU de 2018.*

28. *Fez-se consulta ao site da CGU destinado a reunir as informações relativas à LAI (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>; https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio_2018-web.pdf; e <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/relatorios-dados/mapeamento-da-implementacao-da-lai> - peças 4 e 5).*

29. *Nessas informações, observou-se que, aparentemente, a CGU tem exigido tão somente o preenchimento de um questionário anual (modelos dos anos 2013-2017 à peça 4). Identificou-se que, das 41 instituições ora avaliadas (38 Institutos Federais, 2 Cefets e Colégio Pedro II), pelo registro constante no site da CGU, apenas 29 responderam o questionário em 2013, 35 em 2014, 37 em 2016 e 32 em 2017, conforme relação de dados disponibilizada acerca dos respondentes (peça 6).*

30. *Também, consultou-se o “Relatório sobre a implementação da Lei 12.527/2011”, no qual a CGU afirma que a grande maioria dos órgãos declararam que sua autoridade de monitoramento da LAI acompanha e orienta ativamente as unidades (página 21 do referido documento, disponível em: https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/relatorio_2018-web.pdf), entretanto, ao que tudo indica, o esforço é concentrado no atendimento de demandas relacionadas aos pedidos de acesso à*

informação (transparência passiva) e pouco se sabe quanto ao trabalho das Autoridades de Monitoramento da LAI para o aprimoramento da transparência ativa.

31. *Ainda, fez-se consulta no Painel de Monitoramento de Dados Abertos da CGU, identificando-se à época que apenas 11 Instituições da Rede Federal de Educação Tecnológica tinham PDAs publicados e 2 possuíam PDAs informados como “em construção”. Atualmente 17 instituições possuem PDA publicado e 24 constam como sem PDA (Anexo II).*

32. *Nesse contexto, foram emitidas diligências às autarquias integrantes da Rede Federal de Educação Tecnológica (38 Institutos Federais, 2 Cefets e O Colégio Pedro II), ao Ministério da Economia (ME) e à Controladoria-Geral da União (CGU).*

33. *Para a CGU, a diligência (peça 8) solicitou:*

a) informar os procedimentos adotados pela CGU quanto às análises sobre o relatório anual de avaliação e monitoramento (Decreto 7724/2012, art. 67, inciso II, que não se confunde com os relatórios da Ouvidoria e do e-SIC) que tenha sido elaborado pela Autoridade de Monitoramento da LAI, especialmente tratando do seguinte:

a.1) há normativo interno da CGU disciplinando o recebimento e tratamento dos relatórios, acerca, por exemplo, dos prazos, formatos, consolidação, verificações, análises e encaminhamentos que devem ser dados em relação aos relatórios?

a.2) a CGU avalia a publicização do relatório por parte das instituições, especialmente se está disponível na página da internet dos órgãos ou se foram submetidos aos Colegiados superiores das IFEs?

a.3) a CGU avalia as providências que tenham sido adotadas pelos dirigentes das instituições em razão dos apontamentos contidos no relatório da Autoridade de Monitoramento da LAI?

b) relativamente ao relatório anual que também deve ser elaborado pela Autoridade de Monitoramento da LAI contendo recomendações sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos (Decreto 8.777/2016, art. 5º, § 4º, IV, c/c a Resolução CG-INDA 3/2017, art. 14, IV), informar, se for o caso, como a CGU monitora a sua elaboração, publicização e atendimento das recomendações pelas IFEs;

c) informar se a CGU colabora para a elaboração do documento “Proposta de Base de Dados para Instituições Federais de Ensino”, disponível em: <http://wiki.dados.gov.br/Elaboracao-de-Planos-de-Dados-Abertos-para-as-instituicoes-federais-de-ensino.ashx> (Wiki do Portal de Dados Abertos), e, se sim, qual a previsão para a finalização da proposta;

d) encaminhar, se existentes e emitidos nos últimos 3 anos, eventuais relatórios que tenham tratado de forma sistêmica dos assuntos “Transparência ativa” e “Plano de Dados Abertos” relativamente às Instituições Federais de Ensino;

e) apresentar outras considerações, informações e/ou documentos, inclusive relatos de boas práticas, ações de capacitação, dificuldades e sugestões de melhoria, que julgar cabíveis para a análise da situação quanto aos relatórios (sobre Transparência, art. 67, II, do Decreto 7724/2012, e sobre o PDA, art. 5º, § 4º, do Decreto 8.777/2016) que devem ser elaborados pela Autoridade de Monitoramento da LAI nas IFEs;

34. *Para o ME, por meio da sua Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, foram solicitadas as seguintes informações (peça 9)*

a) relativamente ao documento “Proposta de Base de Dados para Instituições Federais de Ensino”, disponível em <http://wiki.dados.gov.br/Elaboracao-de-Planos-de-Dados-Abertos-para-as-instituicoes-federais-de-ensino.ashx> (Wiki do Portal de Dados Abertos), informar se a SGD tem dado prosseguimento à elaboração do documento e qual a previsão de finalização da proposta;

b) informar se há estudos, relatórios ou outros documentos/orientações que possam ser utilizados especificamente pelas Instituições Federais de Ensino para o aperfeiçoamento das suas Políticas de Dados Abertos;

35. Já para as Institutos Federais, Cefets e Colégio Pedro II, solicitaram-se as seguintes informações (exemplo de ofício à peça 10):

a) indicar dados da Autoridade de Monitoramento da LAI que tenha sido designada nos termos do art. 40 da Lei 12.527/2011:

(...)

b) encaminhar o último relatório anual de avaliação e monitoramento da implementação do disposto no Decreto 7724/2012 que tenha sido elaborado pela Autoridade de Monitoramento da LAI nos termos do previsto no inciso II do art. 67 da referida norma (Observação: esse relatório não se confunde com os relatórios da Ouvidoria e do e-SIC);

c) apresentar as providências que tenham sido adotadas pela Universidade para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação do Decreto 7724/2012, de modo a assegurar de forma eficiente e adequada os objetivos da Lei de Acesso à Informação, a partir das recomendações expedidas pela Autoridade de Monitoramento da LAI (art. 67, inciso III, do Decreto);

d) quanto ao Plano de Dados Abertos, cuja publicação e a atualização devem ser asseguradas pela Autoridade de Monitoramento da LAI (Decreto 8.777/2016, art. 5º, § 4º), informar a sua situação atual:

d.1) se aprovado, publicado e atualizado/vigente, indicar seu link de acesso;

d.2) se em elaboração, indicar prazo previsto para finalização, aprovação e publicação;

d.3) se desatualizado/não vigente ou com elaboração ainda não iniciada, informar as medidas que serão adotadas, responsáveis pelas ações e prazos previstos;

e) ainda sobre o Plano de Dados Abertos, encaminhar o último relatório anual que tenha sido elaborado pela Autoridade de Monitoramento da LAI contendo recomendações sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos (Decreto 8.777/2016, art. 5º, § 4º, IV, c/c a Resolução CG-INDA 3/2017, art. 14, IV);

f) relativamente ao relatório anual sobre o Plano de Dados Abertos, apresentar as providências que tenham sido adotadas pela Universidade quanto às recomendações emitidas pela Autoridade de Monitoramento da LAI;

g) informar instrumentos de publicização dos dois relatórios (de Transparência e sobre o Plano de Dados Abertos), especialmente se estão disponíveis na página da internet da Universidade, informando seus links, e se foram submetidos à apreciação de Colegiado superior da instituição;

h) encaminhar, se existentes e emitidos nos últimos 3 anos, eventuais relatórios, pareceres e outros documentos elaborados pelas instâncias de controle e governança da Universidade (Conselhos, Unidade de Auditoria Interna, Procuradoria Federal, etc.) que tenham tratado de forma sistêmica dos assuntos “Transparência ativa” e “Plano de Dados Abertos” no âmbito da Universidade;

i) apresentar outras considerações, informações e/ou documentos, inclusive relatos de boas práticas, ações de capacitação, normativos internos, dificuldades e sugestões de melhoria, que julgar cabíveis para a análise da situação quanto à Transparência ativa e PDA da Universidade, levando em conta que esta ação do TCU é preventiva e colaborativa com os gestores públicos, evitando riscos, eventuais prejuízos e impropriedades, bem como servirá para aperfeiçoar os mecanismos de controle e governança do objeto em exame;

36. A CGU respondeu às peças 271-272, enquanto o Ministério da Economia encaminhou o documento de peça 273, ambas respostas copiadas do TC 024.765/2020-1 (que trata de tema semelhante referente às Universidades). As respostas das demais instituições seguem listadas no Anexo I.

37. Em relação à situação do IFRJ, verifica-se que houve pedido de prorrogação de prazo (peça 269), com despacho favorável à concessão (peça 270). No entanto, não houve resposta da entidade dentro do prazo regimental.

38. Inobstante o não atendimento à diligência pelo gestor do IFRJ, opina-se pela não aplicação da penalidade de multa prevista no art. 58, inciso IV, da Lei 8.443/1992, haja vista que a omissão do gestor, no caso concreto, não causou prejuízo ao andamento regular do processo, o que justifica a proposta, em consonância com decisões desta Corte, por exemplo: Acórdão 6574/2012-Segunda Câmara, Relator Augusto Nardes; Acórdão 2684/2009-Segunda Câmara, Relator Ministro Aroldo Cedraz; e Acórdão 4396/2009-Primeira Câmara, Relator Ministro Augusto Nardes.

39. Por fim importante registrar que o Ministério da Economia, por força do Decreto 9.903/2019, deixou de ser o gestor da política de dados abertos e suas funções foram transferidas à CGU. Assim, não cabe analisar a atuação do Ministério na atual estrutura de implementação da LAI.

2. EXAME TÉCNICO

40. Neste capítulo, faz-se a análise das constatações evidenciadas a partir do exame das respostas apresentadas às diligências efetuadas por este Tribunal.

2.1 Falta de elaboração pela Autoridade de Monitoramento do relatório anual de avaliação e monitoramento da LAI (inciso II do art. 67 do Decreto 7.724/2012)

41. Acerca de relatórios de monitoramento elaborado pela Autoridade de Monitoramento da LAI, constatou-se que:

i) os relatórios produzidos por algumas entidades nesse sentido têm, na sua maioria, o foco na avaliação da transparência ativa (situação identificada, por exemplo, nas respostas do Institutos Federais de Minas Gerais, do Ceará, Catarinense, de Alagoas, do Pará e Cefet-RJ);

ii) algumas instituições elaboraram um documento a título de relatório de monitoramento, em geral enxuto e/ou com base no questionário da CGU (exemplo: Institutos Federais da Bahia, de São Paulo e de Roraima);

iii) outras instituições apresentaram como relatórios, além dos gerados pelo Sistema de Transparência Ativa (STA), os emitidos pelo sistema e-SIC, ou ainda, relatórios da Ouvidoria (ex.: Institutos Federais Catarinense de Alagoas, de Rondônia e do Mato Grosso do Sul); e

iv) houve ainda relatos de que as informações referentes à LAI são prestadas pela Ouvidoria no Relatório de Gestão/Relato Integrado da entidade (exemplo: Institutos Federais do Sergipe e de Santa Catarina).

42. Especificamente, sobre o relatório anual de avaliação e monitoramento elaborado pela Autoridade de Monitoramento da LAI nos termos do previsto no inciso II do art. 67 do Decreto 7724/2012, muitas instituições se manifestaram no sentido de que a Autoridade de Monitoramento não elabora relatório específico para atender ao mencionado dispositivo. Até 2019, preenchia-se um questionário disponibilizado anualmente pela CGU, no STA, no e-Sic (Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão), que substituíra a elaboração do relatório previsto no citado dispositivo.

43. Nesse sentido, foram juntadas diversas mensagens enviadas pela CGU às instituições de ensino, informando que o preenchimento dos questionários supriria o envio obrigatório do relatório (Exemplo da mensagem à peça 171).

44. Essa orientação também consta no item 6.2 do Guia de procedimentos para atendimento à LAI e utilização do Fala.BR, elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), *in verbis*:

Elaboração de relatório anual sobre cumprimento da LAI (art. 67, II, do Decreto nº 7.724/2012)

Em relação ao relatório anual sobre o cumprimento da LAI, que está previsto dentre as obrigações da autoridade de monitoramento (art. 67, II, Decreto nº 7.724/2012), informamos que sua produção é substituída pelo preenchimento de um questionário enviado anualmente pela CGU. Tal envio não possui um prazo específico, mas é sempre realizado no primeiro semestre de cada ano e sua comunicação se dá por meio de ofício e e-mail.

45. Sobre o assunto, a CGU, por meio da Nota Técnica 1897/2020/CGAT/DTC/STPC (peça 272, p. 1), ratificou o entendimento de que, em um primeiro momento, a coleta de informações autodeclaratórias, por meio de questionário eletrônico, substituiria a elaboração do relatório de monitoramento mencionado no art. 67, II, do Decreto 7.724/2012. Também informou que consolidava essas informações e gerava o Relatório Anual para encaminhamento ao Congresso Nacional, nos termos do art. 68 do Decreto 7724/2012.

46. Na mesma nota técnica, a CGU ainda afirmou que, com a evolução das ferramentas de monitoramento, em especial o e-SIC, a necessidade de envio das informações objeto do questionário teria deixado de existir, visto que as informações passaram a ser coletadas, em tempo real, diretamente do sistema. E acrescenta (peça 172, p. 2):

Assim, as obrigações dos órgãos cadastrados no e-SIC, são cumpridas dentro do próprio sistema, visto que sua utilização é obrigatória, conforme determinado na Portaria Interministerial nº 1.254, de 18 de maio de 2015; e o processo de monitoramento da LAI – implementação nos órgãos, transparência ativa, passiva e qualidade do atendimento dessas obrigações -, pela CGU, também é realizado de maneira permanente e sistemática.

47. Além disso, argumenta que é possível se ter um retrato do panorama da implementação e monitoramento da LAI nos painéis e nos relatórios de monitoramento disponíveis nos seguintes endereço eletrônicos: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm> e <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/politica-monitoramento>.

48. E complementa que disponibiliza o banco de perguntas e respostas (<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-depedidos-e-respostas>), onde é permitido que qualquer pessoa consulte os pedidos de informação, feitos com base na Lei de Acesso à Informação, direcionados aos órgãos e às entidades do Poder Executivo Federal e as respectivas respostas fornecidas.

49. Como se percebe, a Controladoria não exige um relatório formal para atender o disposto no inciso II do art. 67 do Decreto 7.724/2012. Em consequência não há normativo interno disciplinando o recebimento e tratamento dos relatórios, acerca, por exemplo, dos prazos, dos formatos, da consolidação, das verificações, das análises e dos encaminhamentos que devem ser dados em relação aos relatórios; tampouco a CGU avalia a publicização dos relatórios e eventual submissão aos Colegiados superiores das IFES.

50. No que tange a providências quanto a apontamentos da Autoridade de Monitoramento de cada instituição, também ficou evidenciado que não há acompanhamento nessa perspectiva, visto não haver tal relatório institucionalizado. O acompanhamento que é efetuado consiste na apresentação do panorama de evolução do atendimento de pedidos de informação no painel “Monitoramento da LAI”, com a consequente cobrança aos órgãos e entidades. Nesse sentido, tem-se o Ofício Circular 77/2020/STPC-CG, 9/3/2020, enviado a todas as instituições solicitando o preenchimento obrigatório de Sistema de Transparência Ativa (STA) para monitoramento da LAI (peça 149, p. 1)

51. A obrigação do relatório anual sobre o atendimento da LAI, a ser elaborado pela Autoridade de Monitoramento designada em cada instituição, está expressamente prevista no art. 67, II, do Decreto 7.724/2012, que assim dispõe:

Art. 67. O dirigente máximo de cada órgão ou entidade designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para exercer as seguintes atribuições:

[...]

II - avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União [...]

52. Pela leitura do dispositivo, constata-se que, antes do encaminhamento à CGU, na condição de órgão responsável pelo monitoramento da LAI, o relatório deve ser apresentado ao dirigente máximo. Mais do que uma formalidade, entende-se que o objetivo da norma é contribuir para a formação de uma cultura de transparência no âmbito de cada instituição, a partir do apoio da alta administração e do reconhecimento do papel institucional e da importância estratégica da atividade.

53. Nesse contexto, apesar da elevada importância da criação e aperfeiçoamento de ferramentas de TI pela CGU - como os painéis da transparência -, subsidiando o acompanhamento da evolução de implantação da transparência em todos os órgãos e entidades da administração pública federal, entende-se que o relatório do inciso II do artigo 67 do Decreto 7.724/2012 deve ser produzido e apresentado ao titular máximo e aos conselhos superiores da instituição, pois esse documento não é uma mera formalidade, mas um potencial instrumento de melhoria da transparência pública na Instituições.

54. *Ressalte-se que não há um padrão de conteúdo definido, cabendo a cada instituição definir o teor, de acordo com suas necessidades, sendo recomendável que aborde, além dos quesitos de transparência ativa avaliados no STA e da situação de atendimento das demandas de ouvidoria, outros aspectos, como: boas práticas realizadas por outras instituições, oportunidades de melhorias e riscos envolvidos pelo desatendimento da LAI.*

55. *Do exposto, faz-se oportuno **efetuar proposta de ciência** às entidades de que: nos termos do art. 40 da Lei 12.527/2011 c/c o art. 67 do Decreto 7.724/2012, a Autoridade de Monitoramento da LAI deve elaborar relatório anual específico de avaliação e monitoramento da implementação dos citados normativos, apresentando-o ao dirigente máximo da instituição com as recomendações e orientações pertinentes.*

56. *Sobre a Autoridade de Monitoramento, é importante registrar que todas as entidades que responderam às diligências possuem Autoridade de Monitoramento constituída. Constatou-se, no entanto, que algumas entidades nomearam a Autoridade após o recebimento do ofício do TCU (por exemplo: Institutos Federais do Sergipe e de Minas Gerais, e Cefet-MG), o que respalda um dos principais objetivos desse processo de acompanhamento – induzir que as instituições procedam de forma permanente à melhoria da sua transparência, minimizando riscos e eventuais impropriedades.*

57. *Ainda, merece registro que várias IFEs noticiaram que a Autoridade de Monitoramento designada acumula outras funções, como a de Ouvidor (mais comum), de gestor do SIC, e outras funções gerenciais e administrativas de outros setores, dificultando o desempenho da função. Além disso, também relataram que há inúmeros dispositivos legais e normas infralegais pertinentes ao tema, o que dificulta a apropriação pelo Autoridade e, conseqüentemente, tem reflexo sobre sua atuação no monitoramento da LAI. Nessa seara, manifestaram-se, por exemplo: Institutos Federais Catarinense, de Rondônia, de Pernambuco e do Mato Grosso.*

58. *Essa situação, além de suscitar reflexões sobre a necessária segregação entre a função de Autoridade de Monitoramento e a de Ouvidor, por exemplo, torna possível inferir que o quadro de servidores é precário e que foram criados atribuições e papéis, como o da Autoridade de Monitoramento, sem a devida alocação de servidores.*

1.2 Não elaboração sobre o cumprimento dos Planos de Dados Abertos do Relatório de Dados Abertos (art. 5º, § 4º, IV, do Decreto 8.777/2016 c/c o art. 14, IV da Resolução CG-INDA 3/2017)

59. *Das respostas apresentadas à diligência do Tribunal, identificou-se que:*

i) muitas instituições não elaboraram regularmente o relatório sobre o cumprimento do PDA (ex.: Institutos Federais Catarinense e de Alagoas);

ii) algumas elaboraram, mas não fizeram recomendações sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos (ex.: Institutos Federais Sul-riograndense, de Tocantins, do Pará, Farroupilha e do Norte de Minas Gerais);

iii) outros apresentaram relatório de exercícios anteriores (ex: Instituto Federal do Amazonas);

iv) algumas elaboraram o relatório e fizeram recomendações com foco em apontamentos da CGU (ex.: Instituto Federal do Tocantins);

v) algumas instituições encaminharam relatório elaborado pela Ouvidoria (Institutos Federais do Paraná e de Roraima); e

iv) outras encaminharam relatório elaborado após o recebimento do ofício de diligência do TCU (exemplo: Institutos Federais Baiano, da Paraíba e de Roraima).

60. *Observou-se, também, que algumas instituições se destinaram a prover as informações tanto do disposto no art. 67, II, do Decreto 7.724/2012, como do disposto no art. 5º, § 4º, IV, do Decreto 8.777/2016, no mesmo relatório, mas não há nesses relatórios recomendações claras sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados (ex.: Instituto Federal da Paraíba).*

61. *Acerca das recomendações efetuadas, no geral, trata-se de questões relacionadas a apontamentos da CGU, à criação e/ou reconstituição da comissão responsável pela elaboração do PDA, e à disponibilização das bases de dados. São trazidos a seguir trechos de algumas recomendações:*

(...) recomenda-se fortemente a revisão do Plano de Dados Abertos da Intuição e produção de um novo para o biênio 2020/2021, com vistas a promover a publicação e sua atualização, de acordo com o cronograma apresentado (IFTO – peça 204, p. 2)

3. Recomendações

Reconstituir a comissão responsável pela elaboração do Plano de Dados Abertos para concluir as adequações do plano às recomendações da CGU que tratam sobre: Cronograma de publicação dos dados e recursos (Art. 4º, VII, b); inventário e catálogo corporativo (Art. 4º, III), (...) (peça 223, p. 2)

(...) sendo de fundamental importância que este Instituto continue observando os princípios legais relacionados à publicidade e transparência, e que as informações e dados disponíveis sejam constantemente atualizados, verificando inclusive a necessidade de disponibilização de novas bases de dados para atendimento de todo o escopo legal existente acerca do tema, sendo essa a recomendação desta Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação (peça 187, p. 4).

62. *A obrigação de apresentar o relatório sobre o cumprimento dos Planos de Dados Abertos, com recomendações sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos pela Autoridade de Monitoramento está prevista no art. 5º, §4º, IV, do Decreto 8.777/2016 c/c o art. 14, IV da Resolução CG-INDA 3/2017.*

63. *É relevante destacar que os planos de dados abertos das instituições deveriam ter sido publicados no prazo de sessenta dias a partir da publicação do Decreto 8.777/2016, ou seja, até julho/2016 (art. 9º, Dec. 8.777/2016). No entanto, na maior parte das IFEs, esse prazo não foi atendido.*

64. *Em consulta realizada, em 4/3/2021, no “Painel de Monitoramento de Dados Abertos” da CGU (<http://paineis.cgu.gov.br/dadosabertos/index.htm>), verificou-se que, de um total de 223 entidades incluída no painel, há 135 entidades sem PDAs, 4 com PDAs “em construção”, e 84 com PDAs publicado.*

65. *Nesse contexto, a situação dos planos relativos às 41 instituições integrantes da Rede Federal de Educação Tecnológicas é a seguinte: 17 possuem PDAs publicados e 24 (sendo 22 IFs e 2 Cefets) não possuem PDAs, conforme dados do painel de 4/3/2021 (relação detalhada no Anexo II). Registre-se que, em maio/2020, apenas 11 Instituições tinham PDAs publicados e 2 possuíam PDAs informados como “em construção” (item 2 do pronunciamento à peça 25).*

66. *Observa-se um aumento na publicação dos planos, passando de 11 planos publicados para 17 no período de seis meses, fato que pode ter sido resultado de ações decorrentes da presente ação de controle, haja vista que muitas instituições (por exemplo:*

Institutos Federais de Minas Gerais, do Paraná e da Bahia) informaram ter adotado providências visando à criação e/ou à reestruturação da comissão de elaboração do Plano de Dados Abertos.

67. *Sobre o assunto, em resposta à diligência deste Tribunal (peça 272, p. 4), a CGU prestou informações acerca da implementação e do aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos estabelecida no Decreto 8.777/2016, art. 5º, § 4º, IV, c/c a Resolução CG-INDA 3/2017, art. 14, IV, relatando avanços na implantação da política, materializados nos seguintes números:*

i) aumento no quantitativo de bases de dados abertos disponíveis no Portal de 119 bases em maio de 2017, antes do lançamento do Painel, para 3.368 bases disponíveis em maio de 2020, correspondendo a 42% do total de bases catalogadas; e

ii) aumento na publicação de PDAs – de 39 órgãos com Plano publicado em maio de 2017 para 69 órgãos em maio de 2020.

68. *Identificou-se, confrontando os dados do Painel de Dados Abertos com as informações prestadas pelas entidades, que algumas instituições informaram que tinham “PDAs publicados”, embora conste no Painel da CGU como “sem PDA”. Essas inconsistências, em muitos casos, podem ter como causa o fato de que os Planos venceram em 2020 e as entidades ainda não concluíram a elaboração do novo plano, seja pela necessidade de adequação de alguns pontos apontados pela CGU, seja pelos percalços decorrentes do momento de pandemia da Covid-19. Nessa linha, relataram, por exemplo, o IFSul, IFCE.*

69. *Do exposto, em que pese restar claro que a CGU vem desempenhando seu papel de órgão responsável pela gestão e pelo monitoramento da Política de Dados Abertos, verifica-se que as instituições estão providenciando seus planos e que, em médio prazo, deverá haver PDAs publicados para todas as instituições, sendo imprescindível que a Autoridade de Monitoramento, periodicamente, elabore relatórios sobre o cumprimento dos Planos de Dados Abertos, com recomendações sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos.*

70. *Assim, propõe-se dar ciência às 41 instituições de ensino integrantes da Rede Federal de Educação, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que, nos termos do art. 5º, § 4º, IV, do Decreto 8.777/2016 c/c o art. 14, IV, da Resolução CG-INDA 3/2017, a Autoridade de Monitoramento da LAI deve apresentar relatório anual quanto ao cumprimento dos Planos de Dados Abertos, com recomendações sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos, apresentando-o ao dirigente máximo da instituição.*

71. *É importante salientar que os normativos que tratam da matéria (Decreto 8.777/2016 e Resolução CG-INDA 3/2017) não preveem de forma expressa que o relatório deve ser submetido ao titular máximo da instituição. Não obstante, o contexto dos dispositivos, as finalidades almejadas e as atribuições da AMLAI indicam que essa medida deve ser adotada com o intuito de conferir maior comprometimento da Administração.*

72. *Por fim, cabe registrar que as questões relacionadas à constituição dos planos quanto ao conteúdo, ou seja, quanto à quantidade de bases definidas no plano e de bases abertas, quanto ao cronograma das IFEs, bem como quanto à atuação da CGU no monitoramento do Plano não foram objeto de análise nesta ação de controle.*

73. *Ainda sobre o tema em exame, a CGU esclareceu, acerca do documento “Proposta de Base de Dados para Instituições Federais de Ensino” mencionado no*

pronunciamento (peça 7), que foi uma iniciativa exclusiva do antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), iniciada em 2017, e da qual a CGU não teve qualquer participação. Portanto, esse documento não foi atualizado. Por outro lado, constata-se haver orientações para auxiliar os gestores das entidades, destacando-se o “Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos” elaborado pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>) (informação copiada da instrução constante à peça 651 do TC 024.765/2020-1).

3. OUTRAS CONSIDERAÇÕES

74. *Nesse tópico, faz-se um relato de outros assuntos abordados nas diligências, que contribuíram para formar uma opinião sobre os achados desta ação de controle.*

75. *No tocante à Transparência Ativa, constatou-se que, das 41 instituições de Ensino que compõem a Rede Federal de Educação Tecnológica, apenas o IFAL e IFB cumpriram os 49 itens avaliados pela CGU quanto à Transparência Ativa (menos de 5%); 24 instituições cumpriram menos da metade dos itens avaliados; e 15 cumpriram mais de 30 itens avaliados, conforme pesquisa realizada no Painel de Monitoramento da LAI, em 4/3/2021 (Anexo III).*

76. *O painel pode contribuir muito para o aperfeiçoamento da transparência. No Anexo III desta instrução consta tabela com a situação das instituições federais no painel da CGU, quanto aos itens avaliados pela CGU em relação à transparência Ativa.*

77. *Nesse contexto, fica claro que a cultura da transparência ainda é incipiente nas entidades. No entanto, é importante destacar que a divulgação espontânea do maior número possível de informações, além de facilitar o acesso, é vantajosa para os próprios órgãos e entidades, pois tende a reduzir os requerimentos sobre o mesmo assunto, minimizando significativamente o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento dos pedidos de acesso, conforme ressaltou a CGU no Guia de Transparência Ativa.*

78. *Acerca desse ponto, observou-se, nas respostas às diligências, que algumas instituições adotaram providências internas visando à sensibilização quanto à valorização da transparência ativa e a importância do cumprimento da LAI (por ex. CPII – peça 247), o que mais uma vez respalda um dos objetivos dessa ação de controle, que é incentivar que as instituições procedam de forma permanente à melhoria da sua transparência, minimizando riscos e eventuais impropriedades.*

79. *No tocante às dificuldades relatadas pelas entidades no contexto de implantação da LAI, Destacam-se: tumultuado período de gestão com várias trocas do dirigente máximo, servidores não capacitados no tema, falta de semitização da equipe quando à cultura da transparência, recursos humanos escassos, falta de regulamentação acerca da figura da Autoridade de Monitoramento da LAI (Cefet-RJ, IPA, IFAC).*

80. *No que tange a Boas Práticas, destaca-se a criada pelo IFB em forma de plataforma, denominada “IFB em Números,” que objetiva a publicação de informações sobre ensino, pesquisa, extensão e gestão do Instituto Federal de Brasília ([link: http://ifbemnumeros.ifb.edu.br](http://ifbemnumeros.ifb.edu.br)). Em 2016, a plataforma foi uma das vencedoras do 4.º Concurso de Boas Práticas da CGU, organizado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), na categoria “Promoção de transparência ativa e/ou passiva”. Em 2020, foi lançada a versão atualizada ampliando os módulos para Ensino, Orçamento, Servidores, Ouvidoria, Pesquisa, Extensão e Mundo do Trabalho, aumentando*

significativamente o nível de transparência e publicidade dos dados da instituição (peça 189).

81. *Outras boas práticas relatadas, de fato, referem-se a ações desenvolvidas visando a dar cumprimento a demandas internas e dos órgãos de controle, tais como:*

i) a realização de auditorias pelas Audins, tendo como objeto questões relacionadas à transparência e verificação e ações do TCU;

ii) comunicação de evento de risco em face das novas normas para a tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal de que trata a Instrução Normativa TCU 84/2020;

iii) interlocução com órgãos de Controle para a promoção de palestras para sensibilização quanto a boas práticas de governança e gestão no órgão; e

iv) promoção da transparência ativa e do acesso à informação por meio do acesso público ao planejamento estratégico do órgão.

82. *Assim, considera-se que a boa prática relatada no item 80 pode servir como benchmarking a ser incorporada nas instituições, de modo a promover o contínuo aperfeiçoamento da governança e da transparência, devendo-se dar conhecimento às demais entidades.*

4. CONCLUSÃO

83. *A partir das análises efetuadas, permite-se vislumbrar que as diretrizes e normas da transparência estão sendo contempladas na gestão das instituições de ensino integrantes da Rede Federal de Educação Tecnológica. Todas têm autoridade de monitoramento instituída, ainda que haja ressalvas quanto à segregação de funções com relação a outras atribuições, como a Ouvidoria, a gestão do SIC e outras de natureza gerencial.*

84. *Constatou-se que as Autoridades de Monitoramento da LAI não vêm elaborando adequadamente os relatórios anuais referentes ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) e ao Plano e à Política de Dados Abertos (PDA) das instituições. Em razão disso, e considerando que os relatórios são ferramentas relevantes para o aperfeiçoamento da transparência das instituições, a matéria será objeto de ciências às entidades. Também é oportuno que se induza as entidades a publicarem esses documentos na página de “Transparência e Prestação de Contas” (itens 56 e 71).*

85. *Nos painéis de informações disponibilizados pela CGU, identificou-se, em relação à Transparência Ativa, que apenas 2 instituições cumpriram os 49 itens avaliados pela CGU (menos de 5%); e 24 instituições não cumpriram mais da metade dos itens avaliados; no tocante à Política de Dados Abertos, somente 17 entidades têm PDA publicados e 24 ainda não possuem seus próprios planos (Anexos II e III). Contudo, há evidências nos autos de que as instituições estão adotando medidas tanto para cumprir os itens da Transparência Ativa como para elaborar os PDAs.*

86. *A CGU vem desempenhando com eficácia as atribuições de órgão monitorador da implementação e cumprimento da LAI e de gestão da Política de Dados Abertos, não havendo necessidade de ações pontuais adicionais do Tribunal neste momento, tendo em vista que, com a efetivação da proposta de ciência que será efetuada nestes autos e as ações da Controladoria, as entidades poderão evoluir tanto no ranking da transparência como na implementação e no aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos.*

87. *Mostra-se pertinente dar divulgação a boas práticas observadas como apoio para futuro aperfeiçoamento da transparência das instituições.*

88. *Dado que o tema “Transparência” vem sendo objeto de trabalhos especialmente pela Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) e pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), é pertinente dar ciência deste processo àquelas Unidades Técnicas.*

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

89. *Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior propondo:*

89.1. *dar ciência às 41 instituições de ensino que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:*

89.1.1. *nos termos do art. 40 da Lei 12.527/2011 c/c o art. 67 do Decreto 7.724/2012, a Autoridade de Monitoramento da LAI deve elaborar relatório anual específico de avaliação e monitoramento da implementação dos citados normativos, apresentando-o ao dirigente máximo da instituição com as recomendações e orientações pertinentes; e*

89.1.2. *nos termos do art. 5º, §4º, do Decreto 8.777/2016 c/c o art. 14 da Resolução CG-INDA 3/2017, a Autoridade de Monitoramento da LAI deve apresentar relatório anual quanto ao cumprimento dos Planos de Dados Abertos, com recomendações sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos;*

89.2. *informar aos dirigentes das instituições de ensino que:*

89.2.1. *as deliberações, ferramentas e boas práticas listadas neste trabalho podem servir como benchmarking de ações a serem desenvolvidas nas instituições, de modo a promover o contínuo aperfeiçoamento da governança e da transparência;*

89.2.2. *os relatórios emitidos pela Autoridade de Monitoramento da LAI, bem como os produzidos no âmbito da Ouvidoria e e-SIC, por se enquadrarem como ações de supervisão e controle adotadas para a garantia da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência, integram a prestação de contas das Universidades e devem ser divulgados na forma dos arts. 8º e 9º da Instrução Normativa-TCU 84/2020;*

89.3. *informar a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação e a Controladoria-Geral da União do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos; e*

89.4. *nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido e desta instrução à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) e à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), para eventual utilização como subsídio a suas ações de controle quanto ao tema Transparência.”*

VOTO

Trata-se de acompanhamento realizado nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) e Colégio Pedro II (CPII) tendo como objeto o tema “Transparência”, proposto pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) no TC ADM 019.064/2020-9.

O objetivo do trabalho foi acompanhar a aderência dos portais das Instituições Federais de Ensino na *internet* (transparência ativa) e dos seus Planos de Dados Abertos (PDAs) aos critérios legais, assim como verificar eventuais boas práticas que possam ser disseminadas, a fim de induzir mudanças de comportamento da administração dessas entidades no sentido de incrementar a sua transparência, minimizando riscos e eventuais impropriedades e reduzindo os esforços do TCU em relação ao assunto.

Os principais instrumentos que regulam a política de dados abertos e a transparência ativa são a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), os decretos 7.724/2012 (que regulamenta a LAI), 8.777/2016 (que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal), 9.903/2019 (que alterou o Decreto 8.777/2016), e a Resolução 3/2017 do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA), que aprova as normas sobre elaboração e publicação de Planos de Dados Abertos.

O artigo 8º da LAI estabelece que a transparência ativa é dever dos órgãos e entidades públicas e define a *internet* como sendo o canal obrigatório para a divulgação das iniciativas de transparência ativa (§ 2º do citado artigo).

A prática da transparência passou a ser exigida tendo em vista que a divulgação espontânea do maior número possível de informações, além de facilitar o acesso da sociedade a elas e, portanto, o controle social, é vantajosa aos próprios órgãos e entidades, pois tende a reduzir requerimentos acerca do mesmo assunto, minimizando significativamente o trabalho e os custos de processamento e gerenciamento de pedidos de acesso, conforme ressaltou a CGU no Guia de Transparência Ativa.

O art. 67 do Decreto 7.724/2012, fundamentado no art. 40 da LAI, estabelece o mecanismo apropriado para a autoavaliação dos órgãos e entidades acerca do tema. Determina que os respectivos dirigentes máximos designem a Autoridade de Monitoramento da LAI, que deve estar diretamente subordinada a eles e exercer as seguintes atribuições:

“I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso à informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos da Lei nº 12.527, de 2011;

II - avaliar e monitorar a implementação do disposto neste Decreto e apresentar ao dirigente máximo de cada órgão ou entidade relatório anual sobre o seu cumprimento, encaminhando-o à Controladoria-Geral da União;

III - recomendar medidas para aperfeiçoar as normas e procedimentos necessários à implementação deste Decreto;

IV - orientar as unidades no que se refere ao cumprimento deste Decreto; (...).”

A Resolução 3/2017 do CGINDA, por sua vez, estabelece a obrigação de elaboração e publicação do Plano de Dados Abertos (PDA), com vigência de 2 anos, que é o instrumento por meio do qual a política de dados abertos instituída pelo Decreto 8.777/2016 deve ser operacionalizada.

O objetivo do PDA é promover a cultura da transparência pública e orientar o planejamento das ações de implementação da abertura de dados dos órgãos. As bases de dados a serem

disponibilizadas devem ser priorizadas e justificadas, nos PDAs, em função de seu potencial em termos de interesse público, considerando-se o que for aplicável.

Consoante o art. 5º, §4º, do Decreto 8.777/2016 c/c art. 14 da Resolução CGINDA 3/2017, a publicação e a atualização dos PDAs devem ser asseguradas pela Autoridade de Monitoramento da LAI, a quem incumbe também apresentar relatórios anuais sobre o cumprimento da LAI e dos PDAs, contendo recomendações acerca das medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da política de dados abertos.

A Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão responsável pelo monitoramento da LAI e da política de dados abertos, bem como pela gestão do Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), integrado, desde o dia 31/8/2020, ao “Fala.BR - Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação”.

O presente trabalho de acompanhamento será realizado em etapas, de acordo com escopos definidos mediante critérios de capacidade operacional, risco, relevância e materialidade.

Tendo em vista os normativos e previsões legais sobre o tema, definiu-se como primeiro escopo deste monitoramento:

a) examinar as ações realizadas pelas Autoridades de Monitoramento da LAI, nos termos do art. 40 da Lei 15.257/2011, no biênio 2019-2020;

b) avaliar a situação atual dos PDA's dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, dos Centros Federais de Educação Tecnológica e do Colégio Pedro II, tanto no que se refere à publicação desses documentos por tais entidades, quanto no tocante à elaboração dos respectivos relatórios anuais; e ainda verificar o deslinde do documento que estava sendo feito pelo antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); e

c) coletar e disseminar boas práticas, a fim de que os relatórios anualmente elaborados pelas Autoridades de Monitoramento da LAI sirvam como instrumentos para garantir a transparência ativa nos portais da *internet* e mediante os PDAs.

Para tanto, a SecexEducação avaliou 41 instituições: 38 Institutos Federais, 2 Cefets e o Colégio Pedro II.

Requeru informações da CGU relacionadas às análises dos relatórios anuais de avaliação e monitoramento (art. 67, inciso II, do Decreto 7724/2012), que não se confundem com os relatórios da Ouvidoria e do e-SIC; bem como diligenciou o Ministério da Economia, relativamente ao documento “Proposta de Base de Dados para Instituições Federais de Ensino”.

A partir das avaliações efetuadas, a SecexEducação concluiu que as diretrizes e normas de transparência estão sendo parcialmente observadas na gestão das instituições de ensino integrantes da Rede Federal de Educação Tecnológica.

As entidades avaliadas demonstraram ter designado Autoridade de Monitoramento da LAI. No entanto, algumas delas (Institutos Federais do Sergipe e de Minas Gerais, e Cefet-MG) nomearam a Autoridade após o recebimento do ofício do TCU.

Além disso, observou-se acumulação de atribuições dessas Autoridades designadas com outras, como de Ouvidoria, de gestão do e-SIC e de funções de natureza gerencial.

Ao que tudo indica, o esforço das Autoridade de Monitoramento da LAI está concentrado no atendimento a demandas referentes a acesso à informação (transparência passiva), não tendo sido demonstrados aprimoramentos relevantes da transparência ativa.

A SecexEducação verificou ainda que as Autoridades de Monitoramento da LAI não vêm elaborando adequadamente os relatórios anuais referentes ao cumprimento da LAI, dos PDAs e da política de dados abertos pelas instituições.

Até 2019, as entidades preenchiam anualmente um questionário disponibilizado pela CGU, no Sistema de Transparência Ativa (STA), que substituiu a elaboração do relatório previsto no citado dispositivo, conforme orientação do item 6.2¹ do Guia de procedimentos para atendimento à LAI e utilização do Fala.BR, elaborado pela CGU.

Por meio da Nota Técnica 1897/2020/CGAT/DTC/STPC (peça 272, p. 1), a CGU informou que, com a evolução do e-SIC, as informações passaram a ser coletadas, em tempo real, diretamente do sistema. Acrescentou que os relatórios de monitoramento disponíveis nos endereços eletrônicos <http://painéis.cgu.gov.br/lai/index.htm> e <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/lai-para-sic/politica-monitoramento> demonstram a implementação e monitoramento da LAI.

Porém, com base nesses painéis, em relação à transparência ativa, observa-se que apenas 2 instituições cumpriram os 49 itens avaliados pela SecexEducação (menos de 5%); e 24 instituições não cumpriram mais da metade dos itens avaliados. No tocante à Política de Dados Abertos, somente 17 entidades têm PDA publicados, e 24 ainda não possuem seus próprios planos.

A CGU, portanto, não obstante a previsão legal do art. 67, inciso II, do Decreto 7.724/2012, não exige das instituições a elaboração e publicação de relatório formal. Não dispõe de normativo interno disciplinando o recebimento e tratamento desses relatórios acerca de prazos, formatos, consolidação, verificação e análise das respectivas informações e encaminhamentos a serem dados; tampouco avalia a publicação deles e eventual submissão aos Colegiados superiores das IFs, Cefets e CPII.

A CGU também não acompanha eventuais apontamentos da Autoridade de Monitoramento de cada instituição, visto não haver relatório institucionalizado.

Considerando que os PDAs e respectivos relatórios são ferramentas relevantes e imprescindíveis para o aperfeiçoamento da transparência ativa das instituições, acompanho o encaminhamento proposto pela SecexEducação no sentido de dar ciência dos fatos apurados às IFs, Cefets e CPII, com vistas a induzi-las a elaborar e a publicar esses documentos na página de “Transparência e Prestação de Contas”.

Quanto à atuação da CGU, discordo da unidade técnica. Tendo em vista que há lacunas em seu desempenho no monitoramento da implementação e do cumprimento da LAI e na gestão da política de dados abertos, recomendo que a Controladoria regulamente a publicação e o recebimento dos relatórios previstos no art. 67, inciso II, do Decreto 7.724/2012 acerca de prazos; padronização de conteúdo e formato; consolidação, verificação e análise das informações recebidas e encaminhamentos a serem dados; exigindo sua publicação e submissão aos Colegiados superiores das IFs, Cefets e CPII.

Quanto ao documento denominado “Proposta de Base de Dados para Instituições Federais de Ensino” mencionado no pronunciamento, peça 7, que vinha sendo elaborado pelo MPOG, a CGU informou que se tratou de iniciativa exclusiva daquele órgão, ocorrida em 2017, da qual não teve participação.

¹ Elaboração de relatório anual sobre cumprimento da LAI (art. 67, II, do Decreto nº 7.724/2012)

Em relação ao relatório anual sobre o cumprimento da LAI, que está previsto dentre as obrigações da autoridade de monitoramento (art. 67, II, Decreto nº 7.724/2012), informamos que sua produção é substituída pelo preenchimento de um questionário enviado anualmente pela CGU. Tal envio não possui um prazo específico, mas é sempre realizado no primeiro semestre de cada ano e sua comunicação se dá por meio de ofício e e-mail.

Embora o documento não tenha sido atualizado, verificou-se que há outras publicações contendo orientações para auxiliar os gestores das entidades, destacando-se o “Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos”, elaborado pela Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU².

Ademais, o Ministério da Economia, por força do Decreto 9.903/2019, deixou de ser o órgão gestor da política de dados abertos e suas funções foram transferidas à CGU.

No que tange a boas práticas, destaca-se a criação pelo Instituto Federal de Brasília (IFB) de plataforma denominada “IFB em Números”, cujo objetivo é a publicação de informações sobre ensino, pesquisa, extensão e gestão³.

Em 2016, a plataforma venceu o 4º Concurso de Boas Práticas da CGU, organizado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (MTFC), na categoria “Promoção de transparência ativa e/ou passiva”.

Em 2020, foi lançada a versão atualizada da plataforma, ampliando os módulos para ensino, orçamento, servidores, ouvidoria, pesquisa, extensão e mundo do trabalho, e incrementando significativamente a transparência e publicidade dos dados da instituição (peça 189).

Outras boas práticas relatadas se referem a ações visando a cumprir demandas internas e dos órgãos de controle, tais como:

a) realização de auditorias pelas auditorias internas singulares dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (Audin), tendo como objeto questões relacionadas a transparência e apontamentos feitos pelo TCU;

b) comunicação de evento tratando de risco em face de novas normas para instauração de tomada e prestação de contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal, de que trata a Instrução Normativa TCU 84/2020;

c) interlocução com órgãos de controle para a promoção de palestras para sensibilização acerca de boas práticas de governança e gestão nos órgãos; e

d) promoção da transparência ativa e do acesso à informação por meio de divulgação do planejamento estratégico dos órgãos.

Por fim, uma vez que o tema “Transparência” vem sendo objeto de trabalhos da Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) e da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), determino seja dado ciência desta deliberação àquelas Unidades Técnicas.

Feitas essas considerações, voto por que o colegiado acolha a proposta de acórdão que apresento.

TCU, Sala das Sessões, em 1º de dezembro de 2021.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

² <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>.

³ link: <http://ifbemnumeros.ifb.edu.br>

ACÓRDÃO Nº 2890/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.684/2020-5.
2. Grupo II – Classe de Assunto: V - Acompanhamento
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais; Colégio Pedro II; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Farroupilha; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Catarinense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Alagoas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Roraima; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Mato Grosso do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Pará; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudeste de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sul de Minas Gerais; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Goiano; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul -rio-grandense.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEduc).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento realizado nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs), Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) e Colégio Pedro II (CPII) tendo como objeto o tema “Transparência”;

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

9.1. dar ciência às 41 instituições de ensino que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. nos termos do art. 40 da Lei 12.527/2011 c/c o art. 67 do Decreto 7.724/2012, a Autoridade de Monitoramento da Lei de Acesso à Informação (LAI) deve elaborar relatório anual

específico de avaliação e monitoramento da implementação dos citados normativos, apresentando-o ao dirigente máximo da instituição com as recomendações e orientações pertinentes; e

9.1.2. nos termos do art. 5º, §4º, do Decreto 8.777/2016 c/c o art. 14 da Resolução CG-INDA 3/2017, a Autoridade de Monitoramento da LAI deve apresentar relatório anual quanto ao cumprimento dos Planos de Dados Abertos, com recomendações sobre as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento da Política de Dados Abertos;

9.1.3. as deliberações, ferramentas e boas práticas listadas neste trabalho podem servir como *benchmarking* de ações a serem desenvolvidas nas instituições, de modo a promover o contínuo aperfeiçoamento da governança e da transparência;

9.1.4. os relatórios emitidos pela Autoridade de Monitoramento da LAI, bem como os produzidos no âmbito da Ouvidoria e e-SIC, por se enquadrarem como ações de supervisão e controle adotadas para a garantia da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência, integram a prestação de contas das Universidades e devem ser divulgados na forma dos arts. 8º e 9º da Instrução Normativa-TCU 84/2020;

9.2. recomendar à Controladoria Geral da União que regulamente a publicação e o recebimento do relatório previsto no art. 67, inciso II, do Decreto 7.724/2012 acerca de prazos; padronização de conteúdo e formato; consolidação, verificação e análise das informações recebidas e encaminhamentos a serem dados; exigindo sua publicação e submissão aos colegiados superiores das IFs, Cefets e CPII;

9.3. dar ciência desta deliberação às 41 entidades integrantes da Rede Federal (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Centros Federais de Educação Tecnológica e Colégio Pedro II), à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação e à Controladoria-Geral da União; e

9.4. encaminhar cópia desta deliberação à Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração) e à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), para eventual utilização como subsídio em suas ações de controle quanto ao tema Transparência.

10. Ata nº 47/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 1/12/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2890-47/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral