

# Diagnóstico de problemas no acesso a dados

## Índice

|  |   |
|--|---|
| Objetivo do estudo.....  | 1 |
| Problemas Identificados:.....  | 1 |
| Definição de dados públicos X dados de acesso restrito.....                            | 1 |
| 1.Não há clareza sobre quais informações são públicas e quais tem acesso restrito..... | 1 |
| Processos administrativos para acesso aos dados.....                                   | 2 |
| 1.Não existe um processo administrativo específico.....                                | 2 |
| 2.Uso de Convênios gera burocracia e limitações.....                                   | 2 |
| 3.Uso de Acordo de Cooperação Técnica não é adequado.....                              | 2 |
| Acesso a dados restritos.....  | 2 |
| 1.Não existem regras para fornecer acesso a dados restritos.....                       | 2 |
| 2.A ausência de área responsável gera problemas.....                                   | 3 |
| Custo.....   | 3 |
| 1.Quem paga a conta.....   | 3 |
| 2.Ausência de previsão orçamentária.....   | 3 |
| 3.Transferência indireta de custos e trabalhos.....                                    | 3 |
| Anexos.....  | 4 |
| Normas.....  | 4 |
| Definições de Convênio.....  | 4 |
| Documentos da 8.666/93.....  | 5 |

Versão 1.0 – 18 de setembro de 2015

## Objetivo do estudo

O objetivo deste trabalho é listar os problemas mais comuns que dificultam a interoperabilidade entre sistemas e órgãos. Todos listados aqui ocorreram em mais de um órgão visitado.

Uma etapa posterior será recomendar soluções para cada problema.

## Problemas Identificados:

### Definição de dados públicos X dados de acesso restrito

- 1. Não há clareza sobre quais informações são públicas e quais tem acesso restrito.**

Embora existam leis e outros normativos, não é claro quais informações são públicas, e portanto

deveriam ser publicadas na Web<sup>1</sup>, e quais são restritas, e somente deveriam ser fornecidas em condições especiais.

Na ausência de um detalhamento, a decisão pode ser tomada por um servidor responsável por um sistema ou uma página Web, tendo como orientação o inciso X do Artigo 5º da constituição (veja Anexo Normas), que não foi regulamentado<sup>2</sup>.

## Processos administrativos para acesso aos dados

### 1. Não existe um processo administrativo específico

Não existe um normativo específico para cessão de dados. Geralmente a cessão é tratada como um serviço de TI que envolve uma permissão para uso de informações da instituição. Essa permissão é solicitada mesmo para informações públicas.

As soluções administrativas mais encontradas são adaptações: Convênio e Acordo de Cooperação Técnica.

### 2. Uso de Convênios gera burocracia e limitações

Um dos problemas do uso de convênio é que não existe uma definição única (Veja Anexo – Definições de Convênio). A definição mais ampla é a da lei 8.666/93, que traz dois problemas:

- Restrição de prazo a cinco anos definida no artigo 57, que limita a troca de dados a esse período;
- Um conjunto de documentos necessários definidos no artigo 116, que não se aplica a troca de dados entre os órgãos.

Um exemplo da burocracia gerada é a questão financeira. Mesmo que não exista nenhuma despesa prevista, é demandado o plano de aplicação dos recursos financeiros ou o cronograma de desembolso, e suas aprovações pelo setor financeiro.

### 3. Uso de Acordo de Cooperação Técnica não é adequado

O Acordo de Cooperação Técnica é usado para fugir dos problemas da Lei 8.666/93. Mas ele supõe dois elementos: cooperação e tecnologia. Por cooperação entende-se interesse mútuo, como troca bilateral de informações. Isso pode até ocorrer em algumas raras situações, mas não pode ser assumido como regra. Além disso, geralmente não há troca de tecnologia envolvida.

## Acesso a dados restritos

### 1. Não existem regras para fornecer acesso a dados restritos

O fato de que determinado conjunto de informações não é público, não implica que os órgãos não possam cedê-lo a outros órgãos. Mas não existem regras que definam as situações nas quais isso pode ser feito. Temos regras sobre fornecimento de dados sobre investigações e demandas judiciais, presentes em vários normativos. Além disso, são usadas expressões vagas como “agentes públicos

1 Deveriam ser publicadas, baseado no conceito de Dados Abertos.

2 A Lei nº 12.527 e os Decreto nº 7.724 e nº 7.845, não regulamentam o inciso X do Artigo 5º da CF. Elas tratam de informações que não foram incluídas em nenhum outro instrumento normativo. Veja Anexo Normas.

autorizados por lei” (Decreto Nº 7.724). A portaria nº10 do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS fala em “justificativas que motivem a sua cessão”, mas como não define o que justifica o acesso, conclui que a decisão “é ato discricionário do MDS” (Veja Anexo – Normas).

## 2. A ausência de área responsável gera problemas

Outro elemento não definido é quem pode decidir sobre a cessão de dados. Na ausência de um responsável institucional designado, a decisão recai sobre a autoridade máxima: o ministro ou equivalente. Isso traz vários problemas. O primeiro é que não há um controle central sobre essas decisões: cada departamento vai à autoridade máxima com suas solicitações e faz seu pedido. Não há um histórico ou controle sobre essas decisões e suas justificativas. O segundo problema é a dificuldade de envolver o ministro na assinatura de cada convênio com cada novo órgão. Por fim, há registro de casos onde a solicitação não veio de uma autoridade equivalente<sup>3</sup>.

## Custo

### 1. Quem paga a conta

Existem três despesas básicas: a conta de desenvolvimento do fornecedor de informações, a conta do desenvolvimento do consumidor das informações e a conta de produção mensal do envio de dados. Em alguns casos, as contas podem ser altas e não há uma definição formal de qual órgão paga qual conta.

Um modelo simples sugere que cada um pague seu desenvolvimento e que o custo de produção seja do consumidor. Há propostas que o lado com mais orçamento assumam as despesas ou que o Planejamento crie uma conta central para esse tipo de despesa, mas não existe uma recomendação do MP.

### 2. Ausência de previsão orçamentária

Algumas vezes, antes de discutir a partilha dos custos, o processo é paralisado por que um dos lados não possui os recursos financeiros. Em alguns casos, os dois lados não tem recursos.

Um motivo para essa falta de recurso é que os órgãos raramente incluem em seus orçamentos verbas para pagar por informações de outros órgãos, mesmo que o que esteja sendo pago seja o serviço de TI, e não a informação em si.

### 3. Transferência indireta de custos e trabalhos

Temos casos identificados onde um órgão repassa seus custos (e trabalhos) para outros órgãos, de maneira indireta. Ocorre quando um órgão A, em lugar de obter dados da base do órgão B, demanda ao cidadão que vá ao órgão B, pessoalmente, para pegar uma certidão em papel. O custo da certidão em papel é muito superior<sup>4</sup> à conexão entre bases de dados, mas o órgão A se livra dessa despesa de conexão deixando tudo a cargo do órgão B.

Essa lógica traz várias consequências negativas:

- O estado, na soma de suas despesas, tem uma despesa maior;

3 Temos episódios de debates que levaram 4 meses apenas para determinar se um convênio poderia ser assinado por um ministro e um secretário.

4 Em um caso registrado, uma transmissão de R\$0,20 é substituída por um documento que custa R\$ 70,00 ao estado, uma variação de 350 vezes, que é um aumento de mais de 30.000% (trinta mil por cento).

- O cidadão recebe a tarefa de entregador de documentos e arca com os custos de se deslocar ao órgão B e A novamente;
- O emissor da certidão precisa dedicar muitas pessoas para uma tarefa que poderia ser automatizada.

## Anexos

### Normas

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| Constituição                          | <p>Artigo 5º,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• inciso X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;</li> <li>• inciso XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial; (Vide Lei nº 13.105, de 2015) (Vigência)</li> <li>• inciso XII - é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal; (Vide Lei nº 9.296, de 1996)</li> </ul> |
| Lei nº 12.527, de 2011                | Lei de Acesso a Informação  |
| Decreto nº 7.724, de 2012             | Regulamenta procedimentos para a garantia do acesso à informação e para a classificação de informações sob restrição de acesso, observados grau e prazo de sigilo, conforme o disposto na Lei no 12.527...  |
| Decreto nº 7.845, de 2012             | Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento.   |
| Portaria nº 10 MDS<br>cessão CadÚnico | Disciplina critérios e procedimentos para a disponibilização e a utilização de informações contidas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, instituído pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.   |

## Definições de Convênio

Definições identificadas:

- Uma definição da Receita Federal, segundo a qual “convênio é uma forma de ajustamento entre partícipes para a realização de interesse comum, mediante mútua colaboração.” (vide referência).

- A Lei 8.666, que cita obrigações sobre convênios e acordos, sem especificar um tipo convênio. Aparentemente seria sobre convênios envolvendo serviços, compras e repasses (vide referências).
- A definição usada pela AGU “Dentro [de Convênios], há duas espécies principais: os convênios de cooperação técnica e aqueles celebrados visando a execução descentralizada de programas governamentais” (vide referência).
- O Decreto 6.170, que “Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências.”

A definição mais ampla é a da lei 8.666. Para fugirem desse escopo, surgem normas como o Decreto 6.170, iniciativa do MP, para retirar o seu convênio específico (repasse de verbas para estados, municípios e organizações) da Lei 8.666. Ele fez regras próprias, desvinculando-se da 8.666.

## Documentos da 8.666/93

O artigo 116 da Lei 8.666/93 estipula um conjunto mínimo de documentos que devem ser produzidos. O artigo antepõe duas expressões: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber” e “plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações”. A primeira abre espaço para decidir que documentos produzir, a segunda fecha essa possibilidade. O que acontece é que cada órgão decide que documentos produzir. Destaca-se:

|  |   |
|--|---|
| II – metas a serem atingidas;  | Não há metas no acesso a informações. Os sistemas que irão usá-las podem ter metas. |
| III – etapas ou fases de execução;   | Não há etapas, são informações de consumo permanente.                               |
| IV – plano de aplicação dos recursos financeiros;  | Mesmo nos casos onde não há serviços de TI e custos envolvidos.                     |
| V – cronograma de desembolso;  |   |
| VI – previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; | Não há previsão de fim, ou de etapas no acesso a informações.                       |

Esse documentos foi produzido pela equipe da Coordenação Geral de Normas e Padrões de Governo Eletrônico em 18 de setembro de 2015.

Elaboração: Roberto Shayer Lyra

Revisão: Ana Paula Pessoa Mello, Carlos Eduardo Araujo Vieira.

|                    |  |
|--------------------|--|
| Coordenador Geral: | Hudson Vinicius Mesquita   |
| Contato:           | <a href="mailto:eping@planejamento.gov.br">eping@planejamento.gov.br</a> |