

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.091/2017-5

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Agência Nacional de Transportes Terrestres; Agência Nacional de Vigilância Sanitária; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes; Financiadora de Estudos e Projetos; Fundação Nacional de Saúde; Fundação Oswaldo Cruz; Fundo Nacional de Cultura; Fundo Nacional de Saúde - MS; Ministério da Cultura; Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil; Secretaria Executiva do Ministério da Saúde; Secretaria -Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Universidade Federal de Minas Gerais; Universidade Federal do Rio de Janeiro; Universidade Federal Fluminense.

Representação legal: Eduardo Marcelo de Lima Sales, representando Fundação Oswaldo Cruz; Débora Goelzer Fraga e outros, representando Agência Nacional de Transportes Terrestres.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO. AVALIAÇÃO DA PUBLICAÇÃO DE CONTRATOS NAS PÁGINAS ELETRÔNICAS OFICIAIS. AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DO INTEIRO TEOR DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. DIVULGAÇÃO EM FORMATO NÃO ABERTO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de acompanhamento realizado por esta Corte com o objetivo de avaliar a publicação do inteiro teor de contratos e aditivos nas páginas eletrônicas oficiais de órgãos e entidades selecionados da Administração Pública Federal, com o intuito de aferir o cumprimento do art. 8º, § 1º, IV, da Lei 12.527/2011.

2. Transcrevo, com ajustes de forma, a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) deste Tribunal (peças 70 a 72):

“APRESENTAÇÃO

1. *Em recente auditoria operacional realizada no âmbito do TC 017.368/2016-2 (não julgada), da relatoria do Ministro Augusto Nardes, cujo objetivo é avaliar o grau de aderência dos portais na Internet de 137 organizações públicas federais à legislação de transparência, notadamente à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), considerou-se preocupante, dentre os critérios avaliados, o baixo índice de cumprimento ao artigo 8º, § 1º, IV, da Lei 12.527/2011, mesmo depois de mais de cinco anos de sua publicação.*

2. *Segundo o citado dispositivo legal, é dever dos órgãos e entidades públicas promover a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo ou geral por ele produzidas ou custodiadas, devendo constar, no mínimo, nessa publicação, ‘informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive, os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados’ (inciso IV, artigo 8º, § 1º, da Lei 12.527/2011).*

3. *Nesse contexto, a interpretação que tem sido dada ao art. 8º, § 1º, IV, da Lei 12.527/2011 é no sentido de ser necessário publicar o inteiro teor dos contratos administrativos, incluindo seus anexos e eventuais aditivos, conforme pode ser constatado em excerto do Acórdão 3.011/2017-2ª Câmara (relatoria do Ministro José Múcio Monteiro):*

[...] 1.7. Determinar à BB Tecnologia e Serviços, com fundamento nos arts. 208, § 2º, e 250, inciso III, do RI/TCU, e no art. 8º, § 9º, da Resolução TCU 234/2010, que, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, elabore e envie ao TCU plano de trabalho detalhado, com cronograma para adoção de providências para ampliar a transparência e o acesso às informações da empresa, o qual deve abordar, no mínimo, as seguintes falhas:

[...] 1.7.2 ausência de publicidade dos processos de contratação da empresa e do inteiro teor de contratos, incluindo anexos e aditivos, em desacordo com o inciso IV do § 1º do art. 8º da Lei 12.527/2011, priorizando, em seu plano, a divulgação de todos os contratos que apresentem materialidade superior ao estabelecido na alínea 'a' do inciso I do art. 23 da Lei 8.666/1993 (ou no art. 29, inciso I, da Lei 13.303/2016) e que se relacionem com prestação de serviços;

4. *Esse mesmo entendimento foi adotado pelo Ministério Público Federal, com o auxílio do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU), Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Câmara dos Deputados (CD), Banco Central do Brasil (BCB), Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Departamento de Polícia Federal (DPF), Fórum de Prevenção e Enfrentamento à Corrupção e à Improbidade Administrativa do Rio Grande do Sul (FPCC-RS), Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça (MJ/CONJUR), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado do Paraná (MPPR), Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SLTI/MP), Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF) e TCU, no desenvolvimento da ação nº 4, durante a realização da XII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) em 2014ⁱ. Essa ação tinha como objetivo estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei 12.527/2012, em relação à transparência ativa e passiva e culminou com a elaboração de questionário aplicado com intuito de realizar uma avaliação nacional do nível de transparência de estados e municípios brasileiros, por meio da elaboração do Ranking Nacional dos Portais da Transparência.*

5. *Dentre uma das razões para adoção dessa interpretação mais abrangente do art. 8º, § 1º, IV, da Lei 12.527/2011, está o risco de inviabilização do controle social ante a ausência da publicação do inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos. Dessa forma, considerando que o cumprimento pleno do dever de publicar constante do citado artigo só seria totalmente alcançado com a publicidade do inteiro teor dos contratos de licitação, incluindo seus anexos e eventuais aditivos, a presente fiscalização foi proposta e realizada, com objetivo de acompanhar a publicação de contratos administrativos pela Administração Pública Federal, de modo a aferir o cumprimento do citado dispositivo.*

2. INTRODUÇÃO

6. *Considerando que o uso dos sistemas de licitações, a exemplo do portal Compras Governamentais e do e-licitações, tem sido majoritário pela Administração Pública Federal (APF), é possível considerar que a publicação do inteiro teor dos editais de licitação tem sido atendida satisfatoriamente.*

7. *O mesmo não pode ser dito para o inteiro teor dos contratos, seus anexos e aditivos, especialmente porque inexistente na APF um sistema de gestão contratual, a exemplo dos existentes para a realização da sessão pública dos pregões eletrônicos. O sistema Integrado de*

Administração de Serviços Gerais (Siasg) até dispõe de um módulo legado de contratações, mas seu uso foi historicamente baixo, como aferido na fiscalização que resultou no Acórdão 1.793/2011-TCU-Plenário (da relatoria do Ministro Valmir Campelo). Recentemente essas informações permanecem sem maiores alterações, conforme constante no Acórdão 2.670/2016-TCU-Plenário (da relatoria do Ministro Benjamin Zymler), segundo o qual em seu item 9.2 dispõe:

9.2. recomendar à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que demande ao Serpro que seja implementado mecanismo visando armazenar e disponibilizar permanentemente consulta aos dados relativos a todas as atas de registro de preços (ARP), incluindo as vigentes e não vigentes (com prazo expirado, abuladas e revogadas), por meio do subsistema de gestão de atas, do Siasgnet.

8. Nesse sentido, caberia a cada órgão ou entidade disponibilizar em seu portal essas informações, com o intuito de proporcionar maior transparência da execução de suas contratações, após terminada a fase de licitação e por se tratar de uma boa prática relacionada à abertura de dados e informações e fomento à transparência governamental. Sob o aspecto de tecnologia, essa obrigação é cada vez mais simples de ser implementada e com custo acessível, devido ao uso de sistemas de processos eletrônico administrativo, a exemplo do Sistema Eletrônico de Informações (SEI)ⁱⁱ, o que possibilitaria a alimentação automática das páginas de transparência das organizações.

9. Dessa forma, o quadro atual de descumprimento dessas publicações compromete a transparência da APF ao impedir que a sociedade saiba quais são os fundamentos das despesas realizadas pelos órgãos públicos e tome conhecimento dos termos que regem a remuneração dos contratados, bem como eventuais alterações ao inicialmente contratado.

2.1 Antecedentes (Deliberação)

10. O acompanhamento em tela foi autorizado pelo Ministro-Relator, Augusto Nardes, mediante despacho de 5/6/2017, no âmbito do TC 009.345/2017-5 (peça 5 daquele processo).

2.2 Objetivos e Questões de Auditoria

11. O principal objetivo desta fiscalização foi verificar se estava ocorrendo a publicação do inteiro teor de contratos e aditivos nas páginas eletrônicas oficiais de órgãos e entidades selecionados da APF, com o intuito de aferir o cumprimento do art. 8º, § 1º, IV, da Lei 12.527/2011. Especificamente, consultou-se a página eletrônica oficial de cada instituição selecionada e avaliou-se a ocorrência ou não da divulgação do inteiro teor de seus instrumentos contratuais e seus respectivos aditivos. Ao se verificar a ocorrência da divulgação, avaliou-se, também, o atendimento dessa divulgação ao padrão de dados abertos.

2.3 Metodologia e Critérios de seleção

12. Para realização desse trabalho foi proposta a fiscalização pela modalidade Acompanhamento, que se justifica pela possibilidade de avaliação da progressão dos órgãos e entidades fiscalizados no decorrer de um período, inicialmente, estipulado em dois anos. A ação de controle é considerada de baixo custo, pois a avaliação do cumprimento pelas organizações é relativamente simples, conforme experiência adquirida no TC 017.368/2016-2. Além disso, a realização dessa fiscalização ocorre em momento oportuno, pois vem adicionar esforços em prol da transparência, em continuidade à FOC de TC 017.368/2016-2 e às iniciativas de transparência no âmbito da ENCCLA.

13. Dado que a citada fiscalização abrangeu os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, além das empresas estatais, a presente fiscalização se restringiu aos órgãos e entidades do Poder Executivo, excluídas as estatais.

14. Como critério de seleção, optou-se por selecionar organizações das funções de governo que apresentaram destaques negativos em termos de governança de TI, apurados por meio do Levantamento de Governança de TI de 2016 (Acórdão 882/2017-TCU-Plenário, relator Ministro

Marcos Bemquerer Costa), em aspectos de 'liderança da alta administração para a governança de TI', 'capacidade abaixo da média geral em gestão de processos em TI' e 'médias mais baixas em aspectos relativos à prestação de serviços públicos digitais', a saber:

- a) Ciência e Tecnologia;
- b) Cultura;
- c) Educação;
- d) Saúde; e
- e) Transporte.

15. Considerando que já se encontravam em curso ações de controle nos principais órgãos da função 'educação' pela Sefti e que a análise a ser feita na fiscalização aqui proposta poderia ser feita nos respectivos processos, optou-se por incluir apenas as três maiores universidades, em termos de despesa, entre os fiscalizados. A limitação em número mostrou-se necessária, pois essas entidades dominariam a lista, considerando as organizações que possuem maiores despesas.

16. Após aplicação do critério supracitado, tendo como referência o Portal SIOPⁱⁱⁱ, para cada órgão superior referência das funções governamentais alvo foram selecionadas quinze organizações com maiores empenhos em 2016 a serem fiscalizadas, conforme Anexo I – Quinze organizações com maiores empenhos em 2016.

17. Dessa forma, segundo os critérios acima, decidiu-se que fossem fiscalizadas as seguintes organizações:

- a) Ministério da Saúde (MS), presidente da Junta Deliberativa do Fundo Nacional de Saúde (Decreto 806/1993, art. 5º, caput, e 6º, caput, e inciso I);
- b) Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);
- c) Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA);
- d) Fundação Nacional de Saúde (Funasa);
- e) Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ);
- f) Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz);
- g) Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC);
- h) Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG);
- i) Universidade Federal Fluminense (UFF);
- j) Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq);
- k) Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), responsável por praticar todos os atos de natureza técnica, administrativa, financeira e contábil necessários à gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
- l) Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN);
- m) Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa);
- n) Ministério da Cultura (Minc), gestor do Fundo Nacional de Cultura (Lei 8.313/1991, art. 4º, § 1º); e
- o) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

18. Após essa seleção, iniciou-se consulta à página oficial dessas organizações de modo a verificar se estavam sendo publicados o inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos, se todos os contratos administrativos firmados pela APF estavam sendo publicados e se os contratos publicados estavam sendo disponibilizados em formato de dados abertos. A seguir constam as páginas consultadas:

Quadro 1 – Organizações fiscalizadas e seus respectivos sítios

Órgãos/Entidades	Página oficial consultada
MS	http://saude.gov.br
Dnit	http://www.dnit.gov.br/
MTPA	http://www.transportes.gov.br/
Funasa	http://www.funasa.gov.br/site/
UFRJ	https://ufrj.br/
Fiocruz	https://portal.fiocruz.br/pt-br
MCTIC	http://www.mcti.gov.br/e http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/329607.html
UFMG	https://www.ufmg.br
UFF	http://www.uff.br/
CNPq	http://cnpq.br/
FINEP	http://www.finep.gov.br/
CNEN	http://www.cnem.gov.br/
ANVISA	http://portal.anvisa.gov.br/
Minc	http://www.cultura.gov.br/
ANTT	http://www.antt.gov.br/

19. Posteriormente a essa análise, realizada em 25/5/2017, verificou-se que apenas dois órgãos e duas entidades estavam publicando o inteiro teor dos contratos e seus aditivos em suas páginas oficiais: Minc, MCTIC, UFRJ e Anvisa. No entanto, essas instituições aparentavam não estar publicando a totalidade de seus contratos e não estar seguindo o padrão de dados abertos na disponibilização desses contratos.

20. Dessa forma, primeiramente, considerando o cenário exposto, encaminharam-se ofícios de comunicação às organizações que não estavam publicando os contratos (peças 2-11 e 20), contendo alguns questionamentos, de modo a permitir posicionamento acerca dessa não publicação.

21. As informações e esclarecimentos solicitados pela equipe de fiscalização aos órgãos que não publicavam os contratos foram inseridas a seguir:

- a) listagem de todos os contratos vigentes na entidade, e seus respectivos aditivos, incluindo as seguintes informações: número do contrato, modalidade de licitação, período de vigência, valor global do contrato, descrição do objeto, CPF/CNPJ contratado;
- b) unidade administrativa responsável da entidade por dar cumprimento ao estabelecido no art. 8º, § 1º, inciso IV, da LAI;
- c) endereço eletrônico onde pudessem ser encontrados o inteiro teor dos contratos celebrados pela entidade, seus respectivos anexos e eventuais aditivos, haja vista que, em pesquisa realizada aos sítios eletrônicos oficiais, não haviam sido localizados;
- d) razões por que não estavam sendo publicados os documentos explicitados na alínea 'c', caso não estivessem sendo publicados; e
- e) procedimento adotado pela entidade para dar publicidade aos documentos explicitados na alínea 'c', caso não estivessem publicados.

22. *Os órgãos e entidades que já estavam publicando os contratos em seus sítios oficiais, também, foram consultados por ofícios (peças 16-19). No entanto, foram elaborados questionamentos individualizados voltados a esclarecer as deficiências específicas encontradas nas publicações realizadas por essas instituições. As informações e esclarecimentos solicitados pela equipe de fiscalização às organizações que publicavam contratos nas suas páginas oficiais constam do Anexo II – Informações e esclarecimentos solicitados pela equipe de acompanhamento às organizações que publicavam contratos nas suas páginas oficiais.*

2.4 Limitações

23. *Não houve limitações que pudessem impactar a conclusão dos trabalhos.*

2.5 Volume de Recursos Fiscalizados

24. *Dada a natureza do trabalho que foi realizado, entende-se que os volumes fiscalizados não são mensuráveis.*

2.6 Benefícios estimados

25. *Os benefícios não são objetivamente quantificáveis, mas se traduzem na indução de maior eficiência ao controle social, uma vez que os mecanismos hoje disponíveis focam nos valores gastos e nos beneficiados, sem possibilidade de ter maiores detalhes acerca do objeto, cronograma de desembolso, níveis de serviço estabelecidos, e aditivos. Portanto, no presente caso, caracteriza-se como qualitativo o benefício.*

3. TRANSPARÊNCIA

26. *É de senso comum a relevância que a divulgação das informações pelas organizações públicas tem adquirido no decorrer do tempo. A tendência tem sido os governos se preocuparem cada vez mais em divulgar informações acerca da gestão de recursos, tendo em vista que aquele que gere um recurso público, gere um dinheiro do qual não é detentor, e, por essa razão, deve prestar contas àqueles a quem pertence o dinheiro, no caso, a sociedade.*

27. *Assim, de modo a direcionar as instituições públicas rumo à transparência, a Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação (LAI), foi criada com o intuito de regular o acesso a informações públicas geradas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tanto em órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e Ministério Público, quanto em autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades.*

28. *O alcance dessa lei é tão amplo, que engloba, inclusive, as entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para realizações de ações de interesse público, pois o grande objetivo da lei é assegurar o direito fundamental de acesso à informação e direcionar a Administração Pública a adotar a publicidade como regra geral, passando a ser o sigilo a exceção, a divulgar informações de interesse público, independentemente de solicitações, a utilizar meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação e a fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública de modo a desenvolver o controle social.*

29. *Nesse sentido, o artigo 5º da LAI descreve como dever do Estado: ‘garantir o acesso à informação, que deverá ser disponibilizada mediante procedimentos objetivos e ágeis e de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão’. Assim, observa-se que os órgãos, cada vez mais, devem se posicionar de modo a buscar a transparência efetiva, ajustando procedimentos internos de modo a facilitar o acesso a todo tipo de informação com relevância pública, por ele gerada. Tudo isso utilizando-se de ferramentas da tecnologia da informação, que permitem o acesso mais rápido àquela informação da qual se necessita.*

30. *Nesse contexto, torna-se imprescindível a busca por uma mudança de postura da Administração Pública com o intuito de torná-la mais proativa em relação à disponibilização de informações importantes, sem a necessidade de uma solicitação por parte do cidadão, mudando,*

assim, a postura mais passiva que foi adotada por longo período, na qual só se prestava a informação quando solicitada e, às vezes, mediante justificativa.

31. A LAI foi criada com a pretensão de modificar esse cenário e, para a viabilização de tal mudança, apresenta-se como uma solução a utilização, pelas organizações públicas, das suas já existentes páginas oficiais na Internet, pois seria um meio de disponibilização de baixo custo, que poderia ser implementado com relativa rapidez e que atenderia uma infinidade de usuários em tempo real, facilitaria a busca do cidadão por qualquer informação relevante, propiciando o amplo acesso às ações realizadas pelas organizações governamentais.

4. DADOS ABERTOS

32. Ao se tratar do tema transparência, é impossível não se mencionar a questão dos dados abertos. A adoção do conceito de dados abertos no Brasil é relativamente recente e, ao se considerar os dados abertos governamentais, trata-se de um ramo ainda incipiente. No entanto, não é possível ignorar que o advento de tecnologias digitais propiciou a utilização cada vez maior de recursos de processamento, pelas entidades governamentais, bem como uma disseminação em maior escala e em alta velocidade de dados eletrônicos, o que favorece e facilita a expansão da transparência governamental, pois ao se utilizar desses avanços tecnológicos o governo se aproxima de alcançar uma transparência efetiva.

33. Dessa forma, observa-se que a transparência governamental está extremamente associada à disponibilização dos denominados 'dados abertos', pois a abertura de dados governamentais à sociedade pode ser visualizada como a consolidação dessa política de transparência pública, apresentando-se como indutora de uma participação mais ativa da população no controle da gestão dos recursos públicos, pois a partir do momento que toda a sociedade puder ter acesso a todo tipo de dado produzido por uma instituição pública, desde a mais simples alocação de dinheiro na compra de materiais de expediente, passando pela movimentação orçamentária e financeira diária, e até a forma como os órgãos conduzem a gestão de suas contratações, pós-licitação, a transparência se tornará realidade e proporcionará a atuação do cidadão no controle dos gastos públicos.

34. Nesse contexto, torna-se necessária a conceituação do termo dados abertos. Segundo o Acórdão 2.569/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, uma definição elaborada pela Fundação do Conhecimento Aberto (**Open Knowledge Foundation – OKF**), organização sem fins lucrativos, criada em 2004 no Reino Unido com o objetivo de promover o denominado 'conhecimento aberto', indica que 'dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença.'.

35. De acordo com o mesmo acórdão, o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br) utiliza a definição de dados abertos proposta pela OKF e, inclusive, destaca as chamadas três leis, propostas pelo especialista em políticas públicas e ativista dos dados abertos David Eaves, sendo elas:

- a) se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
- b) se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
- c) se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil.

36. Além disso, esse mesmo portal destaca os oito princípios dos dados abertos governamentais, elaborado por um grupo de trabalho da OKF em 2007. Esses oito princípios seriam características que os dados deveriam possuir para serem considerados dados abertos, serem: completos, primários, atuais, acessíveis, processáveis por máquina, deveriam permitir o acesso não discriminatório, deveriam possuir formatos não proprietários e deveriam ser livres de licenças.

37. Como critério legal, podem-se destacar ainda o Decreto 8.777/2016, que institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, e os parágrafos 2º e 3º do artigo 8º da LAI que determinam que os dados públicos devem ser abertos, sempre que possível:

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (Internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo no 186, de 9 de julho de 2008.

(Grifo nosso) [...]

38. Observa-se que para o cumprimento da divulgação disposta no art. 8º da LAI é obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (Internet), utilizando-se de todos os meios legítimos à sua disposição, sendo necessário o atendimento de diversos requisitos, dentre eles: possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, de modo a facilitar a análise das informações e possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

39. Dessa forma, consta do Acórdão 2.569/2014-TCU-Plenário, uma interpretação dos dispositivos da LAI, que abrangem os dados abertos. Segundo essa interpretação, consoante o art. 8º da LAI:

[...] 'dados abertos são as informações de interesse coletivo ou geral que devem ser obrigatoriamente divulgadas pelos órgãos e entidades públicos em seus sítios oficiais e que devem atender, entre outros, aos seguintes requisitos: possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos; serem estruturados e legíveis por máquina; estarem acompanhados de detalhes sobre os formatos utilizados para estruturação da informação; serem autênticos, íntegros e atualizados.' [...]

5. ACHADOS

5.1 Falhas na publicidade dos contratos administrativos

5.1.1 Não publicação do inteiro teor dos contratos administrativos na página oficial na Internet

Situação encontrada

40. Ao se acessar as páginas oficiais da ANTT, do Dnit, do CNPq, do MTPA, da CNEN, da UFF, da Fiocruz, do MS, da Funasa e da UFMG, verificou-se que as páginas não apresentavam os contratos administrativos das organizações, apenas disponibilizavam um link que direcionava para o site 'Páginas de Transparência Pública do Governo Federal', cujos links podem ser visualizados, juntamente com os links das páginas das organizações acessados neste trabalho, no Anexo III – Páginas consultadas e links para o site 'Páginas da Transparência'.

41. As 'Páginas de Transparência Pública' são disciplinadas pela Portaria Interministerial 140, de 16/3/2006 e foram instituídas pelo Decreto 5.482/2005, que determina a divulgação de dados informações por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal na Internet. Nessa página é possível ter acesso a informações acerca de contratos firmados pelas instituições federais como o objeto contratado, o valor da contratação, o período de vigência do contrato, mas não se tem acesso ao inteiro teor dos contratos e seus aditivos

42. Em relação à Finep, sua página não direcionava para o site 'Páginas de Transparência Pública do Governo Federal' direcionava apenas para uma lista com informações acerca das contratações realizadas pela entidade.

43. Quanto à ANTT, a página consultada não apresentava os contratos administrativos da agência, apenas disponibilizava o acesso a alguns pregões de 2016 e 2017, bem como o Dnit, cuja página disponibilizava apenas os editais de licitação. O CNPq, após recebimento do ofício de fiscalização (peça 4), passou a disponibilizar o inteiro teor dos contratos administrativos e seus aditivos, por meio do link <http://cnpq.br/contratos/> (peça 27). A inserção de todos os contratos ainda não foi realizada, entretanto, o acesso a alguns já está disponível.

44. Após esses acessos, a equipe do TCU entrou em contato com as instituições de modo a verificar a situação encontrada. Dessa forma, foram encaminhados ofícios de comunicações, aos quais as organizações responderam por meio dos ofícios constantes do Anexo IV – Ofícios de Comunicação e Respostas das empresas que não publicavam contratos em seus sítios oficiais. Em atendimento ao questionamento acerca da não publicação dos contratos administrativos e seus aditivos, em seus sítios oficiais, as instituições se manifestaram conforme a seguir.

Situação encontrada na ANTT

45. A ANTT informou que ainda não tem divulgado o inteiro teor dos contratos, mas que está realizando testes no ambiente do sítio eletrônico da ANTT (<http://www.antt.gov.br>) para possibilitar a inserção no campo relativo a 'Acesso à Informação', no link 'Licitações e Contratos' ([http://www.antt.gov.br/textogeral/Licitacoes e Contratos.html](http://www.antt.gov.br/textogeral/Licitacoes_e_Contratos.html)), das informações relativas às contratações, compreendendo contratos e respectivos aditamentos.

46. Esclareceu ainda que, além de informações estarem disponíveis para consulta no Portal Contas Públicas, conforme previsto pela Lei 9.755, de 16 de dezembro de 1998, provisoriamente, as consultas aos contratos e aditivos da Agência também podem ser realizadas por meio do link do Portal da Transparência^{iv} até que o Portal da ANTT esteja habilitado à publicação e disponibilização dos instrumentos contratuais e respectivos aditivos (peça 21, p. 3). O prazo estimado pela Agência para cumprimento desta orientação seria de 60 (sessenta) dias (peça 21, p. 4).

Situação encontrada no Dnit

47. O Dnit relatou que as informações referentes aos seus contratos celebrados estão sendo disponibilizadas em <http://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/licitacoes>, em concordância com

as orientações do Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República, conforme descrição destacada pelo Dnit, a seguir:

O órgão/entidade que divulga o referido conjunto de informações em seu sítio eletrônico ou possui Página de Transparência atualizada pode disponibilizar link remetendo para a área do sítio onde as informações já estão disponíveis ou para a área de licitação e contrato de sua respectiva Página de Transparência.

48. Além disso, salientou que os documentos referentes aos contratos celebrados pela Autarquia e divulgados na página do órgão estariam de acordo com o disposto no art. 8º, §1º, da Lei 12.527/2011.

Situação encontrada no CNPq

49. O CNPq destacou que as informações concernentes aos contratos celebrados estavam sendo direcionadas ao Portal da Transparência (<http://www.portaltransparencia.gov.br/>). Todavia, após o recebimento do ofício desta fiscalização, o CNPq informou que, de forma imediata, iniciou, em 22/6/2016, a publicação/divulgação dos contratos em seu sítio eletrônico: <http://www.cnpq.br/web/guest/contratos/>.

50. Esclareceu ainda que, a atual Administração tinha assumido recentemente, em outubro de 2016, e ao buscar internamente as razões para a não publicação dos contratos se deparou com informações não conclusivas, razão pela qual o Presidente do CNPq determinou o início imediato da publicação/divulgação no sítio do CNPq, o que teve início na data de 22/6/2017.

Situação encontrada no MTPA

51. O MTPA destacou que para se ter acesso à listagem será incluído um novo item na árvore 'Acesso à Informação', dentro de 'Licitações e Contratos', no sítio eletrônico oficial do Ministério dos Transportes (www.transportes.gov.br) (peça 28, p. 10-11).

52. Dentre as razões alegadas para não publicação dos contratos, apontaram-se a incorporação das extintas Secretarias de Portos e Aviação Civil na estrutura do Ministério dos Transportes, por intermédio da Lei 13.341/2016, bem como a finalização da elaboração do regimento interno do órgão, que vêm ocasionando a constante atualização do sítio eletrônico, especialmente, em relação à disponibilização dos contratos vigentes.

Situação encontrada na CNEN

53. Segundo o ofício de resposta, a CNEN é composta por oito unidades administrativas: a Comissão Nacional de Energia Nuclear, o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN), o Instituto de Engenharia Nuclear (IEN), o Instituto de Radioproteção e Dosimetria (IRD), o Centro de Desenvolvimento da Tecnologia Nuclear (CDTN), o Centro Regional de Ciências Nucleares do Centro-Oeste (CRCN-CO), o Laboratório de Poços de Caldas (LAPOC) e o Centro Regional de Ciências Nucleares do Nordeste (CRCN-NE).

54. Cada uma dessas unidades apresentou suas próprias respostas, pois elas estão em diferentes níveis de maturação em relação a disponibilização dos contratos em suas páginas oficiais. Assim, em atendimento ao questionamento acerca da não publicação dos contratos em seu sítio oficial, o IEN indicou o link (<http://www.ien.gov.br/index.php/licitacoes-e-contratos>) como local no qual estariam disponibilizados os contratos. Entretanto, informou que não estão sendo publicados os documentos explicitados, pois tal disponibilização ainda estaria em desenvolvimento pelo Serviço de Tecnologia da Informação – Setic, dependendo, inclusive, de adequação da documentação para possibilitar a disponibilização no site (peça 44, p. 14).

55. Quanto ao LAPOC, indicou o link <http://www.cnen.gov.br/licitacoes-e-contratos> como local no qual estariam disponibilizados os contratos e não apresentou razões para a não publicação (peça 44, p. 10). Esse link direciona para o site 'Páginas da Transparência'.

56. O IRD indicou endereço eletrônico de sua intranet (<http://intranet/index.php/editoria-c>), como local, no qual, o inteiro teor dos contratos estaria sendo publicado, o que evidencia que esses contratos não estariam sendo disponibilizados para acesso do público externo por meio da Internet. Além disso, não apresentou razões para a não publicação (peça 44, p. 8).

57. O CDTN informou que não publica seus contratos em seu sítio oficial, apenas mantém as informações referentes aos Contratos em pasta de sistema compartilhada internamente, no Sistema de Acompanhamento de Contratos (Acomcon) e em arquivo físico localizado na Divisão de Gestão Administrativa (Digea). Além disso, destacou que a implementação das medidas para publicação do inteiro teor dos contratos e seus aditivos iriam requerer disponibilidade orçamentária/financeira e que em razão do cenário restritivo de recursos repassados a citada unidade, esse procedimento ainda estaria em fase de planejamento (peça 44, p. 17).

58. O CRCN-CO informou que publica seus contratos no Sistema de Gestão de Contrato do Siasg – Sicon/Siasg (Siasg/Sicon/Contrato/Concont). No entanto, trata-se de sistema com acesso restrito a pessoas cadastradas, geralmente, servidores públicos que exercem atividades em áreas administrativas, além de não conter o inteiro teor dos documentos. Dessa forma, o usuário externo, o cidadão não tem acesso (peça 44, p. 19).

59. O CRCN-NE informou que tem entendimento de que para atender ao artigo 8º, parágrafo 1º, inciso IV, da LAI apenas a divulgação das informações concernentes aos contratos seria suficiente e que por essa razão não haveria obrigatoriedade de publicação do inteiro teor do contrato, no entanto, por concordarem que se trata de uma boa prática de transparência, passarão a publicar os contratos integralmente na página eletrônica a seguir: www.crcn.gov.br (peça 44, p. 12).

60. O Ipen informou que o download dos instrumentos contratuais do site ainda não estaria disponível em decorrência da inexistência de uma nuvem de armazenamento e pelo fato de que a digitalização desses documentos estaria ocorrendo simultaneamente à implantação do Sistema Eletrônico de Informação, por meio do processo 013422.000610/2017-51. Entretanto, destacou que informações sobre seus contratos administrativos estão disponíveis por meio de link das 'Páginas de Transparência'^{vi}, UASG 113202 (peça 44, p. 6).

61. Já a CNEN-Sede, indicou apenas o link <http://www.cnen.gov.br/licitacoes-e-contratos> como local por meio do qual se teria acesso aos contratos, no entanto, essa página apenas direciona para o site Páginas da Transparência^v (peça 44, p. 26).

Situação encontrada na UFF

62. A UFF informou que em razão de reestruturação recente da página oficial da universidade, bem como da operacionalização da digitalização de todos os contratos e seus respectivos termos aditivos, está disponibilizando, gradativamente, os contratos vigentes por meio do endereço eletrônico <http://www.uff.br/?q=pro-reitoria-de-administracao-contratos-vigentes-ug-150182>.

63. Além disso, enfatizou que os contratos e termos aditivos são disponibilizados, de imediato, sempre que solicitados.

Situação encontrada na Fiocruz

64. A Fiocruz informou que seu sítio eletrônico faz referência ao link portal da transparência, cujas informações são oriundas do SIASG, no entanto, o inteiro teor do contrato não é disponibilizado. Destacou ainda que suas unidades gerem seus contratos de maneira descentralizada, e por essa razão a Coordenação-Geral de Administração (Cogead), juntamente com a Coordenação-Geral de Tecnologia de Informação (Cogetic), estariam providenciando um repositório único.

65. A instituição ainda apresentou o procedimento que será adotado para possibilitar a disponibilização dos contratos futuramente: confecção de repositório único e site de pesquisa,

carga no banco de dados dos arquivos com teor dos contratos, aditivos e apostilamentos e publicação no sítio eletrônico da Cogead e, posteriormente, no sítio eletrônico da Fiocruz.

Situação encontrada na Finep

66. A Finep relatou que estaria divulgando seus contratos por meio do link <http://www.finep.gov.br/licitacoes-e-contratos>, mas que aqueles decorrentes de adesão a ata de registro de preços, dispensa de licitação e inexigibilidade ainda não estariam disponíveis, pois as respectivas páginas estariam em fase de desenvolvimento. Além disso, ressaltou que se pode ter acesso a uma lista de contratos administrativos vigentes pelo link <http://www.finep.gov.br/menulicitcontr>.

Situação encontrada no MS

67. O MS informou que não foi localizada no seu sítio eletrônico a publicação do inteiro teor dos contratos administrativos firmados pelo órgão, razão pela qual, entendeu pela necessidade de interação com as áreas técnicas: Departamento de Logística em Saúde, da Secretaria-Executiva (DLOG/SE/MS), e Subsecretaria de Assuntos Administrativos, da Secretaria-Executiva (SAA/SE/MS) e com a Assessoria de Comunicação Social (ASCOM/GM/MS) para atendimento do quesito.

68. Além disso, destacou que o link http://portalsaude.saude.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=6749 possui um módulo 'Clique aqui e confira as informações sobre contratos' que remete ao link (<http://www3.transparencia.gov.br/jsp/contratos/contratoTexto.jsf?consulta=3&consulta2=0&CodigoOrgao=36000>), revelando uma página de transparência pública do MS, que permite obter informações de contratos no que se refere à modalidade, ao ano, à situação, ao contratado e à unidade gestora.

69. Em 18/9/2017, o MS enviou ofício informando que os contratos vigentes haviam sido incluídos em seu portal oficial, encontrando-se disponíveis no endereço eletrônico <http://saude.gov.br/contratos-vigentes>.

Situação Encontrada na Funasa

70. A Funasa relatou que, embora no seu sítio eletrônico haja reserva de espaço para a publicação, não é possível encontrar a documentação, em decorrência da necessidade de ajustes a serem realizados com as áreas que se tornariam responsáveis por disponibilizar tais informações (peça 45, p. 3).

71. Além disso, a Funasa informou que, no momento, podem ser encontradas informações sobre contratos por meio do seguinte link em sua página oficial: <http://www.funasa.gov.br/site/acessoa-informacao/licitacoes-e-contratos/> que encaminha para a página do Portal da Transparência^{vii}. Ressaltou também que informações sobre licitações podem ser obtidas pelo Sistema de Consulta das Licitações em Andamento (<http://sis.funasa.gov.br/licitacao/>), cujo acesso encontra-se disponível em seu sítio oficial por meio do link <http://www.funasa.gov.br/site/acessoa-informacao/licitacoes-e-contratos/> (peça 45, p. 3).

72. Apresentou, adicionalmente, a informação de que o sítio da Funasa estaria em processo de migração, com a previsão de melhorias e implantação de novas funcionalidades, que deverão contemplar a disponibilização dos referidos documentos.

73. A Funasa acrescentou ainda que o processo de contratação e gerenciamento de contratos não possuía uma ferramenta sistematizada que o suportasse, por essa razão, tanto a Presidência quanto as Superintendências Estaduais faziam o controle e gestão de modo manual. De modo a sanar a fragilidade desse tipo de controle, bem como a dificuldade de gestão da informação, iniciou-se a implantação de um sistema de gerenciamento do processo de contratação e de contratos, de responsabilidade da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos (CGLOG). Após sua implantação e alimentação, a Coordenação-Geral de Modernização e Tecnologia da Informação

(CGMTI), providenciará a inclusão das informações no sítio da Funasa, por meio da integração com o sistema.

Situação Encontrada na UFMG

74. A UFMG informou que aqueles contratos elaborados e gerenciados pelo Departamento de Logística de Suprimentos e de Serviços Operacionais (DLO/PRA), encontram-se publicados no site do próprio departamento, no endereço www.ufmg.br/dlo/. No entanto, em relação aos contratos elaborados e gerenciados pelo Departamento de Apoio Administrativo (DAA/PRA), não apresentou nenhum posicionamento.

Causas da ocorrência do achado

- a) ambiente do sítio eletrônico não adequado para receber os arquivos dos contratos;*
- b) alteração de estrutura interna e externa dos órgãos e entidades;*
- c) alteração dos ocupantes dos cargos de gestão;*
- d) reestruturação da página oficial do órgão ou entidade;*
- e) possibilidade de disponibilização ainda em desenvolvimento pela unidade de TI; e*
- f) necessidade de ajustes e divisão de responsabilidades entre áreas internas.*

Efeitos/Consequências do achado

- a) ausência de transparência e accountability das aquisições e despesas públicas;*
- b) ausência de transparência na realização de aditivos contratuais, os quais podem alterar o objeto licitado, prazo e valores envolvidos;*
- c) risco de inviabilizar a utilização de informação contida nos contratos e seus aditivos em momento oportuno, em razão da indisponibilidade do inteiro teor desses contratos, seus anexos e aditivos em um meio de acesso geral, fácil e rápido como a Internet; e*
- d) risco de inviabilização do controle social ante a ausência da publicação do inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos.*

Crítérios

- a) Lei 12.527/2011, art. 5º e art. 8º, § 1º, inciso IV e § 2º;*
- b) Decreto 7.724/2012, art. 7º, § 1º e § 3º, inciso V; e*
- c) Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara (relator Ministro José Múcio Monteiro), itens e 1.7 e 1.7.2.*

Conclusão

75. As respostas da ANTT, do MTPA, do Dnit, do CNPq, da CNEN, da UFF, da Fiocruz, do MS e da Funasa confirmam o constatado anteriormente nesta fiscalização ao se acessar os sites oficiais das organizações, ou seja, que as Administrações ainda não vinham divulgando em suas páginas o inteiro teor dos contratos, seus anexos e aditivos e que algumas informações acerca dos contratos vinham sendo disponibilizadas para consulta por meio do link que direciona para o site 'Páginas da Transparência', constantes do Anexo III – Páginas consultadas e links para o site 'Páginas da Transparência'.

76. No entanto, a ANTT, embora ainda não esteja procedendo à divulgação dos instrumentos contratuais, ressaltou ter iniciado a realização de testes no ambiente de seu sítio eletrônico para possibilitar a inserção de informações relativas às contratações, inclusive contratos e aditivos, estimando um prazo de sessenta dias para cumprimento dessa orientação, conforme disposto em mensagem eletrônica (peça 21, p. 24).

77. O CNPq, nessa mesma linha, ressaltou que seu Presidente, ao se deparar com informações não conclusivas acerca da não publicação dos contratos no sítio oficial da entidade, determinou que deveria ser iniciada de imediato essa publicação/divulgação, o que teve início a partir de 22/6/2017, enquanto a UFF ressaltou que, após reestruturação recente da página oficial da

Universidade, iniciaram a disponibilização gradativa dos contratos vigentes por meio do endereço eletrônico <http://www.uff.br/?q=pro-reitoria-de-administracao-contratos-vigentes-ug-150182>.

78. Já a Fiocruz destacou que a Cogead estaria providenciando, juntamente com a Cogetic, um repositório único para armazenar os contratos administrativos de todas as suas unidades de maneira centralizada. O MS ao não localizar em seu sítio eletrônico a publicação do inteiro teor dos contratos administrativos, entendeu pela necessidade de interação das áreas SLOG/SE/MS, SAA/SE/MS e ACOM/GM/MS para buscar o atendimento do quesito.

79. A Funasa informou a necessidade de se implementar melhorias no sistema para possibilitar a disponibilização das informações e inserção dos demais documentos pertinentes a cada processo de contratação, destacou ainda que iniciou a implantação de um sistema de gerenciamento do processo de contratação e de contratos, de responsabilidade da CGLOG, e que após sua implantação e alimentação, a CGMTI providenciará a inclusão das informações no sítio da Funasa, por meio da integração com o sistema.

80. Enquanto o MTPA divulgou que, em breve, no sítio eletrônico do Ministério (www.transportes.gov.br), na árvore 'Acesso à Informação', dentro de 'Licitações e Contratos' será incluído um novo item para acessar a listagem disponibilizada.

81. Destacam-se ainda as respostas emitidas pelo IRD, pelo CRCN-CO e pelo CRCN-NE, unidades administrativas da CNEN. Ao indicar um endereço eletrônico de sua intranet, como local de publicação dos contratos, o IRD evidenciou que seus contratos não estariam sendo disponibilizados ao público externo por meio da Internet, ao informar que publica seus contratos no Siasg, o CRCN-CO demonstrou que o usuário externo, o cidadão comum não tem acesso a esses contratos, tendo em vista se tratar de sistema com acesso restrito a usuários previamente cadastrados.

82. Quanto ao CRCN-NE, ao informar que, mesmo tendo entendimento diferente da obrigação decorrente do artigo 8º, parágrafo 1º, inciso IV, da LAI, passarão a publicar os contratos integralmente em sua página eletrônica, por concordar que se trata de uma boa prática de transparência, demonstrou a relevância que essa fiscalização tem para o alcance de uma transparência efetiva em relação aos contratos e seus aditivos.

83. A resposta da UFMG corrobora parcialmente com o constatado nesta fiscalização ao se acessar o site oficial do órgão, pois verifica-se que a Administração ainda não vinha divulgando em sua página o inteiro teor dos contratos, seus anexos e aditivos e que algumas informações acerca dos contratos vinham sendo disponibilizadas para consulta por meio do link que direciona para 'Páginas da Transparência'^{vii}, o que procede em relação aos contratos elaborados e gerenciados pelo Departamento de Apoio Administrativo, tendo em vista que a UFMG não apresentou posicionamento acerca da publicação dos contratos de sua responsabilidade.

84. No entanto, em relação ao Departamento de Logística de Suprimentos e de Serviços Operacionais, a UFMG informou que os contratos de sua responsabilidade estariam publicados no site do próprio do departamento, ao qual tem-se acesso por meio do endereço www.ufmg.br/dlo/.

85. Ao se acessar o link informado, observa-se que realmente consta o inteiro teor dos contratos vigentes, no entanto, os aditivos e apostilamentos não estão disponíveis na página. Além disso, o link desse departamento não é de fácil acesso partindo da página inicial do site, não sendo intuitivo para o usuário que não conhece a estrutura de uma universidade, pois a relação entre contratos administrativos e um 'departamento de logística' que está vinculado a Pró-Reitoria Administrativa não é de fácil associação.

86. A mesma dificuldade de acesso encontrada ao se visitar a página da UFMG verificou-se durante a busca pelos contratos no site da UFF, pois partindo da página inicial da Universidade (<http://www.uff.br/>), primeiramente tem-se de acessar o link 'WebSites' (<http://www.uff.br/?q=websites-da-uff>), relativo à guia 'Sobre a UFF'. Nessa página, deveria ser

escolhido ter acesso ao link da 'Pró-Reitoria de Administração' (<http://www.uff.br/?q=grupo/administracao>) para a partir daí se ter acesso ao link 'Contratos' (<http://www.uff.br/?q=pro-reitoria-de-administracao-contratos-vigentes-ug-150182>).

87. Dessa forma, percebe-se que o caminho de acesso ao link não é de fácil entendimento para quem tem acesso pela primeira vez ao site da UFF, pois a relação entre a Pró-Reitoria e a disponibilização de contratos não é uma associação fácil de ser realizada pelo usuário que desconhece ou não está familiarizado com a estrutura de uma universidade, o que dificulta o acesso a esses arquivos, apesar da disponibilização deles no site da instituição. Assim, nesse caso, torna-se imprescindível, para o alcance da transparência de maneira efetiva, que os contratos sejam disponibilizados no site de modo a permitir um fácil acesso dos documentos, partindo-se da página inicial da UFF.

88. Quanto ao Dnit, ele salientou que o posicionamento que vem adotando estaria de acordo com as orientações do Guia de Publicação Ativa nos Sítios Eletrônicos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo Federal da Secretaria Especial de Comunicação Social da Presidência da República, pois segundo esse guia o órgão que possui 'Página da Transparência' atualizada poderia disponibilizar link remetendo para a área de licitação e contrato de sua respectiva Página de Transparência.

89. Ao se analisar esse guia, observa-se que ele tem por objetivo orientar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal sobre a publicação das informações previstas na LAI, pois conforme já destacado neste relatório e também citado nesse guia, a LAI estabelece que as informações de interesse coletivo ou geral devem ser divulgadas de ofício pelos órgãos públicos, espontânea e proativamente, independentemente de solicitação.

90. Além disso, o guia destaca que traz diretrizes para disponibilização de **conteúdo mínimo** obrigatório exigido pelo artigo 8º da LAI e pelo artigo 7º do Decreto 7.724/2012, que regulamenta a LAI, no entanto, o próprio decreto, em seu § 7º do artigo evidencia que: '[...]§ 7º A divulgação das informações previstas no § 3º não exclui outras hipóteses de publicação e divulgação de informações previstas na legislação; [...]'

91. Dessa forma, percebe-se que ao tratar de conteúdo mínimo de atendimento do artigo 8º da LAI, esse guia promove o atendimento do dispositivo de modo estrito, no entanto, o atendimento estrito não é capaz de promover o alcance efetivo da transparência ativa, sendo capaz apenas de promover o início de uma mudança de postura da Administração Pública que não está acostumada a prestar informações de modo espontâneo e sim, mediante solicitação.

92. Além disso, o fato de o guia estabelecer condições mínimas não impede a Administração de ir além e dar mais um passo em direção a busca por mais transparência pública, adotando uma interpretação mais ampla de dispositivos que foram elaborados em 2011/2012 e que hoje encontram-se um pouco defasados e já não são capazes de contribuir, se entendidos de modo estrito, com a evolução da transparência no setor público.

93. Em relação ao Finep, embora tenha afirmado que se têm acesso aos contratos por meio do link <http://www.finep.gov.br/licitacoes-e-contratos>, o link informado dá acesso aos editais da licitação e ao extrato de sua publicação no DOU, o que corrobora com o constatado nesta fiscalização ao se acessar o site oficial do órgão, ou seja, que a Administração ainda não vem divulgando em sua página o inteiro teor dos contratos, seus anexos e aditivos.

94. Além disso, confirmando o constatado em acesso ao site do órgão por esta equipe, conforme destacado pelo órgão, uma lista de contratos administrativos vigentes pode ser acessada por meio do link 'Contratos' (<http://www.finep.gov.br/menulicitcontr>), em formato não aberto, não estando disponível o inteiro teor dos documentos.

Proposta de encaminhamento

95. Tendo em vista as informações apresentadas, será proposto:

95.1. *determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, à Comissão Nacional de Energia Nuclear, à Universidade Federal Fluminense, à Fundação Oswaldo Cruz, à Financiadora de Estudos e Projetos, ao Ministério da Saúde, à Fundação Nacional de Saúde e à Universidade Federal de Minas Gerais, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 2º, I, da Resolução TCU 265/2014 que adote, no prazo de noventa dias, providências para publicação do inteiro teor da integralidade de seus contratos administrativos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos, em seu sítio oficial na Internet, em atendimento ao art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011, adotando preferencialmente formato aberto em obediência ao art. 8º, §3º, III, do mesmo diploma legal e, caso não seja (e.g. pdf), permita a pesquisa de texto pela utilização de tecnologia de reconhecimento de caracteres (OCR);*

95.2. *recomendar à Universidade Federal Fluminense e à Universidade Federal de Minas Gerais, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de reestruturar, ao proceder à disponibilização dos contratos administrativos em seu sítio eletrônico oficial, a disposição dos instrumentos citados dentro do site, de modo a promover uma melhoria ao acesso desse conteúdo à sociedade, a exemplo de disponibilizar o acesso a partir da página principal de seu sítio ou da seção de transparência; e*

95.3. *recomendar ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que possibilite a inserção de arquivos com o inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos nas páginas de transparência dos órgãos, com o intuito de aprimorar a transparência ativa e em atendimento aos fins do art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011.*

5.1.2 *Não publicação do inteiro teor da totalidade dos contratos administrativos na página oficial da Internet*

Situação encontrada na UFRJ, na Anvisa, no Minc e no MCTIC

96. *Ao acessar a página oficial da UFRJ, o menu principal possui a aba ‘Acesso à Informação’ que disponibiliza acesso ao link ‘Licitações e Contratos’ (<https://ufrj.br/licitacoes-e-contratos-lai>), essa página possuía link ‘Contratos da UFRJ’ que direcionava para a página ‘Transparência Pública’^{viii}.*

97. *Além disso, a mesma página ‘Licitações e Contratos’ apresentava link que direcionava para a página da ‘Pró-Reitoria de Gestão e Governança’ (<https://www.pr6.ufrj.br/>).*

98. *A página da ‘Pró-Reitoria de Gestão e Governança’ dispõe de um link em seu menu denominado ‘Contratos’, o qual apresenta o acesso a contratos vigentes de responsabilidade da Pró-Reitoria de Gestão e Governança’ desde 2011 (<https://www.pr6.ufrj.br/index.php/contratos/contratos-vigentes>) e de contratos encerrados desde 2010 (<https://www.pr6.ufrj.br/index.php/contratos/contratos-encerrados>).*

99. *Em relação à Anvisa, o acesso a página oficial da agência indicou que o menu denominando ‘Acesso à Informação’ possui link ‘Licitações e Contratos’ (<http://portal.anvisa.gov.br/licitacoes-contratos>) que direcionava para página que dá acesso a contratos assinados pela Anvisa em 2007 e de 2009 até 2017.*

100. *Quanto ao Minc, na página oficial do órgão (<http://www.cultura.gov.br/>), havia link para página ‘Acesso à Informação’ (<http://www.cultura.gov.br/acessoainformacao>) que disponibilizava acesso ao link ‘Contratos’ (<http://www.cultura.gov.br/contratos>). Essa página possuía link ‘Consulta de Contratos Administrativos’ que direcionava para link (http://contratos.cultura.gov.br/Contrato_Admin.htm) que disponibilizava o acesso a contratos, termos de compromisso, termos de cooperação técnica e atas de registro de preços vigentes e*

vencidas. Além disso, a mesma página 'Acesso à Informação' apresentava link que direcionava para a página 'Páginas da Transparência' ^{ix}.

101. Em relação ao MCTIC, ao se acessar sua página oficial à época (<http://www.mcti.gov.br>), a página inicial possuía link para página 'Licitações e Contratos' (<http://www.mcti.gov.br/licitacoes-e-contratos>) que disponibilizava acesso a dois links, um dava acesso a alguns contratos do órgão (<http://www.mcti.gov.br/contratos>) e o outro direcionava para a página antiga do órgão (<http://www.mcti.gov.br/index.php/content/view/329607.html>), a qual dava acesso aos contratos antigos do órgão.

102. Ao se acessar os links que direcionariam para os contratos, verificou-se que tanto a UFRJ quanto a Anvisa, o MCTIC e o Minc vinham disponibilizando o inteiro teor de seus contratos administrativos e aditivos, enquanto que o Minc disponibilizava também as portarias de designação dos responsáveis por acompanhar e fiscalizar os contratos, no entanto, pela disposição da numeração dos contratos disponíveis, não havia como afirmar se a totalidade dos contratos assinados pelas entidades durante os períodos informados haviam sido publicados por essas organizações. Além disso, em relação ao MCTIC, os contratos referentes ao ano de 2017 ainda não estavam disponíveis.

103. Após esses acessos, a equipe entrou em contato com as instituições de modo a verificar a situação encontrada. Dessa forma, foram encaminhados ofícios de comunicações, aos quais as organizações responderam por meio dos ofícios constantes do Anexo V - Ofícios de Comunicação e Respostas das empresas que publicavam contratos em seus sítios oficiais. Em atendimento ao questionamento acerca da não publicação da integralidade dos contratos administrativos e seus aditivos, em seus sítios oficiais, as instituições se manifestaram conforme a seguir.

Situação encontrada na UFRJ

104. A UFRJ salientou, preliminarmente, que possui orçamento descentralizado, incluindo receitas próprias e recursos da União, e que cada uma das 59 unidades gestoras recebem seus recursos diretamente, de modo a executar suas despesas com maior eficiência e celeridade, razão pela qual cada umas dessas unidades teria a responsabilidade de divulgar suas contratações.

105. Dessa forma, em relação ao questionamento acerca de eventuais omissões sobre o teor de todos os contratos administrativos, informou que, no âmbito da Pró-Reitoria de Gestão e Governança, o referido conteúdo se encontrava disponibilizado no sítio eletrônico da Pró-Reitoria (www.pr6.ufrj.br) disposto em duas áreas específicas: 'contratos vigentes' e 'contratos encerrados' e enfatizou que talvez essa disposição poderia ter ensejado a percepção de ausência de algum contrato, em decorrência da descontinuidade numérica em uma lista ou em outra. No entanto, reafirmou que, no conjunto das duas áreas, consta a integralidade dos contratos celebrados pela Pró-Reitoria de Gestão e Governança.

106. Entretanto, em relação as demais unidades gestoras não se manifestou acerca da disponibilização de todos os contratos administrativos, em razão de necessitar de mais tempo para verificar, dessa forma, não é possível assegurar que essas unidades vêm disponibilizando em suas páginas oficiais esses contratos.

Situação encontrada na Anvisa

107. Primeiramente, a Anvisa informou que segundo as atribuições das áreas, previstas no seu Regimento Interno, os contratos administrativos relativos à sede seriam gerenciados pela Gerência de Gestão de Contratos e Parcerias (Gecop) e que os contratos administrativos relativos às Coordenações de Vigilância Sanitária de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados nos estados (CVPAF) seriam de responsabilidade das respectivas coordenações, sob a supervisão da Gerência de Infraestrutura Administrativa de Portos, Aeroportos, Fronteiras e Recintos Alfandegados (Geinf).

108. *Em atendimento ao questionamento acerca da não publicação dos contratos em seu sítio oficial, sobre os contratos da sede da Anvisa, a Gecop destacou que, após monitoramento da Controladoria-Geral da União, em agosto de 2015, a Agência se comprometeu a disponibilizar no sítio eletrônico à época, todos os seus contratos vigentes. Inicialmente, inseriu apenas uma relação em planilha do Excel, com todas as informações de cada contrato, em razão da estrutura do então sítio eletrônico.*

109. *No entanto, destacou ainda que após inauguração de nova página oficial, no dia 30/5/2016, que utiliza a plataforma Liferay Enterprise Edition, passou a ser possível a inserção dos contratos digitalizados. Em virtude do alto volume de contratos firmados pela Anvisa já encerrados, optou-se, à época, por inserir apenas os contratos vigentes naquele momento. No entanto, hoje, todos os instrumentos contratuais, assim como, aditivos e apostilamentos, pactuados pela sede são inseridos no portal.*

110. *Quanto aos contratos gerenciados pelas CVPAF, foi informado pela Geinf, que no momento apenas os contratos centralizados (geridos pela Gecop) estariam disponíveis no sítio da Anvisa e os demais estariam disponíveis apenas fisicamente nos estados. Além disso, salientou-se que o processo de digitalização desses processos tem como barreira a indisponibilidade atual de scanners adequados na maioria das localidades. Adicionalmente, destacou-se que há previsão de que dezenove scanners sejam adquiridos para os estados realizarem a digitalização de seus processos, em razão da implantação do sistema SEI.*

Situação encontrada no Minc

111. *O MinC informou que até o final de 2016, as informações relativas aos contratos eram publicadas normalmente. Entretanto, em 2017, a ferramenta que permite a divulgação tempestiva das informações restou prejudicada.*

112. *Segundo constante do ofício, conforme documento SEI 0332000, foi solicitado junto à Coordenação-Geral de Infraestrutura Tecnológica (CGTEC) a manutenção e saneamento das configurações de rede de pasta denominada Tiro, que permitiria a vinculação dos contratos na Internet, no entanto, apenas em junho de 2017, o problema foi solucionado e os contratos voltaram a ser divulgados.*

Situação encontrada no MCTIC

113. *O MCTIC destacou que era prática do Ministério das Comunicações a publicação de todos os contratos e termos aditivos celebrados, até o mês de dezembro de 2016, quando foi interrompido em razão da fusão das equipes, da subordinação aos processos do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e da extinção do Portal das Comunicações.*

114. *O conteúdo já produzido não foi removido e pode ser acessado por meio do endereço eletrônico http://www2.mcti.gov.br/index.php/centros-de-recondicionamento-de-computadores-crcs/documentos/cat_view/17-editais-e-avisos. Segundo informado, após a assinatura e publicação do ajuste, a Divisão de Administração de Contratos (DIACO) encaminhava a cópia digitalizada e assinada ao Serviço de Arquivo e Biblioteca (SEARB), que com o recebimento estava incumbida de publicar no Portal do Ministério das Comunicações.*

115. *No entanto, após a fusão e subordinação aos processos do MCTIC, a partir de janeiro de 2016, iniciou-se a tentativa de disponibilizar os contratos de 2010 a 2016 no novo portal, porém seriam necessárias modificações no sistema para comportar a disponibilização dos contratos, por essa razão, optou-se por utilizar, temporariamente, o sistema de arquivo do Sistema de Gerenciamento de Conteúdo (CMS) do Liferay, para hospedagem dos arquivos em 'PÁGINA INICIAL >> CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES >> SOBRE >> LICITAÇÕES E CONTRATOS >> CONTRATOS' ou com acesso pelo endereço <http://www.mcti.gov.br/contratos>.*

116. Posteriormente, a adoção da citada solução, descobriu-se falha no CMS que estava impedindo o acesso do usuário às páginas seguintes de resultado dos contratos, mesmo estando os contratos disponíveis na plataforma. Apesar da solicitação de correção, não se obteve êxito. Nesse contexto, de forma paliativa, decidiu-se hospedar os arquivos PDF dos contratos e termos aditivos no servidor FTP do MCTIC (<ftp://ftp.mct.gov.br/Unidades/SEXEC/DAD/CGRL/COLCC/DILIC/CONTRATOS/>) para que, quando solicitado, fosse encaminhado o endereço eletrônico para acesso do interessado.

Causas da ocorrência do achado

- a) alteração de estrutura interna e externa dos órgãos e entidades;
- b) alteração dos ocupantes dos cargos de gestão;
- c) reestruturação da página oficial do órgão ou entidade; e
- d) necessidade de ajustes e divisão de responsabilidades entre áreas internas.

Efeitos/Consequências do achado

- a) transparência e accountability parciais das aquisições e despesas públicas;
- b) transparência parcial na realização de aditivos contratuais, os quais podem alterar o objeto licitado, prazo e valores envolvidos;
- c) risco de inviabilizar a utilização de informação contida nos contratos e seus aditivos em momento oportuno, em razão da indisponibilidade do inteiro teor desses contratos, seus anexos e aditivos em um meio de acesso geral, fácil e rápido como a Internet; e
- d) risco de inviabilização do controle social ante a ausência da publicação do inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos.

Crítérios

- a) Lei 12.527/2011, art. 8º, § 1º, inciso IV e § 2º.
- b) Decreto 7.724/2012, art. 7º, § 1º e § 3º, inciso V; e
- c) Acórdão 3.011/2017-TCU-2ª Câmara (relator Ministro José Múcio Monteiro), itens e 1.7 e 1.7.2.

Conclusão

117. A resposta da UFRJ demonstra que, em relação aos contratos de responsabilidade da Pró-Reitoria de Gestão e Governança', a integralidade dos contratos e aditivos é composta pelo conjunto dos contratos vigentes e dos contratos encerrados, portanto, a divulgação da totalidade dos contratos e aditivos de responsabilidade dessa área em seu sítio oficial já estaria ocorrendo, no entanto, em relação às suas demais unidades, não é possível garantir essa publicação, tendo em vista que a UFRJ destacou ser necessário mais tempo para promover essa verificação junto a suas unidades, tempo esse que demonstrou ser inviável em razão do prazo para término desta fiscalização. Dessa forma, não é possível assegurar que as demais unidades administrativas da UFRJ vêm disponibilizando em suas páginas oficiais seus contratos administrativos.

118. Em relação à Anvisa, ao Minc e ao MCTIC, suas respostas corroboram com o constatado nesta fiscalização ao se acessar o site oficial das instituições, pois neste acesso verificou-se que a Administração ainda não vinha divulgando em sua página, a totalidade dos contratos e aditivos elaborados por ela e no caso específico do Minc constatou-se a existência de duas páginas que dariam acesso aos seus contratos administrativos (<http://www.mcti.gov.br/contratos> e <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/329607.html>).

119. A Anvisa destacou ainda, em sua resposta que, apenas os contratos da sede, de responsabilidade da Gecop, estariam publicados em seu site oficial na integralidade. Já o Minc relatou que apenas em junho de 2017, o problema com a ferramenta que permitia a divulgação tempestiva dos contratos foi solucionado e os contratos voltaram a ser divulgados, enquanto que o

MCTIC informou que até dezembro de 2016, antes da fusão do Ministério das Comunicações com o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, os contratos administrativos vinham sendo publicados no Portal das Comunicações, e que, no entanto, após a fusão descobriu-se falha no novo portal, que vem impedindo o acesso do usuário às páginas seguintes de resultado de contratos, mesmo estando os contratos disponíveis na plataforma.

Proposta de encaminhamento

120. Tendo em vista as informações apresentadas, será proposto determinar à Universidade Federal do Rio de Janeiro, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Ministério da Cultura e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 2º, I, da Resolução TCU 265/2014 que adote, no prazo de noventa dias, providências para publicação do inteiro teor da integralidade de seus contratos administrativos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos, inclusive de suas unidades administrativas que ainda não vêm publicando os instrumentos citados, em seu sítio oficial na Internet, em atendimento ao art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011, adotando preferencialmente formato aberto em obediência ao art. 8º, §3º, III, do mesmo diploma legal e, caso não seja (e.g. pdf), permita a pesquisa de texto pela utilização de tecnologia de reconhecimento de caracteres (OCR).

5.2 Divulgação dos contratos administrativos em formato não aberto

5.2.1 Situação encontrada no MCTIC, na UFRJ, na Anvisa e no Minc

121. Ao se acessar o link (<http://www.mcti.gov.br/contratos>) do site oficial do MCTIC e (<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/329607.html>) do site antigo do Ministério das Comunicações, os links (<https://www.pr6.ufrj.br/index.php/contratos/contratos-vigentes>) e (<https://www.pr6.ufrj.br/index.php/contratos/contratos-encerrados>) do site oficial da UFRJ e o link (<http://portal.anvisa.gov.br/licitacoes-contratos>) do site oficial da Anvisa, que direcionam para os contratos disponibilizados, verificou-se que os contratos e aditivos disponibilizados pelo MCTIC, pela UFRJ e pela Anvisa foram digitalizados no formato de imagem, não permitindo, portanto, a cópia de texto para sua utilização posterior nem pesquisa textual, situação que não atende ao padrão de dados abertos.

122. Em relação ao Minc, ao se acessar o link http://contratos.cultura.gov.br/Contrato_Admin.htm do seu site oficial, que disponibilizava o acesso a contratos, termos de compromisso, termos de cooperação técnica e atas de registro de preços vigentes e vencidas, verificou-se que, embora alguns contratos mais recentes tenham sido disponibilizados em formato aberto, seus contratos e aditivos mais antigos foram digitalizados no formato de imagem.

123. Após esses acessos, a equipe entrou em contato com as instituições de modo a verificar a situação encontrada. Dessa forma, foram encaminhados ofícios de comunicações, aos quais as organizações responderam por meio dos ofícios constantes do Anexo V - Ofícios de Comunicação e Respostas das empresas que publicavam contratos em seus sítios oficiais. Em atendimento ao questionamento acerca da digitalização dos documentos em formato de imagem, situação que não atenderia ao padrão de dados abertos, por não possibilitar a interação com o texto, as instituições se manifestaram conforme a seguir:

5.2.2 Situação encontrada na UFRJ

124. A UFRJ destacou que, desde o recebimento do ofício deste órgão, estaria providenciando a adequação para que os conteúdos publicados permitissem cópia e pesquisa de texto com a gradual substituição, no sítio eletrônico, dos arquivos anteriores pelo novo padrão, bem como a disponibilização dos futuros documentos já ajustados ao formato requisitado.

5.2.3 Situação encontrada na Anvisa

125. A Anvisa destacou que, considerando os normativos vigentes acerca do padrão de dados abertos e publicação de informações na Internet, publicou seu primeiro Plano de Dados Abertos, com vigência para o período de 2016 e 2017, diante do qual aplicou critérios de priorização e elegeu para iniciar o processo de abertura o conjunto de dados relacionados a: recebimento e cadastro de documentos, licença de importação em portos, aeroportos, fronteiras e recintos alfandegários, painel de execução orçamentária e lista de preços de medicamentos.

126. Além disso, de acordo com a Coordenação de Projetos de Governança de TI (CGOTI), os scanners utilizados pelas áreas da Anvisa não possuem a tecnologia de reconhecimento de texto, já que esse aspecto não foi requisitado na contratação realizada por meio do Pregão Eletrônico 17/2015. No entanto, com o intuito de atender aos padrões de dados abertos, no dia 29/6/2017, foi assinado o Contrato administrativo 21/2017, que visa o fornecimento de serviço de impressão na modalidade de outsourcing. Como o contrato exige o fornecimento de equipamentos com capacidade de digitalização e reconhecimento ótico de texto (OCR), a Agência poderá promover a melhoria do processo de digitalização de documentos, de modo a deixá-los aderentes aos padrões de dados abertos.

127. A Anvisa também informou que no processo de digitalização de documentos promovido pela Gerência de Gestão Documental e Memória Corporativa (GEDOC), no âmbito do Gerenciamento Eletrônico de Documento (GED), é utilizado um software de OCR, que faz parte de um pacote de serviços e sistemas adquiridos pela em 2009 no contrato e que, em razão da alta demanda, é utilizado apenas para atender a esse projeto GED.

128. Para finalizar, destacou mensagem da Assessoria de Comunicação (ASCOM) que esclareceu que somente os documentos e mídias publicados juntos com os 'conteúdos do portal' não estão em formato não-proprietário e sua maioria estão em formato fechado, entretanto, os demais conteúdos publicados no portal já estão em formato HTML.

5.2.4 Situação encontrada no Minc

129. O Minc informou que não havia uma padronização por parte da área responsável quanto ao formato dos documentos divulgados, no entanto, ressaltou que a partir da presente data passaria a divulgar os dados no formato OCR, com reconhecimento ótico dos caracteres, de modo a ampliar o acesso à informação, por meio da instituição de uma força tarefa visando à substituição dos outros formatos divulgados nos últimos dois anos para OCR.

5.2.5 Situação encontrada no MCTIC

130. O MCTIC ressaltou que até julho de 2016, os processos do Ministério ainda se encontravam em meio físico, além de a digitalizadora não possuir software de reconhecimento ótico de caracteres – OCR.

131. Entretanto, salientou que desde a contratação da 'Associação de Centro de Treinamento de Educação Física Especial' (Cetefe), por meio do Contrato 02.0008.00/2016, da implementação do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), e da subsequente instalação de servidor com software capaz de realizar OCR, iniciou-se a digitalização de documentos com tal tecnologia.

132. O MCTIC também destacou que atualmente orienta seus servidores e empregados a darem preferência ao editor SEI, por meio de tópico constante do 'Manual do Usuário SEI', além de recomendar que os trâmites de documentos ocorram via Sistema.

5.2.6 Causas da ocorrência do achado

- a) Indisponibilidade de equipamentos que permitissem o reconhecimento ótico de caracteres (OCR);
- b) priorização de outras áreas em decorrência de equipamentos em quantidade insuficiente;

- c) não uso de softwares com funcionalidade OCR, nos casos em que o equipamento de digitalização não possui essa funcionalidade; e
- d) falta de padronização interna.

5.2.7 Efeitos/Consequências do achado

- a) Risco de impossibilitar o uso da informação constante dos contratos administrativos divulgados, em razão da publicação dos documentos em formato que não atende ao padrão de dados abertos.

5.2.8 Critérios

- a) Lei 12.527/2011, art. 8º, § 3º, inciso III; e
- b) Acórdão 2.569/2014-Plenário-TCU (relatoria do Ministro Benjamin Zymler), item 61 do Relatório do Relator.

5.2.9 Conclusão relativa à UFRJ, à Anvisa, ao Minc e ao MCTIC

133. As respostas da UFRJ, da Anvisa e do MCTIC corroboram com o constatado nesta fiscalização ao se acessar o site oficial do órgão, pois neste acesso verificou-se que os contratos divulgados foram digitalizados em formato de imagem e, portanto, não atenderiam ao padrão de dados abertos, por não possibilitar a interação com o texto, destoando do relatado no item 4 deste relatório. Em relação ao Minc constatou-se, conforme evidenciado pela equipe desta fiscalização, que parte dos contratos divulgados foi digitalizada em formato de imagem.

134. Ao confirmar tal situação, o Minc destacou que promoverá uma força tarefa visando à substituição dos outros formatos divulgados nos últimos dois anos para OCR. Já o MCTIC ressaltou que desde a contratação da Cetefe, por meio do Contrato 02.0008.00/2016, da implementação do SEI, e da subsequente instalação de servidor com software capaz de realizar OCR, iniciou-se a digitalização de documentos com tal tecnologia.

5.2.10 Proposta de encaminhamento

135. Tendo em vista as informações apresentadas, será proposto determinar à Universidade Federal do Rio de Janeiro, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Ministério da Cultura e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU c/c art. 2º, I, da Resolução TCU 265/2014 que adote, no prazo de noventa dias, providências para publicação do inteiro teor da integralidade de seus contratos administrativos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos, inclusive de suas unidades administrativas que ainda não vêm publicando os instrumentos citados, em seu sítio oficial na Internet, em atendimento ao art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011, adotando preferencialmente formato aberto em obediência ao art. 8º, §3º, III, do mesmo diploma legal e, caso não seja (e.g. pdf), permita a pesquisa de texto pela utilização de tecnologia de reconhecimento de caracteres (OCR).

6. BOAS PRÁTICAS IDENTIFICADAS

136. Um dos motivadores da realização desta fiscalização foi a percepção de que a maioria das organizações públicas não publica o inteiro teor de seus contratos administrativos, fruto da dificuldade em obter esses contratos em fiscalizações. Nesse sentido, havia expectativa baixa acerca da detecção de boas práticas.

137. Nesse sentido, destaca-se o atual estágio da Pró-Reitoria de Gestão e Governança da UFRJ, da sede da Anvisa, do MinC e do MCTIC, por estarem um passo à frente das demais instituições em busca da transparência ativa.

7. CONCLUSÃO

138. O presente acompanhamento teve por objetivo acompanhar a publicação de contratos administrativos pela Administração Pública Federal de modo a aferir o cumprimento do art. 8º, §

1º, IV, da Lei 12.527/2011 pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio de consulta às páginas oficiais da Internet de quinze órgãos e entidades públicas federais.

139. A fiscalização se restringiu aos órgãos e entidades do Poder Executivo, excluídas as estatais. Como critério de seleção, optou-se por selecionar organizações das funções de governo que apresentaram destaques negativos em termos de governança de TI, apurados por meio do Levantamento de Governança de TI de 2016 (Acórdão 882/2017-TCU-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer Costa), em aspectos de 'liderança da alta administração para a governança de TI', 'capacidade abaixo da média geral em gestão de processos em TI' e 'aspectos relativos à prestação de serviços públicos digitais', a saber: 'Ciência e Tecnologia', 'Cultura', 'Educação', 'Saúde' e 'Transporte'. (parágrafos 13 e 14)

140. Foram escolhidas as seguintes instituições: MS, Dnit, MTPA, Funasa, UFRJ, Fiocruz, MCTIC, UFMG, UFF, CNPq, Finep, CNEN, Anvisa, Minc e ANTT. (parágrafo 17)

141. Em relação aos resultados da presente fiscalização, constatou-se que apenas a UFRJ, a Anvisa, o Minc e o MCTIC estavam divulgando o inteiro teor dos contratos administrativos, anexos e aditivos, ou seja, aproximadamente 74% das instituições consultadas não disponibilizavam esses contratos em sua página oficial. Dos quatro órgãos que estavam publicando seus contratos, identificou-se que havia possibilidade de não estarem disponibilizando a totalidade dos contratos administrativos elaborados por eles e que grande parte dos documentos foram disponibilizados em formato de imagem, formato que não permite a interação com a informação contida no documento, não atendendo ao padrão de dados abertos. (parágrafo 19)

142. Dentre eles, constatou-se que o MCTIC e o Minc vinham divulgando todos os seus contratos até 2016, entretanto, em razão de reestruturação do MCTIC, que foi anexado a outro Ministério, e em razão de problema com a ferramenta utilizada pelo Minc para publicar seus contratos em sua página da Internet, ambos interromperam essa divulgação. (parágrafos 111 e 113) Em relação à UFRJ, observou-se que sua Pró-Reitoria de Administração disponibilizara a totalidade de seus contratos em seu sítio oficial, no entanto, não se pode afirmar que todas as outras 57 unidades administrativas também estão procedendo da mesma maneira. (parágrafos 105 e 106) Já em relação à Anvisa, constatou-se que apenas a sede vem procedendo a publicação de todos os seus contratos administrativos (as demais unidades ainda vão iniciar essa publicação) (parágrafos 109 e 110).

143. No que tange à divulgação dos documentos em formato de imagem, identificou-se que as quatro instituições estavam publicando seus contratos administrativos em formato imagem, no entanto, ao se depararem com esse problema por meio da presente fiscalização, já se prontificaram a iniciar o ajuste dos documentos inseridos ao formato adequado, seguindo o disposto no item 4 deste relatório. (parágrafos 133 e 134)

144. Inclusive, em relação às onze instituições que não estavam divulgando seus contratos em seus sítios eletrônicos oficiais, três delas (o CNPQ, a UFF e o MS), em razão do recebimento do ofício de comunicação da fiscalização, já começaram a publicar os contratos em sua página oficial, outras cinco (a ANTT, o MTPA, a CNEN, a Fiocruz e a Funasa) informaram que vão providenciar a inserção dos contratos em momento oportuno.

145. A UFMG já publica boa parte de seus contratos administrativos, enquanto somente duas, o Dnit e o CRCN-NE, unidade administrativa da CNEN, se posicionaram informando que já atendem ao dispositivo da LAI, pois discordam do entendimento mais amplo que tem sido adotado em relação ao artigo 8º, § 1º, IV.

146. Dessa forma, observa-se que 81% daqueles que não estavam divulgando, ou já iniciaram esforços para começar a publicar ou estão providenciando ferramentas ou ajustando processos internos para iniciar a publicação de seus contratos administrativos. Essa alta taxa de retorno positivo evidencia que a divulgação de informações utilizando canais da Internet, nesse caso a disponibilização de contratos administrativos na página oficial do órgão ou entidade, é solução de

baixo custo e de fácil implementação em prol de maior transparência das despesas públicas e de reforçar a accountability da Administração Pública.

8. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

147. *Ante todo o exposto, propõe-se encaminhar os autos ao gabinete do Ministro Augusto Nardes, com as propostas a seguir:*

147.1. *determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, à Comissão Nacional de Energia Nuclear, à Universidade Federal Fluminense, à Fundação Oswaldo Cruz, à Financiadora de Estudos e Projetos, ao Ministério da Saúde, à Fundação Nacional de Saúde, à Universidade Federal de Minas Gerais, à Universidade Federal do Rio de Janeiro, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Ministério da Cultura e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, com fundamento no art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 2º, I, da Resolução TCU 265/2014 que adote, no prazo de noventa dias, providências para publicação do inteiro teor da integralidade de seus contratos administrativos, acompanhados dos respectivos anexos e aditivos, inclusive de suas unidades administrativas que ainda não vêm publicando os instrumentos citados, em seu sítio oficial na Internet, em atendimento ao art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011, adotando preferencialmente formato aberto em obediência ao art. 8º, §3º, III, do mesmo diploma legal e, caso não seja (e.g. pdf), permita a pesquisa de texto pela utilização de tecnologia de reconhecimento de caracteres (OCR);*

147.2. *recomendar à Universidade Federal Fluminense e à Universidade Federal de Minas Gerais, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de reestruturar, ao proceder à disponibilização dos contratos administrativos em seu sítio eletrônico oficial, a disposição dos instrumentos citados dentro do site, de modo a promover uma melhoria ao acesso desse conteúdo à sociedade, a exemplo de disponibilizar o acesso a partir da página principal de seu sítio ou da seção de transparência;*

147.3. *recomendar ao Ministério da Transparência e à Controladoria-Geral da União, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que possibilite a inserção de arquivos com o inteiro teor dos contratos administrativos, seus anexos e aditivos nas páginas de transparência dos órgãos, com o intuito de aprimorar a transparência ativa e em atendimento aos fins do art. 8º, §1º, IV, da Lei 12.527/2011;*

147.4. *encaminhar cópia do acórdão que vier a ser prolatado à Agência Nacional de Transportes Terrestres, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, à Comissão Nacional de Energia Nuclear, à Universidade Federal Fluminense, à Fundação Oswaldo Cruz, à Financiadora de Estudos e Projetos, ao Ministério da Saúde, à Fundação Nacional de Saúde, à Universidade Federal de Minas Gerais, à Universidade Federal do Rio de Janeiro, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária, ao Ministério da Cultura e ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações comunicando que o inteiro teor dos acórdãos, incluindo os relatórios e os votos, poderão ser obtidos no dia seguinte ao de sua oficialização, por meio de consulta ao endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e*

147.5. *arquivar os presentes autos, com fulcro no art. 169, inciso V, do RI/TCU.*

ⁱ <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/itens-avaliados>

ⁱⁱ <https://softwarepublico.gov.br/social/sei>

ⁱⁱⁱ <https://www1.siop.planejamento.gov.br/acessopublico/>

^{iv} <http://www3.transparencia.gov.br/jsp/contratos/contratoTexto.jsf?consulta=3&consulta2=0&CodigoOrgao=39250>

^v <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/contratos/contratoTexto.jsf?consulta=3&consulta2=0&CodigoOrgao=20301>

^{vi} <http://www3.transparencia.gov.br/jsp/contratos/contratoPorUnidadeGestora.jsf>

^{vii} <http://www3.transparencia.gov.br/jsp/contratos/contratoBuscaAvancada.jsf?consulta2=6&camposDefault=true&CodigoOrgao=36211>

^{viii} <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/contratos/contratoTexto.jsf?consulta=3&consulta2=0&CodigoOrgao=26245>

^{ix} <http://www3.transparencia.gov.br/TransparenciaPublica/jsp/contratos/contratoTexto.jsf?consulta=3&consulta2=0&CodigoOrgao=26245>