



**CGU**

Controladoria-Geral da União

# RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Avaliação da plataforma de disponibilização dos Registros de Referência do Governo Federal (CONECTA GOV.BR)

Secretaria de Governo Digital

*Exercício 2025*

**Controladoria-Geral da União (CGU)**  
**Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)**

***RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO***

**Órgão: Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI)**

**Unidade Auditada: Secretaria de Governo Digital (SGD)**

**Município/UF: Brasília/DF**

**Relatório de Avaliação: 1569122**

## **Missão**

Promover a integridade e o enfrentamento da corrupção de modo que o governo federal possa entregar políticas e serviços públicos efetivos.

## **Avaliação**

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

# **QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?**

Foi realizada uma auditoria do tipo operacional sobre o programa do governo federal que tem como objetivo promover a interoperabilidade de dados entre os órgãos públicos, em especial entre os órgãos da própria Administração Pública Federal. O Programa Conecta GOV.BR é gerido pela Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Foram avaliados, em especial, os seguintes aspectos: i) se as APIs implementadas atendem às principais necessidades dos órgãos e viabilizam um compartilhamento de dados efetivo no âmbito da APF; ii) se as demandas de interoperabilidade relacionadas ao Conecta são priorizadas nos instrumentos de planejamento dos órgãos; e, iii) se há um modelo de sustentabilidade definido para suportar o crescimento do programa para atender aos entes subnacionais.

## **POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?**

Os órgãos da Administração Pública Federal (APF) produzem e custodiam uma grande variedade e um expressivo volume de dados. A interoperabilidade de dados entre os órgãos públicos é fundamental para planejar, executar e controlar políticas públicas. Em um ambiente amplo e complexo, inclusive sob o aspecto normativo, ter mecanismos de interoperabilidade de dados efetivos é um desafio que extrapola a perspectiva tecnológica, envolvendo relevantes questões de gestão e de governança intergovernamental.

## **QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?**

O Programa Conecta GOV.BR cobre somente uma reduzida parcela da necessidade de interoperabilidade dos órgãos da APF, carecendo ainda de um sistema de gestão e de controle compatível com o escopo da APF, de mecanismos efetivos de transparência e de incentivos para adesão. Verificou-se que a utilização das APIs está altamente concentrada em alguns poucos conjuntos de dados e mesmo a adoção dos Registros de Referência, que é obrigatória, ainda não é satisfatória. Destaca-se a necessidade de aprimorar a governança do programa, em especial quanto ao tratamento de solicitações de acesso a dados negadas e à resolução de eventuais divergências de entendimento entre os órgãos que possam vir a prejudicar a eficiência do programa. Constatou-se que a troca de dados com os demais entes públicos subnacionais está ainda em estágio embrionário. Foram recomendadas, à Secretaria de Governo Digital, medidas estruturantes para realinhar o escopo e aprimorar a gestão, a governança e a transparência do programa.

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APF	Administração Pública Federal
API	<i>Application Programming Interface</i> (Interface de Programação de Aplicações)
ATI	Analista em Tecnologia da Informação
CBC	Cadastro Base do Cidadão
CBD	Catálogo de Bases de Dados
CCGD	Comitê Central de Governança de Dados
CEP	Código de Endereçamento Postal
CGGOD	Coordenação-Geral de Governança de Dados
CGINT	Coordenação-Geral de Interoperabilidade
CGU	Controladoria-Geral da União
CMRI	Comissão Mista de Reavaliação de Informações
CND	Catálogo Nacional de Dados
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CPF	Cadastro de Pessoas Físicas
EFGD	Estratégia Federal de Governo Digital
IND	Infraestrutura Nacional de Dados
LAI	Lei de Acesso à Informação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PEI	Plano Estratégico Institucional
PETIC	Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação
PPA	Plano Plurianual
PTD	Plano de Transformação Digital
RR	Registro de Referência
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SFC	Secretaria Federal de Controle Interno

SGD	Secretaria de Governo Digital
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
VCGE	Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>RESULTADOS DOS EXAMES</b>	<b>12</b>
<b>1. A implementação efetiva de mecanismos para resolução de conflitos sobre compartilhamento de dados pode prevenir indefinições processuais, mitigar riscos de negativas indevidas e promover maior transparência, segurança jurídica e eficiência nas decisões de acesso a dados no âmbito da APF.</b>	<b>12</b>
<b>2. A adesão ao Conecta pode ser simplificada com a adoção de um sistema de gestão que contemple um escopo alinhado à amplitude das atribuições da SGD sobre o tema de interoperabilidade na Administração Pública Federal.</b>	<b>16</b>
<b>3. A transparência ativa sobre a gestão do Programa Conecta associada a mecanismos de incentivo são recursos que podem oferecer uma ação catalisadora para ampliação da interoperabilidade na Administração Pública Federal.</b>	<b>19</b>
<b>4. A publicação do catálogo de dados de cada órgão e a associação do Programa Conecta a ele são ações necessárias para potencializar, de forma recíproca, ambas iniciativas e a interoperabilidade de dados em geral.</b>	<b>20</b>
<b>5. Para que o Conecta amplie sua efetividade e fortaleça a interoperabilidade entre órgãos, é necessário estruturar critérios claros de priorização e adotar mecanismos de acompanhamento do uso das APIs, promovendo também a adoção qualificada dos Registros de Referência.</b>	<b>22</b>
<b>6. Alguns ajustes no site do Conecta e a rationalização de documentos exigidos para adesão podem melhorar a experiência dos usuários no processo de compartilhamento de dados.</b>	<b>29</b>
<b>7. Adoção mais articulada dos PTDs e PDTICs e aprimoramento do monitoramento institucional representam oportunidades para ampliar a adesão ao Conecta e fortalecer a execução das ações de interoperabilidade na administração pública.</b>	<b>30</b>
<b>8. A formalização e a transparência do planejamento da expansão do Conecta bem como a adoção de mecanismos de incentivo e de reconhecimento podem destravar a participação dos entes subnacionais e ampliar a capilaridade do programa.</b>	<b>38</b>
<b>9. O estabelecimento de um modelo de contratação de estatais para serviços de interoperabilidade e de um modelo de rateio que considere a possibilidade de contrapartidas financeiras e não financeiras pode equilibrar os benefícios obtidos pelas partes no ecossistema de interoperabilidade.</b>	<b>42</b>
<b>RECOMENDAÇÕES</b>	<b>45</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>47</b>

<b>ANEXOS</b>	<b>51</b>
---------------	-----------

<b>I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA</b>	<b>51</b>
---	-----------

# INTRODUÇÃO

*Por que avaliar a interoperabilidade de dados entre órgãos da Administração Pública Federal?*

A governança de dados constitui o conjunto de diretrizes, processos, normas e estruturas que asseguram o uso estratégico, seguro e eficiente dos dados ao longo de seu ciclo de vida. No setor público, sua implementação visa a garantir que os dados sejam tratados como ativos valiosos, capazes de apoiar a formulação de políticas públicas, a prestação de serviços de qualidade e a promoção da transparência. A adoção de uma governança de dados eficaz é condição essencial para a modernização do Estado e para o desenvolvimento de uma cultura institucional que valorize o uso sistemático de dados e análises confiáveis na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Entre os componentes fundamentais da governança de dados, destaca-se a interoperabilidade, que ocupa um papel estratégico nesse conjunto. Ela é definida como a capacidade de diferentes sistemas e organizações de compartilhar dados e informações de forma segura, padronizada e comprehensível. Em uma administração pública frequentemente marcada por desafios de integração entre sistemas e órgãos, a interoperabilidade contribui para melhorar a articulação entre políticas, sistemas e processos. Além disso, ao facilitar o intercâmbio estruturado de dados, permite que o cidadão acesse serviços públicos de forma mais simples, integrada e eficiente, sem necessidade de fornecer repetidamente as mesmas informações a diferentes órgãos. Dessa forma, a interoperabilidade reforça a coerência das informações disponíveis, fortalece a governança de dados e melhora a experiência do usuário na interação com o Estado.

O ecossistema de dados da administração pública brasileira é vasto e heterogêneo, composto por múltiplos órgãos e esferas de governo que produzem, armazenam e utilizam dados de maneira muitas vezes desarticulada. Nesse contexto, a interoperabilidade representa um vetor decisivo para a superação de silos informacionais e a construção de uma infraestrutura integrada de dados públicos. Ela contribui para a padronização de fluxos informacionais, a melhoria da qualidade dos dados e a redução de assimetrias entre órgãos, que se manifestam em diferentes níveis de maturidade tecnológica, capacidade técnica, acesso à informação e padronização de dados.

A Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD) 2024–2027<sup>1</sup>, formalizada pelo Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024, e estruturada pela Portaria SGD/MGI nº 6.618, de 25 de setembro de 2024, estabelece as bases para a transformação digital da administração pública federal. A EFGD tem como propósito aprimorar a governança digital e promover a eficiência na prestação de serviços públicos, consolidando avanços anteriores e incorporando valores como inclusão, sustentabilidade e respeito aos direitos humanos.

Organizada em seis princípios fundamentais, 16 objetivos estratégicos e 93 iniciativas, a EFGD enfatiza, entre outros pontos, a integração entre sistemas, o uso responsável de dados e a interoperabilidade como condição para uma atuação governamental coordenada. Nesse sentido, a interoperabilidade de dados está diretamente vinculada aos princípios de um

---

<sup>1</sup> <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/EFGD> (acessado em 07.07.2025)

"Governo Integrado e Colaborativo" e de um "Governo Inteligente e Inovador", que orientam ações voltadas ao compartilhamento estruturado de informações entre os entes da federação, à eficiência administrativa e à geração de valor público centrado no cidadão.

O Programa Conecta GOV.BR<sup>2</sup> (doravante denominado apenas Conecta) está alinhado a esse esforço estratégico e representa a principal iniciativa da administração pública federal voltada à viabilização da interoperabilidade de dados entre órgãos e entidades governamentais. Trata-se de uma ação conduzida pela Secretaria de Governo Digital (SGD), voltada aos órgãos e entidades do poder público. Seu objetivo é permitir a troca automática e segura de informações entre os sistemas públicos, de forma que o cidadão não precise reapresentar documentos ou dados já disponíveis ao Estado. Essa diretriz é respaldada legalmente pela Lei nº 13.726/2018 (Lei da Simplificação) e pela Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), que garantem ao cidadão o direito de não ser onerado com exigências de documentos já em posse do poder público.

Na prática, o Conecta contribui para que os sistemas governamentais conversem entre si, simplificando a prestação dos serviços públicos, reduzindo fraudes e aumentando a segurança e a eficiência administrativa. Com isso, elimina-se a necessidade de preenchimento de formulários, emissão de certidões e deslocamentos entre órgãos públicos para apresentação de comprovantes. Para o governo, isso significa a eliminação de verificações manuais, redução de erros e fraudes e um atendimento mais rápido e seguro, gerando economia de recursos públicos.

Segundo a página do Conecta, desde o início do programa e até maio de 2025, foi alcançada uma economia acumulada de R\$ 9,48 bilhões, com mais de 2 bilhões de transações realizadas na plataforma. Esses resultados são calculados com base na estimativa de tempo poupança por cidadãos e servidores públicos em tarefas eliminadas, monetizado a partir de dados de remuneração média e volume de atendimentos. A redução de fraudes e erros também é considerada no cálculo da economia.

O Conecta integra a Infraestrutura Nacional de Dados (IND), criada pelo Decreto nº 12.198/2024, com foco na interoperabilidade e no uso estratégico, seguro e padronizado de dados públicos. Além de concretizar os princípios da EFGD, o Conecta é peça-chave para políticas digitais mais integradas e centradas no cidadão. Embora o programa priorize o intercâmbio de dados entre órgãos e entidades federais, estados e municípios também podem participar.

Nesse contexto, os Registros de Referência<sup>3</sup> assumem um papel estratégico ao viabilizar, por meio do Conecta, a troca padronizada e automática de dados essenciais entre os sistemas públicos. Esses registros são conjuntos de dados oficiais, confiáveis e atualizados, organizados de forma centralizada ou descentralizada, que reúnem informações essenciais para a formulação de políticas públicas e a prestação de serviços. Incluem dados como CPF, CNPJ, informações sobre servidores e órgãos públicos, acessados automaticamente por sistemas integrados por meio do Conecta.

---

<sup>2</sup> <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/interoperabilidade/conecta-gov.br> (acessado em 07.07.2025)

<sup>3</sup> <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/interoperabilidade/registros-de-referencia> (acessado em 07.07.20205)

A utilização desses registros é obrigatória para os órgãos da administração pública federal, conforme a Lei nº 14.129/2021, que também restringe a criação de novas bases quando existirem registros equivalentes. Com base no Vocabulário Controlado do Governo Eletrônico (VCGE), os registros asseguram padronização técnica e semântica.

Entre seus principais objetivos estão: fornecer dados únicos e reutilizáveis; padronizar informações de uso comum no governo; promover consistência e transparência; e garantir ao cidadão o direito de verificar e corrigir suas informações. A governança desses registros é normatizada pelo Decreto nº 10.046/2019 e pela Resolução CCGD/MGI nº 21/2024, sob responsabilidade do Comitê Central de Governança de Dados (CCGD).

A articulação entre o Conecta e esses registros assegura dados únicos, padronizados e reutilizáveis, essenciais para serviços coerentes e para evitar duplicidade de bases. A inclusão desses registros neste estudo é justificada por sua função estruturante na governança de dados e na avaliação da interoperabilidade.

Portanto, avaliar a interoperabilidade e o programa Conecta é essencial para entender os avanços na construção de uma governança de dados mais integrada e eficaz no Brasil. Essa análise é estratégica para fortalecer a capacidade do Estado em entregar serviços digitais mais ágeis, seguros e centrados no cidadão.

### *Questões de Auditoria*

Para a presente avaliação, procurou-se levantar, em análise preliminar, os riscos e controles associados ao objeto auditado (interoperabilidade de dados e o Programa Conecta), de modo a priorizar as questões de auditoria mais adequadas ao trabalho. As questões e suas respectivas subquestões são apresentadas a seguir:

Questão 1: As APIs implementadas atendem às principais necessidades dos órgãos e viabilizam um compartilhamento de dados efetivo no âmbito da APF?

Subquestão 1.1: As APIs disponíveis no catálogo do Conecta são relevantes para as necessidades dos órgãos públicos?

Subquestão 1.2: Após adesão ao Conecta, os órgãos efetivamente utilizam as APIs?

Subquestão 1.3: Os processos de trabalho, orientações e modelos de documentos relativos ao Conecta criam um ambiente que incentiva o compartilhamento de dados?

Subquestão 1.4: Há uma ferramenta de gestão e controle dos pedidos de compartilhamentos de dados entre os órgãos da APF?

Subquestão 1.5: Há transparência dos pedidos de compartilhamento de dados, no processamento desses pedidos e das respostas e conclusões de cada caso?

Subquestão 1.6: Há mecanismos de gestão e de governança para garantir a máxima efetividade no compartilhamento de dados entre os órgãos no âmbito da APF e esses mecanismos estão funcionando/atuando?

Questão 2: As demandas de interoperabilidade relacionadas ao Conecta são priorizadas e executadas no âmbito dos PTDs dos órgãos ou ainda no de seus PDTICs?

Subquestão 2.1: A SGD adota mecanismos para estimular que os órgãos do Sisp priorizem ações de interoperabilidade via Conecta compromissando essas ações em seus PTDs e PDTICs?

Subquestão 2.2: As unidades do Sisp incluem ações de interoperabilidade relacionadas ao Conecta nos seus PTDs e PDTICs?

Subquestão 2.3: As ações de interoperabilidade relacionadas ao Conecta, planejadas pelas unidades em seus PTDs e/ou PDTICs, foram executadas?

Questão 3: Há um modelo de sustentabilidade definido para suportar o crescimento do programa para atender aos entes subnacionais?

Subquestão 3.1: Há um planejamento específico para a ampliação dos serviços do Conecta aos entes subnacionais?

Subquestão 3.2: A SGD participa ativamente dessas discussões junto às empresas estatais operadoras?

Subquestão 3.3: Há regulamentação e acordos estabelecidos acerca da divisão (entre órgãos e estatais envolvidas) de responsabilidades e de despesas e receitas relacionadas ao fornecimento dos dados aos entes subnacionais?

Subquestão 3.4: O ente público federal obtém receitas a partir da oferta dos dados aos entes subnacionais via Conecta que cubram parte de seus gastos para prover e manter o fornecimento desses dados?

Considerando o escopo acima, destaca-se que não foram considerados nessa avaliação:

- Aspectos de qualidade (precisão, completude etc.) dos dados disponibilizados no Conecta.
- Aspectos técnicos (segurança, disponibilidade etc.) da plataforma.
- Códigos-fontes de APIs ou do gerenciador.
- Contratos sobre a plataforma Conecta entre a SGD e as estatais provedoras.

### *Metodologia*

Para a obtenção de evidências, foram coletadas informações necessárias junto aos gestores do programa Conecta e áreas correlatas da SGD. Além disso, foram utilizados mais dois instrumentos de coleta de informações:

- Questionário autodeclaratório respondido pelos órgãos do Sisp: esse questionário, elaborado pela equipe de auditoria, aplicado ao conjunto de órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), serviu como subsídio à análise.
- Autodiagnóstico Sisp: anualmente, a SGD promove o Autodiagnóstico do Sisp, juntos aos seus participantes, no intuito de avaliar a governança de TI. Foram utilizadas as respostas às perguntas da área 3 (Dados e Informações).

# RESULTADOS DOS EXAMES

**1. A implementação efetiva de mecanismos para resolução de conflitos sobre compartilhamento de dados pode prevenir indefinições processuais, mitigar riscos de negativas indevidas e promover maior transparência, segurança jurídica e eficiência nas decisões de acesso a dados no âmbito da APF.**

No âmbito da auditoria realizada sobre a interoperabilidade de dados, foi avaliada a existência e a efetividade de mecanismos de gestão e governança voltados à resolução de conflitos relacionados ao compartilhamento de dados entre órgãos da Administração Pública Federal (APF). A análise teve como foco identificar se há instrumentos funcionais que garantam a superação de impasses, promovendo maior efetividade, transparência e segurança jurídica nas decisões de acesso a dados produzidos ou custodiados por órgãos públicos, sobre os quais outros órgãos da administração pública possam ter interesse para a execução de políticas públicas. Para tanto, foram utilizadas informações obtidas por meio de análise documental, respostas a questionários aplicados a órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) e revisão dos fluxos operacionais do sistema de adesões da plataforma.

A Lei nº 14.129/2021, que dispõe sobre princípios e diretrizes para o Governo Digital, estabelece que o compartilhamento de dados entre órgãos da Administração Pública deve ser regra, assegurando-se a interoperabilidade entre sistemas e bases de dados, salvo nas hipóteses de restrição legal (art. 3º, IX). Essas diretrizes são reforçadas pelo art. 37 da Constituição Federal, que consagra o princípio da eficiência, e por normas infralegais, como a Resolução ME nº 1/2020, que trata da governança de dados no Governo Federal. O Decreto nº 10.046/2019, por sua vez, regulamenta esse compartilhamento no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, ao definir conceitos, formas de compartilhamento, responsabilidades institucionais e estruturas de apoio, como o Comitê Central de Governança de Dados (CCGD).

Conforme o art. 26 Decreto nº 10.046/2019, as controvérsias entre órgãos solicitantes e o gestor de dados devem ser decididas pelo CCGD, observadas as normas que protegem os dados objeto da controvérsia. Apesar dessa previsão expressa, não foram encontrados indícios de que o CCGD esteja sendo acionado ou que exerça, de fato, esse papel decisório. Adicionalmente, a auditoria não identificou um mecanismo funcional, claro e reconhecido para a resolução de controvérsias relacionadas ao compartilhamento de dados entre órgãos da APF.

A existência de uma instância revisora é fundamental para assegurar previsibilidade, isonomia e transparência nas decisões administrativas. Em contextos de acesso a dados, esse tipo de estrutura contribui para evitar paralisações decorrentes de negativas indevidas, além de promover coerência e segurança jurídica na atuação dos diversos órgãos públicos envolvidos.

Esse vácuo institucional já havia sido identificado pela Controladoria-Geral da União (CGU) em 2021, na Nota Técnica nº 3108/2021/CGATI/DG/SFC, elaborada no contexto da discussão sobre a revisão do Decreto nº 10.046/2019. A nota propunha a criação de um fluxo específico

para o tratamento de indeferimentos, incluindo prazos e a previsão de recurso ao CCGD. As sugestões incluíam, ainda, a obrigatoriedade de comunicação ao comitê sobre pedidos e alterações de acesso, demonstrando a importância de institucionalizar a governança recursal.

A ausência de medidas que implementem essas previsões normativas e recomendações técnicas revela um desalinhamento entre o desenho legal e a realidade observada, fragilizando a governança do compartilhamento de dados e deixando os órgãos públicos sem respaldo institucional para contestar negativas de acesso. Nesse contexto, destaca-se como boa prática já consolidada no âmbito da APF a estrutura recursal estabelecida pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).

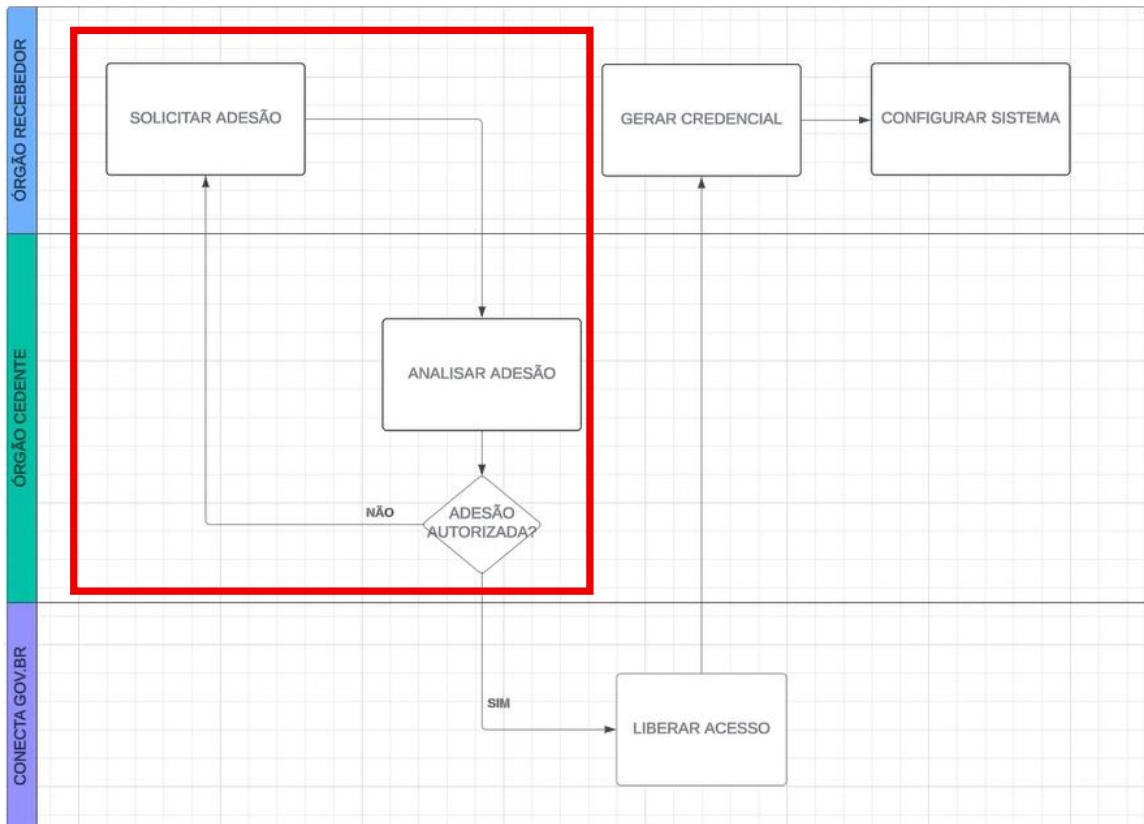
A LAI prevê um modelo escalonado e institucionalizado de revisão de decisões: diante de negativa ou omissão, o requerente pode recorrer à autoridade hierarquicamente superior (art. 15, parágrafo único); caso a negativa persista, é possível interpor novo recurso à CGU, no âmbito do Poder Executivo Federal (art. 16). Nos casos de acesso negado à informação pela CGU, há ainda a possibilidade de reavaliação pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações (CMRI), instância máxima com competência deliberativa (art. 16, §3º). Essa estrutura garante previsibilidade, isonomia e segurança jurídica, além de oferecer respaldo institucional claro para a resolução de controvérsias.

A adoção de mecanismo análogo, com as devidas adaptações, no processo de compartilhamento de dados entre órgãos federais poderia assegurar maior efetividade às decisões, assegurar a aplicação de critérios uniformes e fundamentados, evitar ciclos indefinidos de análise e fortalecer a governança de dados.

Apesar do número limitado de negativas, foram identificadas fragilidades no processo decisório de compartilhamento de dados. Fora do Conecta, os pedidos seguem fluxos definidos por cada órgão, sem padronização. Este achado analisa apenas negativas registradas via Conecta entre 2020 e 2024. Segundo a SGD, de um total de 2.536 integrações registradas nesse período, houve nove negativas formais, sendo duas entre órgãos do Executivo. Ambas usaram a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) como justificativa, apesar de os dados constarem no catálogo, o que aponta necessidade de maior clareza e uniformidade nas restrições aplicadas.

Como reflexo prático da ausência de uma instância decisória final, a análise do sistema de controle de adesão do Conecta revelou um problema crítico de modelagem: o fluxograma atual (Figura 1) permite um potencial "*loop infinito*" (destacado em vermelho na modelagem), em que o órgão recebedor, ao ter seu pedido negado, pode ser obrigado a reapresentá-lo indefinidamente, sem que haja um mecanismo formal para interromper essa sequência.

**Figura 1 – Modelagem do Sistema de Controle de Adesão**

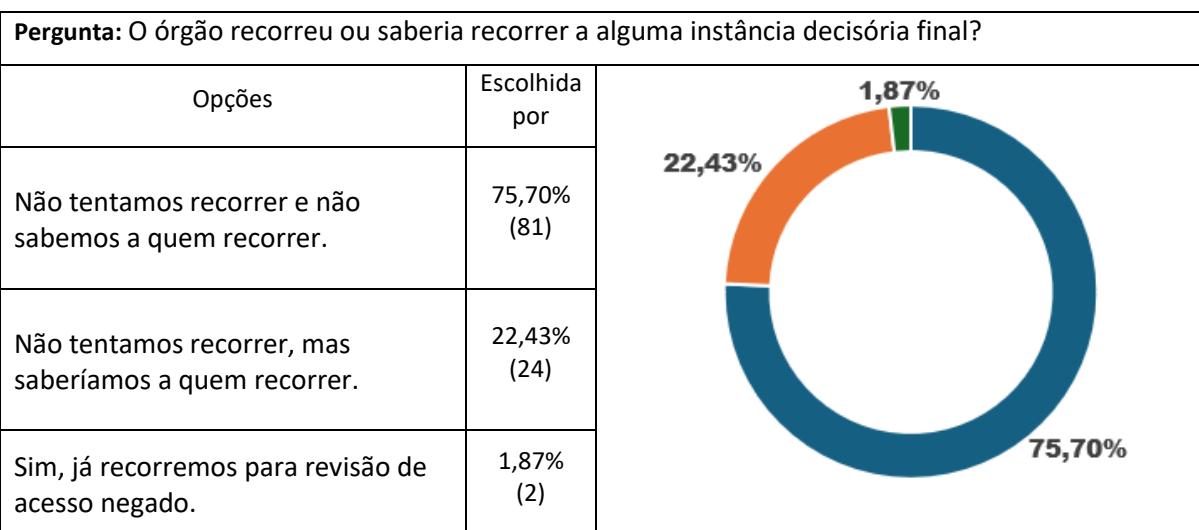


Fonte: apresentação da SGD.

Esse tipo de falha contraria boas práticas de modelagem de processos estabelecidas pela notação BPMN (*Business Process Model and Notation*), segundo a qual todo processo deve prever fluxos de saída bem definidos, inclusive para exceções e encerramentos. A ausência dessa saída formal indica um problema de desenho que compromete a previsibilidade e a governança do sistema.

Além das fragilidades observadas no processo decisório, a auditoria também identificou um problema institucional relevante: a falta de clareza, por parte dos órgãos da APF, sobre como proceder diante de negativas de acesso a dados. Conforme mostrado na Figura 2, o questionário aplicado aos órgãos do Sisp mostrou que apenas dois dos 107 respondentes à questão recorreram de negativa de acesso; 81 disseram não saber a quem recorrer.

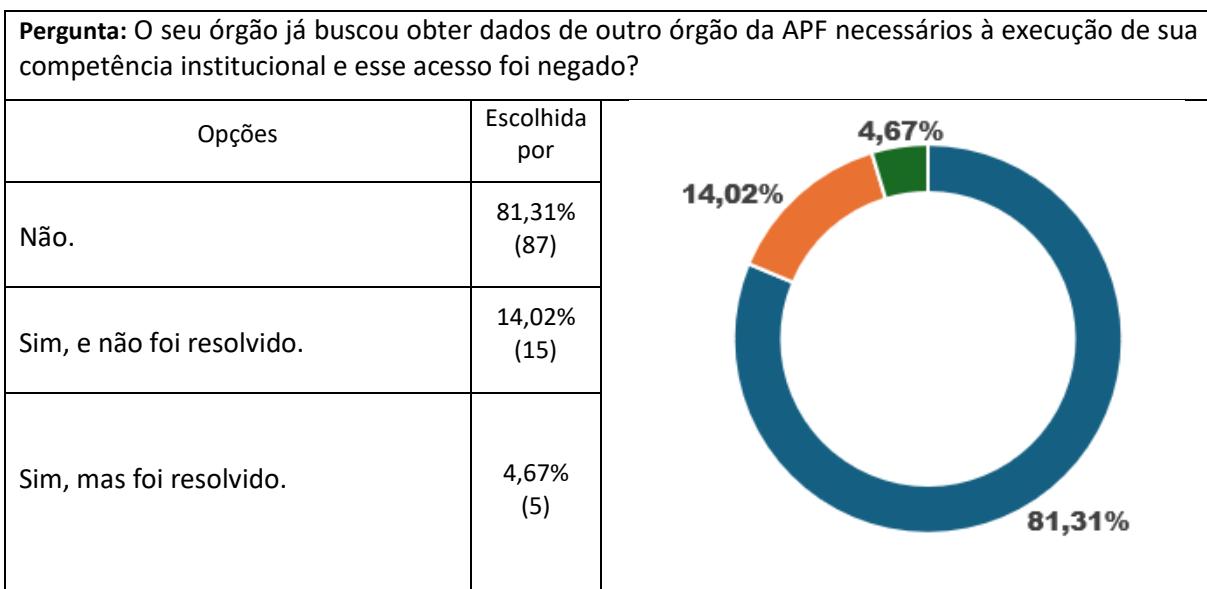
**Figura 2 - Conhecimento de instância decisória final**



Fonte: pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto aos órgãos do SISP em março de 2025.

Além disso, 15 órgãos relataram negativas sem resolução (Figura 3). Isso contrasta com os dados da SGD, que registrou apenas nove negativas formais no período, indicando que negativas podem estar ocorrendo fora do controle da unidade gestora do Conecta.

**Figura 3 – Conhecimento de instância decisória final**



Fonte: pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto aos órgãos do SISP em março de 2025.

Entre os respondentes que afirmaram saber a quem recorrer, nenhum mencionou instância formal reconhecida, como o CCGD, o que reforça a percepção de inexistência, na prática, de um fluxo recursal funcional. A SGD foi mencionada por alguns órgãos como instância de contato em casos de negativa, possivelmente por sua posição de gestora do Conecta. No entanto, sua atuação não está formalmente estabelecida como canal recursal.

Essa ausência de um mecanismo ou processo funcional para resolver controvérsias no compartilhamento de dados entre órgãos da APF decorre de dois fatores principais:

indefinição institucional sobre a instância responsável e falta de diretrizes operacionais claras. Essas causas geram insegurança jurídica, dificultam o tratamento uniforme das negativas e aumentam o retrabalho e os atrasos, comprometendo a efetividade da governança de dados.

Conclui-se, portanto, que, embora existam previsões normativas para a resolução de impasses no compartilhamento de dados entre órgãos da APF, esses mecanismos não estão devidamente operacionalizados. A falta de atuação de uma instância decisória final, combinada à falta de diretrizes claras e à fragilidade dos fluxos institucionais, pode resultar em atrasos ou impedimento na liberação de dados, com consequentes prejuízos dos objetivos do compartilhamento de dados entre os órgãos, conforme exposto no Art. 1º do Decreto nº 10.046/2019.

## **2. A adesão ao Conecta pode ser simplificada com a adoção de um sistema de gestão que contemple um escopo alinhado à amplitude das atribuições da SGD sobre o tema de interoperabilidade na Administração Pública Federal.**

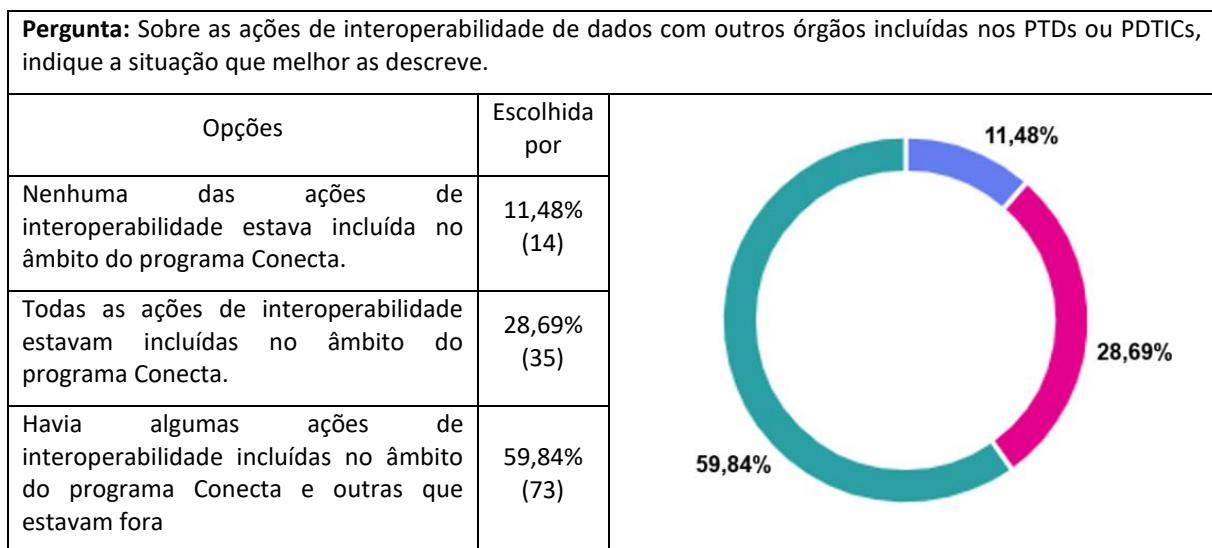
A análise do processo de adesão e da infraestrutura disponível para gerenciamento das solicitações de compartilhamento de dados entre órgãos federais revelou a ausência de uma ferramenta abrangente de gestão e controle dessas demandas pela Secretaria de Governo Digital (SGD). A operacionalização do Conecta permanece, em grande parte, ancorada em processos manuais, realizados via e-mail, o que naturalmente é um forte limitador da capacidade de gestão por parte da unidade responsável e prejudica a rastreabilidade das demandas.

Embora o Sistema “Gerenciador de API do Conecta” esteja em desenvolvimento e já com uma versão piloto em uso, seu escopo é restrito às APIs que estão integradas à infraestrutura tecnológica mantida pela secretaria. Ou seja, esse sistema não abarcará a totalidade das APIs listadas no catálogo, tampouco as diversas demandas de interoperabilidade que são tratadas diretamente entre órgãos, sem qualquer conhecimento e acompanhamento da SGD. Isso implica que a maior parte das solicitações de compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública Federal permanece invisível à SGD, fugindo ao seu controle e coordenação.

Conforme informado pela SGD, “pedidos de compartilhamento de dados entre os órgãos e entidades que não utilizam o programa Conecta são realizados, geralmente, conforme definição do órgão cedente de dados, sem centralização nem padronização em relação à administração pública federal como um todo”, o que reforça a constatação de que há uma falta de transparência no tema interoperabilidade dentro do Poder Executivo Federal não abarcada pelo programa Conecta e sem coordenação e controle do órgão central que cuida do tema. Consequentemente, o cumprimento da diretriz do compartilhamento da informação do Estado da forma mais ampla possível (inciso I do Art. 3º do Decreto 10.046/2019) fica prejudicada.

A resposta à seguinte pergunta realizada na pesquisa junto aos órgãos do SISP, considerando as demandas registradas em seus PTDS ou PDTICs corrobora essa avaliação:

**Figura 4 – Participação do Conecta nas ações de interoperabilidade declaradas**

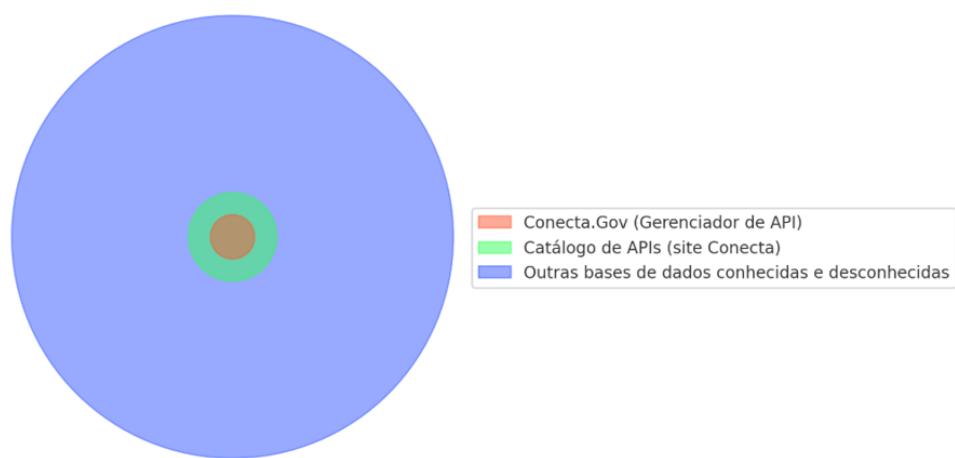


Fonte: pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto aos órgãos do SISP em março de 2025.

Verifica-se que cerca de 71% dos órgãos respondentes desenvolvem ou adotam ações de interoperabilidade em seus PTD ou PDTIC que estão fora do Conecta.

O Conecta em si, cuja gestão e plataforma está sob a condução da SGD, corresponde somente a um subconjunto das APIs catalogadas voluntariamente em seu site. As APIs que constam do catálogo de APIs e não estão na Plataforma de Interoperabilidade não se submetem a qualquer gestão ou acompanhamento da SGD, sendo a presença no site funcionando somente como a exposição numa vitrine, mas sem que a SGD participe da gestão e controle dos pedidos de acesso relativo a elas.

**Figura 5: Ilustração sobre a disposição do Conecta no universo de dados existente**



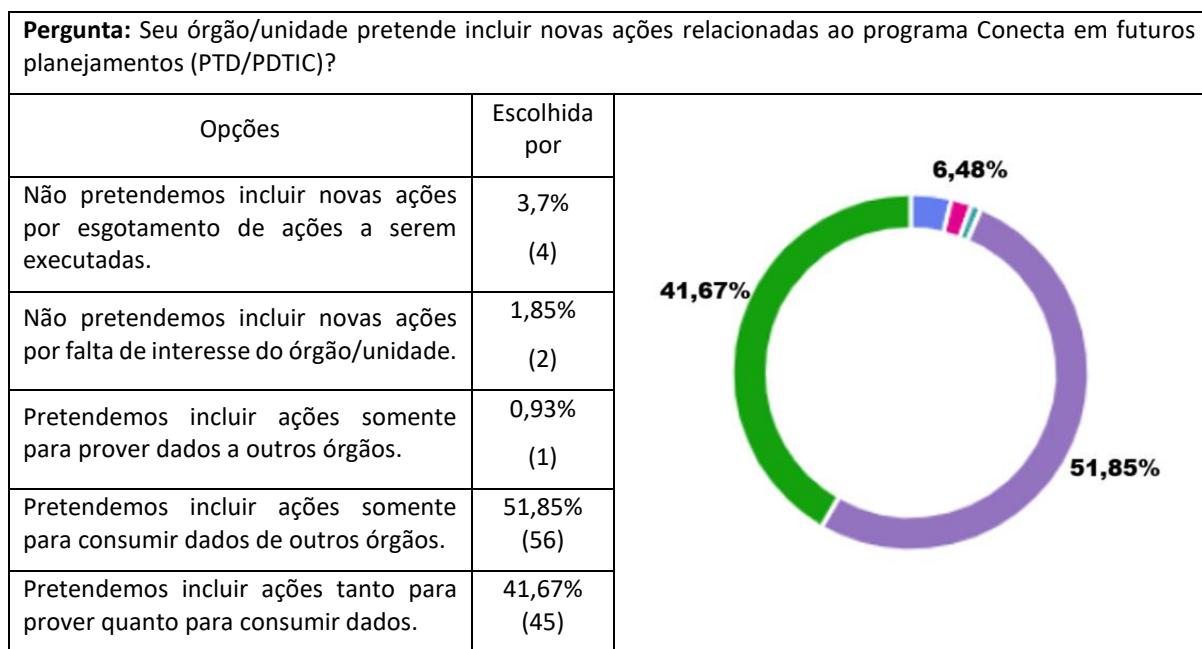
Fonte: figura produzida pela equipe de auditoria para demonstrar a amplitude do que está atualmente fora do escopo do Conecta.

A ilustração contida na Figura 5 não representa as proporções reais, mas objetiva transmitir a ordem de grandeza envolvida nesse universo de dados interoperáveis da APF.

A predominância da operacionalização manual, se não reduzida em breve, consiste em um potencial gargalo na gestão do programa, considerando o que ele ainda tem para expandir e a demanda entrante prevista, conforme ilustra os dados a seguir, em que quase a totalidade

dos órgãos que já contemplaram alguma demanda de interoperabilidade em seus PTD ou PDTIC pretendem incluir futuramente demandas relacionadas ao programa Conecta:

**Figura 6 – Intenção dos órgãos em incluir novas ações relacionadas ao Conecta em seus instrumentos de planejamento**



Fonte: pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto aos órgãos do SISP em março de 2025.

A minuta da Resolução de Interoperabilidade, atualmente em discussão no âmbito do Comitê Central de Governança de Dados (CCGD), reforça a excessiva limitação de escopo identificada ao estabelecer que a intermediação da SGD será “facultativa” e ao não prever qualquer mecanismo para registro ou conhecimento, pela SGD, das ações de interoperabilidade estabelecidas diretamente entre os órgãos. Essa diretriz, se mantida, fragiliza o papel central da SGD como articuladora e coordenadora da política nacional de interoperabilidade, e dificulta a consolidação de uma infraestrutura unificada de governança de dados.

A falta de uma ferramenta abrangente para a gestão e controle das solicitações de interoperabilidade entre os órgãos da Administração Pública Federal afeta não apenas a eficiência operacional do programa, mas também compromete a transparéncia pública, a avaliação de desempenho e o monitoramento estratégico da política de interoperabilidade. A ausência de dados consolidados sobre os pedidos recebidos, aceitos, rejeitados ou pendentes impossibilita qualquer análise sistemática de gargalos, riscos ou oportunidades de integração.

O Programa Conecta está em processo de amadurecimento e crescimento e, na prática, ainda se identifica uma autolimitação na atuação da SGD frente às suas competências institucionais e, principalmente, de escopo, no que se refere à interoperabilidade da APF.

A implementação de uma regulamentação e de um sistema de gestão que conte comporte não apenas as APIs da infraestrutura da SGD, mas todo o ecossistema de interoperabilidade de dados entre os órgãos da APF, é peça chave para avançar na maturidade da governança de dados no setor público federal. O fortalecimento do órgão central da política de interoperabilidade é indispensável para expandir o compartilhamento de dados entre os órgãos públicos de modo padronizado e organizado.

### **3. A transparência ativa sobre a gestão do Programa Conecta associada a mecanismos de incentivo são recursos que podem oferecer uma ação catalisadora para ampliação da interoperabilidade na Administração Pública Federal.**

O principal instrumento de transparência do Conecta, identificado pela equipe de auditoria, refere-se a uma listagem pública no Portal Brasileiro de Dados Abertos, onde são informados somente os órgãos que consomem APIs do Conecta e as APIs autorizadas a esses órgãos.

Constatou-se que o Conecta não possui mecanismo de transparência ativa que permita o acompanhamento público dos pedidos de compartilhamento de dados realizados entre órgãos da Administração Pública Federal. Por exemplo, não foi encontrado um painel público de acompanhamento dos pedidos ou de seus status, como quantidade de solicitações recebidas, tempo médio de resposta, motivos de indeferimento ou instâncias envolvidas. Essa constatação baseia-se na análise do site do programa, nos documentos técnicos apresentados pela Secretaria de Governo Digital (SGD) e nas informações prestadas em resposta às solicitações de auditoria.

Essa lacuna impossibilita o controle social sobre a dinâmica do compartilhamento de dados no âmbito da APF, além de dificultar a avaliação de desempenho da própria política de interoperabilidade, que poderia se valer de outros indicadores úteis ao acompanhamento do programa. Importa esclarecer que, conforme estabelecido no Art. 8º da Lei de Acesso à Informação, é dever do gestor atuar proativamente no sentido de divulgar informações de interesse coletivo ou geral em local de fácil acesso, independentemente de requerimento.

Conforme evidenciado na análise, os pedidos de acesso realizados por meio do Conecta ainda são operacionalizados, em grande parte, por meios manuais, como troca de e-mails entre os órgãos solicitantes, a equipe gestora da SGD e os órgãos cedentes. Esse processo, além de pouco eficiente, não gera registros estruturados e auditáveis, tampouco possibilita consolidação sistemática de informações para fins de gestão ou transparência pública. Esse fato, associado ao limitado escopo do que atualmente é considerada uma API do Conecta e, por isso, que seria abarcada pelo sistema em implantação, torna ainda mais contundente o problema de falta de transparência sobre o programa.

Durante a auditoria, verificou-se a existência de uma minuta de resolução para aperfeiçoamento das normas de interoperabilidade, atualmente em fase de discussão. Essa minuta delegaria obrigações de transparência ativa aos cedentes e aos recebedores de dados. Entretanto, a descentralização desse tratamento, e ainda sem qualquer detalhamento ou padronização, não endereçam de fato uma solução para a questão aqui exposta.

Outro aspecto que pode ser explorado junto aos mecanismos de transparência ativa são mecanismos de gamificação<sup>4</sup>. Em um ambiente de escassez de recursos, a eficiência que se alcança com a interoperabilidade de dados pode não ser o suficiente para convencer a alta

---

<sup>4</sup> A gamificação consiste na aplicação de elementos e dinâmicas típicos de jogos — como pontuação, rankings, recompensas e desafios — em contextos não lúdicos, com o objetivo de engajar pessoas, motivar comportamentos e promover a adesão a determinadas práticas ou metas. No setor público, pode ser usada para estimular a participação, melhorar o desempenho de equipes e incentivar a adoção de políticas ou ferramentas inovadoras. Já a previsão de empregar gamificação, por exemplo, no Catálogo Nacional de Dados.

administração ou mesmo os gestores responsáveis diretos pelos processos organizacionais, de que ações nesse sentido são necessárias. Nesse contexto, a gamificação é uma técnica que pode ser útil.

A ausência de mecanismos estruturados de transparência ativa e de incentivos institucionais limita o potencial do Programa Conecta como instrumento estratégico de governança de dados na Administração Pública Federal. Essa deficiência, cuja uma das causas pode-se citar a ausência de um sistema centralizado e abrangente para gestão do programa de interoperabilidade de dados na APF, não apenas compromete o controle social e a capacidade de avaliação da política pública, como também reduz a visibilidade e o reconhecimento dos esforços empreendidos por órgãos que têm atuado de forma proativa no compartilhamento de dados.

A adoção de medidas corretivas, como a implementação de painéis públicos com indicadores de desempenho e a criação de instrumentos de reconhecimento e estímulo — incluindo técnicas de gamificação —, traria benefícios significativos. Além de atender ao disposto no art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI), que trata da transparência ativa, essas ações atuariam como catalisadoras de boas práticas, ampliando a adesão, fortalecendo a cultura de interoperabilidade e criando uma espiral positiva de cooperação e eficiência entre os entes da APF.

#### **4. A publicação do catálogo de dados de cada órgão e a associação do Programa Conecta a ele são ações necessárias para potencializar, de forma recíproca, ambas iniciativas e a interoperabilidade de dados em geral.**

A auditoria identificou que o Programa Conecta opera de forma dissociada do Catálogo Nacional de Dados (CND), ferramenta institucional implementada em dezembro de 2024 com o objetivo de sistematizar e dar transparência aos ativos de dados da Administração Pública Federal (APF), inclusive aqueles que não são abertos. Essa desconexão se reflete tanto na arquitetura dos portais e sistemas quanto nas rotinas operacionais, dificultando a identificação, por parte dos órgãos públicos, de dados que poderiam ser úteis ao cumprimento de suas missões e, portanto, prioritários para interoperabilidade. Apesar disso, há iniciativas em andamento com potencial para reverter esse cenário.

Em abril de 2025, a única menção a um “catálogo de dados” no site do Conecta consistia em um link para o Catálogo de Bases de Dados (CBD), que já teria sido descontinuado. Não havia referência, integração técnica clara e documentada ou navegação integrada com o novo Catálogo Nacional de Dados (CND) hospedado no Portal dados.gov.br. A inexistência dessa integração desestimula o uso do catálogo como ferramenta para identificação de dados potencialmente úteis à interoperabilidade, subutilizando esse instrumento de governança de dados na APF.

A ausência de integração entre o Conecta e o CND também fragiliza o cumprimento do disposto no art. 30 do Decreto nº 10.046/2019, que impõe aos órgãos da APF a obrigatoriedade de manter catálogo atualizado dos dados sob sua gestão, incluindo os compartilhamentos vigentes. Segundo esse mesmo dispositivo, cabe à SGD definir os

procedimentos para a criação desses catálogos — o que, na prática, deve considerar a articulação entre o Conecta e o CND.

Em abril de 2025, havia mais de 14.300 conjuntos de dados abertos catalogados e apenas 125 conjuntos de dados não abertos. Essa diferença expressiva se justifica, especialmente, pelo fato de que a Política de Dados Abertos do Governo Federal, instituída pelo decreto nº 8.777/2016, já está em funcionamento há vários anos, sendo regularmente monitorada. Por outro lado, embora estabelecida no Art. 30 do Decreto nº 10.046/2019, a catalogação de conjuntos de dados que não são abertos ainda não ganhou tração, o que se explica pela baixa maturidade em governança de dados, de modo geral, nos órgãos da Administração Pública Federal (APF), assim como pela ausência de ações voltadas ao estímulo e monitoramento desse aspecto específico.

Adicionalmente, o processo de adesão ao Programa Conecta não contempla, até o momento, uma etapa voltada à vinculação com o inventário de dados dos órgãos, o que poderia fomentar maior alinhamento estratégico entre iniciativas correlatas. Como ponto positivo, foram informadas alterações normativas em elaboração pela SGD que estabelecerão a figura do curador de dados em cada órgão, o qual terá como atribuições catalogar os dados sob sua gestão e identificar demandas de interoperabilidade. A Cartilha do CND também prevê, em item específico, a futura funcionalidade de manifestação de interesse em dados por parte dos curadores — iniciativa que reforça a necessidade de integração entre o Conecta e o CND.

Por fim, observou-se que a gestão das duas iniciativas se encontra compartmentalizada no âmbito da SGD: o Programa Conecta está sob responsabilidade da Coordenação-Geral de Interoperabilidade (CGINT), enquanto o CND é conduzido pela Coordenação-Geral de Governança de Dados (CGGOD). Nada obstante a legítima escolha do gestor acerca da estrutura organizacional e ainda considerando que em quaisquer dos cenários possíveis haverá prós e contras, a divisão das iniciativas em unidades organizacionais distintas exige, naturalmente, esforços adicionais de coordenação para garantir que as ações complementares desenvolvidas por ambas as unidades caminem de forma articulada e sinérgica.

A ausência de integração entre o Programa Conecta e o Catálogo Nacional de Dados representa um obstáculo à construção de uma governança de dados madura e orientada à interoperabilidade no âmbito da Administração Pública Federal. Essa desconexão reduz a visibilidade e o aproveitamento dos ativos de dados, limitando o potencial de compartilhamento efetivo de informações entre os órgãos. Além disso, compromete o cumprimento das normativas vigentes e dificulta a implementação de práticas colaborativas de gestão de dados.

Ao promover a integração técnica, operacional e institucional entre o Conecta e o CND, crie-se um ambiente mais propício à sinergia entre iniciativas estratégicas, favorecendo a adesão dos órgãos a ambas as plataformas. Tal articulação não apenas amplia o uso do catálogo como ferramenta de descoberta de dados úteis à interoperabilidade, mas também impulsiona o avanço da maturidade em governança de dados na APF. O alinhamento entre essas ações fortalece a transformação digital do Estado, promovendo maior eficiência, transparência e colaboração no setor público.

## **5. Para que o Conecta amplie sua efetividade e fortaleça a interoperabilidade entre órgãos, é necessário estruturar critérios claros de priorização e adotar mecanismos de acompanhamento do uso das APIs, promovendo também a adoção qualificada dos Registros de Referência.**

A equipe de auditoria realizou exame sobre o catálogo de APIs do Conecta, com foco na avaliação da capacidade do programa de (i) oferecer APIs aderentes às necessidades institucionais dos órgãos públicos federais e (ii) garantir que as APIs aderidas sejam efetivamente utilizadas após sua disponibilização. A análise abrangeu, portanto, tanto a qualidade da oferta quanto os resultados do uso efetivo no contexto da interoperabilidade governamental.

A auditoria baseou-se em diversas fontes de evidência, incluindo: dados do catálogo de APIs, Registros de Referência (RR) instituídos e informações do Portal de Serviços Públicos; estatísticas de adesão e consumo de APIs registradas pela Secretaria de Governo Digital (SGD); respostas ao questionário aplicado a órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp); resultados do Autodiagnóstico 2024 do Sisp; e entrevistas com representantes da SGD.

Adicionalmente, também foi avaliado o uso dos RRs, como CPF, CNPJ, Municípios e Unidades Federativas, que são elementos obrigatórios conforme os normativos vigentes. A adoção adequada desses registros é essencial para garantir integridade, padronização e eficiência na troca de dados entre órgãos.

Nesse contexto, compreender não apenas quais APIs são priorizadas e disponibilizadas, mas também como essas interfaces são efetivamente utilizadas e integradas aos sistemas institucionais, é fundamental para avaliar a efetividade do Conecta como instrumento de política pública digital.

O compartilhamento de dados e o uso de APIs na Administração Pública Federal (APF) devem observar o princípio da eficiência, previsto no art. 37 da Constituição Federal, além de dispositivos normativos que orientam a transformação digital. A Lei nº 14.129/2021 estabelece os princípios de simplificação, interoperabilidade e avaliação contínua dos serviços públicos (arts. 3º e 24). O Decreto nº 10.046/2019 trata da obrigatoriedade do uso de registros de referência e da promoção da interoperabilidade (arts. 1º, 3º e 10). A Portaria SGD/MGI nº 6.618/2024 prevê o aprimoramento da governança de dados, e a Resolução CCGD/MGI nº 21/2024 torna obrigatório o uso dos RRs na APF.

A partir das evidências levantadas, a auditoria analisou dois aspectos interdependentes para avaliar a efetividade do Conecta como instrumento de política pública digital: a qualidade da oferta de APIs disponíveis no catálogo, considerando sua aderência às necessidades dos órgãos públicos federais, e o uso efetivo dessas interfaces após a adesão ao programa.

A análise buscou identificar não apenas o grau de alinhamento entre o catálogo e as demandas institucionais, mas também os fatores que influenciam a adoção prática das APIs pelas instituições públicas. Esses dois eixos — aderência e uso — estão diretamente relacionados à maturidade do programa.

A. Aderência temática e institucional do catálogo de APIs – adesão e respectivas integrações:

Considerando a natureza qualitativa da análise, foram utilizados indicadores indiretos para avaliar a efetividade e relevância do catálogo em relação às demandas dos órgãos públicos, destacando-se a percepção dos órgãos e gestores sobre a aderência das APIs e a presença dos RRs nas integrações.

Segundo a SGD, o catálogo de APIs é constituído a partir das demandas dos órgãos. No entanto, não havia, até o momento da auditoria, um processo formal e transparente para identificar, validar e priorizar essas demandas. A inclusão de APIs ocorria de forma reativa, limitada pela ordem de chegada e restrições contratuais e orçamentárias.

Para captar demandas, a SGD mencionou o uso de oficinas e dos Planos de Transformação Digital (PTDs), estes últimos sendo atualmente o principal instrumento, complementado por interações diretas com a Secretaria. O autodiagnóstico anual do Sisp foi utilizado no passado, perdendo eficácia, após atender às principais demandas por dados amplamente utilizados, como CPF, CNPJ e CadÚnico. Para o futuro, prevê-se a adoção de uma abordagem por ecossistemas de dados, vinculada à Infraestrutura Nacional de Dados (IND)<sup>5</sup>, com temas priorizados pelo MGI e pela Casa Civil. Essa diretriz estratégica encontra-se em discussão e elaboração e, portanto, seu grau de formalização não pôde ser verificado na auditoria.

A SGD informou também que a plataforma de interoperabilidade está sendo evoluída para permitir registro e acompanhamento sistemático das demandas de compartilhamento de dados. Ainda segundo a Secretaria, a inclusão de APIs no catálogo é aberta a qualquer órgão ou entidade da administração pública federal, mediante o envio das informações técnicas exigidas.

No que se refere à estrutura atual, foram identificadas 86 APIs no catálogo do Conecta, sendo que apenas 47 APIs figuram na plataforma de interoperabilidade com ao menos uma adesão por órgãos. Segundo a SGD, muitos órgãos preferem consumir ou publicar APIs fora dessa camada (o gerenciador da Figura 5), por razões técnicas ou operacionais. Na avaliação da equipe de auditoria, essa descentralização dificulta a definição de prioridades com base em evidências, pois há limitação na visibilidade institucional sobre o ecossistema de dados.

A análise documental do relatório de adesões e da planilha de integrações (2018–2024) mostra que apenas 25 dessas 86 APIs possuem integrações com serviços públicos digitais formalmente registradas pela SGD. Além disso, cerca de 85% das 2.536 integrações registradas<sup>6</sup> no período concentram-se em apenas três RRs (CPF, CNPJ e CEP), conforme detalhado no Quadro 1.

---

<sup>5</sup> <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados> (acessado em 05.05.2025).

<sup>6</sup> Foram consideradas todas as integrações, independente da situação.

**Quadro 1 - Distribuição das Integrações das APIs do Catálogo do Conecta com destaque aos Registros de Referência (RR)**

Tema	Nº de APIs envolvidas	Nº de Interações	% estimada
CPF (RR)	1	996	39,27
CNPJ (RR)	1	624	24,61
CEP (RR)	1	563	22,20
[Outras APIs - RRs]	6	55	2,17
[Outras APIs – Não RRs]	16	298	11,75
Total	25	2.536	100

Fonte: produzido pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos junto à SGD.

Em paralelo, embora o Portal de Serviços<sup>7</sup> tenha mais de 4.600 serviços digitais, apenas 1.330 ( $\approx 26\%$ ) foram identificados como integrados a APIs da SGD, com base no cruzamento entre a planilha de integrações e a base de serviços cadastrados. Esse número estimado, ainda que limitado a um subconjunto de APIs monitoradas, evidencia uma lacuna relevante entre o potencial de interoperabilidade do Conecta e sua aplicação prática. Tal descompasso reforça a necessidade de aprimorar o modelo de priorização.

Além da análise dos dados de integração, a percepção dos órgãos também fornece importantes elementos para compreender os avanços e desafios do programa.

De acordo com o questionário aplicado, 64,5% (69 de 107) dos órgãos respondentes declararam adesão formal ao programa, evidenciando uma adesão ainda parcial. Complementarmente, dados do Autodiagnóstico Sisp 2024 indicam que 43,9% dos órgãos estão em estágio inicial quanto ao compartilhamento de dados, relatando dificuldades como avaliações insuficientes sobre privacidade e segurança. Esses resultados sugerem que, embora o programa seja bem avaliado quanto à relevância das soluções ofertadas, há barreiras institucionais e operacionais que limitam sua adoção mais ampla e efetiva.

Os RRs, embora de uso obrigatório, ainda não são plenamente adotados pelos órgãos. Segundo o questionário, 51,4% (55 de 107) relataram ter suas necessidades apenas parcialmente atendidas por esses registros, e 30,8% (33 de 107) ainda não adaptaram seus sistemas para usá-los. Esses dados apontam obstáculos técnicos e operacionais que dificultam a padronização, indicando a necessidade de estratégias que incentivem seu uso.

#### B. Uso efetivo das APIs - adesão e consumo registrados:

Após analisar a aderência temática e institucional do catálogo de APIs do Conecta, a auditoria concentrou-se no uso efetivo das interfaces aderidas pelos órgãos públicos — etapa essencial para verificar se os esforços de integração geram resultados práticos, tanto para a gestão interna quanto para os serviços prestados à sociedade. Além do relatório de adesões, a análise utilizou os relatórios de consumo acumulado até 30.04.2025, desconsiderando chamadas do

<sup>7</sup> <https://www.gov.br/pt-br> (acessado em 05.05.2025)

Serpro, por se referirem majoritariamente a monitoramento técnico, e não a consumo por órgãos usuários.

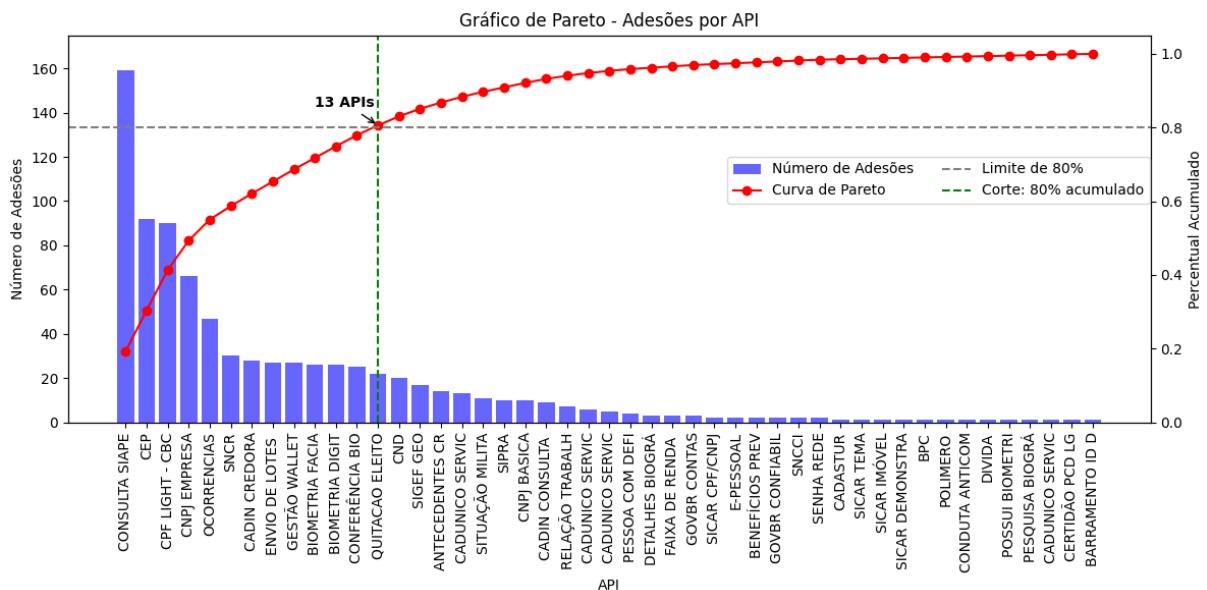
Os dados quantitativos analisados revelam importantes assimetrias entre o número de interfaces aderidas pelos órgãos públicos e o uso efetivo dessas soluções no contexto do Conecta. Mesmo entre os órgãos que formalizaram adesões, nem todos realizam chamadas às APIs, e o volume de consumo está concentrado em um número reduzido de interfaces e instituições.

No total, 286 órgãos formalizaram adesão a pelo menos uma API, mas apenas 223 efetivamente realizaram chamadas em 37 APIs, resultando em uma diferença de 63 órgãos com adesão sem uso registrado.

Além disso, observa-se um padrão de adesão pontual: 116 órgãos aderiram a apenas uma API, e a média geral de adesões por órgão foi de 2,8. Os dados revelam que nem todas as adesões resultam em consumo prático e que a utilização das interfaces está concentrada em um número limitado de instituições e APIs. Esses elementos indicam um potencial subutilizado de interoperabilidade, limitando a efetividade da política pública de integração de dados.

A análise da distribuição das adesões ao Conecta mostra forte concentração temática na escolha das APIs pelos órgãos públicos. Das 47 APIs aderidas por pelo menos um órgão, 13 concentraram aproximadamente 80% de todas as adesões registradas. Esse padrão está representado na Figura 7.

**Figura 7 - Distribuição acumulada de adesões, destacando APIs responsáveis por 80% ou mais (Período: 01.2021 a 12.2024)**

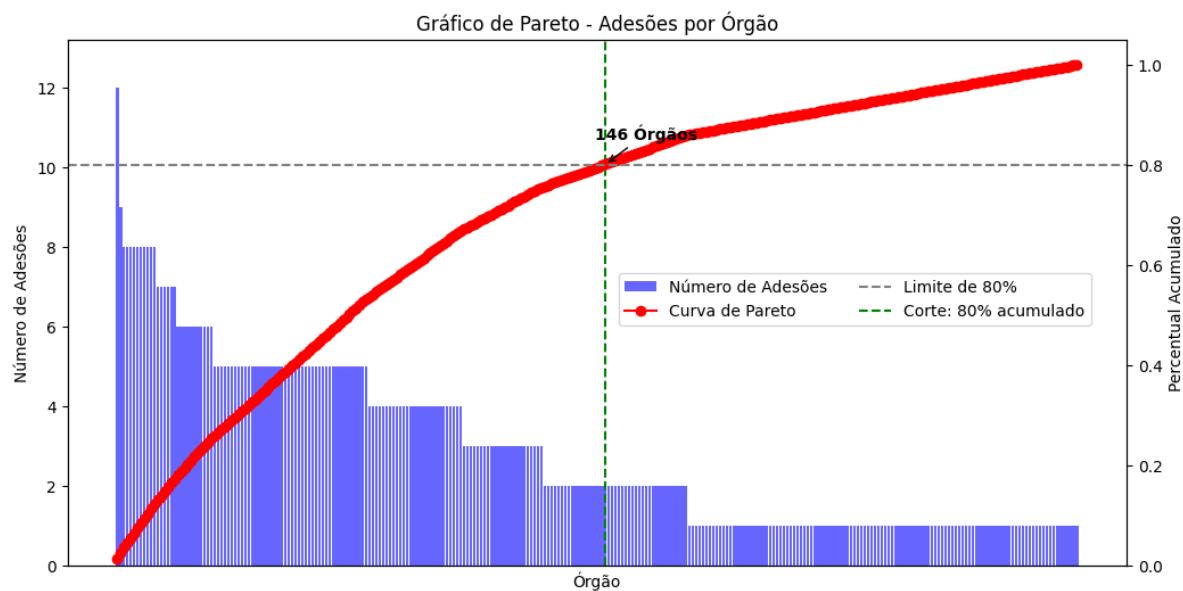


Fonte: produzido pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos junto à SGD.

Quanto à distribuição institucional, observou-se uma concentração moderada. A Figura 8<sup>8</sup> mostra que 146 órgãos concentram 80% das adesões totais — cerca da metade dos 286 órgãos que formalizaram ao menos uma adesão.

<sup>8</sup> Os nomes dos órgãos foram omitidos no eixo X por questões de legibilidade.

**Figura 8 - Distribuição acumulada de adesões, destacando órgãos responsáveis por 80% ou mais (Período: 01.2021 a 12.2024)**

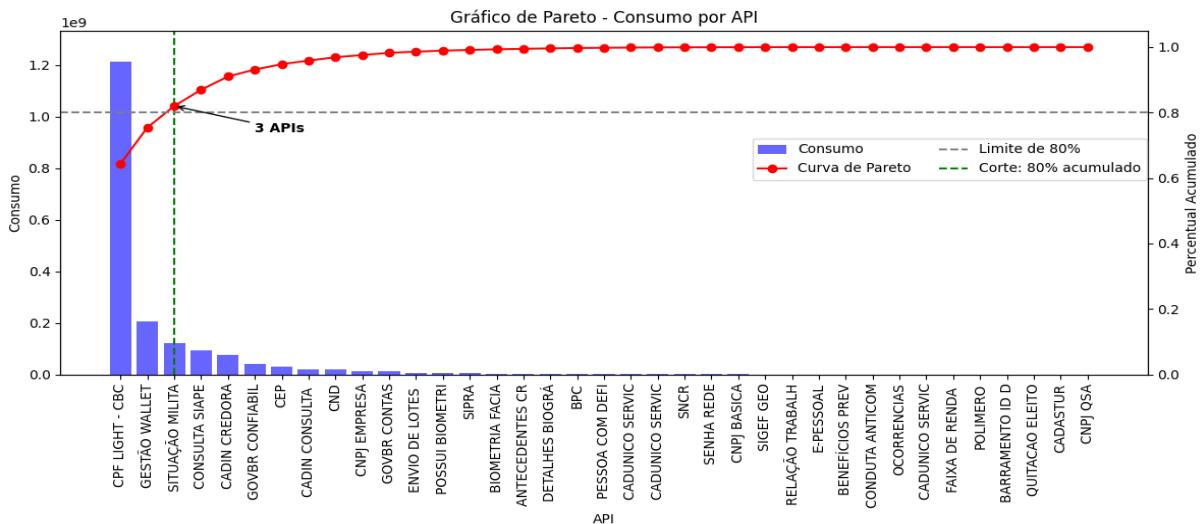


Fonte: produzido pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos junto à SGD.

Já a distribuição do consumo entre as APIs evidencia forte concentração. Apenas 3<sup>9</sup> APIs foram responsáveis por cerca de 80% de todas as chamadas registradas no período (01.2021 a 04.2025), conforme a Figura 9, enquanto a maioria das demais interfaces teve participação muito inferior. A API mais utilizada (CPF Light – CBC), sozinha, acumulou mais de 1,2 bilhão de chamadas. Complementarmente, metade das APIs consumidas registraram menos de 1,29 milhão de chamadas, e 27% delas (10 de 37) ficaram abaixo de 54 mil chamadas.

**Figura 9 - Distribuição acumulada de consumo, destacando APIs responsáveis por 80% ou mais (Período: 01.2021 a 04.2025)**

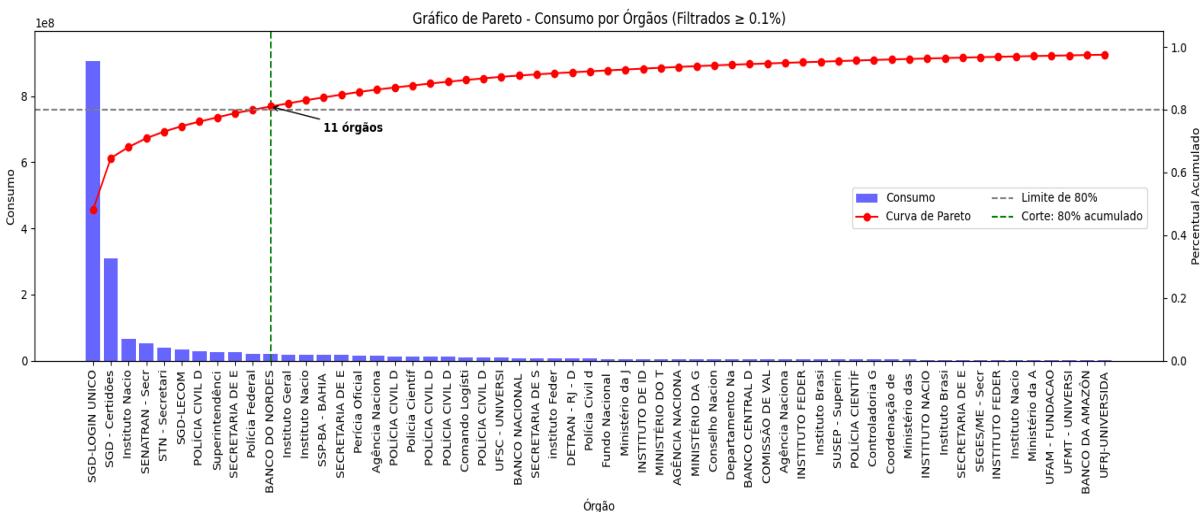
<sup>9</sup> São as APIs: CPF Light, Gestão Wallet e Situação Militar.



Fonte: produzido pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos junto à SGD.

Do ponto de vista institucional, o consumo também se mostrou concentrado. A Figura 10<sup>10</sup> revela que apenas 11 órgãos concentram 80% das chamadas registradas.

**Figura 10 - Distribuição acumulada de consumo, destacando órgãos responsáveis por 80% ou mais (Período: 01.2021 a 04.2025)**



Fonte: produzido pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos junto à SGD.

A leitura integrada dos gráficos de adesão e consumo permite um diagnóstico visual da configuração atual do Conecta: poucas APIs e órgãos concentram a maior parte das chamadas, enquanto a maioria das interfaces apresenta níveis de uso bastante reduzidos — padrão característico do chamado “efeito cauda longa”. Embora o elevado volume de chamadas em

<sup>10</sup> O gráfico de Pareto original incluía muitos órgãos com consumo muito baixo, o que dificultava a visualização e interpretação dos dados. Para melhorar a clareza, foram filtrados os órgãos que representam menos de 0,1% do consumo total. Essa medida preserva a análise acumulada, mas torna o gráfico mais legível, destacando os órgãos com maior impacto e facilitando a identificação do ponto de corte que representa 80% do consumo.

determinadas APIs possa ser percebido como indicativo de sucesso, esse padrão concentrado não deve ser interpretado isoladamente como sinal de efetividade. A concentração do uso pode refletir tanto a baixa aderência do restante do catálogo quanto o resultado de uma atuação reativa, voltada a demandas de maior visibilidade institucional.

Por outro lado, esse padrão também não configura, por si só, uma falha, mas indica a necessidade de atenção. A priorização baseada apenas na demanda espontânea dos órgãos tende a restringir o alcance do Conecta como plataforma transversal de dados e a reduzir seu impacto em áreas menos evidentes, mas igualmente estratégicas. Para evitar esse risco, torna-se essencial adotar abordagens complementares de priorização, capazes de identificar e fomentar casos com baixo volume, mas alto potencial de valor público. Também é importante monitorar continuamente as APIs e os órgãos com baixa utilização, a fim de diferenciar perfis legítimos de consumo de situações de subutilização que possam ser tratadas com melhorias técnicas, maior articulação institucional ou incentivos direcionados a temas prioritários. Com isso, será possível promover uma visão mais abrangente e equitativa da interoperabilidade.

Observou-se ainda um ponto de atenção relacionado ao monitoramento dos RRs. Embora registros como Municípios e Unidades Federativas estejam presentes no catálogo do Conecta, seus dados de adesão e consumo não são acompanhados pela plataforma de interoperabilidade. Essa limitação dificulta a obtenção de uma visão consolidada sobre o uso desses registros e compromete a capacidade institucional de induzir sua adoção, fundamental para a interoperabilidade semântica e a padronização das integrações entre sistemas públicos.

Além das limitações no acompanhamento do uso, também foram identificados, com base no questionário e no autodiagnóstico, fatores institucionais que contribuem para a subutilização das APIs após a adesão. No questionário aplicado, 150 órgãos foram expostos à pergunta sobre o uso das APIs do Conecta. Desses, 130 se declararam recebedores, dos quais 35% relataram uso limitado ou inexistente das interfaces. Entre os principais fatores citados estão dificuldades técnicas (20 menções), pouco envolvimento das áreas de negócio (13) e falta de apoio da alta gestão (7). Também foram mencionadas escassez de pessoal, ausência de sistemas prontos, limitações orçamentárias e falhas na documentação técnica.

Os dados do Autodiagnóstico Sisp 2024 reforçam esse cenário de limitações institucionais: 19,7% dos órgãos relataram não possuir nenhum conjunto de dados disponível para integração e outros 12,3% afirmaram dispor de menos de dez. Essa restrição reduz a capacidade das instituições atuarem como provedoras de dados e compromete o aproveitamento das interfaces de interoperabilidade. Embora não tenha sido objeto de verificação direta pela auditoria, também se observou, como ponto de atenção, que alguns órgãos ainda não utilizam o CPF como identificador único e suficiente em seus cadastros e bases. Esse campo, além de obrigatório como RR, foi definido como identificador único do cidadão pela Lei nº 14.534/2023, o que reforça a importância de sua adoção consistente.

A partir da análise das adesões, integrações e do perfil de consumo, observa-se que a adoção prática das APIs do Conecta permanece limitada e concentrada. Esse padrão revela lacunas significativas entre a oferta institucional, a adesão formal e a integração operacional pelos órgãos públicos, indicando a necessidade de superação de barreiras técnicas, institucionais e estruturais.

Como possíveis causas para a baixa efetividade do catálogo do Conecta e o uso limitado das APIs, apontam-se falhas na governança da interoperabilidade, a ausência de modelo institucional claro e de diretrizes objetivas para adesão. Essas lacunas dificultam a seleção estratégica das APIs, o uso dos RRs e a consolidação prática das integrações.

Como efeitos, observam-se a subutilização de RRs, a limitação da integração entre políticas públicas e a perda de oportunidades de ganhos em eficiência e qualidade dos serviços. A falta de acompanhamento também compromete a rastreabilidade e a avaliação da política pública de interoperabilidade.

Em conclusão, o achado mostra que, apesar do catálogo abrangente e da adesão significativa ao Conecta, o uso efetivo das APIs segue restrito a poucos temas e órgãos. Esse perfil concentrado possivelmente é reflexo de uma priorização espontânea por volume, com foco em dados amplamente utilizados como CPF e CNPJ. Para avançar em maturidade, o programa precisa de uma governança que valorize também integrações pontuais e estruturantes. A ausência de processos formais de priorização, monitoramento e estímulo ao uso dos RRs compromete a efetividade da política pública e limita o impacto institucional do Conecta.

## **6. Alguns ajustes no site do Conecta e a rationalização de documentos exigidos para adesão podem melhorar a experiência dos usuários no processo de compartilhamento de dados.**

A auditoria identificou que o processo de adesão ao Programa Conecta ainda apresenta barreiras operacionais e burocráticas que podem dificultar a participação de novos órgãos e reduzir a efetividade da iniciativa como vetor de disseminação da interoperabilidade na Administração Pública Federal. A experiência do usuário, especialmente dos gestores públicos responsáveis pela formalização da adesão, pode ser simplificada com a disponibilização de recursos informacionais e de suporte acessíveis, evitando a exigência de documentos adicionais desnecessários.

No que se refere à documentação exigida, verificou-se que, embora o programa disponha de modelos padronizados, como o Ofício de Solicitação de Adesão, o Termo de Uso e a Política de Privacidade, alguns órgãos cedentes têm exigido documentos adicionais. Esses documentos, em alguns casos, reproduzem obrigações já constantes nos modelos-padrão do programa e, portanto, configuraram exigências redundantes que elevam o nível de burocracia do processo.

A exigência de documentos adicionais sem respaldo normativo revela uma limitação de governança: a SGD, apesar de responsável pela coordenação do programa, não possui mecanismos efetivos de *enforcement* para evitar que órgãos cedentes estabeleçam exigências documentais desnecessárias, despadronizando e burocratizando o processo de adesão.

Do ponto de vista da experiência digital, o site do Conecta apresenta algumas limitações que impactam a jornada do usuário. Não há uma seção dedicada aos órgãos cedentes de dados, além da que detalha os aspectos técnicos. O foco é concentrado no consumo, não havendo uma abordagem comunicacional no sentido de atrair e dar orientações gerais aos órgãos que

podem vir a se tornar cedentes de dados. O site também não possuía<sup>11</sup> uma seção de perguntas frequentes (FAQ), o que privava os usuários de respostas rápidas a dúvidas recorrentes, gerando dependência exclusiva do atendimento via e-mail institucional, o qual, conforme relatos de usuários, apresenta tempos de resposta elevados e baixa efetividade. Ainda durante o curso da presente auditoria a seção de FAQ foi disponibilizada.

As barreiras identificadas no processo de adesão e no suporte ao usuário do Programa Conecta prejudicam sua eficiência e reduzem o potencial de disseminação da cultura de interoperabilidade na Administração Pública Federal. A burocracia desnecessária, a comunicação ineficiente e a ausência de foco na experiência do cedente de dados podem desestimular novos participantes e ampliar o retrabalho da equipe gestora, afetando a escalabilidade e a qualidade do serviço prestado.

A adoção de medidas de melhoria trará benefícios importantes, como o aumento da eficiência operacional, a eliminação de retrabalho e a melhoria na percepção dos usuários sobre o Programa Conecta. Com isso, o programa poderá fortalecer sua atratividade e, consequentemente, ampliar a adesão.

## **7. Adoção mais articulada dos PTDs e PDTICs e aprimoramento do monitoramento institucional representam oportunidades para ampliar a adesão ao Conecta e fortalecer a execução das ações de interoperabilidade na administração pública.**

No contexto da auditoria, avaliou-se a atuação da Secretaria de Governo Digital (SGD) na indução de ações do Conecta nos instrumentos de planejamento dos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp). A análise considerou a existência de mecanismos de orientação e incentivo à inclusão dessas ações nos Planos de Transformação Digital (PTD) e Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC), com base em normativos, documentos da SGD, entrevistas e questionário aplicado aos órgãos. Além disso, analisou-se como os órgãos do Sisp têm planejado e executado ações relacionadas ao programa Conecta, com ênfase na inclusão dessas iniciativas nos PTDs e nos PDTICs.

Na Administração Pública Federal (APF), o PDTIC é o instrumento que estrutura o diagnóstico, o planejamento e a gestão dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), visando a alinhar infraestrutura, sistemas, pessoal e orçamento às necessidades do órgão e às diretrizes da Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD). Já o PTD é um plano pactuado entre a Secretaria Executiva de cada órgão e a SGD, voltado à coordenação e ao monitoramento de entregas digitais nos eixos de serviços, canais, dados e segurança, em conformidade com os objetivos da EFGD.

Os guias orientadores indicam que PDTIC e PTD se complementam: o primeiro oferece os insumos de TIC, e o segundo os converte em compromissos formais. Isso evita entregas digitais sem suporte adequado e reforça o alinhamento entre planejamento institucional e execução digital acompanhada pela SGD.

---

<sup>11</sup> Consulta realizada ao site <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/interoperabilidade/conecta-gov.br> em 01.04.2025.

A análise buscou compreender em que medida esses instrumentos têm refletido compromissos efetivos com a interoperabilidade de dados e se as ações previstas vêm sendo implementadas de forma aderente ao planejamento.

A atuação dos órgãos do Sisp no planejamento e execução de ações de interoperabilidade deve observar as diretrizes estabelecidas pela EFGD 2024–2027, instituída pelo Decreto nº 12.198/2024, que estabelece como princípio a integração e a interoperabilidade de serviços, dados e sistemas. A Portaria SGD/MGI nº 6.618/2024, que aprova a EFGD, reforça esse direcionamento ao priorizar a oferta digital integrada e o uso inteligente de dados. A Lei nº 14.129/2021, por sua vez, estabelece que a administração pública deve atuar de forma coordenada e orientada por padrões de interoperabilidade, garantindo o uso eficiente e compartilhado de dados. Complementam esse referencial os modelos e guias de elaboração do PTD e do PDTIC, que orientam os órgãos a alinharem seus instrumentos de planejamento às iniciativas e objetivos da EFGD.

Para fins de análise, a avaliação foi estruturada em duas dimensões complementares. A primeira refere-se ao planejamento das ações de interoperabilidade, com foco na inclusão dessas iniciativas nos instrumentos formais dos órgãos e nos mecanismos de orientação disponibilizados pela SGD para induzir esse processo. A segunda aborda a execução das ações previstas, considerando a aderência entre o que foi pactuado e o que efetivamente foi entregue. Ambas as dimensões se articulam na lógica de um mesmo processo e foram tratadas de forma integrada, com base na premissa de que a efetividade das ações do Conecta depende da qualidade do planejamento e de sua capacidade de gerar entregas concretas.

#### **A. Planejamento de ações de interoperabilidade:**

Iniciou-se a análise considerando a existência de mecanismos de orientação e incentivo à inclusão de ações de interoperabilidade nos PTDs e PDTICs.

No âmbito dos PTDs, verificou-se que a SGD oferece um conjunto estruturado de instrumentos para induzir essa priorização, incluindo modelo-padrão com orientações específicas, apoio técnico por gestores de relacionamento, incentivos técnicos e financeiros — como o custeio centralizado de APIs — e a formalização da pactuação no Eixo 3, voltado à governança e gestão de dados.

O Documento Diretivo do PTD estabelece que o plano conterá, no mínimo, ações em quatro eixos temáticos, sendo o terceiro voltado à “governança e gestão de dados”. Nesse eixo, segundo o documento, as entregas devem promover “a integração entre sistemas” e a “integração às bases de dados disponíveis no Conecta”. A presença explícita dessas referências no modelo institucional reforça o alinhamento técnico entre os PTDs e os objetivos da EFGD.

A execução das ações pactuadas é monitorada por meio de reuniões técnicas e do registro no modelo de Anexo de Entregas (modelo\_v2.1), que organiza as entregas por serviço, produto, eixo temático e data. É possível identificar, por exemplo, integrações com o Cadastro Base de Endereço (CEP) e o Login Único. O anexo distingue entregas pactuadas das já concluídas, o que favorece a rastreabilidade. Também relaciona eixos e produtos, reforçando a padronização e o alinhamento técnico — no caso do eixo de Governança e Gestão de Dados, com produtos como a integração às bases do CadÚnico, CNPJ e CPF (CBC).

No que diz respeito aos PDTICs, por outro lado, constatou-se que, embora o Guia de Elaboração do PDTIC<sup>12</sup> reforce a necessidade de alinhamento com a EFGD e com outros instrumentos estratégicos, como PPA<sup>13</sup>, PE<sup>14</sup> e PETIC<sup>15</sup>, não há orientações específicas quanto ao alinhamento com o PTD e à inclusão de ações vinculadas ao Conecta. O termo “interoperabilidade” é mencionado como um objetivo do Sisp, e o guia cita os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING) como referência técnica. Também são apresentados exemplos de integração entre sistemas como necessidades identificáveis durante o diagnóstico.

Dessa forma, a ausência de recomendações explícitas para o alinhamento entre o PDTIC e o PTD, além da ausência de menções diretas ao programa Conecta, enfraquece a capacidade do PDTIC de servir como base técnica e orçamentária para as ações de interoperabilidade planejadas no PTD. Essa lacuna compromete a coerência entre os instrumentos de planejamento e dificulta a institucionalização integrada das iniciativas de transformação digital nos órgãos do Sisp.

Com base nesses elementos, a análise passou a concentrar-se em como os órgãos têm estruturado o planejamento de ações de interoperabilidade, observando sua inclusão e caracterização nos instrumentos formais.

Nos 39 PTDs com anexos disponíveis<sup>16</sup>, foram identificadas 415 ações relacionadas ao eixo de governança e gestão de dados. Destas, 292 foram classificadas como associadas ao Conecta e 248 aos Registros de Referência (RRs), conforme mostrado na Figura 11. Importante ressaltar que as ações relacionadas ao Conecta e as ações relacionadas aos RRs não são mutuamente exclusivas, uma vez que os RRs são disponibilizados por meio de APIs do Conecta. De modo análogo, as ações relacionadas ao Conecta, apesar de incluírem as ações relacionadas aos RRs, não se restringem a elas. Dessa forma, conforme a classificação feita, 44 ações associadas ao Conecta não estavam relacionadas aos RRs.

A classificação considerou os campos “Serviços/Ações” e “Produto” do Anexo de Entregas de cada PTD, em conjunto com o catálogo oficial do Conecta e a relação de RRs. Enquanto o campo “Produto” apresenta opções padronizadas - algumas diretamente vinculadas a registros específicos -, o campo “Serviços/Ações” é de preenchimento livre pelos órgãos, o que torna a classificação uma estimativa, baseada na combinação de campos estruturados e descrições livres. O descompasso entre o total de ações declaradas no eixo e aquelas reconhecidamente vinculadas ao Conecta (123 ações) sugere que parte relevante das iniciativas de interoperabilidade pode estar sendo conduzida à margem dos mecanismos formais de monitoramento utilizados pela equipe do programa.

**Figura 11 - Distribuição das Ações de Governança e Gestão de Dados**

---

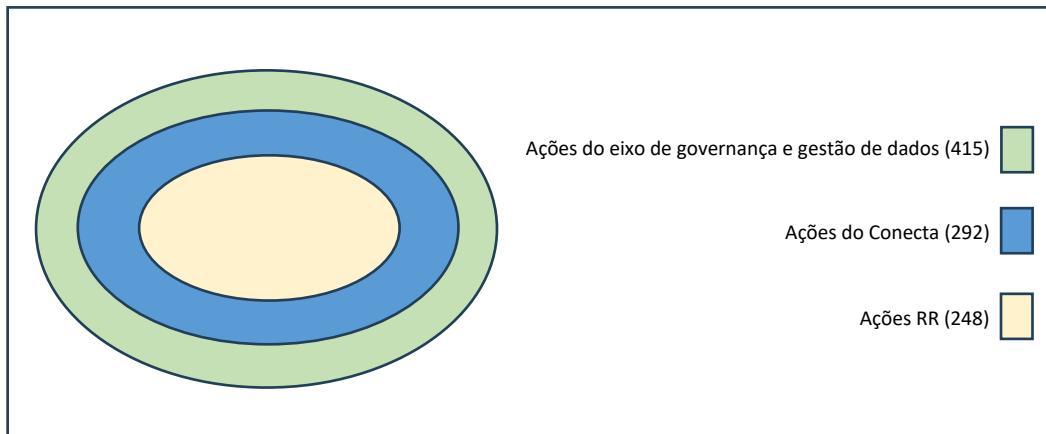
<sup>12</sup> Versão 2.1 de dezembro de 2021 - Disponível em: (<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/sisp/guia-do-gestor/documentos/guia-de-pdtic-do-sisp-2-1/view>) – Acessado em 15.05.2025.

<sup>13</sup> Plano Plurianual

<sup>14</sup> Plano Estratégico Institucional

<sup>15</sup> Plano Estratégico de Tecnologia de Informação e Comunicação (usado mais comumente no nível estratégico).

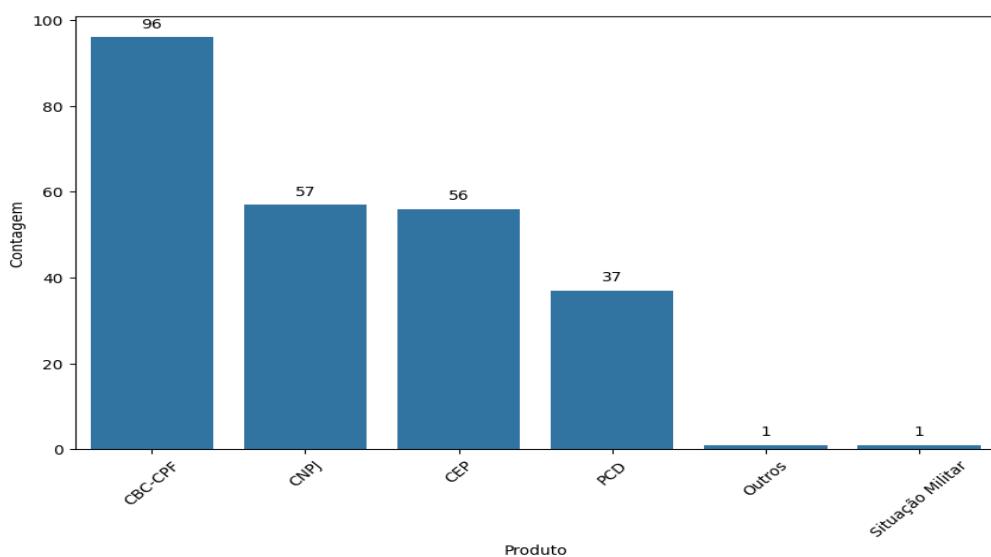
<sup>16</sup> <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/planos-de-transformacao-digital> (acessado em 24.02.2025).



Fonte: produzido pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos junto à SGD.

Com relação à distribuição dos produtos vinculados ao Conecta, verifica-se forte concentração na disponibilização dos RRs, que respondem por 84,9% das ações classificadas (248 de 415 ações). Além disso, verifica-se que a concentração se dá, notadamente, nos registros de CPF, CNPJ e CEP, conforme ilustrado na Figura 12. Na mesma linha do que foi apontado no Achado 5, essa concentração sugere o uso limitado de outras bases relevantes e reforça a necessidade de diversificação nas iniciativas de interoperabilidade.

**Figura 12 - Distribuição das Ações em Produtos de RRs**



Fonte: produzido pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos junto à SGD.

Ao contrário do que foi realizado com os PTDs, não foi feita uma análise exaustiva dos PDTICs em busca de ações de interoperabilidade. Optou-se, nesse caso, por uma verificação preliminar, com base nos quatro planos disponíveis na página pública da SGD<sup>17</sup>, para observar

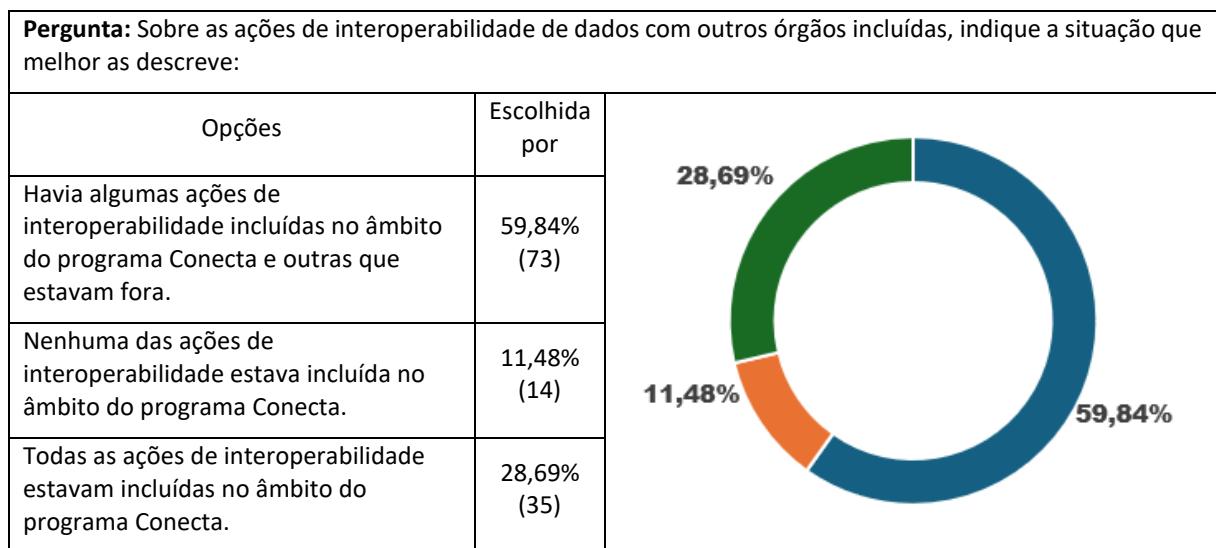
<sup>17</sup> <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/sisp/guia-do-gestor/pdtic> (acessado em 11.02.2025).

como o tema vem sendo tratado nos documentos acessíveis. Entre eles, apenas um PDTIC apresentou uso estruturado do Conecta, com ações explicitamente vinculadas ao programa, metas, indicadores, múltiplas integrações e instância de governança formal. Os demais tratam a interoperabilidade de forma genérica, sem detalhamento técnico, metas mensuráveis ou associação direta ao programa.

A análise das respostas ao questionário aplicado aos órgãos do Sisp revelou que a inclusão de ações de interoperabilidade nos instrumentos de planejamento ainda é limitada e desigual entre os órgãos. Entre os 189 respondentes à questão “*Seu órgão/unidade incluiu ações de interoperabilidade (como compartilhamento de dados com outros órgãos, uso ou disponibilização de APIs) no PTD e/ou PDTIC?*”, uma parcela expressiva (35%) não contemplava esse tipo de ação em seus PTDs ou PDTICs.

Entre os 122 órgãos que registram ações, conforme apresentado na Figura 13, observa-se que a vinculação ao Conecta ainda é parcial, o que indica baixo grau de alinhamento formal ao programa.

**Figura 13 - Grau de vinculação das ações registradas ao Conecta**



Fonte: pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto aos órgãos do SISP em março de 2025.

Os respondentes também apontaram fatores que dificultam a ampliação da adesão, como limitações técnicas e de infraestrutura, falta de capacitação, baixa priorização do tema pelas altas gestões e falhas na comunicação institucional da SGD — especialmente quanto à clareza dos benefícios e à operacionalização do programa.

#### B. Execução e acompanhamento das ações de interoperabilidade:

A SGD informou que utiliza os PTDs como principal base para pactuar e monitorar ações de interoperabilidade vinculadas ao Conecta. As entregas são registradas no Anexo de Entregas do PTD, a partir de uma lista suspensa com opções definidas pela equipe do programa para o Eixo de Governança e Gestão de Dados. O acompanhamento ocorre por meio de planilhas internas e painéis restritos, com filtros por órgão, produto e status, permitindo consultar a situação atual das integrações. Até o fim de 2024, de 394 ações pactuadas até 2026, 52 estavam em atraso. A SGD relatou ainda que algumas entregas podem ter sido concluídas sem atualização formal, uma vez que o acompanhamento depende de reuniões bimestrais entre o Líder do PTD no órgão e o respectivo Gestor de Relacionamento.

Com relação ao modelo de registro de acompanhamento, a equipe de auditoria identificou possibilidades de mudanças que podem contribuir para ampliar a rastreabilidade e o controle da abrangência das ações vinculadas ao programa Conecta e aos RRs. Atualmente, o Anexo de Entregas do PTD permite aos órgãos selecionarem produtos a partir de uma lista suspensa específica para o Eixo 3 — Governança e Gestão de Dados, conforme ilustrado no Quadro 2. Essa lista foi definida pela equipe do Conecta e inclui itens considerados prioritários para fins de acompanhamento e geração de dados gerenciais.

**Quadro 2 - Produtos do Eixo 3**

<b>Relação Eixo x Produto</b>	
<b>Eixo 3: Governança e Gestão de Dados</b>	
<b>Produtos</b>	
Construção de diagnóstico/planejamento	
Disponibilização de Base de Dados	
Integração à base de dados (OUTROS)	
Integração à base de dados da Certidão Negativa de Débitos (CND)	
Integração à base de dados de Benefícios Previdenciários	
Integração à base de dados de Pessoa com Deficiência	
Integração à base de dados de Relação Trabalhista	
Integração à base de dados de Situação Militar	
Integração à base de dados do Cadastro Base de Endereço (CEP)	
Integração à base de dados do Cadastro Base do Cidadão (CBC - CPF)	
Integração à base de dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ)	
Integração à base de dados do CadÚnico Serviços	
Integração à base de dados do Registro de Referência dos Servidores Civis do Poder Executivo	
Integração ao SEI	
Integração entre Sistemas	

Fonte: anexo de entregas do PTD

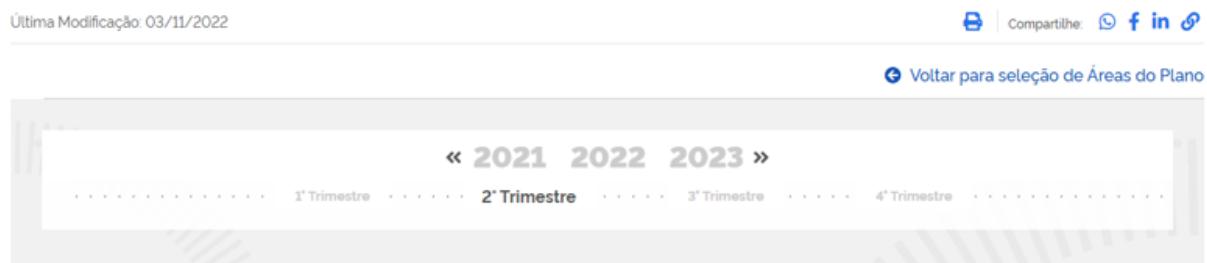
Como aprimoramento, considerando que é inviável listar individualmente todas as APIs disponíveis no Conecta, sugere-se a inclusão de um produto genérico que permita indicar, de forma padronizada, integrações com o programa — por exemplo, “Integração à base de dados (CONECTA)”, em distinção e complementarmente ao item já existente “Integração à base de dados (OUTROS)”. Sugere-se, ainda, a definição e ampliação do conjunto de APIs estratégicas do Conecta a serem priorizadas para fins de monitoramento, conforme diretrizes previamente estabelecidas. Essa medida pode fortalecer a capacidade de acompanhamento técnico e estratégico do programa, contribuindo para maior precisão na rastreabilidade das ações vinculadas.

Ainda com base nas informações prestadas pela SGD, que relatou utilizar painéis internos para o monitoramento das ações pactuadas nos PTDs, destaca-se que a manutenção desses instrumentos de acompanhamento é uma boa prática de gestão. No entanto, observou-se que os painéis públicos anteriormente disponibilizados na página oficial de Plano de

Transformação Digital (Guia do Gestor)<sup>18</sup> encontravam-se desativados no momento da análise, conforme pode ser observado nas figuras 14 e 15.

### Figura 14 - Painel Público da Área de Comunicações

## Comunicações



Fonte: Plano de Transformação Digital (Guia do Gestor), acesso em 05/05/2025.

### Figura 15 - Painel Público da Área de Educação

## Educação



Fonte: Plano de Transformação Digital (Guia do Gestor), acesso em 05/05/2025.

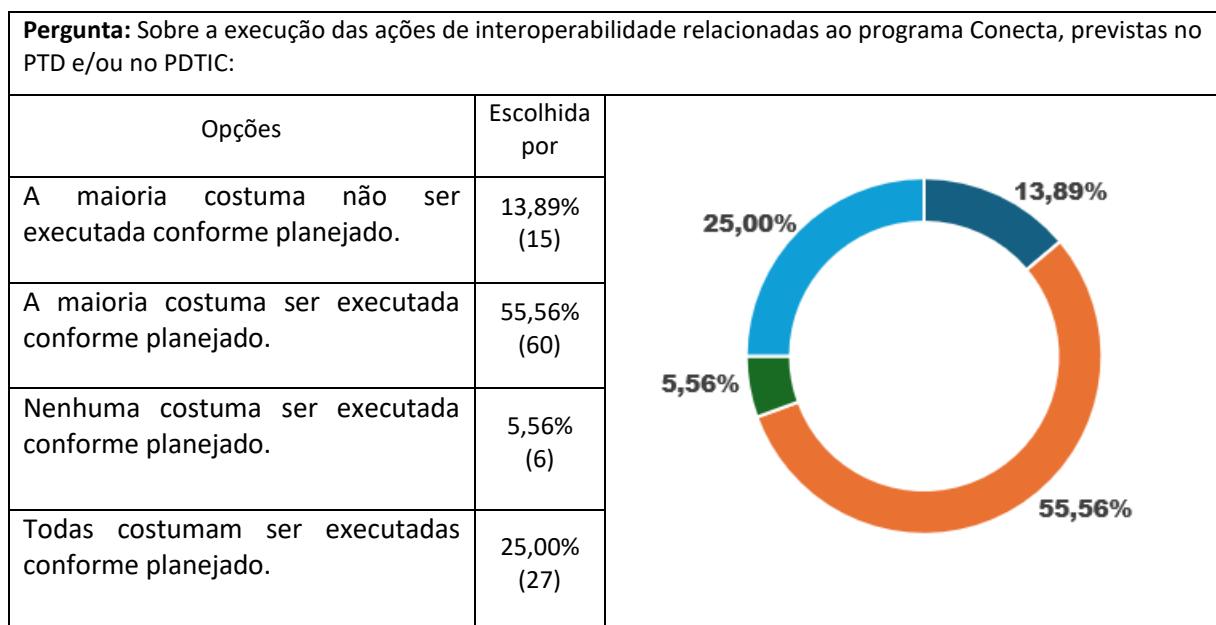
A ausência de um canal público estruturado compromete a transparência ativa das entregas vinculadas ao programa, dificulta o acompanhamento externo por outras instâncias institucionais e limita o controle social sobre a execução das ações de interoperabilidade de dados.

As respostas ao questionário aplicado aos órgãos do Sisp também evidenciaram desafios recorrentes na execução das ações de interoperabilidade previstas nos instrumentos de

<sup>18</sup> <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/sisp/guia-do-gestor/guia-orientativo-de-padroes-e-fluxos-das-tecnologias-de-transformacao-digital/plano-de-transformacao-digital-ptd> (acessado em 05.05.2025).

planejamento. Conforme ilustrado na Figura 16, a execução completa das ações foi relatada por uma parte minoritária dos respondentes, enquanto muitos apontaram a não execução total ou parcial das iniciativas pactuadas.

**Figura 16 - Respostas dos órgãos quanto à inclusão de ações de interoperabilidade em seus instrumentos de planejamento**



Fonte: pesquisa realizada pela equipe de auditoria junto aos órgãos do SISP em março de 2025.

Entre os principais fatores mencionados para justificar as dificuldades estão a falta de pessoal capacitado, limitações de infraestrutura tecnológica, escassez de recursos financeiros e mudanças nas prioridades institucionais. Em respostas qualitativas, também foram citados entraves operacionais, como indisponibilidade de APIs (exemplo: BPC), suporte técnico insuficiente e restrições contratuais.

Em síntese, a análise revelou fragilidades tanto no planejamento quanto na execução das ações de interoperabilidade no âmbito do programa Conecta. Constatou-se que, embora a SGD disponha de mecanismos robustos para induzir a inclusão de ações de interoperabilidade nos PTDs — com modelo padronizado, orientações técnicas, incentivos e monitoramento estruturado —, esses mesmos instrumentos não são observados no contexto dos PDTICs. A ausência de diretrizes específicas sobre o Conecta e de articulação formal com os PTDs enfraquece a convergência entre os instrumentos de planejamento. Essa assimetria compromete a articulação entre os instrumentos e fragiliza o alinhamento necessário para a institucionalização integrada das iniciativas de interoperabilidade. Constatou-se, ainda, uma lacuna normatizadora e vinculação parcial ao programa, sobretudo no caso dos PDTICs.

Na etapa de execução, identificaram-se lacunas no monitoramento, ausência de painéis públicos atualizados e dificuldades operacionais enfrentadas pelos órgãos, como escassez de pessoal e infraestrutura. Esses elementos, combinados, indicam um descompasso entre o que é formalmente pactuado e o que efetivamente é entregue, comprometendo a institucionalização das ações de interoperabilidade e a consolidação do Conecta como política pública transversal.

As fragilidades verificadas no planejamento e na execução das ações de interoperabilidade vinculadas ao Conecta decorrem, em grande parte, da ausência de mecanismos normativos e operacionais que integrem de forma estruturada os instrumentos de planejamento. A falta de diretrizes específicas para os PDTICs, bem como a desvinculação entre esses planos e os PTDs, dificulta a institucionalização articulada das iniciativas.

Conclui-se que a atuação da SGD como indutora das ações de interoperabilidade apresenta avanços relevantes, sobretudo nos PTDs, mas ainda carece de maior abrangência e articulação, especialmente no que se refere aos PDTICs. A implementação do programa Conecta segue desigual e limitada por lacunas normativas, operacionais e de governança, dificultando sua consolidação como instrumento transversal de transformação digital.

## **8. A formalização e a transparência do planejamento da expansão do Conecta bem como a adoção de mecanismos de incentivo e de reconhecimento podem destravar a participação dos entes subnacionais e ampliar a capilaridade do programa.**

A equipe de auditoria analisou o modelo de sustentabilidade do Conecta para suportar o crescimento do programa visando a alcançar os entes subnacionais. A análise teve como objetivos principais avaliar o planejamento específico para a ampliação dos serviços do Conecta em relação aos entes subnacionais, bem como se há regulamentação ou acordos formais de divisão de responsabilidades e de despesas relacionadas à participação destes entes nas ações de interoperabilidade de dados.

A sinergia entre a União e os entes subnacionais referente à interoperabilidade de dados é preconizada tanto no Art. 1º, Inciso II da Portaria SGD/MGI nº 6.618/24 (EFGD):

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes princípios a serem observados pela Estratégia Federal de Governo Digital para o período de 2024 a 2027:

(...)

II - um Governo integrado e colaborativo que atua de forma coordenada e sinérgica, buscando a interoperabilidade dos dados e a integração das plataformas e dos serviços da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, garantindo que a jornada do cidadão tenha coerência, simplicidade, consistência e menores custos;

quanto na Recomendação 5.2 da Portaria SGD/MGI nº 4.248/2024 (ENGD):

5.2 Estabelecer e adotar mecanismos de interoperabilidade e compartilhamento de dados, entre os órgãos e com outros entes federados, especialmente os ofertados pela Plataforma GOV.BR, para qualificação das políticas públicas e eliminação de pedidos de dados dispensáveis na oferta de serviços públicos.

As fontes de evidência utilizadas incluíram: (i) arcabouço normativo de suporte ao Conecta, como o Decreto nº 10.046/2019<sup>19</sup>, a Estratégia Federal de Governo Digital (EFND) e Estratégia Nacional de Governo Digital (ENGD); (ii) detalhamento de adesões dos entes subnacionais; (iii) respostas às solicitações de auditoria; e (iv) entrevistas com representantes da SGD.

---

<sup>19</sup> Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.

A partir das evidências levantadas, a auditoria analisou dois aspectos da abordagem do Conecta em relação aos entes subnacionais: Planejamento e Divisão de Responsabilidades e de Despesas. Cabe destacar que o segundo aspecto será abordado no item 9.

No tocante ao planejamento específico para alcance dos subnacionais, a SGD manifestou a intenção de conseguir a adesão de todos os Estados ainda em 2025, porém não foi possível encontrar registro formal e público dessa meta, tampouco a explicitação do cronograma correspondente. Atualmente, o Conecta possui adesões de dez Estados da Federação (37% do total). Cabe ressaltar que essas adesões se referem à existência de pelo menos uma unidade da estrutura do ente com adesão formalizada, portanto não se pode afirmar que o uso do Conecta esteja disseminado nesses entes.

Já em relação aos entes municipais, a SGD informou que não existe a perspectiva de novas adesões, pois a estratégia para estes entes ainda estaria em definição. A única exceção municipal é a Prefeitura do Recife, cuja adesão já consta como formalizada ao Conecta, conforme mostra o Quadro 3:

**Quadro 3 – Entes subnacionais que já aderiram ao Conecta**

Unidade	Ente Federativo	Esfera
PGE-RO	RO	Estadual
SEPLAG-MG	MG	Estadual
SGD-SP	SP	Estadual
Prefeitura Recife	PE	Municipal
SEMAD-MG	MG	Estadual
SEGOV-MG	MG	Estadual
AGE-MG	MG	Estadual
INTERPI-PI	PI	Estadual
INTERPA	PA	Estadual
SECULT-MG	MG	Estadual
IPSM-MG	MG	Estadual
SEMS	MS	Estadual
SETD - RJ	RJ	Estadual
SEE-MG	MG	Estadual
INTERMAT - MT	MT	Estadual
SEF-MG	MG	Estadual
ATI - TO	TO	Estadual

Fonte: produzido pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos junto à SGD.

Em relação à procura de dados pelos subnacionais, o Quadro 4 lista as bases mais solicitadas conforme número de entes solicitantes. Como se pode observar, atualmente apenas 9 (nove) bases diferentes foram foco de interesse pelos subnacionais. Destaca-se como a de maior interesse o SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural com 7 incidências; e como de menor interesse aparecem as bases de ICN - Biométrica Facial/Digital – TSE e com 2 (duas) incidências.

**Quadro 4 – Bases Solicitadas pelos Subnacionais**

Conjunto de Dados	Números de Unidades Subnacionais Solicitantes
SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural	7
CBC (CPF)	6
CNPJ	6
Consultar Certidão Negativa de Débito	3
ICN - Biográfica – TSE	3
SIGEF - Sistema de Gestão Fundiária (Georreferenciamento)	3
SIPRA - Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária	3
ICN - Biométrica Facial/Digital – TSE	2

Fonte: produzido pela equipe de auditoria a partir de dados obtidos junto à SGD.

Como fatores que podem explicar o cenário de baixas adesões por parte dos subnacionais, destaca-se a baixa maturidade no tema por parte dos solicitantes, a qual pode explicar a falta de priorização das ações de interoperabilidade por parte dos subnacionais. Segundo a SGD, existe uma dificuldade por parte dos entes em perceber uma relação positiva dos benefícios do Conecta frente ao esforço requerido e, por consequência, de priorizar as ações técnicas de interoperabilidade em sua programação frente a outras prioridades governamentais.

Ainda como fator de destaque, as diretrizes governamentais explícitas relativas ao Conecta encontram-se apenas em normativos de alto nível (EFGD e ENGD) e, portanto, com pouco detalhamento das ações esperadas. Cabe ressaltar que particularmente a ENGD, como instrumento não vinculante, não traz compromissos da parte dos subnacionais, mas apenas

orientações de articulação do Governo Federal junto aos subnacionais, como se pode ver em sua página<sup>20</sup>:

A Estratégia Nacional de Governo Digital é um conjunto de recomendações estratégicas que tem por objetivo articular e direcionar as iniciativas de governo digital entre todos os entes federados, de modo a ampliar e simplificar o acesso do cidadão aos serviços públicos.

Dessa forma, os entes subnacionais não se sentem compelidos a cumprir os compromissos firmados com a SGD, dificultando o cumprimento de uma programação mais rente.

Por conta do conjunto desses fatores, a SGD relata dificuldade em estabelecer um cronograma de execução baseado em outro parâmetro que não seja o foco nos subnacionais que estiverem disponíveis à época para implementação (FIFO<sup>21</sup>).

No tocante ao desafio em firmar compromissos mais fortes junto aos entes federativos, uma boa prática de governança interfederativa seria buscar apoio em redes nacionais de colaboração, como é o caso da Rede Nacional de Governo Digital (Rede GOV.BR)<sup>22</sup>, instituída pela própria SGD. Aqui, cabe destacar a iniciativa da SGD procurar o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração (CONSAD)<sup>23</sup> como apoio para o avanço do Conecta junto aos Estados. Por meio dessa cooperação, as solicitações ao Conecta são encaminhadas pelo ponto focal do ente estadual, conforme indicado pelo CONSAD, reduzindo assim o número de interfaces junto à equipe do Conecta, e, consequentemente, racionalizando os esforços de gestão.

Complementarmente, a SGD poderia adotar formalmente e implementar mecanismos de incentivo para expandir e aprofundar o compartilhamento de dados entre os órgãos públicos, incluindo os entes subnacionais. Como exemplos desses mecanismos, e que especificamente abordam aspectos comportamentais, pode-se citar: a utilização de *nudges*<sup>24</sup>, gamificação, selos de reconhecimento, escalas comparativas, autodiagnósticos etc.

Em conclusão, o achado evidencia que, embora o Conecta siga avançando junto aos subnacionais, o programa carece de detalhamento, formalização e divulgação do planejamento. Por exemplo, não estão claras as diretrizes para a ampliação pretendida, tampouco os critérios de elegibilidade dos entes subnacionais necessários ao suporte das diretrizes priorizadas. Tal cenário decorre principalmente da falta de capacidade operacional por parte da equipe dedicada ao Conecta na SGD. Soma-se a isso, a falta de maturidade técnica e negocial de parte dos subnacionais que, na ausência de publicização dos compromissos e da falta de percepção direta de retorno, não se sentem compelidos a priorizar a agenda de interoperabilidade firmados junto à SGD.

---

<sup>20</sup> <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategianacional> (acessado em 14.05.2025)

<sup>21</sup> FIFO, que significa "First In, First Out" (Primeiro a Entrar, Primeiro a Sair).

<sup>22</sup> Rede nacional de natureza colaborativa, que tem como finalidade promover a colaboração, o intercâmbio, a articulação e a criação de iniciativas inovadoras relacionadas a temática de Governo Digital no setor público (<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital>)

<sup>23</sup> Entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que reúne representantes de todos os estados brasileiros e do Distrito Federal, a qual promove encontros periódicos para a troca de experiências e a busca por soluções para o aperfeiçoamento da gestão pública (<https://www.consad.org.br/>).

<sup>24</sup> abordagens que preservam a liberdade e se destinam a influenciar as pessoas em determinadas direções, mas também permitem que elas decidam. (<http://www.economiacomportamental.org/nacionais/capitulo-nudging-um-guia-bem-breve-por-cass-sunstein/>)

## **9. O estabelecimento de um modelo de contratação de estatais para serviços de interoperabilidade e de um modelo de rateio que considere a possibilidade de contrapartidas financeiras e não financeiras pode equilibrar os benefícios obtidos pelas partes no ecossistema de interoperabilidade.**

Durante as análises, a equipe de auditoria se deparou com o seguinte cenário em relação à colaboração entre as partes envolvidas no Conecta: (i) quanto à divisão de responsabilidades, foi verificado que existe previsão das obrigações entre as partes, cujo detalhamento pode ser consultado na própria página do Conecta<sup>25</sup>; (ii) já no tocante à divisão de despesas do programa, não foram encontradas diretrizes de rateio, sendo o custeio integralmente suportado pela SGD, à exceção da infraestrutura do lado do solicitante de dados, cuja previsão explícita é de que seja custeada pelo próprio solicitante. Em complemento, não foram encontradas previsões quanto a mecanismos de contrapartida de dados pelos subnacionais, os quais poderiam servir de compensação não financeira pelos benefícios alçados na participação do Conecta.

Um dos fatores que pode explicar o cenário encontrado é o fato de que a SGD entende que colocar em pauta tais discussões na etapa atual do programa poderia configurar barreira à expansão do Conecta junto aos entes subnacionais. De outro lado, a não materialização do consumo esperado pelos solicitantes, juntamente à oferta de mecanismos mais racionais oferecido pelas estatais provedoras, têm proporcionado uma folga confortável que permite o remanejo das provisões para acomodar o surgimento de novas demandas. Cabe ressaltar que, embora atualmente efetivo, o mecanismo tende a perder eficácia ao longo do tempo, face ao esperado crescimento do intercâmbio de dados, e consequente redução da folga total. Adicionalmente, a não conscientização dos subnacionais sobre uma futura cobrança por uma iniciativa ofertada inicialmente de forma gratuita pode trazer impactos à continuidade dos serviços.

Sobre as estatais provedoras do Conecta, seu papel é assim definido pela SGD: Serpro e Dataprev são as empresas públicas de tecnologia da informação responsáveis por operacionalizar o Conecta e os dados disponibilizados. As análises evidenciam que de fato é a SGD que atualmente orquestra todas as interações negociais juntos aos entes participantes, sejam federais ou subnacionais, cabendo às empresas estatais o papel de ofertar, prover e operar as plataformas tecnológicas de suporte à interoperabilidade de dados. Por meio dos contratos centralizados com as estatais provedoras, é possível agregar as quantidades estimadas conforme as necessidades das entidades participantes do Conecta, resultando em volume suficiente para permitir otimização dos recursos tecnológicos aplicados, favorecer a negociação, e possibilitar a redução do preço dos acessos.

Uma alternativa para equilibrar minimamente os benefícios obtidos pelas partes no ecossistema de interoperabilidade, seria a adoção de mecanismos de contrapartida não

---

<sup>25</sup> <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados/interoperabilidade/conecta-gov.br> (acessado em 19.05.2025)

financeira, como possibilitar o consumo de bases subnacionais de interesse (contrapartida em dados). No entanto, no âmbito do Conecta atualmente, os entes subnacionais são tratados apenas como solicitantes de dados e não como potenciais cedentes.

Outra possibilidade seria a facilitação, por parte da SGD, de uma relação contratual direta entre os entes subnacionais e as estatais provedoras, de modo que o custeio pudesse ser suportado diretamente pelo solicitante, sem a necessidade da intermediação financeira da SGD. Tal relação já é operacionalizada hoje pela Receita Federal do Brasil em parceria com o Serpro no compartilhamento de dados do Cadastro Compartilhado da Receita Federal (b-Cadastros) com o uso de tecnologia *blockchain*<sup>26</sup>.

Ainda que sem um detalhamento ideal do planejamento, e diante das vantagens oferecidas pelo programa, é esperado um crescimento dos entes subnacionais solicitantes e da vazão de dados intercambiados e, por consequência, da fatura de custeio pelos serviços das estatais provedoras. Diante desse cenário, cresce o risco de a SGD não conseguir suportar os compromissos de custeio crescentes, o que poderia levar a interrupções de serviços em operação do Conecta, impactando em última instância a população (retrocesso social). Outro fator de risco é a própria falta de horizonte para a definição de uma política de rateio de custos e de contrapartida de dados com os entes subnacionais.

Além da ciência em relação ao risco manifestada pela equipe da SGD durante as reuniões, foi possível encontrar indícios formais de que a preocupação em relação ao rateio das despesas dos programas tem ganhado corpo junto à SGD. Um exemplo pode ser encontrado na página da Rede Nacional de Governo Digital<sup>27</sup>, na qual a SGD coloca o seguinte apoio como uma das soluções ofertadas:

Apóio a financiamento junto aos agentes de fomento nacionais e internacionais, com o intuito de levantar possibilidade de oferta de linhas especiais de financiamento voltadas para ações de transformação digital.

No mesmo diapasão, na minuta de Resolução de Interoperabilidade de dados enviada pela SGD foi possível encontrar previsão de custeio por parte do recebedor de dados, quando se fizer necessário e não contrariar disposição em contrário.

Constata-se então a ausência de um normativo que contenha a política de adesão dos entes subnacionais ao Programa Conecta, e abranja, no mínimo, as diretrizes de rateio de custos e contrapartidas não financeiras.

Tal normativo teria o potencial de trazer os seguintes efeitos: (i) dar transparência às regras de rateio para os entes subnacionais, evitando cobranças futuras para as quais não estariam preparados, e, no limite, acabarem optando pela descontinuidade do serviço (retrocesso social); (ii) contabilizar o custo suportado pela União com o compartilhamento desses dados

---

<sup>26</sup> <https://loja.serpro.gov.br/b-cadastros> (acessado em 19.05.2025)

<sup>27</sup> Rede de natureza colaborativa formada pelos entes federados com a finalidade promover a colaboração, o intercâmbio, a articulação e a criação de iniciativas inovadoras relacionadas a temática de Governo Digital no setor público. <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/rede-nacional-de-governo-digital>

com os entes subnacionais; e (iii) minimizar barreiras burocráticas e operacionais às contrapartidas financeira e não financeiras da parte dos subnacionais.

Em conclusão, o achado evidencia que a SGD tem conseguido até o presente efetuar gestões para acomodar o custo da demanda crescente de interoperabilidade dos subnacionais e reluta em pautar o rateio de custos e outras contrapartidas de ordem não financeiras com receio de impactar a ampliação do Conecta. Contudo, a falta de um horizonte para tais definições aumenta o risco de a SGD não suportar os compromissos crescentemente assumidos, podendo incorrer em retrocesso social no Conecta.

# RECOMENDAÇÕES

1 – Implementar procedimentos claros para operacionalizar, na prática, uma instância recursal final responsável por resolver conflitos relativos ao compartilhamento de dados entre órgãos.

Achado nº 1

2 – Realizar os ajustes necessários na resolução de interoperabilidade para alinhá-la com a amplitude da competência da SGD sobre o tema, incluindo a supervisão e o controle das ações de interoperabilidade que não estejam contempladas no Conecta (outras APIs ou compartilhamento de bases de dados entre órgãos da APF ou com outros entes subnacionais).

Achado nº 2

3 – Readequar o escopo do módulo de adesões do sistema de gestão que se encontra em construção de modo a acomodar o acompanhamento e o controle das demandas de interoperabilidade de dados dos órgãos e entidades da APF, alinhando-o à amplitude da SGD sobre o tema, o que inclui outras APIs ou compartilhamento de bases de dados entre órgãos da APF ou com outros entes subnacionais não contempladas no Conecta.

Achado nº 2

4 – Dar transparência, de forma centralizada e com fácil usabilidade, aos principais dados sobre a gestão da interoperabilidade na APF, em especial a todos os pedidos de compartilhamento de dados entre os órgãos e entidades da APF e seus desfechos, incluindo pareceres que embasaram as decisões.

Achado nº 3

5 – Dar transparência à participação de cada órgão e entidade da APF no esforço de ampliar a interoperabilidade dentro do governo federal, mediante a publicação de indicadores que retratem essa participação.

Achado nº 3

6 – Estabelecer formalmente e implementar mecanismos de incentivo para expandir e aprofundar o compartilhamento de dados entre os órgãos públicos, incluindo os entes subnacionais.

Achados nº 3, 7, 8

7 – Integrar as ações da SGD relativas ao programa de interoperabilidade da APF e ao Catálogo Nacional de Dados, tornando esse último uma peça indispensável para se tornar consumidor ou cedente de dados no âmbito do Conecta, realizando ainda ajustes na experiência dos usuários nos sites e plataformas de ambas as iniciativas para refletir a integração proposta ou integrar as iniciativas em um único site.

Achado nº 4

8 – Implementar um processo formal, estruturado e transparente para identificação, validação e priorização das APIs incluídas no Conecta, contemplando, no mínimo:

- a) realização periódica de levantamentos estruturados das demandas dos órgãos públicos federais;

b) definição e aplicação de critérios objetivos para inclusão e priorização das APIs, considerando relevância estratégica, potencial de uso pelos órgãos e viabilidade técnica e orçamentária.

Achado nº 5

9 – Implantar mecanismo de monitoramento contínuo que permita avaliar a subutilização de APIs, especialmente aquelas relativas aos Registros de Referência (RR), viabilizando a atuação proativa da SGD perante os órgãos.

Achado nº 5

10 – Reforçar, em normativo infralegal relativo à interoperabilidade, a necessidade de desburocratização, buscando evitar sobreposição ou exigências desnecessárias, destacando ainda a competência orientativa da SGD para tal.

Achado nº 6

11 – Incluir, no Guia de Elaboração do PDTIC, orientações que promovam o alinhamento entre PDTIC e PTD no tocante às ações de interoperabilidade, incentivando a adoção integrada desses instrumentos como suporte estratégico à execução das ações do Conecta.

Achado nº 7

12 – Aprimorar o modelo-padrão do Plano de Transformação Digital (PTD), promovendo a vinculação obrigatória das ações de interoperabilidade ao catálogo oficial do Conecta, de forma a garantir maior padronização, rastreabilidade e aderência técnica das entregas.

Achado nº 7

13 – Detalhar, formalizar e dar transparência ao planejamento da expansão do Conecta em relação aos Subnacionais, explicitando no mínimo as diretrizes e os critérios de elegibilidade dos entes para a expansão pretendida.

Achado nº 8

14 – Publicar normativo com a política de adesão dos entes subnacionais ao Programa Conecta, abrangendo, no mínimo, as diretrizes de rateio de custos e contrapartidas não financeiras.

Achado nº 9

# CONCLUSÃO

Este relatório de auditoria teve como objetivo principal avaliar a efetividade dos mecanismos utilizados pelo Governo Federal para promover a interoperabilidade de dados entre os órgãos da própria APF e, adicionalmente, entre a APF e outros entes públicos. Nesse âmbito, o principal instrumento é o Programa Conecta, gerido pela Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). A análise buscou responder a três questões de auditoria, cujas sínteses das respostas são apresentadas a seguir.

## Questão 1: As APIs implementadas atendem às principais necessidades dos órgãos e viabilizam um compartilhamento de dados efetivo no âmbito da APF?

A auditoria revelou que, embora as APIs do Conecta apresentem potencial significativo para o compartilhamento de dados, a efetividade e a viabilidade plena desse compartilhamento ainda podem ser substancialmente aprimoradas. Os achados indicam que:

- Para que o Conecta amplie sua efetividade e fortaleça a interoperabilidade entre órgãos, é necessário estruturar critérios claros de priorização, adotar mecanismos de acompanhamento do uso das APIs e tornar o Conecta uma solução mais transversal para as necessidades de interoperabilidade entre os órgãos da APF. A ausência de critérios bem definidos para a priorização de novas APIs e de um acompanhamento sistemático de seu uso limita a capacidade da SGD de direcionar seus esforços para as demandas mais críticas e de garantir a aderência e o impacto real das APIs já existentes. As lacunas de adesão aos Registros de Referência, que são obrigatórios, evidenciam ainda os desafios para alcançar patamares elevados de interoperabilidade.
- A adesão ao Conecta pode ser simplificada com a adoção de um sistema de gestão e o compartilhamento de dados entre os órgãos ampliado se o escopo desse sistema for alinhado à amplitude das atribuições da SGD sobre o tema de interoperabilidade na Administração Pública Federal. Atualmente, a falta de um sistema de gestão integrado e alinhado às atribuições da SGD, representa uma barreira à ampliação do compartilhamento de dados entre os órgãos da APF. A ausência de uma ferramenta robusta dificulta o gerenciamento das solicitações, o acompanhamento do ciclo de vida das APIs e a rastreabilidade das ações de interoperabilidade.
- A publicação do catálogo de dados de cada órgão e a associação do Programa Conecta a ele são ações importantes para potencializar, de forma recíproca, ambas iniciativas e a interoperabilidade de dados em geral. A falta de catálogos de dados padronizados e a não vinculação explícita do Conecta a essas iniciativas dificultam a descoberta e o acesso aos dados pelos órgãos interessados, limitando o potencial de reuso e a efetividade do programa.
- Alguns ajustes no site do Conecta e a rationalização de documentos exigidos para adesão podem melhorar a experiência dos usuários no processo de compartilhamento de dados. A usabilidade do site e a exigência, em alguns casos, de documentos desnecessários durante o processo de adesão são fatores que podem desestimular a participação dos órgãos, prejudicando o fluxo de compartilhamento de dados.
- A transparência ativa sobre a gestão do Programa Conecta associada a mecanismos de incentivo são recursos que podem oferecer uma ação catalisadora para ampliação da interoperabilidade na Administração Pública Federal. A falta de transparência sobre as

ações do programa e a ausência de mecanismos de incentivo limitam o engajamento dos órgãos e a ampliação da interoperabilidade em um nível mais amplo.

- A implementação efetiva de mecanismos para resolução de conflitos sobre compartilhamento de dados pode prevenir indefinições processuais, mitigar riscos de negativas indevidas e promover maior transparência, segurança jurídica e eficiência nas decisões de acesso a dados no âmbito APF. A ausência de um processo claro e eficaz para a resolução de disputas sobre o compartilhamento de dados gera incertezas, podendo levar a negativas indevidas e entraves no fluxo de informações, impactando a efetividade da interoperabilidade.

As causas para essas condições perpassam a necessidade de um modelo de governança e gestão mais robustos, a carência de uma plataforma tecnológica centralizada e alinhada às atribuições da SGD para gerenciar a interoperabilidade na APF, e a falta de uma política institucional mais abrangente que fomente a publicação de catálogos de dados, a transparência ativa e a implementação de mecanismos de incentivo.

Questão 2: As demandas de interoperabilidade relacionadas ao Conecta são priorizadas e executadas no âmbito dos PTDs dos órgãos ou ainda no de seus PDTICs?

A auditoria identificou que, embora haja um reconhecimento da importância da interoperabilidade e do Conecta nos planejamentos dos órgãos, a priorização e a execução dessas demandas nos Planos de Transformação Digital (PTDs) e nos Planos Diretores de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTICs) podem ser significativamente aprimoradas para garantir uma adesão mais robusta e ações mais articuladas:

- Mecanismos de indução da SGD ao Conecta nos PTDs são positivos, mas podem ser ampliados aos PDTICs. A atual indução da SGD aos PTDs é um passo importante, mas a falta de um alinhamento mais explícito e de mecanismos de indução aos PDTICs, que são instrumentos mais operacionais, resulta em uma lacuna na efetiva priorização e execução das ações de interoperabilidade no nível tático dos órgãos.
- Adoção mais articulada dos PTDs e PDTICs e aprimoramento do monitoramento institucional representam oportunidades para ampliar a adesão ao Conecta e fortalecer a execução das ações de interoperabilidade na administração pública. A falta de uma articulação mais efetiva entre os PTDs e PDTICs e um monitoramento institucional mais rigoroso das ações de interoperabilidade impactam a adesão e a execução das iniciativas do Conecta. Quando esses planos não se complementam ou não são devidamente acompanhados, as demandas de interoperabilidade podem não ser adequadamente priorizadas ou implementadas.

A causa reside na necessidade de maior integração e alinhamento entre os PTDs e PDTICs, que são instrumentos de planejamento distintos, mas complementares. A falta de diretrizes claras e de mecanismos de monitoramento por parte da SGD para garantir que as demandas de interoperabilidade sejam consistentemente priorizadas e executadas em ambos os planos limita a capacidade de impulsionar a adesão ao Conecta.

Questão 3: Há um modelo de sustentabilidade definido para suportar o crescimento do programa para atender aos entes subnacionais?

A auditoria revelou que, embora o Programa Conecta tenha o potencial de expandir sua atuação para os entes subnacionais, ainda não há um modelo de sustentabilidade plenamente

definido e formalizado para suportar esse crescimento, o que representa um desafio para a capilaridade do programa:

- A formalização e a transparência do planejamento da expansão do Conecta bem como a adoção de mecanismos de incentivo e de reconhecimento podem destravar a participação dos entes subnacionais e ampliar a capilaridade do programa. A ausência de um planejamento claro, formalizado e transparente para a expansão do Conecta aos entes subnacionais gera incertezas e dificulta a ampliação dessa parte do Programa. A falta de mecanismos de incentivo e reconhecimento específicos também desestimula o desenvolvimento dessa vertente.
- O estabelecimento de um modelo de contratação de estatais para serviços de interoperabilidade e de um modelo de rateio que considere a possibilidade de contrapartidas financeiras e não financeiras pode equilibrar os benefícios obtidos pelas partes no ecossistema de interoperabilidade. A indefinição sobre o modelo de contratação de estatais que atuam na interoperabilidade e a ausência de um modelo de rateio de custos que considere contrapartidas financeiras e não financeiras para os entes subnacionais representam entraves para a sustentabilidade e expansão do programa, pois não há um equilíbrio claro de responsabilidades e benefícios.

A causa reside na ausência de uma política e de um plano estratégico formalizados e transparentes para a expansão do Conecta para os entes subnacionais. Isso inclui a falta de diretrizes claras para a elegibilidade, modelos de contratação e rateio de custos, e mecanismos de incentivo para garantir a sustentabilidade e a equidade na participação dos diferentes níveis de governo.

### Boas Práticas Relevantes

Durante a auditoria, foram identificadas boas práticas que merecem destaque e que já estão sendo adotadas ou em fase de aprimoramento para solucionar condições indesejáveis descritas no relatório:

- Iniciativas de Capacitação e Divulgação: A SGD tem promovido workshops, webinars e materiais educativos sobre interoperabilidade e o uso das APIs do Conecta, contribuindo para disseminar o conhecimento e engajar os órgãos na temática.
- Parcerias Estratégicas: A busca por parcerias com outros órgãos e entidades para expandir o alcance do Conecta e promover a integração de sistemas e dados demonstra uma visão colaborativa e estratégica.
- Sistematização de processos iniciada: Apesar do escopo excessivamente restrito, a SGD já está adotando, em fase piloto, sistema para gestão das APIs e dos pedidos de adesão, ação prévia indispensável para escalar o programa, melhorar a gestão e ampliar a transparência.
- Modelo de governança em evolução: Há a iniciativa em curso para criação de uma resolução para regulamentar as ações de interoperabilidade na APF e também rever o decreto de governança de dados, em que pese diversos elementos das minutas apresentadas precisem ainda ser revisitados considerando os achados deste relatório.
- Integração com os PTDs: A existência de mecanismos de indução do Conecta nos PTDs, mesmo que passível de aperfeiçoamento e de ampliação aos PDTICs, demonstra uma preocupação inicial em integrar o programa aos planejamentos dos órgãos.
- Esforços para simplificação: Há um reconhecimento da necessidade de simplificar a adesão e aprimorar a experiência do usuário, o que se reflete em iniciativas de revisão

de documentos e usabilidade do site, mesmo que ainda não completamente implementadas.

#### Principais benefícios decorrentes da auditoria realizada

A realização desta auditoria tem o potencial de trazer benefícios significativos para a gestão do Programa Conecta e para o avanço da interoperabilidade na Administração Pública Federal, entre os quais destacam-se:

- Otimização de Recursos: A implementação das recomendações para aprimorar os critérios de priorização e os mecanismos de acompanhamento do uso das APIs permitirá uma alocação mais criteriosa e transparente dos esforços empregados, aprimorando ainda a necessária *accountability* na gestão do Programa.
- Aumento da Efetividade do Programa: A simplificação do processo de adesão, a integração efetiva dos catálogos de dados dos órgãos, a melhoria da usabilidade do site e a implementação de um sistema de gestão da interoperabilidade com escopo alinhado às atribuições da SGD resultarão em um aumento da adesão e do uso do Conecta, ampliando transversalmente sua efetividade como indutor da interoperabilidade na APF.
- Transparência e fomento à cultura de interoperabilidade: A implementação de mecanismos de incentivo, a transparência detalhada das ações de interoperabilidade e a divulgação de indicadores sobre o desenvolvimento do Programa têm o potencial de estimular a cultura de compartilhamento de dados e a colaboração entre os órgãos da Administração Pública Federal, impulsionando a transformação digital do governo e provendo, ao mesmo tempo, mecanismos para execução do necessário controle social.
- Ampliação da Capilaridade do Programa: A definição de um modelo de sustentabilidade para atender aos entes subnacionais, incluindo planejamento formalizado, incentivos e modelos de rateio, permitirá que o Conecta amplie seu alcance e beneficie um número maior de cidadãos e gestores em todo o país.
- Maior Segurança Jurídica e Eficiência: A efetiva implementação de mecanismos para resolução de conflitos sobre compartilhamento de dados trará maior segurança jurídica e eficiência às decisões de acesso a dados, prevenindo indefinições processuais e mitigando os riscos de negativas indevidas.

Em síntese, a implementação das recomendações apresentadas neste relatório fortalecerá o Programa Conecta, consolidando-o como um pilar essencial para a construção de um governo digital mais eficiente, transparente e capaz de entregar melhores serviços aos cidadãos. A atuação proativa da SGD na abordagem das causas raízes e na implementação das melhorias propostas será crucial para o sucesso contínuo da iniciativa.

# **ANEXOS**

## **I – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE EXAMINADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA**

Em resposta ao Relatório de Auditoria Preliminar, encaminhado em 11.07.2025, e após as reuniões de busca conjunta de soluções realizadas, quando foram debatidos os itens do relatório, em especial as recomendações, a SGD emitiu a Nota Técnica SEI nº 36436/2025/MGI, encaminhada à CGU em 09.09.2025. O conteúdo da nota técnica está estruturado por recomendação e consiste basicamente na apresentação de comentário e proposta de prazo final para o atendimento de cada recomendação, o qual transcrevemos e analisamos a seguir.

**Recomendação 1 – Implementar procedimentos claros para operacionalizar, na prática, uma instância recursal final responsável por resolver conflitos relativos ao compartilhamento de dados entre órgãos.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): n° 1.

### **Manifestação da unidade examinada**

Com a revogação iminente do Decreto 10.046 pelo novo Decreto de Política de Governança de Dados, Interoperabilidade e Compartilhamento de Dados, o Comitê Central de Governança de Dados (CCGD) não terá mais como competência decidir sobre controvérsias no compartilhamento de dados entre órgãos e entidades públicas federais.

Desta forma, a definição sobre papéis, responsabilidades e processos para decidir sobre controvérsias relacionadas à interoperabilidade e compartilhamento de dados será realizada no âmbito do CCGD, incluindo a definição de instância inicial, instância recursal e instância recursal final, além dos procedimentos associados.

Sugestão de prazo: 12 meses

Área responsável: DEDAD

### **Análise da equipe de auditoria**

A retirada da competência do CCGD que, conforme relatado, na prática, já não havia sendo exercida, evidencia ainda mais a lacuna identificada. A afirmação de que o CCGD realizará a “definição de instância inicial, instância recursal e instância final, além dos procedimentos associados” pode indicar uma futura resolução do problema, mas o fato é que atualmente essa delegação de competência ao CCGD também não está prevista na versão do decreto disponibilizada para consulta pública.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação e acata-se a sugestão de prazo.

**Recomendação 2 – Realizar os ajustes necessários na resolução de interoperabilidade para alinhá-la com a amplitude da competência da SGD sobre o tema, incluindo a supervisão e o**

**controle das ações de interoperabilidade que não estejam contempladas no Conecta (outras APIs ou compartilhamento de bases de dados entre órgãos da APF ou com outros entes subnacionais).**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): nº 2.

### **Manifestação da unidade examinada**

O novo Decreto de Política de Governança de Dados, Interoperabilidade e Compartilhamento de Dados define como competência do Comitê Central de Governança de Dados (CCGD) a edição das normas necessárias para a operacionalização da interoperabilidade e do compartilhamento de dados entre os órgãos e entidades e define o prazo de cento e vinte dias, contado da entrada em vigor do Decreto em pauta, para editar resolução que disponha sobre as normas relativas à operacionalização de interoperabilidade e do compartilhamento de dados.

Além disso, o Decreto também dispõe que solicitantes, os recebedores e os cedentes de dados informarão à Secretaria de Governo Digital, em até trinta dias, as solicitações recebidas e as decisões de interoperabilidade e de compartilhamento de dados realizadas, de acordo com as normas para operacionalização definidas pela Secretaria de Governo Digital.

A resolução de interoperabilidade mencionada detalha o processo para solicitação e decisão de interoperabilidade de dados e compartilhamento de dados. Informa-se que a resolução em pauta já se encontra em elaboração no âmbito de Subcomitê do CCGD e será ajustada conforme versão final do Decreto.

No momento, o Decreto está em revisão das contribuições realizadas durante o período de consulta pública.

Sugestão de prazo: 10 meses

Área responsável: DEDAD

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação e acata-se a sugestão de prazo.

**Recomendação 3 – Readequar o escopo do módulo de adesões do sistema de gestão que se encontra em construção de modo a acomodar o acompanhamento e o controle das demandas de interoperabilidade de dados dos órgãos e entidades da APF, alinhando-o à amplitude da SGD sobre o tema, o que inclui outras APIs ou compartilhamento de bases de dados entre órgãos da APF ou com outros entes subnacionais não contempladas no Conecta.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): nº 2.

### **Manifestação da unidade examinada**

A plataforma de interoperabilidade do programa Conecta GOV.BR automatiza o processo de adesão ao programa, facilitando a solicitação e acompanhamento da mesma por parte do recebedor de dados, assim como a autorização por parte do cedente de dados, com

funcionalidades implantadas desde abril/2025. No entanto, seu escopo ainda está associado às APIs disponibilizadas pelo programa.

Dentro das novas responsabilidades definidas para a SGD no Decreto de Política de Governança de Dados, Interoperabilidade e Compartilhamento de Dados, está planejada desenvolvimento de ferramenta que operacionalize o recebimento pela SGD das solicitações e as decisões de interoperabilidade e de compartilhamento de dados.

Desta forma, será possível realizar a análise das demandas da APF, atingindo o objetivo recomendado de aumentar a amplitude da SGD sobre o tema.

Sugestão de prazo: 24 meses

Área responsável: DEDAD

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação. Em relação ao prazo proposto, 24 meses, entende-se que será mais profícuo estabelecer um prazo de 12 meses para a realização de um ponto de controle, com o objetivo de avaliar as ações tomadas para o atendimento e prorrogar a recomendação caso seja necessário.

**Recomendação 4 – Dar transparência, de forma centralizada e com fácil usabilidade, aos principais dados sobre a gestão da interoperabilidade na APF, em especial a todos os pedidos de compartilhamento de dados entre os órgãos e entidades da APF e seus desfechos, incluindo pareceres que embasaram as decisões.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): nº 3.

### **Manifestação da unidade examinada**

O programa Conecta GOV.BR já conta com painel de acompanhamento com múltiplos indicadores, em especial, quantidade de transações e economia estimada. Esse painel, porém, ainda está restrito a uso interno no âmbito da DEDAD.

Já se encontra em planejamento a migração do painel para ferramenta que permita a divulgação de indicadores do programa selecionados para o público em geral, contemplando o princípio de transparência ativa.

Da mesma forma, o painel em questão deverá ser evoluído para incluir informações coletadas pela ferramenta para recebimento pela SGD das solicitações e as decisões de interoperabilidade e de compartilhamento de dados, mencionada no comentário da Recomendação 3.

Em paralelo, continua-se com a iniciativa de expandir os atributos atualmente disponibilizados como dados abertos referentes ao programa.

Sugestão de prazo: 24 meses

Área responsável: DEDAD

## Análise da equipe de auditoria

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação. Em relação ao prazo proposto, 24 meses, entende-se que será mais profícuo estabelecer um prazo de 12 meses para a realização de um ponto de controle, com o objetivo de avaliar as ações tomadas para o atendimento e prorrogar a recomendação caso seja necessário.

**5 – Dar transparência à participação de cada órgão e entidade da APF no esforço de ampliar a interoperabilidade dentro do governo federal, mediante a publicação de indicadores que retratem essa participação.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): n° 3.

## Manifestação da unidade examinada

Conforme mencionado no comentário da Recomendação 4, está em processo de elaboração e migração para o painel com os indicadores do programa de forma que seja disponibilizado para o público em geral.

Sugestão de prazo: 10 meses

Área responsável: DEDAD

## Análise da equipe de auditoria

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação e acata-se a sugestão de prazo.

**6 – Estabelecer formalmente e implementar mecanismos de incentivo para expandir e aprofundar o compartilhamento de dados entre os órgãos públicos, incluindo os entes subnacionais.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): n° 3, 7, 8.

## Manifestação da unidade examinada

A SGD realizará estudo para definição de mecanismos de incentivo, além de dar continuidade em suas iniciativas atuais de promoção de eventos e fóruns com participação dos entes subnacionais, como, por exemplo, o CONSAD.

Ademais, continuará com o alinhamento com a equipe do Programa Nacional de Gestão e Inovação - PNGI do próprio Ministério. O PNGI é um pacote de serviços e soluções tecnológicas que otimizam a gestão pública em áreas estratégicas como Transformação Digital, Inovação e Desenvolvimento de Competências e Lideranças, Patrimônio Imobiliário, Logística e Compras Públicas, Transferências e Parcerias, Governança de Estatais.

Sugestão de prazo: 18 meses

Área responsável: DEDAD

### Análise da equipe de auditoria

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação. Em relação ao prazo proposto, 18 meses, entende-se que será mais profícuo estabelecer um prazo de 12 meses para a realização de um ponto de controle, com o objetivo de avaliar as ações tomadas para o atendimento e prorrogar a recomendação caso seja necessário.

**7 – Integrar as ações da SGD relativas ao programa de interoperabilidade da APF e ao Catálogo Nacional de Dados, tornando esse último uma peça indispensável para se tornar consumidor ou cedente de dados no âmbito do Conecta, realizando ainda ajustes na experiência dos usuários nos sites e plataformas de ambas as iniciativas para refletir a integração proposta ou integrar as iniciativas em um único site.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): n° 4.

### Manifestação da unidade examinada

O Catálogo de APIs Governamentais é uma iniciativa do programa ConectaGOV.BR com o intuito de centralizar e divulgar as informações sobre APIs existentes na Administração Pública Federal. Sua primeira versão foi lançada em 2020 e seu público-alvo são os gestores em geral, gestores de TIC e integrantes técnicos. Contém informações não somente técnicas sobre os dados disponibilizados, mas também, por exemplo, sobre como solicitar o acesso aos mesmos.

A SGD entende que o Catálogo de APIs Governamentais tem forte relação com o Catálogo Nacional de Dados (CND), lançado em novembro de 2024, considerando que a catalogação de uma API no Catálogo de APIs Governamentais consiste na disponibilização de um recurso específico de um conjunto de dados definido no CND. Ou seja, os Catálogos mencionados são considerados como complementares e devem ser mantidos separados.

Dessa forma, tanto a inclusão de uma nova API no Catálogo de APIs Governamentais quanto a inclusão de um recurso de um conjunto de dados como API no Catálogo Nacional de Dados devem estar relacionadas para que as informações entre os Catálogos se mantenham consistentes.

Contudo, considera-se que, no momento atual de ambas iniciativas, uma eventual obrigatoriedade dos registros das informações de APIs e de conjuntos de dados em ambos os Catálogos seria limitante para a disponibilização de APIs pelos órgãos cedentes no programa Conecta GOV.BR. Ressalta-se que o novo Decreto de Política de Governança de Dados, Interoperabilidade e Compartilhamento de Dados ainda não publicado e resolução para dispor sobre a catalogação de dados e metadados para os órgãos e entidades irão trazer alguns aspectos obrigatórios relacionada à catalogação de dados.

Finalmente, a SGD realizará a adequação de ambos os Catálogos para ajuste na experiência do usuário além de ações de promoção do uso dos mesmos, tais como orientação aos órgãos para realizem a catalogação no Catálogo Nacional de Dados no momento da inclusão de uma nova API no Catálogo de APIs Governamentais assim como orientação aos órgãos para realizarem a inclusão da API no Catálogo de APIs Governamentais no momento da definição do recurso de um conjunto de dados no Catálogo Nacional de Dados.

Sugestão de prazo: 12 meses

Área responsável: DEDAD

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da SGD ratifica a forte relação entre o catálogo de APIs e o Catálogo Nacional de Dados, entretanto, afirma que “no momento atual de ambas iniciativas, uma eventual obrigatoriedade dos registros das informações de APIs e de conjuntos de dados em ambos os Catálogos seria limitante para a disponibilização de APIs pelos órgãos cedentes no programa Conecta GOV.BR.” e sugere um prazo de 12 meses para o atendimento da recomendação.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação sem alteração em seu teor, acatando ainda a sugestão de prazo. Espera-se estar superada, ao final dos 12 meses, a alegada limitação para se estabelecer o vínculo obrigatório proposto entre os catálogos.

**8 – Implementar um processo formal, estruturado e transparente para identificação, validação e priorização das APIs incluídas no Conecta, contemplando, no mínimo:**

- a) realização periódica de levantamentos estruturados das demandas dos órgãos públicos federais;**
- b) definição e aplicação de critérios objetivos para inclusão e priorização das APIs, considerando relevância estratégica, potencial de uso pelos órgãos e viabilidade técnica e orçamentária.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): nº 5.

### **Manifestação da unidade examinada**

O novo decreto que Instituirá a Política de Governança de Dados e determina que o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos dispõe sobre interoperabilidade e compartilhamento de dados estratégicas, que são aquelas de alto impacto na execução, na qualificação e nos resultados de políticas ou serviços públicos. O MGI possui papel fundamental de estabelecer lista de interoperabilidade e de compartilhamentos de dados considerados estratégicos.

Para tanto, será necessário definir processo conforme recomendação.

Sugestão de prazo: 18 meses

Área responsável: DEDAD

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação. Em relação ao prazo proposto, 18 meses, entende-se que será mais profícuo estabelecer um prazo de 12 meses para a realização

de um ponto de controle, com o objetivo de avaliar as ações tomadas para o atendimento e prorrogar a recomendação caso seja necessário.

**9 – Implantar mecanismo de monitoramento contínuo que permita avaliar a subutilização de APIs, especialmente aquelas relativas aos Registros de Referência (RR), viabilizando a atuação proativa da SGD perante os órgãos.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): n° 5.

**Manifestação da unidade examinada**

O painel mencionado no comentário da Recomendação 4 é a ferramenta principal para que não só o monitoramento ocorra mas que também ações proativas para a melhoria da utilização das APIs sejam definidas.

Sugestão de prazo: 10 meses

Área responsável: DEDAD

**Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação e acata-se a sugestão de prazo.

**10 – Reforçar, em normativo infralegal relativo à interoperabilidade, a necessidade de desburocratização, buscando evitar sobreposição ou exigências desnecessárias, destacando ainda a competência orientativa da SGD para tal.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): n° 6.

**Manifestação da unidade examinada**

A resolução de interoperabilidade, mencionada no comentário da Recomendação 02 e em elaboração, endereça a recomendação em pauta.

Sugestão de prazo: 10 meses

Área responsável: DEDAD

**Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação e acata-se a sugestão de prazo.

**11 – Incluir, no Guia de Elaboração do PDTIC, orientações que promovam o alinhamento entre PDTIC e PTD no tocante às ações de interoperabilidade, incentivando a adoção integrada desses instrumentos como suporte estratégico à execução das ações do Conecta.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): nº 7.

## Manifestação da unidade examinada

Cabe pontuar que, o Guia de PDTIC do SISP detalha os procedimentos, conteúdos, requisitos e cronologia para a elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) observando a Portaria nº 778, de 4 de abril de 2019 e o Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024.

Além disso, o art. 6º da Portaria nº 778/2019 detalha alinhamento, conteúdo, forma, monitoramento e vigência do PDTIC, *in verbis*:

Art. 6º O PDTIC é o instrumento de alinhamento entre as estratégias e os planos de TIC e as estratégias organizacionais, e deverá:

I - observar, no que couber, o guia de PDTIC do SISP;

II - estar alinhado à Estratégia de Governo Digital - EGD e ao Planejamento Estratégico Institucional - PEI e, na ausência deste, ao Plano Plurianual - PPA;(Alterado pela Portaria nº 18.152, de 4 de agosto de 2020)

III - conter, no mínimo:

- a) inventário de necessidades priorizado;
- b) plano de metas e ações, unidade demandante e unidade responsável pela execução;  
(Alterado pela Portaria nº 18.152, de 4 de agosto de 2020)
- c) plano de gestão de pessoas;
- d) plano orçamentário; e
- e) plano de gestão de riscos;

IV - possuir uma ou mais metas para cada objetivo estratégico ou necessidade de TI, devendo cada meta ser composta por indicador, valor e prazo;

V - ter um processo de acompanhamento formalizado para monitorar e avaliar a implementação das ações, o uso dos recursos e a entrega dos serviços, com o objetivo de atender às estratégias e aos objetivos institucionais e, primordialmente, verificar o alcance das metas estabelecidas e, se necessário, estabelecer ações para corrigir possíveis desvios; e

VI - ter vigência mínima de dois anos com revisão anual.

Outrossim, o art. 6º, do Decreto nº 12.198/2024, estabelece que para atingir os objetivos e iniciativas da Estratégia Federal de Governo Digital (EFGD), os órgãos deverão elaborar, Plano de Transformação Digital (PTD), PDTIC e Plano de Dados Abertos (PDA), e que todos estes planos serão aprovados pelo Comitê de Governança Digital (CGD) de cada órgão, *in verbis*:

Art. 6º Para a consecução dos objetivos e das iniciativas da Estratégia Federal de Governo Digital 2024-2027, os órgãos e as entidades elaborarão os seguintes instrumentos de planejamento:

I - Plano de Transformação Digital, que conterá, no mínimo, as ações de:

- a) serviços digitais e melhoria da qualidade;
- b) unificação de canais digitais;
- c) governança e gestão de dados; e
- d) segurança e privacidade;

II - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação, que conterá, no mínimo:

- a) inventário de necessidades priorizado;
- b) plano de metas e ações, unidade demandante e unidade responsável pela execução;
- c) plano de gestão de pessoas;
- d) plano orçamentário; e
- e) plano de gestão de riscos; e

III - Plano de Dados Abertos, nos termos do disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016.

§ 1º Os instrumentos de planejamento de que tratam os incisos I e II do caput poderão ter seus conteúdos mínimos detalhados em ato da Secretaria de Governo Digital.

§ 2º Os instrumentos de planejamento de que tratam os incisos I, II e III do caput serão aprovados pelo respectivo Comitê de Governança Digital.

§ 3º O Plano de Transformação Digital será pactuado conforme o disposto no art. 4º, caput, inciso II.

§ 4º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional poderão elaborar conjuntamente seus Planos de Transformação Digital, estruturados de acordo com a área temática ou com a função de Governo.

Dessa forma, se mostra razoável que PTD, PDTIC e PDA estejam alinhados afim de proporcionar o melhor direcionamento de recursos para atingir os objetivos estratégicos dos órgãos.

Portanto, a Coordenação-Geral de Governança em Tecnologia da Informação da Diretoria de Gestão de Recursos de Tecnologia da Informação (CGGOV/DEGTI) avaliará o Guia de PDTIC do SISP, bem como, os atos normativos que compõem o arcabouço de governança do SISP para identificar possibilidades de ajustes e adequações com o objetivo de orientar e estabelecer o melhor nível de alinhamento possível entre os instrumentos de gestão dos órgãos do SISP.

Sugestão de prazo: 7 meses

Área responsável: DEGTI

### Análise da equipe de auditoria

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação e acata-se a sugestão de prazo.

## **12 – Aprimorar o modelo-padrão do Plano de Transformação Digital (PTD), promovendo a vinculação obrigatória das ações de interoperabilidade ao catálogo oficial do Conecta, de forma a garantir maior padronização, rastreabilidade e aderência técnica das entregas.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): nº 7.

### Manifestação da unidade examinada

O atual modelo do Plano de Transformação Digital traz, no Anexo de Entregas, a lista dos produtos que compõem o portfólio mais recente disponível para fins de pontuações de ações de transformação digital de Governo por parte dos órgãos da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.

No que diz respeito ao Eixo de Governança e Gestão de Dados, e, mais especificamente, na temática da Interoperabilidade, foram destacadas 10 APIs, classificadas como de alto impacto pela área técnica do Programa Conecta Gov.Br, custeadas pela SGD no escopo do programa, e portanto estão dispostas especificamente:

- Integração à base de dados do CadÚnico Serviços
- Integração à base de dados do Cadastro Base de Endereço (CEP)
- Integração à base de dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas(CNPJ)
- Integração à base de dados do Cadastro Base do Cidadão (CBC - CPF)
- Integração à base de dados de Benefícios Previdenciários
- Integração à base de dados da Certidão Negativa de Débitos (CND)
- Integração à base de dados de Pessoa com Deficiência

- Integração à base de dados do Registro de Referência dos Servidores Civis do Poder Executivo
- Integração à base de dados de Situação Militar
- Integração à base de dados de Relação Trabalhista

Para além disso, atualmente, os responsáveis pela elaboração do PTD nos órgãos podem selecionar o produto "Integração a base de dados (OUTROS)" para indicar a integração com qualquer outra base de dados do Catálogo de APIs Governamentais, ou que nem esteja disponível no Catálogo. Quando selecionam esse produto, a base de dados é indicada num campo "Observações", aberto na tabela de Ações Pactuadas do Anexo de Entregas do PTD. Durante a reunião de busca de soluções Conectagov, nosso entendimento é que a recomendação 12 vai no sentido de poder se destacar no PTD todas as APIs que estão no Gerenciador de APIs do Conecta Gov.Br.

Para atender a essa recomendação, a proposta passa em criar o produto "Integração com outras bases de dados do Conecta Gov.Br", para especificar essas outras bases que estão no gerenciador de APIs do Conecta Gov.Br para além das discriminadas acima.

Tal ação pressupõe a atualização do modelo do PTD, especialmente o Anexo de Entregas, e oferta dessa nova versão para órgãos que ainda não tenham pactuado seus PTDs, e para aqueles que já tenham pactuado mas estejam prevendo uma revisão do seu Anexo de Entregas. Essa revisão é discricionária do órgão, e normalmente acontece conforme necessidade de replanejamento de datas, inclusão ou exclusão de ações.

Cumpre salientar que a lista de bases de dados que estão no gerenciador do Conecta não é fixa: a cada dia, mais APIs podem ser disponibilizadas por meio do gerenciador, por órgãos que já tenham aderido a ele anteriormente ou que estejam disponibilizando APIs pela primeira vez.

Entende-se que outro efeito positivo deste detalhamento do produto "Integração com outras bases de dados do Conecta Gov.Br" seria, também, uma forma de divulgação do Gerenciador de APIs do Conecta.

Sugestão de prazo: 4 meses

Área responsável: DEDIF

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação e acata-se a sugestão de prazo.

### **13 – Detalhar, formalizar e dar transparência ao planejamento da expansão do Conecta em relação aos Subnacionais, explicitando no mínimo as diretrizes e os critérios de elegibilidade dos entes para a expansão pretendida.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): nº 8.

### **Manifestação da unidade examinada**

A SGD manterá atualizada na página na internet do programa Conecta GOV.BR informações sobre as APIs disponíveis para adesão dos entes estaduais e distritais, dado que essa disponibilização exige alinhamento com o órgão cedente de dados e vem sendo realizada em ciclos.

As diretrizes são as mesmas já definidas para nível federal e estão divulgadas na página mencionada.

Sugestão de prazo: 6 meses

Área responsável: DEDAD

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação e acata-se a sugestão de prazo.

**14 – Publicar normativo com a política de adesão dos entes subnacionais ao Programa Conecta, abrangendo, no mínimo, as diretrizes de rateio de custos e contrapartidas não financeiras.**

Recomendação relacionada ao(s) achado(s): nº 9.

### **Manifestação da unidade examinada**

Antes do normativo propriamente dito, a SGD realizará análise para definição de alternativas relacionadas a financiamento que permitam a continuidade do uso das APIs pelos entes subnacionais.

Desta forma, o rateio de custos será considerado na análise em pauta. Contrapartidas não financeiras também poderão ser consideradas, no entanto destaca-se que o programa Conecta GOV.BR não envolve contrapartidas de nenhuma forma como premissa.

Sugestão de prazo: 24 meses

Área responsável: DEDAD

### **Análise da equipe de auditoria**

A manifestação da SGD vai ao encontro da recomendação e não apresenta objeções.

Considerando o exposto, mantém-se a recomendação. Em relação ao prazo proposto, 24 meses, entende-se que será mais profícuo estabelecer um prazo de 12 meses para a realização de um ponto de controle, com o objetivo de avaliar as ações tomadas para o atendimento e prorrogar a recomendação caso seja necessário.