



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA
POLÍCIA RODOVIÁRIA FEDERAL
DIRETORIA-EXECUTIVA

RELATÓRIO Nº 1/2024/CCIN/DIREX

RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO PLANO DE DADOS ABERTOS 2022-2024

1. INTRODUÇÃO:

1.1. Este relatório visa analisar as atividades realizadas sob a vigência do Plano de Dados Abertos da PRF para o período de 2022-2024, conforme estabelecido pela Portaria DG/PRF nº 438/2022. A avaliação de controle contempla evidenciar os aspectos positivos e negativos observados na última edição do Plano, servindo como parâmetro para as atualizações necessárias às edições futuras, bem como norteando as decisões gerenciais adotadas para a sua eficaz implementação.

1.2. Nesse contexto, tem-se que a última edição do Plano de Dados Abertos da PRF foi publicado em abril de 2022, com vigência até abril do presente ano, sendo disponibilizado no sítio eletrônico da PRF no endereço <https://www.gov.br/prf/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos>, ou acessível via guias Acesso à Informação >> Dados Abertos >> Plano de Dados Abertos.

1.3. Para fins de compreensão da matéria, importante apontar que a Open Knowledge Foundation estabelece que somente possuem a qualidade de dados abertos aqueles possíveis de serem acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa livremente para qualquer finalidade, sujeitos apenas às condições que garantam a preservação de sua proveniência e abertura. Essa condição é atendida pela disponibilização dos dados em um formato aberto e sob uma licença que permite o seu uso livre.

1.4. Alguns conceitos são cruciais de esclarecimentos para fins de elaboração de um Plano de Dados Abertos, nesse sentido:

Art. 2º, do Decreto nº 8.777/2016. Para os fins deste Decreto, entende-se por:

I - dado - sequência de símbolos ou valores, representados em qualquer meio, produzidos como resultado de um processo natural ou artificial;

II - dado acessível ao público - qualquer dado gerado ou acumulado pelo Governo que não esteja sob sigilo ou sob restrição de acesso nos termos da [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#);

III - dados abertos - dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte;

IV - formato aberto - formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização; e

V - Plano de Dados Abertos - documento orientador para as ações de implementação e promoção de abertura de dados de cada órgão ou entidade da administração pública federal, obedecidos os padrões mínimos de qualidade, de forma a facilitar o entendimento e a reutilização das informações.

1.5. Depreende-se, assim, que um Plano de Dados Abertos (PDA) concretiza uma estratégia governamental vital para assegurar a transparência e o acesso à informação no âmbito da Administração Pública Federal. Instituído pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, o PDA delinea um marco normativo para a disseminação de dados em formato aberto, promovendo uma cultura de governança aberta e colaborativa (Art. 1º, do Decreto nº 8.777). Este documento essencial busca não apenas estabelecer diretrizes para a liberação de informações detidas pelo Estado, mas também fomentar a participação cidadã e o desenvolvimento de soluções tecnológicas inovadoras.

1.6. Neste cenário, oportuno consignar que a validade de um (PDA), por lei, é de dois anos a partir de sua publicação sendo necessário, após este período, que o órgão revise e atualize o plano vislumbrando assegurar o eficaz no cumprimento dos objetivos de transparência e acessibilidade de dados governamentais.

1.7. Quanto ao papel do controle interno no contexto dos PDAs, espelhando a Controladoria-Geral da União (CGU), cumprirá a importante atribuição de coordenar e monitorar a implementação dos planos, assegurando que os dados sejam abertos de forma eficiente e transparente. Ademais, cumpre ao controle fornecer orientações técnicas visando melhorar os processos de abertura de dados e garantir sua conformidade com a legislação aplicável (Art. 5º, do Decreto nº 9.903, de 2019).

1.8. Denota-se aqui a impossibilidade de outorgar ao Controle Interno a missão de construir um PDA posto que fere qualquer raciocínio lógico imaginar que o responsável pela avaliação de um PDA tenha também a obrigação de construí-lo. Fica aqui o questionamento: Qual seria o grau de objetividade da avaliação de um plano pela unidade que também ficou encarregada por criá-lo?

1.9. Em uma análise de conformidade da matéria, passamos a discorrer sobre os elementos essenciais do PDA que são:

Objetivos do Plano: Detalhar os objetivos principais do plano em relação à promoção da transparência, inovação, e engajamento cívico através da abertura de dados;

Inventário de Dados: Listar as bases de dados detidas pelo órgão, especificando quais são públicas e quais ainda precisam ser abertas. Isso inclui uma descrição de cada conjunto de dados, sua importância e como eles são mantidos;

Priorização para Abertura de Dados: Estabelecer critérios para priorizar quais dados serão abertos primeiro. Esses critérios devem considerar fatores como o interesse público, a demanda demonstrada por meio de solicitações de acesso à informação e a facilidade de preparação dos dados para liberação;

Cronograma de Implementação: Um cronograma detalhado para a abertura dos conjuntos de dados, incluindo prazos específicos para cada etapa do processo de abertura;

Padrões Técnicos e Formatos: Definir os padrões técnicos que serão utilizados para a publicação dos dados, garantindo que sejam em formatos abertos e facilmente reutilizáveis;

Licenciamento: Especificar as licenças sob as quais os dados serão disponibilizados, garantindo que permitam o uso livre e aberto pelos usuários;

Mecanismos de Participação: Estabelecer canais para que os usuários dos dados possam oferecer feedback sobre a qualidade e a utilidade dos dados, e participar da definição de quais dados serão abertos no futuro;

Medidas de Segurança e Privacidade: Descrever as medidas adotadas para garantir a segurança dos dados e a proteção da privacidade, conforme necessário;

Responsabilidades: Definir as responsabilidades das diferentes unidades dentro do órgão em relação à gestão e à abertura dos dados, incluindo a manutenção do PDA;

Monitoramento e Avaliação: Detalhar os procedimentos para monitoramento e avaliação periódica do PDA, assegurando que os objetivos estão sendo atingidos e que ajustes podem ser feitos conforme necessário.

1.10. Tais elementos são fundamentais para assegurar que o PDA seja um documento eficaz e funcional que contribua para os objetivos de transparência, acesso à informação e engajamento público,

nos termos do Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos da CGU (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/arquivos/manual-pda.pdf>).

2. AVALIAÇÃO DA FORMULAÇÃO DO PDA 2022-2024:

2.1.

Ainda no exercício de 2021, a então Coordenação-Geral de Controle Interno (CGCI), no exercício de suas atribuições, verificou a necessidade de que a PRF elaborasse um Plano de Dados Abertos, com base no disposto no Decreto nº 8.777, de 2016, no Decreto nº 9.903, de 2019 e na Resolução nº 3, de 2017, do Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (CGINDA).

2.2. Todavia, diante da inovação da matéria e da recente reestruturação de algumas áreas da PRF para aperfeiçoamento do órgão, a exemplo da própria CGCI, sem a atualização em tempo hábil de seu regimento interno, não foi possível fixar internamente a área responsável pela elaboração do Plano, o que levou àquela Coordenação a tomar a iniciativa de fomentar a criação de um grupo de trabalho para realizar a atividade, por intermédio de sua Divisão de Transparência Ativa e Acesso à Informação (DTAI).

2.3. Importante entender que o Plano do biênio 2022-2024 foi a primeira tentativa da PRF de tratar seus dados com caráter aberto, inexistindo, até aquele momento, documentos similares, optou-se pela inspiração nas melhores práticas na Administração Pública, conforme depreende-se do SEI 08650.009855/2021-96.

2.4. Contudo, a análise da construção revela que o inventário de dados deveria necessariamente identificar quais bases de dados já eram públicas e quais ainda precisariam ser abertas. Porém, a RELAÇÃO CONSOLIDADA DE INVENTÁRIO (SEI 36032576) sem análise quanto aos requisitos, foi submetida à consulta pública entre os dias 25/10 e 08/11/2021, na Plataforma Participa mais Brasil, restando selecionados cinco sistemas, conforme RELATÓRIO DEFINIÇÃO DAS BASES A SEREM ABERTAS (SEI 36351524), cuja planilha resumo se encontra reproduzida a seguir:

Base de dados		Ordem
Nome	Descrição	
BAT	Boletim de Acidente de Trânsito	1
CONTRATOS	Acompanhamento dos contratos de obras e serviços de engenharia da PRF	2
NADA CONSTA	Sistema de Consulta de Multas para usuários	3
SERVO2	Sistema Estruturante Rodoviário e Organizacional	4
MULTAS	Sistema de Gestão de Infrações SERPRO e RENACOM	5

Quadro 5: Bases selecionadas para abertura / disponibilização à sociedade

2.5. Ocorre que, conforme preceitua o Manual de Elaboração de Planos de Dados Abertos da CGU, a fase seguinte à participação social deveria ser a de “Devolutiva da consulta pública”, apresentando-se os votos que cada sistema obteve para disponibilização e permitindo que as áreas apresentassem as justificativas quanto à não abertura de bases, caso alguma não pudesse, de fato, ser aberta.

2.6. Por óbvio, a mera escolha popular de um sistema não o habilita imediatamente a ser aberto, especialmente porque muitos deles não atendem às três condições necessárias para que um dado seja considerado aberto, que são a disponibilidade de acesso de forma completa e gratuita, a possibilidade de reutilização e redistribuição dos dados e a participação universal, de qualquer pessoa.

2.7. Apesar do compromisso assumido pela PRF de atender a publicação dos sistemas selecionados, durante a vigência do Plano, foi possível verificar a inconformidade jurídica dos bancos de dados selecionados, posto que que não atendem completamente às leis que regem o tema. Isso porque

sistemas, a exemplo do Acompanhamento de Contratos e da solicitação de Nada Consta não são catalogáveis, não podem ser organizados de maneira estruturada para o fácil acesso e pesquisa.

2.8. Enquanto o sistema de Nada Consta trata, na verdade, de um canal de solicitação de um serviço para obtenção de dados pessoais (o que já é um empecilho legal para a disponibilização de dados por si só), o acompanhamento de contratos pressupõe análises e interpretações cuidados e específicas para cada contexto, o que não é viabilizado pela simples liberação de dados brutos para o público.

2.9. O sistema Servo, por outro lado, o qual especifica as unidades operacionais e as suas respectivas áreas de circunscrição, merece ponderação. Afinal, aludido sistema PRF nasce da **junção dos dados abertos do DNIT, mais especificamente Planilha com dados do Sistema Nacional de Viação (SNV), contendo o cadastro da malha rodoviária federal somada ao georreferenciamento das unidades operacionais da PRF**. Deste modo, a leitura desta subscritora quanto ao tema conclui pela impossibilidade de classificação desse sistema como aberto posto que fragilizaria a segurança orgânica institucional e muito possivelmente, também as ações de enfrentamento à criminalidade.

2.10. Assim, quanto ao sistema servo e sua apresentação desses dados em formato aberto, pode ser aperfeiçoada para a atualização do PDA, taxando-os como indisponíveis por fragilidade à segurança institucional, salvo manifestação contrária das diretorias impactadas.

2.11. Em resumo do que foi exposto até esse ponto, embora o processo de criação do Plano de Dados Abertos 2022-2024 tenha sido conduzido de forma correta, respeitando as melhores práticas, a participação democrática e a busca por transparência, o principal desafio encontrado não foi na metodologia aplicada, mas na falta de um filtro eficaz para as escolhas realizadas pelo público. Essa ausência de filtragem e avaliação levou à seleção de sistemas que não eram adequados para serem catalogados como dados abertos, comprometendo o cumprimento efetivo do plano.

2.12. Na próxima atualização do plano, portanto, o foco será corrigir esse erro essencial, retirando os sistemas que não se qualificam como dados abertos por razões técnicas ou legais, e mantendo apenas aqueles que verdadeiramente atendem aos critérios estabelecidos para abertura ao público.

2.13. Esta revisão, embora modifique algumas das escolhas originais do público, não compromete o processo democrático da iniciativa, já que desde o princípio os bancos de dados escolhidos não tinham como ser prestados. Dessa forma, a atualização apenas assegurará que todas as bases disponibilizadas como abertas sejam tecnicamente e legalmente viáveis para tal fim, alinhando o plano aos objetivos de transparência e participação social.

3. CONCLUSÃO:

3.1. À guisa de conclusão, retomamos às evidências já mencionadas em linhas altas no sentido de afirmar que o PDA 2022-2024 foi parcialmente cumprido haja vista que os dados inicialmente selecionados não foram publicizados em sua integralidade.

3.2. Contudo, é preciso observar que o não cumprimento integral do PDA ora analisado se deve essencialmente pela inconsistência verificada no processo de seleção pública haja vista que os dados relacionados na consulta não respeitam as qualidades essenciais para categoria de “dados abertos”, como demonstrou o item 2 desse relatório.

3.3. Neste sorte, ao tempo em que apresentamos o cumprimento parcial do PDA 2022-2024, sugerimos que no PDA 2024-2026 (em construção) sejam, retirados os itens NADA CONSTA, SERVO e CONTRATOS frente a evidenciação acima transcrita.

ELLEN RODRIGUES D'ANDREA
Coordenadora de Controle Interno

PRF

Documento assinado eletronicamente por **ELLEN RODRIGUES D ANDREA**, Coordenador(a) de **Controle Interno**, em 23/04/2024, às 15:53, horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 10, § 2º, da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001, no art. 4º, § 3º, do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020, e no art. 42 da Instrução Normativa nº 116/DG/PRF, de 16 de fevereiro de 2018.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.prf.gov.br/verificar>, informando o código verificador **55938075** e o código CRC **04276F15**.

Referência: Processo nº 08650.018684/2024-39

SEI nº 55938075