

COORD.GERAL DE RECURSOS LOGÍSTICOS

Estudo Técnico Preliminar 33/2025**1. Informações Básicas**

Número do processo: 50000.026780/2025-52

2. Descrição da necessidade**2.1. Considerações Iniciais**

2.1.1. Trata-se de Estudo Técnico Preliminar – ETP, no âmbito do Processo Administrativo SEI/MT nº 50000.026780/2025-52, que tem por objeto demonstrar a viabilidade de credenciamento para a habilitação de pessoas jurídicas de direito público ou privado para atuarem como **Gerenciadoras de Consentimento e Ciência – GCC**, prestando serviços de gerenciamento de consentimento e ciência dos titulares, relacionados ao tratamento de dados dos sistemas e subsistemas informatizados da Secretaria Nacional de Trânsito - SENATRAN, no modelo regulatório instituído pela Portaria SENATRAN nº 139, de 20 de fevereiro de 2025.

2.1.2. Nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, considera-se tratamento de dados pessoais toda operação realizada com tais dados, incluindo, entre outras, a coleta, produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transmissão, distribuição, processamento, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação ou controle da informação, modificação, comunicação, transferência, difusão ou extração, conforme dispõe o art. 5º, inciso X, da LGPD.

2.1.3. Dessa forma, o tratamento de dados pessoais pode ser executado pelo operador, em nome do controlador. O art. 5º, inciso VII da LGPD define o operador como a pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador.

2.1.4. Considerando o arranjo regulatório estabelecido pela Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, e a modelagem proposta para a presente contratação, a gestão do consentimento e ciência configura, ao menos, uma das hipóteses de tratamento previstas na LGPD, especialmente no que concerne à avaliação ou controle da informação. Nessa condição, tal atividade deve ser desempenhada pelo operador, sempre em conformidade com as orientações do controlador.

2.1.5. O art. 39 da LGPD estabelece, nesse sentido, que o operador deverá realizar o tratamento segundo as instruções fornecidas pelo controlador, cabendo a este último verificar a observância dessas instruções e o cumprimento das normas aplicáveis.

2.1.6. O acesso aos dados dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAN é disciplinado pela Portaria SENATRAN nº 139, de 20 de fevereiro de 2025, publicada na edição 38, seção I, página 108, do Diário Oficial da União, de 24 de fevereiro de 2025, SEI nº 9922425.

2.1.7. Nos termos dos artigos 13 e 14, da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, as GCC qualificam-se como operadoras da SENATRAN, incumbidas de atividades de gestão e registro do consentimento do titular, quando exigido, e da ciência quanto ao uso de seus dados em todas as hipóteses de tratamento.

2.1.8. O art. 13, da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, dispõe que as GCC serão credenciadas pela SENATRAN, nos termos dos artigos 78 e 79, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

2.1.9. O credenciamento consiste em procedimento auxiliar das licitações e contratações, nos termos do artigo 78, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.1.10. A Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, estabelece os agentes de tratamento, distinguindo com clareza os papéis de controlador e dos operadores, inclusive na diferença entre eles. Para fins de clareza, apresenta-se o arranjo geral dos agentes de tratamento no escopo da SENATRAN, disponível na Figura 1. Ressalta-se que a análise integral da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025 é indispensável para compreensão do modelo regulatório. Ela apresenta as disposições gerais do compartilhamento de dados pela SENATRAN, os papéis dos controladores e operadores, os modelos, requisitos, requerimentos, fluxos de análise e autorização de acesso a dados, e os mecanismos de transparência e governança.

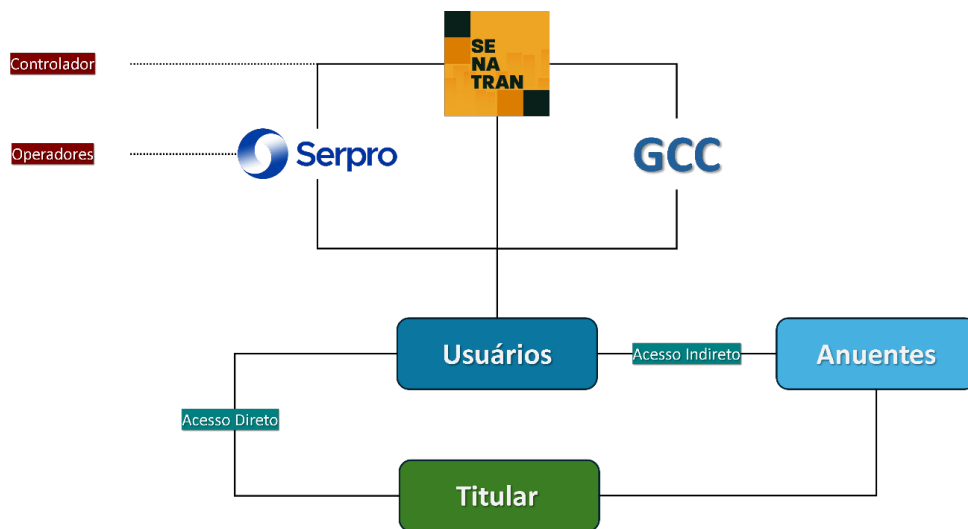


Figura 1. Arranjo geral dos agentes de tratamento no escopo da SENATRAN.

2.1.11. Os agentes de tratamento são o controlador, SENATRAN, e seus operadores: o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO e as Gerenciadoras de Consentimento e Ciência – GCC. Enquanto o SERPRO exerce o tratamento de dados relacionados a atividades de natureza mais tecnológica, como a produção, utilização, acesso, processamento, arquivamento, armazenamento e, principalmente, transferência (ou compartilhamento) dos dados de responsabilidade da SENATRAN, as GCC atuam nos aspectos mais associados à LGPD, principalmente quanto aos direitos dos titulares de dados e à conformidade dos tratamentos realizados pelo SERPRO e usuários, com caráter mais vinculado a atividades de auditoria e supervisão técnica.

2.1.12. Portanto, as GCC atuam como operadoras da SENATRAN, desempenhando atividades de avaliação, coleta, auditoria e supervisão do cumprimento das hipóteses de tratamento de dados pessoais custodiados pela SENATRAN, conforme definido no art. 5º, inciso X, da LGPD, sempre sob diretrizes e instruções do controlador. Sua função é assegurar que os tratamentos de dados realizados pelo SERPRO e pelos usuários estejam devidamente informados ao titular, precedidos de consentimento quando necessário e sujeitos à devida supervisão.

2.1.13. As GCC não executam atividades finalísticas de tecnologia da informação ou de gestão de infraestrutura tecnológica para a SENATRAN, as quais permanecem integralmente a cargo do SERPRO. Sua atuação configura-se como apoio especializado em auditoria e supervisão regulatória de LGPD, não havendo delegação de atividades típicas da Administração Pública, já que as decisões finais caberão sempre à SENATRAN.

2.1.14. A tecnologia, nesse contexto, assume caráter meramente instrumental, como insumo técnico utilizado pela credenciada para desempenhar suas atribuições, cabendo a esta a definição dos meios e soluções a empregar. Não há, portanto, transferência de soluções tecnológicas para a SENATRAN, mas sim a prestação de serviços de apoio especializado destinados a reforçar a conformidade legal e regulatória do tratamento de dados.

2.1.15. As autorizações de acesso concedidas pela SENATRAN e as contratações de seus operadores são sempre relacionadas aos usuários, pessoas jurídicas que acessam os dados dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAN.

2.1.16. Os anuentes são pessoas jurídicas que possuem relação comercial ou institucional com os usuários, e que utilizam os dados por eles obtidos para emprego em seus próprios produtos e soluções, nos casos de uso cuja modalidade é de acesso indireto, nos termos do art. 16º, §3º, inciso I, da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025. Aqui, são os anuentes que possuem relação direta com o titular de dados.

2.1.17. Já na modalidade de acesso direto, os titulares se relacionam diretamente com os usuários.

2.1.18. Este Estudo Técnico Preliminar atende ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.1.19. Todos os processos do Sistema Eletrônico de Informações – SEI aqui referenciados podem ser consultados no sítio eletrônico do Ministério dos Transportes, na área de “Pesquisa Pública”, em <https://www.gov.br/transportes/pt-br/servicos/protocolo-eletronico-sei>.

2.1.20. A necessidade da contratação será demonstrada nos itens seguintes, por meio da contextualização:

2.1.20.1. Da importância do uso dos dados na sociedade contemporânea;

2.1.20.2. Do papel da SENATRAN no contexto de uso dos dados;

2.1.20.3. Da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD;

2.1.20.4. Dos problemas do modelo atual;

2.1.20.5. Dos estudos de novos modelos;

2.1.20.6. Da importância estratégia no ingresso de novos operadores; e

2.1.20.7. Da vantajosidade do credenciamento para a administração e para o modelo

2.2. Da importância do uso dos dados na sociedade contemporânea

2.2.1. O uso sistemático de dados pela sociedade não é novidade. Desde os registros censitários, estatísticas oficiais e bancos de dados administrativos, governos e instituições utilizam informações organizadas para subsidiar políticas públicas, pesquisas e serviços essenciais

2.2.2. Nas últimas décadas, esse uso foi intensificado pelo avanço dos processos de digitalização e informatização, que ampliaram a escala de coleta e o volume de informações disponíveis. Relatórios internacionais apontam que a quantidade de dados gerados globalmente tem crescido de forma exponencial, confirmando a centralidade dessa matéria no funcionamento das sociedades contemporâneas. De acordo com a empresa de análise de mercado International Data Corporation (IDC), a quantidade de dados globais criados, capturados e replicados atingiu 64,2 zettabytes em 2020, com projeções de ultrapassar 175 zettabytes até 2025. Os dados apresentados são provenientes do relatório da IDC intitulado "The Digitization of the World From Edge to Core", publicado em parceria com a Seagate Technology, e disponível no link <https://www.seagate.com/files/www-content/our-story/trends/files/idc-seagate-dataage-whitepaper.pdf>.

2.2.3. Esse crescimento tem sido impulsionado por diversos fatores, incluindo:

2.2.3.1 A popularização da internet e dos dispositivos móveis, resultando em um aumento na quantidade de usuários e transações digitais;

2.2.3.2 O surgimento de redes sociais, plataformas de e-commerce e serviços digitais, que geram quantidades massivas de dados diariamente; e

2.2.3.3 A expansão da Internet das Coisas (IoT), com dispositivos conectados gerando dados em tempo real em setores como saúde, transporte e indústria.

2.2.4. Com o fenômeno, governos e empresas passaram a investir em regulamentação e segurança de dados, a fim de garantir privacidade e transparência na utilização das informações.

2.2.5. Normas como o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (GDPR), na União Europeia, e a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), no Brasil, são reflexos dessa realidade e estruturam um novo paradigma: o dado é recurso estratégico, mas deve ser tratado de forma ética, responsável e com respeito aos direitos fundamentais.

2.2.6. O uso adequado de dados transformou-se em um dos pilares da modernização tanto de serviços públicos quanto privados, permitindo maior eficiência, redução de custos e ampliação da qualidade do atendimento. No setor público, em especial, a integração de registros e a digitalização de processos contribuem para decisões mais ágeis, fundamentadas e centradas no cidadão.

2.2.7. Diversos estudos demonstram que a adequada utilização de dados melhora a prestação de serviços, reduz burocracias presenciais, aumenta o alcance das políticas públicas e assegura maior inclusão, especialmente em áreas remotas ou para populações em situação de vulnerabilidade.

2.2.8. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de mecanismos de supervisão e auditoria voltados à proteção dos titulares de dados, assegurando que seu uso, pelo poder público ou por prestadores autorizados, seja feito com respeito à LGPD.

2.2.9. Assim, embora o setor privado tenha desenvolvido modelos de negócios altamente dependentes de informações, a Administração Pública deve estruturar-se para garantir que o tratamento de dados no âmbito estatal observe, primariamente, o interesse público, a segurança jurídica e a proteção do cidadão.

2.2.10. A importância do uso de dados, portanto, impõe não apenas inovação e eficiência, mas também fortes salvaguardas de auditoria, supervisão e conformidade regulatória. É nesse ponto que se insere a necessidade de contar com apoio especializado para verificar se os tratamentos de dados realizados por operadores técnicos, como o SERPRO, e pelos usuários externos observam integralmente as normas e diretrizes da SENATRAN.

2.2.11. Logo, a importância dos dados traz grandes desafios relacionados à sua proteção, e a rápida escalada no seu uso impõe urgência no adequado tratamento da questão.

2.3. Do papel da SENATRAN no contexto de uso dos dados.

2.3.1. A Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN, em seu papel como órgão máximo executivo de trânsito da União, é responsável por inúmeros sistemas e subsistemas informatizados de trânsito que coletam, processam e armazenam centenas de milhões de dados de pessoas físicas e jurídicas.

2.3.2. O maior exemplo está em seus sistemas estruturantes, que subsidiam diversos serviços e aplicações no ambiente do trânsito em todo o país:

2.3.2.1. RENAVAL – o Registro Nacional de Veículos Automotores detém dados de mais de 124 milhões de veículos.

2.3.2.2. RENACH – o Registro Nacional de Carteiras de Habilitação possui informações de mais de 85 milhões de condutores.

2.3.2.3. RENAINF – o Registro Nacional de Infrações de Trânsito possui, em seu acervo, dados de mais de 650 milhões de infrações de trânsito.

2.3.2.4. RENAEST – o Registro Nacional de Sinistros e Estatística de Trânsito possui mais de 5 milhões de registros associados aos sinistros de trânsito, em todo o país.

2.3.3. Desses sistemas, decorrem inúmeras outras soluções que multiplicam a quantidade de dados que são tratados diariamente pela SENATRAN e por todo o Sistema Nacional de Trânsito.

2.3.4. As prerrogativas da SENATRAN sobre a matéria são definidas na Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro – CTB, notadamente seu artigo 19, bem como os regulamentos do Conselho Nacional de Trânsito, que estabeleceram diversas outras atribuições para a SENATRAN.

2.3.5. Por conta principalmente do art. 19, incisos VIII, IX, X, XIV, XXX, XXXI e XXXII do CTB, a SENATRAN é a controladora desses dados, à luz da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

2.3.6. Isso aumenta substancialmente os riscos e a responsabilidade da SENATRAN no tratamento desses dados, muitos deles sujeitos a restrição de acesso, principalmente porque a demanda dos setores público e privado por acesso aos dados custodiados pela SENATRAN é bastante significativa, e cresce de forma acelerada.

2.3.7. Além disso, os diferentes setores públicos e privados associados ao trânsito demandam amplos avanços dos serviços digitais, que requerem conexões para acesso e validação de dados. Logo, há um amplo arranjo de soluções que depende sobremaneira dos dados que são custodiados pela SENATRAN.

2.4. Da LGPD

2.4.1. Recentemente, o avanço exponencial das tecnologias digitais e da coleta massiva de dados pessoais tem gerado preocupações crescentes com relação à privacidade e à proteção das informações dos cidadãos. Escândalos envolvendo o uso indevido de dados, como o caso da Cambridge Analytica, impulsionaram iniciativas legislativas robustas em diversas jurisdições. A União Europeia e o Brasil destacam-se nesse cenário, com a edição, respectivamente, do Regulamento Geral de Proteção de Dados – GDPR e da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD.

2.4.2. Obviamente, este ETP não busca resgatar todo o histórico de tratativas já realizadas, que culminaram nos regulamentos indicados, mas é importante, no caso do Brasil, mencionar que a proteção da vida privada e da intimidade é um dos pilares fundamentais do Marco Civil da Internet, estabelecido pela Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, ou seja, quatro anos antes da publicação LGPD, e seis anos antes de sua plena vigência.

2.4.3. E mais importante, a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas é um direito e garantia fundamental assegurado pela Constituição Federal de 1988.

2.4.4. No caso europeu, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (General Data Protection Regulation – GDPR), publicado em 2016, representa um dos marcos mais importantes da legislação europeia e global sobre o tema. Seus principais pilares incluem:

2.4.4.1. Consentimento livre, específico, informado e inequívoco para o tratamento de dados pessoais;

2.4.4.2. Direito à portabilidade dos dados, ao esquecimento e à oposição ao tratamento;

2.4.4.3. Obrigatoriedade de notificação de violações de dados em até 72 horas;

2.4.4.4. Designação de um encarregado de proteção de dados (Data Protection Officer – DPO);

2.4.4.5. Aplicabilidade extraterritorial, abrangendo empresas fora da UE que tratem dados de cidadãos europeus; e

2.4.4.6. Multas significativas, que podem chegar a 20 milhões de Euros ou 4% do faturamento global anual da empresa infratora.

2.4.5. A proteção de dados pessoais também é uma premissa fundamental para o ingresso do Brasil no rol de países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE. Segundo o sítio eletrônico da entidade, “a OCDE há muito desempenha um papel fundamental no desenvolvimento de políticas para a proteção de dados pessoais. As Diretrizes de Privacidade da OCDE de 1980 foram os primeiros princípios de privacidade acordados internacionalmente. Atualizadas em 2013, continuam a ser uma referência essencial, nomeadamente para as regras e práticas internas da OCDE.”

2.4.6. No Brasil, tivemos um marco fundamental com a publicação da LGPD. Inspirada, em boa parte, nos preceitos do GDPR, a LGPD tem como objetivo proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, estabelecendo regras claras sobre coleta, armazenamento, tratamento e compartilhamento de dados pessoais.

2.4.7. Os pontos principais da LGPD são:

2.4.7.1. A observância de seus princípios, tais como a finalidade, necessidade e adequação no tratamento de dados;

2.4.7.2. As bases legais que autorizam o tratamento, com destaque para o consentimento e o cumprimento de obrigação legal;

2.4.7.3. Os direitos dos titulares: acesso, correção, exclusão, portabilidade e revogação de consentimento;

2.4.7.4. A criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD, para fiscalizar e regulamentar a lei;

2.4.7.5. A responsabilização solidária entre os agentes de tratamento em caso de danos; e

2.4.7.6. A previsão de sanções administrativas, incluindo advertências, multas e publicização da infração.

2.4.8. A preocupação com a proteção de dados pessoais tornou-se transversal a todos os setores, público e privado, sendo um fator determinante na formulação de políticas, no desenvolvimento de produtos digitais e na relação de confiança com os usuários e consumidores.

2.4.9. As tendências globais apontam para:

2.4.9.1. Maior integração entre legislações internacionais com vistas à proteção transnacional de dados;

2.4.9.2. Adoção de boas práticas de privacy by design e privacy by default;

2.4.9.3. Iniciativas de educação digital, promovendo a conscientização dos cidadãos sobre seus direitos; e

2.4.9.4. Fiscalização mais ativa das autoridades, com imposição de sanções e recomendações normativas.

2.4.10. O fortalecimento da proteção de dados pessoais representa um dos maiores avanços normativos da era digital. A harmonização entre inovação tecnológica e garantia de direitos fundamentais é essencial para uma sociedade digital justa, transparente e confiável.

2.4.11. Tanto o GDPR quanto a LGPD devem ser entendidos não como barreiras, mas como instrumentos de segurança jurídica e de valorização do cidadão no centro do ecossistema digital.

2.4.12. Nesta seara, é importante lembrar que a LGPD estabelece um conjunto de direitos para os titulares dos dados e deveres para os agentes de tratamento, com foco especial sobre o controlador, que é o papel exercido pela SENATRAN, quando realiza o compartilhamento de dados de seus sistemas e subsistemas.

2.4.13. Ela estabelece uma série de responsabilidades atribuídas ao controlador, que enseja em riscos legais e administrativos decorrentes do tratamento inadequado de dados, com ênfase no âmbito da gestão pública.

2.4.14. De acordo com o inciso VI, art. 5º da LGPD, o controlador é aquele a quem compete a tomada de decisões sobre o tratamento de dados pessoais. Quando um órgão público compartilha dados que custodia, ele exerce o papel de controlador, pois continua definindo as finalidades e os meios do tratamento dos dados.

2.4.15. É importante destacar que o órgão público não detém os dados pessoais por mera convenção ou costume. A necessidade de obtenção de tais informações deve sempre estar amparada em suas atribuições legais, conforme dispõe o art. 23 da LGPD.

2.4.16. As principais responsabilidades do controlador são descritas ao longo dos seguintes dispositivos:

2.4.16.1. Devem ser observados os princípios da finalidade, adequação, necessidade, livre acesso, qualidade dos dados, transparência, segurança, prevenção, não discriminação e responsabilização e prestação de contas (art. 6º);

2.4.16.2. O tratamento de dados pessoais, inclusive os dados pessoais sensíveis, deve estar fundado em uma das bases legais previstas, como consentimento do titular, cumprimento de obrigação legal ou regulatória, execução de políticas públicas, entre outras (arts. 7º e 11);

2.4.16.3. O consentimento deve ser livre, informado e inequívoco, e sua revogação deve ser assegurada (art. 8º);

2.4.16.4. O controlador deve manter registro das operações de tratamento de dados pessoais, especialmente quando fundamentado no legítimo interesse (art. 37);

2.4.16.5. Deve ser realizada, quando aplicável, a elaboração de Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), especialmente em situações de alto risco para os titulares (art. 38); e

2.4.16.6. O controlador deve indicar um encarregado pelo tratamento de dados pessoais (DPO), inclusive no âmbito da Administração Pública (art. 41).

2.4.17. A LGPD prevê, no Capítulo VIII (arts. 52 a 54), as sanções administrativas aplicáveis em caso de infração:

2.4.17.1. Advertência, com indicação de prazo para adoção de medidas corretivas;

2.4.17.2. Multa simples de até 2% do faturamento da pessoa jurídica de direito privado, limitada a R\$ 50 milhões por infração;

2.4.17.3. Multa diária;

2.4.17.4. Publicização da infração;

2.4.17.5. Bloqueio ou eliminação dos dados pessoais; ou

2.4.17.6. Suspensão parcial do funcionamento do banco de dados ou do tratamento.

2.4.18. Ademais, o art. 42 determina que o controlador que causar dano patrimonial, moral, individual ou coletivo é obrigado a repará-lo, independentemente da existência de culpa, em regime de responsabilidade objetiva.

2.4.19. No contexto da Administração Pública, os riscos para o gestor controlador são significativos, incluindo, responsabilidade funcional – civil, administrativa e até penal, quando configurada conduta dolosa ou negligente – improbidade administrativa, se configurado uso indevido de dados com violência aos princípios da administração pública, comprometimento da legitimidade de políticas públicas, caso estas se baseiem em dados tratados de forma ilegal ou sem as salvaguardas previstas, além do risco institucional, com perda de confiança da população e de parceiros institucionais.

2.4.20. Logo, a conformidade com a LGPD não é apenas uma exigência legal, mas uma condição fundamental para a governança digital responsável. O controlador público deve promover a cultura da proteção de dados, assegurando o cumprimento dos princípios legais, a segurança da informação e a transparência no relacionamento com os cidadãos. O descumprimento das obrigações legais expõe a administração pública e seus gestores a riscos significativos, devendo ser objeto de atenção permanente e qualificada.

2.5. Dos problemas do modelo atual

2.5.1. A SENATRAN é um dos órgãos mais demandados para compartilhamento de dados com os setores público e privado, o que traz visibilidade e riscos associados à alta demanda.

2.5.2. Considerado apenas o ano de 2024, e o setor privado, foram transacionadas por API (Application Programming Interface) mais de 187 milhões de consultas a dados das bases da SENATRAN, e com tendência clara de crescimento nos próximos anos.

2.5.3. O papel central do compartilhamento de dados nas rotinas da SENATRAN foi identificado desde o início da atual gestão, em 2023. Em rápida verificação, diante dos riscos identificados, constatou-se a necessidade de criação de um Grupo de Trabalho interno – GT, visando a análise e proposição de mecanismos de governança e transparência dos dados dos sistemas e subsistemas informatizados sob responsabilidade da SENATRAN.

2.5.4. O GT foi instituído por meio da publicação da Portaria SENATRAN nº 452, de 22 de maio de 2023, SEI nº 7166727, publicada em 25 de maio de 2023 no Boletim de Gestão de Pessoas – BGP.

2.5.5. O relatório final do GT apontou um cenário de fragilidades nos mecanismos de governança no uso de dados organizados e mantidos pela SENATRAN, até o início dos trabalhos do GT, sugerindo 47 recomendações ao Secretário Nacional de Trânsito.

2.5.6. O relatório foi aprovado pelo Secretário, que determinou a execução imediata das providências cabíveis para implementação das recomendações exaradas.

2.5.7. Todos os documentos, o que inclui o Relatório Circunstanciado do GT de Dados, estão disponíveis no Processo SEI nº 50000.012918/2023-74. Nele são relatados os problemas que foram identificados pelo GT nos processos de acesso a dados da SENATRAN.

2.5.8. De forma geral, verificou-se que a norma até então vigente, a Portaria SENATRAN nº 922, de 20 de julho de 2022, bem como as soluções e os procedimentos administrativos da SENATRAN, referentes ao acesso a dados, não estavam plenamente alinhados à LGPD, trazendo riscos de danos ao titular de dados e de responsabilização aos gestores da SENATRAN.

2.5.9. Foi identificado que o modelo vigente de compartilhamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis não considerava, em nenhuma instância, a participação do titular dos dados.

2.5.10. O titular não era informado sobre o compartilhamento, tampouco tinha ciência das empresas que acessavam seus dados, em desalinhamento aos princípios da transparência e do direito à informação.

2.5.11. Adicionalmente, não havia solução implementada para viabilizar a coleta de consentimento livre, informado e inequívoco do titular, conforme previsto no art. 7º, I, e no art. 8º da LGPD, tampouco para o consentimento relativo a dados sensíveis, nos termos do art. 11, I.

2.5.12. Ademais, os termos de autorização de acesso aos dados fornecidos pela SENATRAN não traziam a finalidade específica para o tratamento de dados, o que fere o princípio da finalidade, e não indicavam a hipótese legal de tratamento que legitimava o acesso, conforme exige o art. 7º da LGPD.

2.5.13. Essa ausência de definição e de documentação impossibilita a correta fundamentação jurídica do tratamento de dados pessoais, inviabilizando, inclusive, a elaboração de Relatórios de Impacto à Proteção de Dados Pessoais – RIPD, quando cabível.

2.5.14. Outrossim, não havia protocolos estabelecidos para análise das solicitações de acesso a dados, tampouco regras claras quanto aos requisitos das empresas, exceto por alguns aspectos burocráticos, como apresentação de certidões negativas.

2.5.15. Isto gerou, ao longo do tempo, um aumento substancial do grau de discricionariedade da SENATRAN na análise dos processos, trazendo insegurança jurídica para as empresas que detinham ou solicitavam autorização de acesso, e comprometendo a transparência e controle social dos processos.

2.5.16. O fornecimento de dados por meio de catálogos de serviços padronizados, contendo conjuntos fixos de dados disponibilizados para os mais diversos tipos de órgãos e empresas, revela incompatibilidade com o princípio da necessidade, que impõe que o tratamento se limite ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos.

2.5.17. A adoção de conjuntos de dados amplos, sem adequação à finalidade específica informada pelo destinatário, fere também o princípio da adequação, prejudicando a proporcionalidade do tratamento em relação às justificativas apresentadas.

2.5.18. Em decorrência da ausência de informação sobre a finalidade do acesso no momento da autorização e da limitação da arquitetura tecnológica vigente, disponibilizada pelo SERPRO, não havia meios para segregar os acessos por finalidade ou hipótese legal.

2.5.19. Tal situação compromete os princípios da responsabilização e prestação de contas, e da segurança e prevenção, dificultando a atuação de mecanismos de auditoria, supervisão e correção de desvios no tratamento de dados pessoais.

2.5.20. Portanto, o modelo de compartilhamento de dados anteriormente adotado pelo órgão revela-se desalinhado com os dispositivos e princípios fundamentais da LGPD, gerando riscos significativos para o titular dos dados e de responsabilização para o controlador público.

2.5.21. A conformidade legal exige, entre outros aspectos:

2.5.21.1. Participação ativa e informada do titular;

2.5.21.2. Definição clara da finalidade e da base legal do tratamento;

2.5.21.3. Minimização e adequação dos dados fornecidos; e

2.5.21.4. Mecanismos eficazes de rastreabilidade e auditoria dos acessos.

2.5.22. Alguns dos riscos na deficiência da proteção de dados já se materializaram. Em 10 de novembro de 2023, a SENATRAN foi notificada acerca de sua inclusão em processo de fiscalização conduzido pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados – ANPD.

2.5.23. O objetivo da fiscalização em curso é averiguar a adequação à LGPD do produto Datavalid, desenvolvido pelo SERPRO, e que utiliza dados biométricos registrados no Renach, ou seja, dados pessoais sensíveis, à luz da LGPD.

2.5.24. Um Plano de Conformidade foi proposto pela SENATRAN e aprovado pela ANPD, e se encontra em execução. O atual processo de contratação de GCC está inserido no esforço de adequação da SENATRAN às recomendações estabelecidas pela ANPD.

2.5.25. Destaca-se que as mesmas fragilidades no Datavalid estão em contencioso no Tribunal de Contas da União – TCU e no Poder Judiciário.

2.5.26. Outrossim, o ecossistema de trânsito, infelizmente, sofre com um verdadeiro mercado ilegal de dados restritos de pessoas físicas e jurídicas. Há inúmeros casos noticiados na imprensa referentes à comercialização ilegal de dados pessoais relacionados a veículos, condutores e infrações de trânsito.

2.5.27. Tais incidentes evidenciam vulnerabilidades nos sistemas de órgãos responsáveis pelo trânsito e ressaltam a necessidade de aprimoramento das medidas de segurança da informação e proteção de dados pessoais. Seguem apenas alguns exemplos:

2.5.27.1. Vazamento de Dados no Detran-RN (2019): Em outubro de 2019, uma falha no sistema do Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Norte (Detran-RN) expôs dados pessoais de aproximadamente 70 milhões de brasileiros com Carteira Nacional de Habilitação (CNH). A vulnerabilidade permitia o acesso a informações sensíveis, como número de CPF, endereço residencial completo, telefone, dados completos da CNH (categoria, validade, emissão, restrição, registro), entre outros. A falha foi descoberta por um pesquisador de segurança e noticiada pelo portal Olhar Digital. <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/falha-no-sistema-do-detrان-rn-causa-vazamento-de-dados-de-70-milhoes-de-brasileiros/>.

2.5.27.2. Vazamento de Dados no Detran-RS (2021): em janeiro de 2021, foi identificada uma vulnerabilidade no site do Departamento Estadual de Trânsito do Rio Grande do Sul (Detran-RS) que expôs dados de aproximadamente 5,1 milhões de condutores. A falha permitia o acesso não autorizado a informações como números do Registro Geral (RG), da CNH, do Registro Nacional de Carteira de Habilitação (Renach), além de eventuais multas e placas de veículos. O problema foi descoberto por pesquisadores de segurança e divulgado pelo portal Canaltech. <https://canaltech.com.br/seguranca/vulnerabilidade-em-site-do-detrان-rs-expos-dados-de-5-1-milhoes-de-condutores-178255/>.

2.5.27.3. Vazamento de Dados no Detran-SP (2021): em agosto de 2021, o Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (Detran-SP) sofreu um suposto vazamento de dados. Um vendedor em um fórum cibercriminioso anunciou uma base com 2 milhões de registros contendo informações sensíveis de motoristas, como nome completo, número do documento, placa do carro e unidade federativa. O caso foi reportado pelo portal TecMundo. <https://www.tecmundo.com.br/seguranca/223168-detrان-sp-tem-vazamento-2-milhoes-dados.htm>.

2.5.27.4. Vazamento de Dados de Motoristas de SP (2023): em abril de 2023, dados de motoristas do estado de São Paulo foram encontrados circulando em grupos de hackers. As informações vazadas incluíam nome completo, endereço, CPF, CEP, cidade, Renavam, placa, chassi e ano de fabricação dos veículos. O caso foi denunciado por um ciberativista anônimo e noticiado pelo portal Olhar Digital. <https://olhardigital.com.br/2023/04/25/seguranca/dados-vazados-de-motoristas-em-sp-como-criminosos-podem-usar-suas-informacoes/>.

2.5.28. O acesso indevido e o uso de dados por agentes credenciados aos sistemas informatizados dos Departamentos Estaduais de Trânsito – DETRAN, frequentemente viabilizado por meio do uso automatizado de robôs – bots – e sem adequada supervisão, evidencia a fragilidade dos controles de

autenticação e a ausência de mecanismos eficientes de gestão de consentimento e ciência. Tal cenário tem possibilitado a extração massiva e sistemática de dados pessoais — muitas vezes comercializados de forma ilícita em mercados paralelos — sem qualquer ciência ou autorização dos titulares, em flagrante violação à autodeterminação informativa. A inexistência de um sistema estruturado de gerenciamento de consentimento e ciência impede o registro auditável de quem acessou, para qual finalidade e com base em qual consentimento, comprometendo não apenas a proteção de dados, mas a própria confiança do cidadão na atuação estatal em ambiente digital.

2.5.28. Os casos apresentados demonstram a recorrência de incidentes de vazamento e possível comercialização ilegal de dados pessoais relacionados a veículos e condutores no Brasil. As vulnerabilidades nos sistemas dos órgãos de trânsito evidenciam a necessidade de investimentos em segurança da informação, bem como a implementação de políticas eficazes de proteção de dados pessoais, em conformidade com a LGPD.

2.5.29. A exposição e comercialização ilegal de dados pessoais de veículos, condutores e infrações representam uma grave violação dos direitos dos cidadãos, e comprometem a confiança nas instituições públicas. É imperativo que os órgãos responsáveis adotem medidas eficazes para prevenir novos incidentes, garantindo a integridade, confidencialidade e disponibilidade das informações sob sua guarda.

2.5.30. Enfim, conclui-se que o modelo vigente de compartilhamento de dados pela SENATRAN não atende satisfatoriamente a LGPD, e é claramente insuficiente quanto aos aspectos de governança e transparência, destacando-se os seguintes problemas:

2.5.30.1. Inexistência de participação do titular dos dados em todas as etapas dos processos de compartilhamento de seus dados;

2.5.30.2. Inexistência de soluções de consentimento e ciência ao titular;

2.5.30.3. Incompatibilidade com princípios e diretrizes fundamentais da LGPD;

2.5.30.4. Alta discricionariedade da SENATRAN nas autorizações de acesso;

2.5.30.5. Mecanismos ineficazes de supervisão e enforcement;

2.5.30.6. Ações adversas no mercado ilegal de compartilhamento de dados;

2.5.30.7. Riscos de responsabilização dos gestores e de danos ao titular de dados; e

2.5.30.8. Riscos à imagem e confiança da administração pública.

2.5.31. Por essas razões, foram suspensas as concessões de novos Termos de Autorização de Acesso a Dados – TA pela SENATRAN, até que medidas mitigadoras fossem implementadas, salvo raras exceções que foram alvo de contencioso judicial.

2.5.32. Dessa maneira, se as soluções necessárias não forem desenvolvidas e implantadas, é possível que a SENATRAN descontinue o compartilhamento de dados com o setor privado, em virtude dos riscos de responsabilização de seus gestores e danos ao titular, o que poderia gerar impactos incalculáveis para inúmeros setores produtivos.

2.5.33. Todas as alternativas de solução para o problema foram cuidadosamente analisadas pelos técnicos da SENATRAN, de modo a equacionar a questão, trazendo a garantia de obediência aos preceitos da LGPD, sem inviabilizar a utilização adequada dos dados pelos setores público e privado.

2.6. Dos estudos de novos modelos

2.6.1. A primeira ação implementada pela SENATRAN foi definir um novo arranjo regulatório nos tratamentos de dados, por meio da revisão de seu arcabouço normativo, que culminou com a publicação da Portaria SENATRAN nº 139, de 20 de fevereiro de 2025.

2.6.2. O normativo atual é um marco no modelo de compartilhamento de dados pela administração pública, prevendo diversos mecanismos de governança e transparência, estabelecendo requisitos e ritos claros e específicos para os acessos, definindo, ainda, e de forma inequívoca, o papel de controlador da SENATRAN, bem como de seus operadores.

2.6.3. Todos os documentos relacionados ao desenvolvimento normativo, tais como Análise de Impacto Regulatório – AIR, notas técnicas e resultados da Consulta Pública, constam do Processo SEI nº 80001.037971/2007-19.

2.6.4. Um dos operadores previstos na norma é a Gerenciadora de Consentimento e Ciência – GCC, que foi estabelecida no art. 13, da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025.

2.6.5. As GCC são pessoas jurídicas de direito público ou privado, credenciadas pela SENATRAN, conforme o disposto nos artigos 78 e 79, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para atuar como operadores responsáveis pela gestão do consentimento fornecido pelo titular, quando exigido, e pela ciência do uso dos dados, em todas as hipóteses de tratamento, contribuindo com a observância dos princípios da adequação, do livre acesso, da transparência, da segurança e da prevenção, conforme definições dispostas no art. 6º, da Lei nº 13.709, de 2018.

2.6.6. Portanto, já há normativo, que passou por análise da Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes – CONJUR, prevendo a existência deste operador, e o procedimento de habilitação por meio de credenciamento, previsto nos artigos 78 e 79, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.6.7. No formato atual, é o próprio cidadão quem, indiretamente, arca com os custos da gestão do consentimento, uma vez que as bases de dados públicas acessadas por entes privados, como instituições financeiras, são mantidas com recursos provenientes das receitas da União.

2.6.8. Embora essas informações sejam coletadas pelo Estado para finalidades institucionais, sua reutilização por agentes privados para fins comerciais ocorre, em muitos casos, sem a devida transparência, controle ou contrapartida. A ausência de mecanismos estruturados de gestão de consentimento e ciência permite que dados custeados pelo interesse público sejam explorados economicamente por terceiros, promovendo uma inversão da lógica do interesse público, na medida em que o ônus da proteção permanece com o cidadão, enquanto os benefícios são apropriados pelo setor privado. Tal cenário contraria os princípios da finalidade, responsabilização e do legítimo interesse público previstos na LGPD.

2.6.9. A busca pela solução de compatibilidade à LGPD se iniciou com os estudos para viabilização da coleta do consentimento do titular de dados, já que, até hoje, ainda não há solução por parte da SENATRAN que permita o compartilhamento de dados com base nessa hipótese de tratamento.

2.6.10. Para tanto, foram estabelecidos contatos com a Secretaria de Governo Digital – SGD, órgão específico singular do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos – MGI.

2.6.11. Foram inúmeras reuniões, que também contaram com a participação dos times do SERPRO que atendem à SGD e à SENATRAN. A SGD apresentou o projeto GaaP – Governo como Plataforma, como possível solução para o problema, mas que ainda não foi implementado.

2.6.12. Neste modelo, nos compartilhamentos de dados com a hipótese de consentimento, o titular poderia fornecê-lo por meio do aplicativo GOV.BR. Após algumas tratativas, a SGD concordou em adaptar o modelo para que o consentimento também fosse fornecido pela Carteira Digital de Trânsito – CDT, que é uma solução mobile para o cidadão, desenvolvida e administrada pela SENATRAN. Com a adaptação do modelo GaaP, teríamos o sincronismo completo das informações, em ambas as plataformas.

2.6.13. O projeto é estratégico para a governança de dados no país, e se encontra em fase de preparação, prevendo a realização de um piloto, com pequeno número de empresas, e com dados e volumes de acesso controlados.

2.6.14. A participação neste piloto é prioritária para a SENATRAN, afinal as plataformas oferecidas pelo governo federal, como o GOV.BR e a CDT, devem, sem dúvida, serem instrumentos para exercício pleno dos direitos dos titulares de dados.

2.6.15. Ocorre que foram identificados alguns pontos de atenção, que foram avaliados pelas equipes técnicas da SENATRAN:

2.6.15.1. A SENATRAN não tem governança sobre o GOV.BR, pois se trata de solução mantida e organizada pela SGD;

2.6.15.2. Há riscos de fricção nos processos de acesso a dados, dada a possibilidade de interrupção da jornada digital percorrida em soluções do setor privado;

2.6.15.3. O piloto não envolve a modalidade de acesso indireto aos dados, disciplinado pela Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, em que a esteira de rastreabilidade do uso do dado envolve mais de uma pessoa jurídica, sendo essa uma das principais demandas de acesso a dados da SENATRAN; e

2.6.15.4. O cronograma de atendimento pleno das necessidades da SENATRAN ainda não foi definido, o que potencializa os impactos, dada a suspensão das autorizações de acesso a dados.

2.6.16. Como já apresentado anteriormente, a SENATRAN, na qualidade de controladora dos dados pessoais constantes em sistemas estruturantes do trânsito nacional, tem obrigações legais diretas quanto ao tratamento adequado dessas informações, à luz da LGPD.

2.6.17. Ainda que o GOV.BR possa e deva ser uma alternativa importante para facilitar a interface com o cidadão, a ausência de uma solução própria sob domínio da SENATRAN compromete a plena responsabilização, governança e aderência da Autoridade Controladora às disposições legais.

2.6.18. A SENATRAN não detém a governança sobre o GOV.BR, incluindo seus fluxos, integrações, funcionalidades e cronograma de desenvolvimento. Essa limitação impossibilita adequações autônomas da solução, mesmo diante de demandas urgentes oriundas de decisões judiciais, recomendações ou determinações da ANPD ou auditorias do TCU e CGU.

2.6.19. Ainda, compromete a rastreabilidade e prestação de contas, accountability, uma vez que a SENATRAN é responsável perante o titular e a ANPD, mas não possui domínio técnico ou decisório sobre o meio utilizado para o atendimento aos direitos previstos na LGPD.

2.6.20. Outrossim, limita o poder de resposta rápida da SENATRAN em situações de incidente de segurança envolvendo dados pessoais, especialmente se as falhas forem atribuíveis a plataforma externa.

2.6.21. Ademais, o uso exclusivo do GOV.BR demanda cooperação interministerial permanente entre o Ministério dos Transportes e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, gestor da SGD. Isso pode implicar em:

2.6.21.1. Delays operacionais: qualquer necessidade de ajuste na funcionalidade para adequação à LGPD ou políticas internas exige tramitação e consenso entre órgãos distintos, com agendas e prioridades próprias;

2.6.21.2. Desalinhamento estratégico: a política pública de dados da SENATRAN, dadas suas especificidades, pode divergir, em determinados momentos, da estratégia de transformação digital da SGD, que busca a formulação e implementação de diretrizes mais gerais; e

2.6.21.3. Risco de inércia decisória: casos urgentes podem depender de aprovação em grupos técnicos interministeriais, o que afeta a agilidade na garantia dos direitos dos titulares.

2.6.22. Outro ponto é que a dependência total do GOV.BR acarreta vulnerabilidade institucional quanto à continuidade do serviço, por diversos fatores, como: mudanças de governo ou de prioridades administrativas, que podem impactar diretamente a manutenção, o escopo e os investimentos na plataforma; evoluções técnicas da solução, tais como mudanças na API, arquitetura ou modelo de login, que podem gerar incompatibilidades técnicas com os sistemas da SENATRAN, exigindo realocações de recursos não planejadas; e suspensões ou quedas de serviço do GOV.BR, que afetam diretamente a capacidade da SENATRAN de cumprir seu dever legal de atendimento aos direitos do titular.

2.6.23. Todas as dificuldades apontadas não eximem a SENATRAN de responsabilização no tratamento inadequado dos dados ou no descumprimento aos preceitos e diretrizes da LGPD.

2.6.24. A centralização exclusiva da solução no GOV.BR, sem alternativa própria ou solução sob a governança da SENATRAN, compromete a capacidade de comprovar diligência no tratamento de dados, pois os registros de operação, logs e trilhas de acesso estão sob domínio de outra entidade.

2.6.25. A abordagem de solução única e generalista também não está alinhada aos princípios do "privacy by design" e "privacy by default", pois não há garantias de sua parametrização para as particularidades do tratamento realizado pela SENATRAN.

2.6.26. Por todo o exposto, a SENATRAN decidiu, além da participação no piloto promovido pela SGD, desenvolver e manter solução própria, sob seu domínio técnico e institucional, para: oferecer meios complementares ao GOV.BR para o exercício de direitos pelo titular; permitir controle total sobre os fluxos de dados, registros e finalidades, com máxima transparência, segregação e rastreabilidade; adaptar-se com agilidade a determinações legais, judiciais ou regulatórias, sem depender de validações externas e executar ações específicas para dados pessoais sensíveis, sobretudo no RENACH.

2.6.27. A dependência exclusiva de soluções para o atendimento aos direitos dos titulares cujos controladores são terceiros é incompatível com os princípios de responsabilização e prestação de contas da LGPD. Embora o GOV.BR seja uma ferramenta valiosa, indispensável e de amplo alcance, não é recomendável que seja a única via de atendimento adotada pela SENATRAN.

2.6.28. Como controladora de sistemas que tratam dados de altíssimo impacto na vida dos cidadãos, a SENATRAN deve garantir meios próprios e eficazes para o atendimento à LGPD, respeitando a autodeterminação informativa e assegurando a conformidade regulatória plena.

2.6.29. Por isso, a SENATRAN demandou ao SERPRO que executasse diversas adaptações da CDT para que os titulares de dados possam acompanhar todos os acessos de seus dados por pessoas jurídicas de direito privado, conhecendo os tratamentos realizados, as hipóteses utilizadas e os dados que foram compartilhados. A CDT permitirá, ainda, o fornecimento e revogação de consentimento pelo titular.

2.6.30. Estão sendo realizados, também, ajustes na solução tecnológica intitulada Credencia, que será a plataforma empregada para que os interessados formulem solicitações de acesso aos dados dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAN.

2.6.31. Com o Credencia, teremos parâmetros pré-definidos, que estabelecerão a completa discriminação dos acessos que estão sendo realizados por finalidade, hipóteses de tratamento e grupos de informação, formando os chamados “casos de uso”. Este tratamento inicial permitirá a plena supervisão dos acessos no futuro.

2.6.32. Para que ambas as soluções sejam possíveis, o SERPRO, por solicitação da SENATRAN, está desenvolvendo a Plataforma de Gestão do Consentimento e Ciência – PGCC, que se trata de solução back-end interoperável, que promoverá substancial incremento na governança dos acessos aos dados nos serviços de consulta online da SENATRAN.

2.6.33. A PGCC estará totalmente acoplada à CDT, ao Credencia, ao GOV.BR, aos serviços de API para consulta de dados e aos serviços que serão prestados pelas GCC, viabilizando uma arquitetura integrada de proteção de dados moderna e totalmente adaptável a diferentes cenários de acesso a dados.

2.7. Da importância estratégica no ingresso de novos operadores

2.7.1. O surgimento da GCC como novo operador da SENATRAN nos serviços de acesso a dados, para muito além de uma medida mitigadora de riscos, constitui arranjo regulatório de apoio especializado em auditoria e supervisão do cumprimento da LGPD. Trata-se de mecanismo escalável de controle, transparência e rastreabilidade das operações de tratamento.

2.7.2. Antes de tudo, importa abordar a qualidade da comunicação com o titular no exercício de seus direitos. A experiência do usuário, aqui, é aspecto de política pública de transparência.

2.7.3. A LGPD estabelece, entre seus fundamentos, o respeito à privacidade, a autodeterminação informativa, a liberdade de expressão e os direitos dos titulares. A efetividade desses direitos, depende de comunicação clara e de processos auditáveis. O novo arranjo regulatório propõe que as GCC contribuam com a avaliação, supervisão e auditoria dos registros e evidências de atendimento, segundo instruções da SENATRAN.

2.7.4. Os canais de comunicação com o cidadão titular de dados devem ser claros, acessíveis, atrativos e funcionais, sob pena de inviabilizar a efetiva adesão à política de proteção de dados. Um modelo de comunicação tecnicamente robusto, mas mal desenhado para o titular, é ineficaz do ponto de vista da proteção de dados, pois mantém o cidadão alheio à utilização de seus dados pessoais.

2.7.5. A estrutura social atual é marcada por forte assimetria entre os agentes de tratamento de dados – controladores e operadores – e os titulares. Os primeiros detêm os meios técnicos, jurídicos e organizacionais para coletar, processar e explorar economicamente os dados, enquanto os titulares, em sua maioria, não compreendem a extensão do tratamento ao qual estão submetidos, tampouco os direitos que possuem.

2.7.6. Trata-se de um cenário análogo à vulnerabilidade ou hipossuficiência do consumidor, que é reconhecida no Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o que justifica a adoção de medidas específicas de proteção e facilitação ao titular, inclusive no plano da usabilidade.

2.7.7. O próprio artigo 6º da LGPD exige clareza nas informações prestadas ao titular e viabilidade no exercício de seus direitos, o que não pode ser alcançado sem um canal amigável, intuitivo e centrado no titular.

2.7.8. Assim, o arranjo de transparência das informações deve considerar que:

2.7.8.1. Os titulares não possuem cultura consolidada de proteção de dados;

2.7.8.2. A linguagem jurídica e técnica empregada na legislação não é de fácil compreensão pelo público em geral, sendo difícil até mesmo para técnicos mais envolvidos com o tema; e

2.7.8.3. A motivação do usuário para acessar ferramentas de consentimento e ciência é reduzida se o processo for longo, desorganizado ou visualmente pouco atrativo.

2.7.9. Dessa maneira, as boas práticas de comunicação com os usuários são essenciais para garantir: a adesão à política de proteção de dados, por meio de interfaces que despertem o interesse do cidadão em participar ativamente do controle de seus dados; a compreensão clara dos direitos do titular, traduzindo o conteúdo jurídico em fluxos visuais, interativos e educativos; a facilidade de uso, com tempo de resposta curto, linguagem acessível e navegação fluida, o que estimula a ação voluntária do titular; e, por fim, a inclusão digital, garantindo acessibilidade para pessoas com deficiência, baixa escolaridade ou pouca familiaridade com tecnologia.

2.7.10. Adicionalmente, uma boa experiência do usuário reforça o princípio da transparência, elemento essencial para a responsabilização e prestação de contas da SENATRAN como controladora de dados.

2.7.11. Ao propiciar serviços de gerenciamento de consentimento e ciência e exercício de direitos dos titulares, a SENATRAN atua como verdadeiro agente de transformação cultural, promovendo a conscientização da sociedade sobre a importância dos dados pessoais e a valorização da privacidade como um direito fundamental e inalienável, contribuindo para a formação de uma cultura de proteção de dados, capaz de nivelar, progressivamente, as assimetrias entre controlador e titular.

2.7.12. Para tanto, os serviços devem disponibilizar conteúdos didáticos e interativos, como: infográficos e animações explicativas sobre como os dados são usados, tutoriais em linguagem simples para uso da ferramenta, indicação visual clara das finalidades do tratamento e da base legal aplicada e a possibilidade de ver e revogar consentimentos com um clique, em interface limpa e responsiva.

2.7.13. É preciso reconhecer que, atualmente, vivenciamos um descompasso estrutural em experiência do usuário entre os setores público e privado. O setor privado está substancialmente mais avançado que o setor público na adoção de práticas eficazes nessa área, por razões estruturais, tais como:

2.7.13.1. Acesso a talentos especializados: o setor privado recruta e remunera designers, especialistas em usabilidade, antropólogos digitais e desenvolvedores com forte foco em produto e design centrado no usuário;

2.7.13.2. Cultura de inovação contínua: empresas privadas realizam testes A/B, pesquisas com usuários e atualizações constantes, acompanhando o estado da arte em design de interação;

2.7.13.3. Foco em conversão e engajamento: a lógica de mercado exige que o usuário permaneça e interaja com a aplicação, o que incentiva investimentos robustos em experiência; e

2.7.13.4. Autonomia e flexibilidade orçamentária: diferentemente do setor público, o privado pode realocar recursos com agilidade, priorizando design e experiência conforme seus objetivos estratégicos.

2.7.14. No setor público, por outro lado:

2.7.14.1. A área de experiência do usuário ainda é incipiente na maioria dos órgãos;

2.7.14.2. Há limitações legais, administrativas e orçamentárias para contratação de especialistas; e

2.7.14.3. Os ciclos de desenvolvimento são longos, e os produtos muitas vezes são voltados à lógica do órgão, e não do usuário, por conta do viés institucional.

2.7.15. Por isso, a SENATRAN deve buscar aproximar-se das melhores práticas do setor privado, seja por meio da formação de parcerias técnicas, ou mesmo benchmarking com plataformas bem-sucedidas, como bancos digitais, marketplaces e serviços de assinatura, que fazem uso intensivo de dados pessoais.

2.7.16. Portanto, a implementação de uma política efetiva de proteção de dados pela SENATRAN passa necessariamente pela garantia da transparência no tratamento das informações de maneira clara, atraente, funcional e centrada na experiência do titular.

2.7.17. A experiência do usuário não é um acessório, mas sim um componente estratégico da proteção de dados, especialmente em um cenário de hipossuficiência e amplo desconhecimento do tema por parte da população.

2.7.18. Para alcançar este objetivo, é imperativo que a SENATRAN estimule a adoção de práticas modernas de design digital, aproxime-se do estado da arte e priorize, em seu projeto, a perspectiva do cidadão. Sem isso, mesmo as melhores intenções normativas e jurídicas não se traduzirão em eficácia material da LGPD.

2.7.19. Nessa mesma linha, a implementação de soluções eficazes para a gestão de consentimento de dados pessoais é fundamental para assegurar a conformidade com a LGPD. A experiência do usuário desempenha um papel crucial na facilitação desse processo. Interfaces mal projetadas podem introduzir obstáculos significativos, afetando negativamente tanto os titulares dos dados quanto as empresas que dependem dessas informações para oferecer serviços.

2.7.20. Uma interface intuitiva e de fácil navegação é essencial para garantir que os usuários possam fornecer seu consentimento de forma rápida e sem complicações. Experiências negativas em plataformas digitais podem levar os usuários a abandonarem processos antes de sua conclusão.

2.7.21. No contexto da SENATRAN, se o processo de consentimento for complexo ou demorado, há um risco elevado de que os usuários desistam da operação, prejudicando tanto a obtenção do consentimento, quanto a continuidade dos serviços oferecidos pelas empresas.

2.7.22. Isso é particularmente crítico em serviços que exigem rapidez, como concessão de crédito ou mobilidade urbana, onde a eficiência é essencial para a satisfação do cliente.

2.7.23. A experiência do usuário tem um impacto direto na taxa de conversão de um site ou aplicativo. Quando um usuário encontra dificuldades para navegar, carregar páginas ou concluir uma ação, ele tende a abandonar a plataforma e buscar alternativas mais intuitivas.

2.7.24. Diversas matérias jornalísticas de sites especializados em tecnologia apontam para a importância da experiência na jornada digital para conversão e fidelização de clientes. O Canaltech, por exemplo, enfatiza que uma experiência do cliente aprimorada pode ser uma aliada significativa na conversão de usuários em clientes efetivos. A publicação ressalta que, em um cenário de crescente digitalização, as empresas que investem em experiência do usuário conseguem estabelecer uma comunicação mais eficiente com seus clientes, resultando em melhores índices de conversão. A matéria está disponível em <https://canaltech.com.br/inovacao/a-experiencia-do-cliente-como-aliada-na-conversao-188511/>.

2.7.25. Já o InfoMoney aborda como a personalização e a melhoria na experiência do usuário podem impactar positivamente as vendas nas redes sociais. A matéria destaca que empresas que adotam estratégias focadas em experiência do usuário alcançam taxas de conversão de até 90%, evidenciando a relevância de interfaces intuitivas e personalizadas para o engajamento do cliente. A matéria está disponível em <https://www.infomoney.com.br/negocios/como-as-empresas-podem-se-preparar-para-o-crescimento-das-vendas-nas-redes-sociais/>.

2.7.26. Além disso, o Canaltech oferece dicas práticas para aumentar a taxa de conversão em lojas virtuais, salientando que a otimização da experiência do usuário é fundamental para transformar visitantes em compradores. A publicação aponta que a simplificação do processo de compra e a clareza nas informações são aspectos essenciais para melhorar a UX e, consequentemente, as taxas de conversão.

2.7.27. Essas fontes evidenciam que investir em uma experiência do usuário de qualidade é determinante para o sucesso de serviços realizados em ambientes digitais, pois facilita a jornada do usuário, promove maior satisfação e impulsiona as taxas de conversão.

2.7.28. No caso da SENATRAN, que atua no escopo de políticas públicas, a implementação de soluções mais amigáveis reduz sensivelmente os riscos de fricção nos processos de acesso a dados, reduzindo as chances de impacto no mercado.

2.7.29. Convém lembrar que o esforço da SENATRAN não é no sentido de vedar o acesso aos dados, pois, como já demonstrado, o uso adequado dos dados promove a transformação dos serviços em benefício dos cidadãos. O objetivo é promover o uso responsável destes dados, trazendo o titular, verdadeiro dono destes dados, para o centro das relações.

2.7.30. Além do benefício imediato do resultado, a parceria com outros atores contorna as grandes limitações que temos hoje com o SERPRO em termos de desenvolvimento e orçamento.

2.7.31. O contrato atual impõe um ônus substancial ao orçamento da SENATRAN, o que seria ainda mais pressionado no caso de o SERPRO ser o único operador, já que ele concentraria todo o escopo de adequação à LGPD.

2.7.32. Essa configuração não apenas compromete a eficiência administrativa, como também perpetua um modelo em que o cidadão, embora titular dos dados, continua arcando indiretamente com os custos da sua própria proteção. Para melhorar essa situação, é fundamental inverter essa lógica e adotar um modelo em que os agentes privados que se beneficiam do acesso às bases públicas arquem com os custos correspondentes, promovendo maior justiça fiscal, sustentabilidade orçamentária e valorização dos direitos do titular.

2.7.33. Além disso, permaneceriam elevados os riscos de latência no desenvolvimento e aprimoramento da solução, considerando o histórico de demandas já registradas. Isto ocorre pois além do SERPRO ser uma empresa pública, com limitações próprias do setor, ele já tem de atender a diversas outras demandas da SENATRAN. A esteira de desenvolvimento é extensa, e nunca se esgota. Há sempre novos projetos surgindo, seja por iniciativa da SENATRAN, por demanda da cadeia produtiva ou por determinação legal ou judicial.

2.7.34. Portanto, o envolvimento de parceiros do setor privado propicia maior velocidade na disponibilização de soluções e na implantação de melhorias, maior adaptabilidade aos diferentes cenários, com rápida escalabilidade e maior capilaridade de atuação junto ao mercado, aliadas à maior especialização sobre o tema.

2.7.35. Essa abordagem não é nova. Em verdade, ela já é aplicada em diversas outras soluções da SENATRAN, como o RENAVE e o E-frotas, duas soluções em que o SERPRO atua apenas no back-end, e parceiros privados disponibilizam suas próprias soluções front-end, de forma interoperável com o SERPRO, e às suas expensas, não importando se utilizarão soluções de mercado ou farão desenvolvimentos internos..

2.7.36. A iniciativa é um grande sucesso, com forte adesão do setor privado. Atualmente, mais de 20 mil empresas utilizam o RENAVE, e outras 244 empresas utilizam o E-frotas em suas atividades.

2.7.37. Ainda, há expectativas de forte crescimento do E-frotas, por conta dos aprimoramentos em curso para atender empresas transportadoras de cargas e passageiros, e do RENAVE, devido à sua ampliação para diversas unidades federativas não aderidas atualmente.

2.7.38. Temos exemplos até no setor público, como o RENAJUD, cuja interface do usuário é de responsabilidade do Poder Judiciário, restando à SENATRAN/SERPRO manter o ambiente de integração.

2.7.39. Aliás, experiências passadas com o desenvolvimento de soluções completas pelo SERPRO para aplicação no mercado se mostraram ineficazes, gerando problemas de implementação, dadas as dificuldades de se implementar uma interface única que atenda a todos os perfis de usuários, sem considerar as frequentes demandas por atualização de funcionalidades, que pressionam os limitados recursos que temos atualmente.

2.7.40. O próprio SERPRO, com as lições aprendidas, tem realizado esforços para a disseminação da estratégia de soluções baseadas em micro serviços, com maior foco na arquitetura, e menor foco na interação com o usuário final, deixando este escopo mais focado nas soluções próprias da SENATRAN, como a CDT.

2.7.41. Por outro lado, a diversificação de parceiros permite à SENATRAN alcançar um número maior de titulares de dados e de prestadores de serviços que dependem do acesso a informações de trânsito.

2.7.42. Com mais canais de atendimento e operacionais disponíveis, é possível aumentar a capilaridade dos serviços de consentimento e ciência, alcançando diferentes perfis de público, e ampliando a presença em diferentes territórios, especialmente considerando o uso intensivo de serviços descentralizados.

2.7.43. Ainda, a SENATRAN reduz sua dependência de um único fornecedor, e melhora sua capacidade de resposta frente a demandas emergenciais, mudanças regulatórias e evolução tecnológica.

2.7.44. A atuação conjunta com empresas que operam com metodologias ágeis permite ciclos de desenvolvimento mais curtos, com maior adaptabilidade e resiliência.

2.7.45. É inegável que a parceria estabelecida contratualmente entre a SENATRAN e o SERPRO tem produzido frutos de inestimável riqueza para as políticas públicas de trânsito. Outrossim, há que se reconhecer a excelência dos quadros e dos produtos do SERPRO demonstrados ao longo de todos os anos de parceria.

2.7.46. Porém, o contexto atual é de forte e acelerada quebra de paradigma dos serviços, tornando a necessidade de diversificação cada vez mais urgente, não obstante os diversos aprimoramentos contratuais em curso com o SERPRO.

2.7.47. Ainda, concentrar todo o modelo de acesso em um único operador, embora ofereça vantagens de centralização, também cria um ponto único de falha.

2.7.48. A diversificação com múltiplos parceiros permite que soluções paralelas possam ser executadas, testadas e aprimoradas, com redundância operacional e mitigação de riscos ligados à indisponibilidade, desatualização ou mudança de prioridades do fornecedor único, fatores especialmente importantes em uma solução tão inovadora quanto à proposta.

2.7.49. No modelo de credenciamento, as GCC podem empregar, em seus próprios ambientes, os recursos tecnológicos que julgarem adequados sem impor arquiteturas, licenças ou soluções à SENATRAN. O relacionamento estruturado entre SENATRAN e GCC, com padrões de evidência e relatórios, eleva a qualidade da conformidade, sem que a Administração adquira ou hospede soluções tecnológicas.

2.7.50. O foco recai nos requisitos de resultado: integridade, autenticidade, disponibilidade e rastreabilidade das evidências de consentimento, ciência e atendimento ao titular, independentemente das tecnologias particulares que cada GCC utilize, diferente do que ocorre na contratação com o SERPRO, que está inteiramente inserida em soluções de TIC, com desenvolvimento de novas soluções tecnológicas, sustentação de sistemas e disponibilização de infraestrutura de armazenamento.

2.7.51. Ademais, tais entidades, por integrarem o mercado privado, tendem a facilitar sua interlocução com o poder público, potencializando as chances de sucesso na implementação de soluções mais adequadas às reais necessidades dos titulares e do mercado.

2.7.52. Ao integrar novos atores, a SENATRAN amplia sua capacidade de operar serviços diferenciados, viabilizando uma experiência mais eficiente e menos fragmentada para o cidadão, ao mesmo tempo em que mantém o controle e supervisão sobre os fluxos de dados.

2.7.53. Ainda, a segmentação dos operadores potencializa a qualificação e conformidade dos processos, na medida que promove a especialização e a segregação de funções. Atualmente, o SERPRO é remunerado pela prestação de serviços de Dados como Serviço – DaaS, prestados à SENATRAN. A

eficiência na execução de serviços adicionais de apoio especializado em auditoria e supervisão pode ser prejudicada por eventual conflito de interesses, já que o benefício financeiro do compartilhamento de dados pode ser comprometido em situações de inconformidades apuradas nas atividades de supervisão e auditoria.

2.7.54. Enquanto o SERPRO é um operador mais focado nas tecnologias de DaaS, visando o compartilhamento de dados mais eficiente e adaptável às necessidades da transformação digital, as GCC são operadoras focadas na governança e proteção dos dados, com atividades mais voltadas à auditoria, supervisão e transparência dos processos, sendo o canal direto de conformidade da LGPD junto aos titulares de dados.

2.7.55. Dessa forma, o efetivo acesso aos dados é gerenciado por uma instância e a proteção e governança desses acessos é gerenciado por outras instâncias, mitigando riscos em potenciais conflitos de interesse.

2.7.56. Por fim, empresas privadas que atuam como operadoras em apoio à supervisão dos tratamentos de dados, em nome da SENATRAN, podem ser formalmente responsabilizadas por violações, aumentando a robustez da cadeia de tratamento e a aplicação dos princípios da responsabilidade e da prestação de contas.

2.7.57. Esse modelo também fomenta o surgimento de um ecossistema mais comprometido com a proteção de dados e com a transparência dos fluxos de informação, com operadores exclusivamente dedicados ao apoio na supervisão e auditoria dos acessos.

2.8. Da vantajosidade do credenciamento para a administração e para o modelo

2.8.1. A Lei nº 14.133, de 2021, que institui o novo regime jurídico das licitações e contratos administrativos, prevê, nos artigos 78 e 79, o instituto do credenciamento, instrumento jurídico que permite à Administração Pública habilitar, previamente, interessados que preencham requisitos técnicos e legais para a prestação de determinado serviço, sem exclusividade e sem ônus direto à administração.

2.8.2. Conforme preceitua o art. 74 da referida Lei, o credenciamento é uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação, quando se caracteriza a inviabilidade da competição no certame ou a não vantajosidade de escolha de um único prestador.

2.8.3. O Decreto nº 11.878, de 9 de janeiro de 2024, que regulamenta o art. 79, da Lei nº 14.133, de 2021, para dispor sobre o procedimento auxiliar de credenciamento para a contratação de bens e serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe que o credenciamento é processo administrativo de chamamento público em que o órgão ou a entidade credenciante convoca, por meio de edital, interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

2.8.4. Em seu art. 3º, inciso II, o Decreto dispõe que o credenciamento poderá ser adotado pela administração na hipótese de contratação com seleção a critério de terceiros - caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação.

2.8.5. Por sua vez, o credenciado é fornecedor ou prestador de serviço que atende às exigências do edital de credenciamento, apto a ser convocado, quando necessário, para a execução do objeto.

2.8.6. Ainda, o art. 6º do referido Decreto estabelece que a opção pelo credenciamento deverá ser motivada durante a fase preparatória, e dispõe sobre a necessidade de designação da comissão de contratação como responsável pelo exame e julgamento dos documentos de habilitação.

2.8.7. A Equipe de Planejamento da Contratação foi formalmente designada, conforme Portaria SPOA/MT nº 481, de 1º de julho de 2025, SEI nº 9953570.

2.8.8. A Comissão de Contratação será designada oportunamente pela autoridade administrativa, antes da publicação do Edital.

2.8.9. Iremos discorrer, a seguir, não apenas a possibilidade de utilização deste procedimento auxiliar de contratação, mas também sua vantajosidade para a administração pública.

2.8.10. O credenciamento de parceiras para atuarem como Gerenciadoras de Consentimento e Ciência – GCC representa uma estratégia eficiente e juridicamente sólida para viabilizar que usuários interessados no acesso a dados somente o façam mediante a prévia coleta e registro de manifestações de consentimento e ciência dos titulares. Tais manifestações serão disponibilizadas por meios providos pelas GCC, sob supervisão e auditoria da SENATRAN, sem que estas assumam funções próprias de tecnologia da informação ou de governança de dados da Administração.

2.8.11. Historicamente, os dados da SENATRAN são acessados por empresas mediante o pagamento pela contraprestação do serviço, sem que houvesse qualquer compromisso dessas entidades, firmado com a administração, visando a governança dos dados ou a comunicação efetiva com o titular.

2.8.12. Este arranjo se mostra incompatível com a LGPD, especialmente quando o tratamento ocorre com base no consentimento, exigindo a manifestação expressa, informada e inequívoca do titular antes do compartilhamento dos dados.

2.8.13. Nesse sentido, o novo modelo introduz uma lógica de corresponsabilização: quem se beneficia do uso dos dados deverá, também, contribuir com os custos de transparência ao titular e de apoio à supervisão e auditoria do modelo. Dessa forma, o acesso aos dados da SENATRAN e a governança de seu tratamento, com foco no titular, se tornam serviços indissociáveis, não sendo possível o compartilhamento de dados sem observar os direitos dos titulares.

2.8.14. Assim, as GCC credenciadas pela SENATRAN serão diretamente contratadas pelas empresas que acessam os dados, cabendo a estas o financiamento do serviço.

2.8.15. Trata-se do modelo de credenciamento, na hipótese de seleção a critério de terceiros, previsto pelo art. 79, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021, e pelo art. 3º, inciso II, do Decreto nº 11.878, de 2024, que se aplica aos casos em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação.

2.8.16. Essa estrutura reduz os custos diretos da SENATRAN pela implantação e manutenção de serviços de consentimento e ciência, estabelece alinhamento entre o uso econômico dos dados e a obrigação de assegurar direitos ao titular, em conformidade com a LGPD, além de garantir sustentabilidade financeira do modelo, sem impacto orçamentário à Administração Pública.

2.8.17. A utilização do modelo de credenciamento, conforme os artigos 78 e 79 da Lei nº 14.133, de 2021, permite que a SENATRAN implemente o serviço sem a necessidade de processo licitatório ou dispêndio orçamentário.

2.8.18. Isso representa uma economia significativa de recursos públicos, ao mesmo tempo em que promove a conformidade legal e a transparência perante os titulares, observadas a oportunidade e urgência da medida.

2.8.19. O credenciamento possibilita a entrada de múltiplos agentes privados, com renovação contínua, desde que cumpridos os critérios padronizados definidos pela SENATRAN, garantindo isonomia e previsibilidade para os interessados em explorar os serviços.

2.8.20. Ao serem contratadas pelos usuários pelo mesmo preço público, e sob os mesmos requisitos estabelecidos em Edital pela Administração, cria-se um ambiente positivo e competitivo, no qual o preço deixa de ser o principal critério de escolha do credenciado pelo beneficiário.

2.8.21. Isso favorece a disputa pelo melhor serviço, estimulando as GCC a investirem em sua melhoria contínua para conquistar a preferência das empresas interessadas no acesso aos dados.

2.8.22. O resultado é um ecossistema mais robusto, com maior diversidade de perfis de serviço, melhor experiência do usuário e avanços constantes em segurança e rastreabilidade.

2.8.23. Inverte-se, assim, o foco da competição: deixa-se de competir pela escolha do órgão contratante, como ocorre nos certames tradicionais, para competir pela preferência dos usuários e dos titulares de dados, no momento da entrega efetiva da solução.

2.8.24. Dessa forma, cria-se uma oportunidade para que todos os interessados previamente qualificados possam disponibilizar suas soluções à sociedade, incentivando a inovação e a excelência na prestação dos serviços.

2.8.25. Ou seja, mesmo o processo administrativo de habilitação aqui proposto carrega, em si, a essência do novo modelo da SENATRAN: foco no cidadão, colocando-o no centro das decisões, afinal ele é o titular e verdadeiro dono dos dados.

2.8.26. Ao descentralizar a operação e ampliar o número de atores habilitados, a SENATRAN ganha em capilaridade, atingindo diversos perfis de titulares de dados e setores econômicos.

2.8.27. Os meios disponibilizados pelas GCC atuarão como interfaces facilitadoras entre os titulares de dados e os agentes de tratamento, com o objetivo de aprimorar significativamente a experiência do usuário, por meio de soluções simples, intuitivas e menos burocráticas.

2.8.28. Ao viabilizar respostas ágeis e personalizadas às manifestações dos cidadãos, as GCC reduzirão entraves procedimentais, e contribuirão com serviços mais acessíveis, transparentes e centrados no cidadão, ampliando, de forma escalável, o alcance e a efetividade das políticas públicas. As GCC atuarão como entes auxiliares nas garantias da LGPD, fornecendo meios independentes para que os titulares exerçam seus direitos de consentimento e ciência. Esses meios não compõem a infraestrutura tecnológica da SENATRAN, mas funcionam como canais externos supervisionados, que contribuem para simplificar a jornada do titular e assegurar maior transparência.

2.8.29. Ao credenciar e regulamentar a atuação das GCC, a SENATRAN mantém o papel de órgão regulador e fiscalizador, estabelecendo regras claras, padrões técnicos e mecanismos de auditoria. Isso garante o controle público sobre o modelo, sem que a administração precise arcar com os custos operacionais da prestação do serviço.

2.8.30. Nessa mesma lógica, a decisão dos usuários sobre a excelência do serviço atua como complemento à supervisão exercida pela administração pública, estabelecendo um duplo mecanismo de incentivo e desincentivo. Isso porque a efetiva prestação do serviço, e, por consequência, a remuneração, depende diretamente da escolha dos usuários.

2.8.31. Ademais, há farta jurisprudência do TCU indicando a possibilidade de utilização do modelo de credenciamento pela Administração Pública, mesmo antes do procedimento ser positivado pela Lei nº 14.133, de 2021:

2.8.31.1. Acórdão 436/2020-Plenário: “O credenciamento, entendido como espécie de inexigibilidade de licitação, é ato administrativo de chamamento público de prestadores de serviços que satisfaçam determinados requisitos, constituindo etapa prévia à contratação, devendo-se oferecer a todos igual oportunidade de se credenciar.”

2.8.31.2. Acórdão 436/2020-Plenário: “Na elaboração dos avisos de credenciamento, a escolha do prazo entre a publicação do edital e a entrega dos documentos deve guiar-se pelo interesse público e pelo princípio da razoabilidade, considerando as peculiaridades do objeto, a urgência da contratação, a extensão da documentação a ser apresentada e, ainda, a necessidade de atrair número de interessados que represente o universo do mercado.”

2.8.31.3. Acórdão 1545/2017-Plenário: “É regular a utilização do credenciamento em casos cujas particularidades do objeto a ser contratado indiquem a inviabilidade de competição, ao mesmo tempo em que se admite a possibilidade de contratação de todos os interessados em oferecer o mesmo tipo de serviço à Administração Pública.”

2.8.31.4. Acórdão 2504/2017-Primeira Câmara: “O credenciamento pode ser considerado como hipótese de inviabilidade de competição quando observados requisitos como: i) contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; ii) garantia de igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; iii) demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma.”

2.8.31.5. Acórdão 768/2013-Plenário: “A despeito da ausência de expressa previsão legal do credenciamento dentre os casos de inexigibilidade de licitação previstos na Lei 8.666/1993, nada impede que a instituição contratante lance mão de tal procedimento e efetue a contratação direta entre diversos fornecedores previamente cadastrados que satisfaçam os requisitos estabelecidos pela Administração. Para tanto, deve-se demonstrar, fundamentalmente, a inviabilidade de competição, a justificativa do preço e a igualdade de oportunidade a todos os que tiverem interesse em fornecer o bem ou serviço desejados.”

2.8.31.6. Acórdão 351/2010-Plenário: “Embora não esteja previsto nos incisos do art. 25 da Lei 8.666/1993, admite-se o credenciamento como hipótese de inexigibilidade inserida no caput do referido dispositivo legal, porquanto a inviabilidade de competição configura-se pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão. Para a regularidade da contratação direta, é indispensável a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido.”

2.8.32. Enfim, a adoção do modelo de credenciamento de Gerenciadoras de Consentimento e Ciência – GCC é estratégica para a SENATRAN, e fator crítico de sucesso do novo modelo, não sendo vantajosa ou viável a escolha de um único operador, que é o caso da licitação, pelas razões já apontadas anteriormente.

2.8.33. Ela permite a implementação de serviços robustos de proteção ao titular dos dados, assegura conformidade com a LGPD, amplia a eficiência da administração pública e elimina a necessidade de alocação de recursos orçamentários diretos.

2.8.34. Adicionalmente, o arranjo promove uma lógica de responsabilidade compartilhada entre os que acessam os dados e os que devem protegê-los, criando incentivos econômicos e jurídicos adequados à sustentabilidade do ecossistema.

2.8.35. Ao estimular a competição, a inovação e a transparência, o modelo fortalece uma política pública de dados verdadeiramente centrada no cidadão, que deixa de ser mero objeto do tratamento de dados para assumir o papel de protagonista, beneficiando-se diretamente do novo ambiente de governança.

2.8.36. Trata-se de uma abordagem moderna, auditável e orientada à promoção de soluções que respeitam os direitos fundamentais, simplificam a interação com o poder público e asseguram maior controle, autonomia e confiança ao titular sobre o uso de suas informações pessoais.

2.8.37. Conforme o art. 5º, do Decreto nº 11.878, de 2024, o credenciamento ficará permanentemente aberto, durante a vigência do edital. Por outro prisma, o art. 20, do mesmo Decreto, dispõe que a vigência dos contratos decorrentes do credenciamento será estabelecida no edital, observado o disposto no art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021. Logo, tratam-se de prazos distintos: o prazo da vigência do edital e o prazo dos contratos.

2.8.38. O art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que a duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

2.8.39. Destaca-se, primeiramente, que não há que se falar em disponibilidade de créditos orçamentários na modalidade de credenciamento aqui proposta, já que os próprios usuários serão responsáveis pela contratação e remuneração dos credenciados.

2.8.40. O art. 106, da Lei nº 14.133, de 2021, disciplina que a Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, e o art. 107 estabelece que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital.

2.8.41. Apesar de não se tratar de contratação de serviços pela Administração, mas sim de habilitação de empresas para credenciamento, entende-se, em analogia, que os termos de credenciamento decorrentes deste certame, podem ter o prazo máximo de 10 (dez) anos, desde que previsto no edital.

2.8.42. Por outro lado, tanto a Lei nº 14.133, de 2021, quanto o Decreto 11.878, de 2024, não tratam de prazo máximo de vigência do edital, apenas que o credenciamento deve estar permanentemente aberto durante sua vigência.

2.8.43. Os serviços que são objeto do credenciamento são continuados, conforme justificativas que serão dadas adiante, em item específico. Dessa forma, entende-se que o estabelecimento de prazo determinado para a vigência do edital não é interessante para a Administração para este caso concreto.

2.8.44. Pelo contrário, a necessidade de iniciar novo processo de credenciamento, de tempos em tempos, com basicamente o mesmo objeto é contraproducente, pois ensejará o emprego de muitos recursos da Administração apenas para estabelecer os mesmos ritos de credenciamento já empregados, levando ainda a riscos de descontinuidade dos serviços.

2.8.45. Sobre este ponto, por mais de uma vez, a Advocacia-Geral da União - AGU já se posicionou quanto à possibilidade de estabelecimento de prazo indeterminado de vigência de editais de credenciamento, conforme PARECER n. 00005/2025/DECOR/CGU/AGU, disponível no link <https://sapiens>.

agu.gov.br/valida_publico?id=1846278580#:~:text=da%20Lei%20n%C2%BA%208.666/93,de%20suas%20eventuais%20altera%C3%A7%C3%B5es%20supervenientes. Segue trecho deste Parecer, disposto em seu parágrafo 31: "Neste cenário, verifica-se que se manifestaram nos autos a CONJUR/MGI, a PGFN, a CNLCA/DECOR/CGU a CONJUR-SECOM-PR e a COJAER/CGU/AGU convergindo o entendimento no sentido de que a conclusão do Parecer nº 003/2017/CNU/CGU/AGU, de que há possibilidade de previsão de prazo indeterminado de vigência do edital de credenciamento, se mantém hígida também sob a regência da Lei nº 14.133/21".

2.8.46. Portanto, sugere-se o estabelecimento de prazo indeterminado para a vigência do edital, não obstante a possibilidade de que, no futuro, a Administração decida pelo início de novo processo de credenciamento, com a revisão ou substituição do edital, obedecidos os trâmites legais e administrativos necessários.

2.8.47. Outra importante medida é a instituição de prazos razoáveis para as análises realizadas pela equipe responsável pela seleção dos fornecedores dos serviços, na fase de habilitação.

2.8.48. Nos termos do art. 5º, do Decreto nº 11.878, de 2024, o credenciamento deverá ocorrer de forma permanentemente aberta, durante a vigência do edital, mediante a plataforma Compras.gov.br, observando as fases previstas: preparatória, divulgação do edital, registro de requerimento de participação, habilitação, recursal e publicação da lista de credenciados.

2.8.49. No modelo de credenciamento, não é possível antecipar quando serão registrados novos requerimentos de participação, e quantos serão estes registros, já que o certame fica permanentemente aberto a novos interessados em realizar os serviços.

2.8.50. Os quadros técnicos atualmente disponíveis para atuar na seleção dos fornecedores são bastante limitados, e já acumulam em suas rotinas inúmeras atribuições estratégicas e operacionais de suas respectivas áreas. Logo, a existência de fluxo contínuo e imprevisível de novas solicitações de credenciamento traz evidentes riscos de demanda acima das capacidades.

2.8.51. O credenciamento das GCC exige análise aprofundada de soluções administrativas e tecnológicas, incluindo demonstrações práticas, verificação de integrações sistêmicas e exame de documentos de elevada tecnicidade. Essa complexidade implica em preparação prévia e planejamento estruturado, que são muito prejudicados diante da imprevisibilidade quanto a novas demandas, exigindo medidas mitigadoras.

2.8.52. O estabelecimento de prazos inadequados para análise, principalmente em cenários de múltiplas solicitações simultâneas, pode trazer riscos de frustração de expectativas dos proponentes e de contencioso judicial para a Administração.

2.8.53. Dessa forma, propõe-se que o prazo de análise pela Administração da habilitação do proponente não seja inferior a 90 dias, inclusive com a indicação de cláusula de excepcionalidade em picos de demanda e outros casos fortuitos, ou mesmo com a indicação de prazo preferencial, não vinculativo.

2.8.54. A indicação de prazos referenciais objetivos reduz incertezas para os interessados, permitindo que eles possam programar adequadamente sua participação no certame, sem, contudo, comprometer a Administração pública e o cumprimento de suas atribuições de rotina.

2.8.55. Essa prática garante planejamento, previsibilidade, segurança jurídica e eficiência administrativa, assegurando o fiel cumprimento dos princípios da Lei nº 14.133, de 2021 e do Decreto nº 11.878, de 2024, sem prejuízo ao direito de ingresso dos interessados.

2.9. Considerações finais sobre a necessidade de credenciamento

2.9.1. Por todo o exposto, entendemos que a necessidade de habilitação de Gerenciadoras de Consentimento e Ciência – GCC, para prestação de serviços voltados ao titular de dados e ao apoio especializado na supervisão e auditoria do novo arranjo regulatório, por meio de procedimento de credenciamento, com seleção a critério de terceiros, é premente, e atende aos princípios que norteiam a administração pública, notadamente os princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, do interesse público e da eficiência.

2.9.2. Considerando os benefícios do modelo de credenciamento, em que todos que se habilitarem e atenderem às regras definidas serão contratados, torna-se inviável e não vantajosa para a Administração a competição no certame, com a escolha de um único fornecedor, justificando-se, portanto, a inexigibilidade de licitação.

2.9.3. Reforçamos os riscos na frustração do credenciamento nos moldes apresentados, que podem comprometer criticamente a adequação oportuna do modelo de dados da SENATRAN aos ditames da LGPD, e provocarão desalinhamento aos preceitos da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025.

2.9.4. Dessa forma, há chance potencial de que, sem o credenciamento, a SENATRAN tenha de rever seu normativo atual sobre o tema, e avalie descontinuar os serviços de compartilhamento dos dados com o setor privado, a fim de se evitar responsabilização dos gestores, danos à imagem institucional e aos titulares de dados.

2.9.5. Manter o modelo de compartilhamento de dados, sem as entregas aqui dispostas, se configura um risco, cujo grau está acima do apetite para risco aceitável da instituição.

2.9.6. Além de impactar significativamente inúmeros setores, a descontinuidade dos serviços pode ensejar grande impacto orçamentário e financeiro à SENATRAN, por conta da desoneração financeira do contrato atual, que seria reduzida, além de grande risco jurídico, devido ao contencioso judicial.

3. Área requisitante

Área Requisitante	Responsável
Secretaria Nacional de Trânsito - Senatran	Basílio Militani Neto

4. Descrição dos Requisitos da Contratação

4.1 Das considerações gerais

4.1.1. Inicialmente, destaca-se o caráter inovador do presente certame, que se configura como uma iniciativa pioneira, diante da inexistência de soluções equivalentes ou comparáveis, tanto no mercado privado quanto no setor público.

4.1.2. Essa singularidade evidencia a vanguarda institucional e de governança buscada pela SENATRAN, ao estabelecer um modelo de Gerenciamento de Consentimento e Ciência dos titulares, relacionados ao tratamento de dados dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAN, que atenda às demandas específicas de segurança, transparência e eficiência na administração pública. A análise detalhada das lacunas existentes e da inexistência de alternativas consolidadas será aprofundada em tópico específico deste ETP que trata do levantamento de mercado.

4.1.3. O Catálogo de Materiais e Serviços – CATMAT/CATSER, da Administração Pública Federal, é um instrumento central de padronização nas contratações públicas federais. Instituído pela Portaria Normativa nº 3, de 29 de outubro de 2001, e atualmente regulamentado pela Portaria SEGES/ME nº 938, de 2 de fevereiro de 2022, o catálogo reúne, organiza e padroniza os bens e serviços passíveis de contratação pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional.

4.1.4. Essa padronização facilita a governança, permite a análise comparativa de contratações similares, evita ambiguidade na descrição de objetos e promove maior transparência no uso dos recursos públicos. O uso do catálogo também é integrado aos sistemas oficiais de compras, como o Compras.gov.br e o Painel de Preços.

4.1.5. Entretanto, a própria norma que institui o catálogo admite a possibilidade de exceções em casos específicos, desde que justificadas e tecnicamente embasadas.

4.1.6. A Portaria SEGES/ME nº 938, de 2022, que institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 19 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, prevê expressamente a possibilidade de exceção à utilização do catálogo. O parágrafo único do artigo 10 dispõe que “a não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação”.

4.1.7. Ou seja, a própria norma reconhece que nem todo serviço demandado pela Administração Pública estará imediatamente padronizado. Nesses casos, desde que se justifique tecnicamente a incompatibilidade com os itens disponíveis, é admissível a contratação com descrição livre do objeto, desde que fundamentada e documentada.

4.1.8. Ademais, o referido catálogo não se aplica para o processo de seleção que se pretende, cuja fundamentação está nos artigos 78 e 79 da Lei nº 14.133, de 2021, ou seja, por credenciamento.

4.1.9. A Portaria SEGES/ME nº 938, de 2022, dispõe, em seu art. 10, que o catálogo eletrônico de padronização será utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto, bem como nas contratações diretas de que tratam os incisos I do art. 74 e os incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021. Não é o caso da habilitação de empresas por credenciamento que a SENATRAN pretende executar.

4.1.10. Não se trata de licitação, pois o credenciamento está enquadrado como inexigibilidade de licitação, e tal modalidade não está contemplada nas hipóteses trazidas pelo art. 10, da Portaria SEGES/ME nº 938, de 2022.

4.1.11. A Secretaria de Gestão – SEGES/ME, por meio da Recomendação nº 36, baseada no Acórdão nº 2831/2021 do TCU – Plenário, orienta que: “Os órgãos e entidades da Administração Pública Federal [...] devem utilizar o material no Padrão Descritivo de Materiais – PDM pertinente e o código específico que descreva o item, sendo admissível o emprego de código genérico somente de forma excepcional, nas hipóteses em que não houver código específico adequado/compatível com o objeto da contratação e restar caracterizada a impossibilidade momentânea de atendimento ao pedido de catalogação de novo item que atenda à demanda concreta.” Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/agente-publico/orientacoes-e-procedimentos/36-recomendacao-sobre-uso-de-codigo-especifico-do-catalogo-de-bens-e-servicos-catmat-catser-2013-acordao-2831-2021-tcu-plenario>.

4.1.12. A situação enfrentada neste certame se aproxima dessa hipótese de exceção reconhecida pela própria Administração Pública Federal e pelos órgãos de controle: trata-se de um serviço novo, ainda, sem padronização disponível, e que exige solução específica e juridicamente robusta.

4.1.13. O credenciamento para a habilitação de empresas para a prestação de serviços de Gerenciamento do Consentimento e Ciência dos titulares, relacionados ao tratamento de dados dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAN envolve uma série de funcionalidades e exigências que o diferenciam de outros serviços comumente contratados.

4.1.14. Além disso, a própria Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 18, reforça que o Estudo Técnico Preliminar deve identificar a solução mais adequada ao atendimento da necessidade administrativa, o que pressupõe liberdade técnica para não Subordinar o objeto à existência ou não de um código prévio de catálogo.

4.1.15. Outrossim, o serviço está suficientemente descrito neste ETP, com detalhamento da necessidade, da solução, dos requisitos, das quantidades e dos valores.

4.1.16. Diante de todo o exposto, conclui-se que a habilitação de empresas por credenciamento para prestação de serviços de Gerenciamento do Consentimento e Ciência não encontra, atualmente, item padronizado plenamente compatível no CATSER.

4.1.17. A aplicação do catálogo, embora regra geral, admite exceções expressas, conforme previsto no art. 10, da Portaria SEGES/ME nº 938, de 2022, especialmente quando não há item que represente adequadamente o objeto.

4.1.18. A solicitação de código específico CATSER para esse certame implica em assumir dois riscos críticos para a governança de dados da SENATRAN.

4.1.18.1. Primeiro, há um rito para essa solicitação, que implica em análise de uma série de detalhes e documentações, com prazos que podem comprometer a tempestividade da solução da SENATRAN, agravando sobremaneira o cenário atual, em que os Termos de Autorização vigentes não estão plenamente compatíveis com a LGPD, e em que centenas de processos de solicitações estão sobrestados, aguardando a implantação do novo modelo.

4.1.18.2. Também, o caráter inovador do projeto enseja tempo para sua maturação, de modo que os serviços e resultados sejam atestados com o necessário rigor, contribuindo com a qualificação da instrução do processo de criação de um código específico de serviços.

4.1.19. Logo, recomenda-se que, após o tempo de validação técnica da solução, seja avaliada a necessidade de formalização de pedido de inclusão de item correspondente no CATSER, contribuindo para o aprimoramento contínuo do catálogo de serviços e facilitando a adoção do modelo por outros órgãos e entidades da administração pública.

4.1.20. Dessa forma, entende-se que não cabe o enquadramento da contratação no Catálogo de Materiais e Serviços – CATMAT/CATSER, por se tratar de credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviço especial, e pelas razões expostas anteriormente.

4.1.21. Entretanto, os sistemas de compras do Governo Federal não permitem a abertura de certames sem a inclusão de código CATMAT/CATSER, mesmo diante das excepcionalidades tratadas pelo ordenamento jurídico vigente.

4.1.22. A recomendação atual é de que a área busque códigos similares, e descreva o enquadramento utilizado em campo específico.

4.1.23. Logo, realizou-se busca no site de compras, em <https://catalogo.compras.gov.br/cnbs-web/busca>, de códigos CATSER de serviços que tivessem maior similaridade com a natureza esperada para os serviços das GCC.

4.1.24. Chegou-se ao código CATSER 736 – Auditoria em área de processamento de dados.

4.1.25. A necessidade dos serviços das GCC surge em decorrência do processamento de dados realizado pela SENATRAN, por meio do SERPRO, no tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis.

4.1.26. A ideia de um novo operador, as Gerenciadoras de Consentimento e Ciência, é de que a SENATRAN conte com apoio técnico especializado para garantir a conformidade e transparência de seu modelo de tratamento de dados.

4.1.27. Este trabalho possui caráter próprio das atividades de supervisão e auditoria, haja vista que a garantia de conformidade do processo ensejará na avaliação de todos os fluxos de dados, dos mecanismos de mitigação de riscos implementados e da transparência do novo modelo.

4.1.28. Com base neste apoio técnico especializado, a SENATRAN poderá implementar medidas preventivas e corretivas para garantir que o modelo esteja plenamente compatível às diretrizes da LGPD, inclusive no monitoramento dos usos dos dados pelos usuários, de forma a atender integralmente as disposições de seus respectivos Termos de Autorização.

4.1.29. Portanto, entendemos que o código CATSER 736 – Auditoria em área de processamento de dados é o mais próximo que temos atualmente no catálogo de serviços para utilização no processo de credenciamento.

4.1.30. Na fase inicial de instrução da contratação, vislumbrou-se a possibilidade de enquadramento do serviço no código 26077 – Software como Serviço – SaaS.

4.1.31. Porém, ao analisar com maior profundidade a demanda e os requisitos dos serviços, verificou-se que o código é bastante incompatível com o desejado pela Administração, pois o objetivo não é contratarmos um software, mesmo no modelo de SaaS.

4.1.32. O serviço está associado à implementação de um complexo modelo de supervisão, auditoria e transparência no uso de dados, que envolve integrações, fluxos processuais, relacionamento com titulares e usuários e auditoria de todas as etapas do tratamento de dados.

4.1.33. O serviço da GCC consiste em:

- 4.1.33.1. Prestação de serviço público voltado ao apoio especializado na supervisão dos tratamentos de dados pessoais realizados pelo SERPRO, em nome da SENATRAN, com vistas ao cumprimento da LGPD, atuando como seu operador;
- 4.1.33.2. Realização de atividades de obtenção e gestão de consentimentos;
- 4.1.33.3. Realização de comunicações com titulares de dados;
- 4.1.33.4. Disponibilização de canais próprios aos titulares de dados e usuários para visualização dos tratamentos realizados;
- 4.1.33.5. Interoperabilidade com o ambiente da SENATRAN no SERPRO, para permitir o recebimento e comunicação de relatórios e dados necessários para as atividades de auditoria;
- 4.1.33.6. Realização de atividades de monitoramento, rastreamento, auditoria e suporte técnico; e
- 4.1.33.7. Resposta a incidentes de segurança e tratativas prévias com usuários, para subsidiar o tratamento pela SENATRAN.
- 4.1.34. As GCC são entidades que operam sob diretrizes regulatórias da SENATRAN e realizam tarefas típicas de operadores de tratamento de dados, com obrigações de integridade, disponibilidade, responsabilização, prestação de contas e segurança da informação.
- 4.1.35. Outrossim, é necessário atentar que o credenciamento é referente a um serviço especial, nos termos do art. 6º, inciso XIV, da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe que se trata de serviços que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma de serviços comuns. As justificativas para tal enquadramento estão dispostas em tópico específico deste ETP de levantamento de mercado.
- 4.1.36. O credenciamento de GCC é de natureza continuada. Isto ocorre, pois a SENATRAN, como já explanado, detém competências legais para organizar e manter diversos sistemas e subsistemas informatizados de trânsito. A Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, que disciplina o acesso aos dados desses sistemas e subsistemas, é de caráter de aplicabilidade contínua, não se limitando no tempo.
- 4.1.37. De fato, a SENATRAN já disciplina o acesso aos seus dados de longa data, vide as Portarias SENATRAN nº 922, de 20 de julho de 2022, e nº 15, de 18 de janeiro de 2016. Do mesmo modo, a LGPD também tem aplicação permanente, contínua.
- 4.1.38. Logo, as soluções de gerenciamento do consentimento e ciência devem ser construídas e mantidas num escopo de disponibilização contínua dos serviços.
- 4.1.39. Outro ponto importante é que a Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, veda a participação de usuários e anuentes no edital de credenciamento, de forma a evitar conflito de interesse, que prejudique a lisura dos processos de acesso a dados, conforme dispõe seu art. 13, § 7º.
- 4.1.40. As razões para tal já estão dispostas no âmbito do Processo SEI/MT nº 80001.037971/2007-19, em especial da Nota Técnica nº 1637/2024 /CGREG-SENATRAN/DRFG-SENATRAN/SENATRAN, SEI nº 9172689, mas convém reforçá-las neste ETP.
- 4.1.41. A Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, estabelece diretrizes para o credenciamento das GCC, com o objetivo de garantir a adequada supervisão regulatória do processo de obtenção, registro e gerenciamento dos consentimentos para tratamento de dados pessoais no setor de trânsito, e de transparência e controle nos acessos que não exijam o consentimento prévio.
- 4.1.42. A vedação de participação de empresas usuárias de dados ou anuentes isto é, aquelas que demandam acesso aos dados pessoais dos titulares – para atuarem como GCC decorre da necessidade de preservar a lisura, a imparcialidade e a conformidade regulatória desse modelo.
- 4.1.43. A atuação das GCC como operadoras da SENATRAN exige a manutenção de padrões técnicos, éticos e jurídicos elevados, tendo em vista que elas serão responsáveis pela mediação de um dos aspectos mais sensíveis do tratamento de dados: a manifestação de vontade livre, informada e inequívoca do titular.
- 4.1.44. Neste contexto, permitir que empresas que desejam acessar os dados também operem os serviços pelos quais esse consentimento é comunicado à SENATRAN comprometeria frontalmente a isenção do processo.
- 4.1.45. Trata-se de um conflito de interesses estrutural. Enquanto o papel das GCC exige neutralidade, transparência, rastreabilidade e garantia da autodeterminação dos titulares, as empresas usuárias têm incentivos econômicos para ampliar o volume e a continuidade do acesso aos dados, o que pode entrar em choque com os direitos dos titulares, especialmente o direito de revogar consentimento a qualquer tempo, ou de ter clareza sobre as finalidades de uso dos dados.
- 4.1.46. Além disso, permitir a sobreposição entre as funções de GCC e de empresa usuária fragilizaria os mecanismos de controle e auditoria da própria SENATRAN, que passaria a depender de soluções potencialmente enviesadas ou desenhadas sob critérios que não priorizam a transparência e o melhor interesse do titular.
- 4.1.47. Importa destacar que a LGPD consagra como fundamentos e princípios do tratamento de dados:
- 4.1.47.1. A boa-fé, a transparência e a responsabilização; e
- 4.1.47.2. A autodeterminação informativa dos titulares, como pilar de toda a regulação.

4.1.48. Qualquer arranjo institucional que debilite esses princípios e fundamentos configura um risco não apenas aos titulares, mas também à credibilidade da própria SENATRAN, enquanto órgão controlador e coordenador das políticas públicas de trânsito no Brasil.

4.1.49. Alguns riscos concretos de conformidade merecem ser pontuados.

4.1.49.1. Risco jurídico-regulatório: comprometer a conformidade com a LGPD e expor a SENATRAN a questionamentos pela ANPD e demais órgãos de controle, como a Controladoria-Geral da União – CGU, o Tribunal de Contas da União – TCU, e o Ministério Público Federal – MPF.

4.1.49.2. Risco de imagem institucional: enfraquecimento da confiança da sociedade civil e dos próprios titulares nos mecanismos de consentimento e de governança de dados.

4.1.49.3. Risco sistêmico: criação de incentivos para fraudes, manipulação do consentimento ou omissão de informações ao titular, corroendo a lógica de transparência.

4.1.49.4. Risco concorrencial: empresas com acesso privilegiado às rotinas das GCC podem obter vantagens competitivas indevidas, violando princípios de isonomia.

4.1.50. Portanto, o arranjo estrutural proposto pela SENATRAN para fortalecer a governança e transparência no compartilhamento de dados pressupõe a definição de papéis específicos, únicos e indelegáveis, sem sobreposição de funções, e com a neutralidade e lisura esperadas em uma relação com muitos atores onde o objeto é o tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis da população.

4.1.51. Para alcançar este objetivo, seguindo recomendação da Consultoria Jurídica junto ao Ministério dos Transportes – CONJUR, emanada no bojo do Parecer nº 00035/2025/CONJUR-MT/CGU/AGU, SEI nº 9420716, é necessário estabelecer vedação de participação no certame de quaisquer pessoas jurídicas que tenham qualquer tipo de controle e/ou participação societária de usuários ou anuentes em seu capital ou estatuto social.

4.1.52. Outro ponto fundamental é com relação às atividades desempenhadas pelas GCC. De modo geral, tais competências foram delineadas no art. 14, da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025.

4.1.53. Mas a própria Portaria, em seu art. 15, definiu que outras responsabilidades para esses operadores poderiam ser atribuídas por contratos ou outros normativos.

4.1.54. O que se espera do credenciamento que a SENATRAN pretende iniciar, por meio de edital de credenciamento, é que as GCC desempenhem atividades que assegurem o cumprimento, por parte da SENATRAN, de princípios e fundamentos estabelecidos na LGPD.

4.1.55. Há muitas ações e soluções que podem ser empreendidas para a busca dessa finalidade, mas é importante ter cautela no estabelecimento das obrigações com relação ao serviço, de modo a não o onerar em demasia.

4.1.56. Em outras palavras, não há limites no nível de sofisticação que o serviço pode ter, mas é necessário refletir que qualquer aspecto da solução que estiver previsto no rol de obrigações do credenciado com a SENATRAN implicará em sua previsão nos custos e no controle e fiscalização da própria SENATRAN.

4.1.57. O equilíbrio buscado para a gestão dos serviços de consentimento foi estabelecido pela Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, que, em seu art. 13, §§ 4º e 5º, autoriza os credenciados a oferecerem serviços adicionais aos usuários e titulares de dados, que estejam alinhados ao escopo de gestão do consentimento e ciência no uso dos dados, assegurando a autenticidade e segurança na autenticação dos acessos.

4.1.58. Além disso, a portaria prevê que as condições comerciais desses serviços extras sejam livremente negociadas entre as partes, permitindo flexibilidade e inovação na oferta, sem comprometer os requisitos mínimos de proteção, transparência e integridade exigidos para a solução principal. O detalhamento dessas condições, bem como as garantias técnicas e jurídicas para assegurar a conformidade e eficiência do sistema, serão aprofundados nos capítulos subsequentes deste ETP.

4.1.59. Trata-se de solução adequada, haja vista que o arranjo não impõe custos desproporcionais ao serviço e, ao mesmo tempo, estimula a inovação e excelência dos trabalhos das GCC, que ficam livres para desenvolverem soluções de interesse do mercado e dos cidadãos, sendo remuneradas por isso.

4.1.60. São exemplos de serviços adicionais das GCC, não se tratando de rol exaustivo: a oferta de assinaturas mensais para titulares, que possibilitem o monitoramento contínuo do uso de seus dados, com envio regular de relatórios e notificações; para os usuários, soluções customizáveis e integradas para coleta e gestão dinâmica do consentimento, incluindo alterações, revogações e histórico auditável; consultorias especializadas em proteção de dados e privacidade; e ferramentas para autenticação segura, inclusive multifatorial.

4.1.61. Contudo, é imprescindível que o desempenho dessas tarefas adicionais não conflite com as competências definidas nos normativos da SENATRAN e nas cláusulas deste certame, conforme previsto no art. 13, § 4º, da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025.

4.1.62. Para tanto, é recomendável que qualquer serviço adicional oferecido pela GCC para usuários ou titulares seja previamente comunicado e avaliado pela SENATRAN, para que esta verifique se há riscos de que o serviço adicional prejudique a execução dos serviços objeto do credenciamento.

4.1.63. Para não conferir nível inadequado de discricionariedade para a SENATRAN, que implique em insegurança jurídica na oferta de tais serviços adicionais, é fundamental que as manifestações sejam sempre formais, motivadas e sustentadas tecnicamente.

4.1.64. Importa destacar que os serviços adicionais não são objeto do credenciamento pela SENATRAN, mas se limitam a instrumento particular de relação comercial firmado entre os credenciados e usuários, anuentes ou titulares, tendo remuneração e obrigações específicas, que não se confundem com as estabelecidas neste certame.

4.1.65. Além disso, o compartilhamento de dados entre a administração pública e o setor privado apresenta desafios semelhantes em outros órgãos e entidades.

4.1.66. Por se tratar de modelo novo e complexo, mas estruturado em sólida trajetória de planejamento e maturação, é provável que outros controladores do setor público tenham interesse em sua aplicação para seus próprios tratamentos de dados.

4.1.67. O mesmo dispositivo da Portaria citado anteriormente permite que as GCC também prestem serviços a outros controladores da administração pública, de quaisquer dos Poderes e nas três esferas.

4.1.68. Considerando as diretrizes emanadas no Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, propõe-se que tais órgãos e entidades da administração pública possam aderir ao credenciamento objeto deste ETP, facilitando a adoção de iniciativas que simplifiquem a oferta de serviços públicos e promovam o fortalecimento do ambiente de governança das instituições

4.1.69. Os mecanismos para adesão podem ser livremente estabelecidos por meio de convênios, acordos e outros instrumentos de cooperação. As implicações jurídicas e as eventuais necessidades de ajustes entre as partes deverão ser avaliadas oportunamente e conjuntamente, para cada caso concreto.

4.1.70. Por fim, a Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 15, permite a vedação de participação no certame de pessoas jurídicas em regime de consórcio, desde que tal decisão esteja devidamente justificada no processo administrativo.

4.1.71. Apesar do regime de consórcio permitir a participação de empresas de menor porte no certame, após avaliação, verificou-se grandes riscos associados que não podem ser negligenciados, em virtude do objeto do serviço, que lida com governança de LGPD.

4.1.72. O modelo de credenciamento, ao contrário de licitação tradicional, não se presta à formação de alianças temporárias entre empresas com vistas à soma de capacidades. Pelo contrário, exige que cada entidade credenciada demonstre isoladamente sua aptidão técnica, organizacional, jurídica e operacional para cumprir integralmente os requisitos exigidos, assumindo responsabilidade plena e direta pelas obrigações e pelo tratamento de dados regulados.

4.1.73. A participação de consórcios dificulta a individualização de responsabilidades, gerando insegurança jurídica em caso de:

4.1.73.1. Descumprimento de obrigações;

4.1.73.2. Incidentes de segurança;

4.1.73.3. Compartilhamento indevido de dados; ou

4.1.73.4. Responsabilização solidária de sócios ocultos, principalmente devido à vedação de usuários e anuentes no controle societário das empresas consorciadas.

4.1.74. O último item é particularmente preocupante. Em um consórcio, é possível que empresas de menor capacidade técnica e econômica integrem a relação, expondo uma vulnerabilidade que pode ser explorada por usuários e anuentes, que podem se associar a tais empresas para, na prática, criarem consórcios fictícios e controlar a GCC credenciada.

4.1.75. A possibilidade de formação de consórcios pode ser indevidamente utilizada para viabilizar associações estratégicas entre empresas concorrentes, que:

4.1.75.1. Não apresentariam capacidade técnica individual suficiente para serem credenciadas isoladamente;

4.1.75.2 Já atuam como usuárias ou anuentes do sistema regulado, facilitando ações de burla à vedação do certame, associando-se a um parceiro credenciado; ou

4.1.75.3. Desejam mitigar a responsabilização direta por eventuais infrações à LGPD, diluindo a responsabilidade em uma estrutura de consórcio.

4.1.76. Essa formação artificial de consórcios, com vistas a contornar regras de acesso e transparência, compromete os princípios da isonomia e impessoalidade, a governança e o controle do ecossistema regulado, a segurança jurídica e a proteção de dados pessoais.

4.1.77. A atuação consorciada para o modelo posto exigiria cooperação contínua entre empresas autônomas, o que naturalmente acrescenta riscos à estabilidade e continuidade da prestação de serviço, especialmente em casos de:

4.1.78.1. Dissolução do consórcio;

4.1.78.2. Litígio entre consorciadas; ou

4.1.78.3. Falência de uma das integrantes.

4.1.78. Tais fatores são agravados pela natureza da relação entre o prestador do serviço e a Administração, já que o credenciado pode solicitar seu descredenciamento a qualquer tempo.

4.1.79. Considerando que os serviços prestados pelas empresas credenciadas envolvem a supervisão do tratamento de dados sensíveis pelo ordenamento jurídico vigente, realizados com sistemas críticos do Estado e, não se pode admitir estrutura societária que eleve riscos de descontinuidade, instabilidade, insegurança jurídica ou incidentes de segurança.

4.1.80. Ainda, o arranjo do modelo por meio da atuação de consórcios comprometeria:

4.1.80.1. A clareza na linha de comando e controle;

4.1.80.2. A autenticidade e segurança da trilha de auditoria de dados; e

4.1.80.3. A prestação de contas em caso de incidentes de segurança ou mau uso de dados.

4.1.81. Por essas razões, aliadas ao fato de se tratar de um modelo novo de prestação de serviços de natureza crítica, entende-se que a participação de interessados em regime de consórcio não deve ser permitida.

4.1.82. As mesmas razões se aplicam para pessoas jurídicas organizadas na forma de cooperativas, cuja participação também não deve ser permitida.

4.1.83. Outrossim, os riscos, a sensibilidade e a complexidade dos serviços que serão prestados impedem o credenciamento de pessoas físicas ou de microempreendedores individuais (MEI) ou empresas individuais (EI ou ME) e empresas de pequeno porte (EPP), pois estas não possuem a capacidade técnica, operacional e jurídica necessárias para a execução de serviços nos níveis de risco e complexidade presentes no certame.

4.1.84. Tem-se, ainda, que o faturamento anual máximo permitido pela legislação para cada uma dessas modalidades de negócio empresarial não é contemplado pelo volume estimado de serviços. Conforme discutido em tópico específico deste ETP, foi estimado um valor unitário dos serviços em R\$ 0,80.

4.1.85. Desse modo, e considerando a legislação atual quanto ao faturamento anual, temos:

4.1.85.1. Uma credenciada do tipo MEI poderia gerenciar apenas 101.250 tratamentos de dados (faturamento anual máximo de R\$ 81 mil dividido pelo preço unitário);

4.1.85.2. Uma credenciada do tipo ME poderia gerenciar apenas 450 mil tratamentos de dados (faturamento anual máximo de R\$ 360 mil dividido pelo preço unitário); e

4.1.85.3. Uma credenciada do tipo EPP poderia gerenciar apenas 6 milhões tratamentos de dados (faturamento anual máximo de R\$ 81 mil dividido pelo preço unitário).

4.1.86. Todos estes volumes de tratamento estão muito aquém da necessidade estimada de 200 milhões de tratamentos anuais. No melhor dos casos, com EPP no limite do faturamento, teríamos que credenciar mais de 33 EPP para prestar os serviços, o que está muito além do esperado para o certame, dados os investimentos e recursos necessários, os riscos envolvidos e as limitações negociais (como, por exemplo, não poder atuar como usuária ou anuente).

4.1.87. De modo similar, o certame não deve permitir o credenciamento de pessoas jurídicas cujos controladores são estrangeiros.

4.1.88. A verificação das habilitações jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira já é um desafio no caso de licitações internacionais, na forma disciplinada pela Lei nº 14.133, de 2021, e pode se tornar virtualmente inviável no caso de credenciamento, dado o dinamismo do modelo, em que novos interessados podem se inscrever a qualquer tempo.

4.1.89. A vedação à participação de pessoas jurídicas cujos controladores finais sejam estrangeiros visa resguardar a soberania nacional, proteger dados sensíveis e estratégicos sob a guarda da Administração Pública e prevenir riscos relacionados à transferência internacional de dados, à observância da legislação brasileira e ao cumprimento de determinações regulatórias

4.1.90. Quanto ao arranjo societário das sociedades empresariais, considera-se como controlador final a pessoa natural ou jurídica que, direta ou indiretamente, detenha o poder de dirigir, influenciar significativamente ou controlar as decisões da sociedade, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações, bem como das normas expedidas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

4.1.91. Ademais, há uma especificidade importante relacionada ao objeto do certame. A LGPD é restritiva quanto à transferência internacional de dados, permitindo-a apenas em casos específicos, conforme dispõe seu art. 33, que não estão abrangidos pelo chamamento público que se pretende realizar.

4.1.92. Além da restrição legal, submeter ao escrutínio externo um modelo de governança de dados dessa natureza, contendo todos os registros das bases nacionais de trânsito, é um risco à soberania do país e ao efetivo exercício dos direitos dos titulares.

4.2. Das capacidades e dos padrões mínimos de qualidade

4.2.1. O art. 7º, do Decreto nº 11.878, de 2024, dispõe que o estabelecimento dos requisitos de habilitação e qualificação técnica é obrigatório, e deve estar contemplado no edital de credenciamento.

4.2.2. O art. 11, por sua vez, define que, para habilitação como credenciado, serão exigidos os documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do interessado de realizar o objeto, nos termos do disposto nos art. 62 ao art. 70 da Lei nº 14.133, de 2021.

4.2.3. Inicialmente, cumpre destacar que o objeto do presente certame se refere à prestação de serviços relacionados à governança e à transparência no tratamento de dados, compreendendo, entre outras atribuições, o assessoramento técnico para fins de monitoramento, supervisão e auditoria dos acessos realizados aos dados sob gestão da SENATRAN.

4.2.4. Atualmente, todo o tratamento de dados realizado no âmbito da SENATRAN, por intermédio do SERPRO, ocorre em ambiente digital, com diversas integrações sistêmicas entre o SERPRO e os entes interessados. Assim, os serviços de supervisão, auditoria e transparência terão como base informações e registros transacionais oriundos de ambientes de integração tecnológica, demandando análise especializada.

4.2.5. Logo, é importante que os credenciados possuam capacidade de infraestrutura tecnológica para executarem as atividades, com eficiência operacional e, sobretudo, com segurança, inclusive quanto à custódia das informações, especialmente em processos de apoio ao monitoramento, supervisão e auditoria no processamento de dados.

4.2.6. A utilização de recursos tecnológicos pelas GCC configura instrumento acessório e de natureza meramente operacional para o cumprimento de suas atribuições, não constituindo objeto finalístico do certame. O serviço consiste, precipuamente, em apoio especializado à SENATRAN nas atividades de supervisão, auditoria e promoção da transparência relativas aos tratamentos de dados pessoais realizados pelo SERPRO, na qualidade de operador da Secretaria. A responsabilidade pela escolha, implementação e gestão das soluções tecnológicas necessárias recai integralmente sobre cada GCC, não implicando transferência, incorporação ou assunção de infraestrutura tecnológica pela SENATRAN. Mas, em termos de capacidade técnica, é importante que determinadas métricas ou aspectos sejam devidamente aferidos na fase de habilitação técnica.

4.2.7. A iniciativa da SENATRAN de credenciar empresas como GCC envolve o suporte na auditoria de processamento de dados pessoais e sensíveis, conforme definido pela LGPD, trazendo ainda mais riscos quanto às empresas que atuarão nessa atividade.

4.2.8. A criticidade do serviço demanda que as empresas possuam capacidade tecnológica suficiente para operar com segurança, escalabilidade e alta disponibilidade.

4.2.9. A performance é crucial, considerando que as consultas sistêmicas aos dados da SENATRAN suportam modelos de negócios em tempo real, como concessão de crédito pessoal, financiamento veicular, contratação de seguros ou validação biométrica de identificação. Qualquer intercorrência pode comprometer jornadas críticas dos usuários finais, e elevar os custos das transações.

4.2.10. É importante ressaltar que existem riscos significativos de aferição inadequada ou insuficiente das capacidades técnicas dos interessados, caso essa tarefa seja realizada exclusivamente pelos quadros atuais da SENATRAN.

4.2.11. Tais riscos decorrem das limitações tanto na especialização técnica, quanto no quantitativo de servidores, agravadas pela necessidade de análises recorrentes, exigidas para a avaliação contínua das empresas credenciadas.

4.2.12. A SENATRAN não dispõe de quadros técnicos suficientes para verificar e acompanhar continuamente toda a infraestrutura e capacidade técnica das empresas credenciadas, que é complexa, especialmente considerando que o processo de credenciamento é aberto e contínuo, sem limite para o número de empresas atuantes.

4.2.13. Essa limitação institucional é agravada pela necessidade de garantir que todas as empresas mantenham padrões elevados de segurança e conformidade em todo o tempo de duração do contrato.

4.2.14. Dessa forma, meras declarações do próprio interessado não são suficientes para garantir a execução do objeto, dentro de patamares elevados de governança e segurança, e precisam ser atestadas pela Administração.

4.2.15. Nessa linha, a indicação da capacidade por meio de certificações internacionalmente reconhecidas, como as normas ISO/IEC 27001:2022 – Sistemas de Gestão de Segurança da Informação e ISO/IEC 27701:2019 – Sistemas de Gestão de Informações de Privacidade, permite que a SENATRAN utilize robustos parâmetros, estabelecidos e auditáveis por entidades acreditadas, reduzindo riscos institucionais e proporcionando maior transparência e segurança jurídica para os interessados em atuar como GCC.

4.2.16. As certificações ISO/IEC 27001 e ISO/IEC 27701 abrangem diversos controles e processos que estão diretamente alinhados com alguns dos requisitos técnicos desejados pela SENATRAN para as GCC. Abaixo, destacam-se alguns dos principais pontos de convergência:

4.2.16.1. Políticas de Segurança da Informação: A ISO/IEC 27001 exige a implementação de políticas de segurança da informação aprovadas e divulgadas.

4.2.16.2. Gestão de Riscos: A norma requer um processo sistemático para avaliação e tratamento de riscos de segurança da informação.

4.2.16.3. Controle de Acessos: A ISO/IEC 27001 especifica a necessidade de controles para gerenciamento de acessos, incluindo autenticação e autorização.

4.2.16.4. Segurança em Redes e Sistemas: A norma aborda a proteção contra malware, segurança de redes e criptografia.

4.2.16.5. Gestão de Incidentes: A ISO/IEC 27001 estabelece requisitos para a gestão de incidentes de segurança da informação.

4.2.16.6. Continuidade de Negócios: A norma exige a implementação de controles para garantir a continuidade dos negócios em caso de interrupções.

4.2.16.7. Proteção de Dados Pessoais: A ISO/IEC 27701 complementa a ISO/IEC 27001, fornecendo diretrizes específicas para a proteção de dados pessoais e conformidade com legislações como a LGPD.

4.2.17. Tais certificações, portanto, asseguram que as empresas credenciadas possuam processos e controles alinhados com as melhores práticas internacionais em segurança da informação e proteção de dados, atendendo aos requisitos técnicos estabelecidos pela SENATRAN, bem como às exigências da LGPD para a proteção de dados.

4.2.18. As certificações ISO/IEC 27001 e ISO/IEC 27701 são amplamente reconhecidas e adotadas por empresas que atuam na área de dados. Sua obtenção demonstra o compromisso da organização com a segurança da informação e a proteção de dados pessoais, nos altos níveis desejados pela Administração para o desempenho de missões críticas, tais como a auditoria em tratamento de dados pessoais e dados pessoais sensíveis, além de dados submetidos ao sigilo empresarial.

4.2.19. Inclusive, os credenciados atuarão como operadores da SENATRAN, à luz da LGPD. Atualmente, o único operador é o SERPRO, que também possui as certificações indicadas. Não é razoável que, para fortalecer o modelo vigente, a SENATRAN inclua operadores em nível e capacidades inferiores ao operador atualmente estabelecido, no que tange à segurança da informação.

4.2.20. Ademais, o não atendimento aos padrões mínimos de qualidade implica em dupla responsabilização para a SENATRAN: como habilitadora dos responsáveis pelos serviços e como controladora dos dados de seus sistemas e subsistemas informatizados. Isso quer dizer que as possíveis falhas dos credenciados para atuarem como GCC poderá ensejar responsabilização da SENATRAN, que, nos termos da LGPD, pode significar graves sanções à instituição e seus gestores.

4.2.21. Diante da criticidade da solução proposta, da necessidade de garantir altos padrões de segurança e conformidade, e das limitações da SENATRAN em avaliar continuamente a infraestrutura das empresas credenciadas, a exigência das certificações ISO/IEC 27001 e ISO/IEC 27701 como critério de habilitação para a prestação dos serviços de GCC é justificada e apropriada, caracterizando-se como verdadeira medida de controle de riscos.

4.2.22. Há de se lembrar que a Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que a habilitação técnica é um dos aspectos a serem observados nessa fase do certame, e que a apresentação de certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, é aceita como documentação relativa à qualificação técnico-operacional, conforme dispõe o art. 67, inciso II.

4.2.23. Neste ponto, é importante destacar que não há, até o momento, conselho profissional específico para auditorias na área de processamento de dados.

4.2.24. Dessa forma, há carência de mecanismos confiáveis e independentes de ateste das capacidades de empresas da área de dados, exceto por certificações para as empresas e soluções emitidas pela International Organization for Standardization (ISO) ou para profissionais, como a Certified Information Systems Security Professional (CISSP), a Information Technology Infrastructure Library (ITIL) ou a Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT).

4.2.25. Todavia, a própria Lei nº 14.133, de 2021, apresenta outros métodos de qualificação técnica. Conforme seu art. 67, §3º, as exigências a que se referem os incisos I e II do caput deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

4.2.26. Devido às características do serviço, é necessária capacidade para lidar com alto volume de dados e performance, garantindo escalabilidade, redundância e segurança. Há soluções de nuvem, por exemplo, disponibilizadas no mercado por empresas especializadas do setor, como Amazon, Microsoft e Google, constituindo-se em importantes ferramentas para otimizar processos de negócio.

4.2.27. A Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 23 de dezembro de 2022, dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP do Poder Executivo Federal, e seu Anexo I traz diretrizes específicas de planejamento da contratação. Apesar do objeto do certame não se tratar de contratação de solução de TIC, a norma traz um importante paralelo para avaliação de capacidades associadas a tratamento de dados.

4.2.28. O item 7.2 da referida norma dispõe que a Equipe de Planejamento da Contratação, ao especificar os requisitos e obrigações de Segurança da Informação e Privacidade – SIP deve considerar inúmeros aspectos, tais como, o vazamento de dados e fraudes digitais, a definição de processo de gestão de riscos de SIP, trilhas de auditoria, tratamento de dados pessoais e gestão e tratamento de incidentes. Todos os aspectos definidos no regulamento são contemplados pelas certificações ISO/IEC 27001 e ISO/IEC 27701.

4.2.29. Ademais, o item 4.2.1 da norma, que trata da contratação de serviços de nuvem, estabelece que os órgãos e entidades devem exigir, mediante justificativa prévia, no momento da assinatura do contrato, que fornecedores privados de serviços em nuvem possuam certificações de normas de segurança da informação aplicáveis ao objeto da contratação, assim como outros requisitos que objetivem mitigar riscos relativos à segurança da informação. A Administração não pretende contratar serviços de nuvem, mas é importante mensurar se as GCC terão capacidade instalada para auditar o processamento de dados em volumes de dezenas de milhões de tratamentos por mês com segurança e eficiência.

4.2.30. Portanto, a leitura do art. 67, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021, e os paralelos trazidos nos itens 4.2.1 e 7.2, do Anexo I, da Instrução Normativa SGD/ME nº 94, de 2022, no que diz respeito à capacidade tecnológica, aliada às justificativas aqui apresentadas quanto aos riscos de segurança da informação para a execução dos serviços objeto de credenciamento, permite concluir que exigir as certificações ISO/IEC 27001 e ISO/IEC 27701 para a assinatura do termo de credenciamento guarda estrita consonância com os princípios que norteiam a administração pública. Trata-se de medida razoável para comprovar a capacidade técnica do interessado na execução dos serviços, no nível exigido para o certame, e, principalmente, importante controle de um risco crítico para o modelo.

4.2.31. Convém ressaltar que as certificações podem ser renovadas perpetuamente, e obtidas com diversos certificadores acreditados, de livre escolha do interessado, sendo vedada a indicação de certificadores no Edital.

4.2.32. Ainda, a certificação das GCC reforça a credibilidade do modelo perante a sociedade, e mitiga eventuais riscos de abalo na confiança do mercado e dos titulares quanto ao gerenciamento que as GCC farão no tratamento de dados, demonstrando seu compromisso com elevados patamares de segurança da informação, em especial quanto aos requisitos da LGPD.

4.2.33. Parte da jurisprudência do Tribunal de Contas da União – TCU indica que a exigência deste tipo de certificação pode prejudicar a competitividade do certame, e não deve ser feita na fase de habilitação técnica, conforme Acórdãos nº 529/2018-Plenário, 1.542/2013-Plenário, 1.612/2008-Plenário, 1.094/2004-Plenário, por exemplo.

4.2.34. De forma geral, o TCU entende que a exigência de tais certificações compromete a competitividade da licitação, pois restringe o número de participantes dentro de um certame em que apenas um se consagrará vencedor. Algumas decisões toleram a exigência de certificação, de forma justificada, mas apenas como pontuação, na fase de habilitação.

4.2.35. A exigência definitiva, nessas situações, só poderia ser aplicada quando da assinatura do contrato, de forma a não onerar, desnecessariamente, eventuais candidatos no certame, já que o investimento na obtenção de tais certificações pode ser perdido, caso o interessado não vença o processo licitatório.

4.2.36. Porém, este não é o caso do credenciamento. Não há competição no certame, pois o credenciamento é um procedimento auxiliar de licitação consubstanciado em processo administrativo de chamamento público, em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados

4.2.37. Trata-se de hipótese de inexigibilidade de licitação, em que todos que cumprirem os requisitos, a qualquer tempo, dentro da vigência do edital, podem ser credenciados, tornando-se inviável a competição.

4.2.38. Outrossim, entendimentos mais recentes da corte e das áreas técnicas do TCU apontam para que as certificações ISO possam ser exigidas em processos de alto risco, como importante medida mitigadora.

4.2.39. O Acórdão 292/2025-Plenário, que trata de acompanhamento que tem por objeto a contratação centralizada de serviços de computação em nuvem, traz uma série de apontamentos da Unidade de Auditoria Especializada em Tecnologia da Informação, firmados em Relatório elaborado por aquela unidade.

4.2.40. A Unidade, na análise do Risco R6, identificou possíveis falhas no termo de compartilhamento de responsabilidade entre broker e provedor, em processo de contratação da SGD/MGI. A Secretaria de Governo Digital teria comunicado à Unidade que, para tratar do aspecto da ausência de especificidade, os critérios relacionados às certificações exigidas, como ISO 27001, seriam incorporados ao termo.

4.2.41. Então, a Unidade verificou que, na versão mais recente do Termo de Referência, a SGD/MGI previu a exigência de que o broker "deverá disponibilizar os recursos de computação em provedor que possua (...) ABNT NBR ISO/IEC 27001:2022, ISO/IEC 27017:2015 ou CSA STAR Certification LEVEL TWO ou superior; e ISO/IEC 27018:2019, com validade vigente durante a execução do contrato, referentes a todos os datacenters".

4.2.42. Em sua análise, a Unidade do TCU conclui que “a inclusão no termo de compartilhamento de responsabilidades de cláusulas mais detalhadas, como exigência de certificações ou atendimento de padrões internacionais relacionadas à segurança, confidencialidade e privacidade dos dados é uma medida importante para mitigar o risco identificado.”

4.2.43. Ainda, a Unidade informa que “as medidas adotadas pelos gestores incluem a previsão de cláusulas mais detalhadas no termo de compartilhamento de responsabilidades, exigindo certificações e atendimento a padrões internacionais relacionados à segurança, confidencialidade e privacidade dos dados.”

4.2.44. Conclui, enfim, que as ações informadas pelos gestores para o tratamento do risco são apropriadas, deixando de propor recomendação sobre o apontamento.

4.2.45. Outro caso é o contido no Acórdão de Relação 314/2024-Primeira Câmara, onde o TCU considerou improcedente a representação referente à licitação com número 1382023, modalidade Pregão e Uasg 929619, onde o representante alegou que a exigência de certificações ISO 27001 ou ISO 27017 ou ISO 27108, dentre outras, restringiriam a competitividade do certame.

4.2.46. Para a decisão, a Primeira Câmara considerou que “as certificações exigidas se justificam, na medida em que são necessárias para assegurar o sigilo profissional sobre dados sensíveis e protegidos dos pacientes”.

4.2.47. Em outro caso, um relatório subscrito pela equipe de auditoria, no bojo do Acórdão 2002/2024-Plenário, recomendou ao INSS que revisassem a usabilidade da interface do aplicativo web do canal de relacionamento "Meu INSS", observando as expectativas do cidadão-cliente quanto à experiência

de usuário (usabilidade e acessibilidade) em interface de interação que garanta a compreensão, certeza e controle do requerente quanto aos seus direitos, sobretudo na informação das relações previdenciárias, considerando as melhores práticas referenciadas em modelos como COSO ERM (controles internos), ISO 9001 (gestão da qualidade).

4.2.48. A ISO 27001 foi utilizada como um dos critérios para avaliar falhas de integração entre os sistemas e de confiabilidade das informações constantes das bases de dados do INSS.

4.2.49. Mais uma vez, o Acórdão 1937/2024-Plenário autorizou a ampla divulgação da Nota Técnica-AudContratações 1/2022, que dispôs, no item 15, A, do item III, que “outras certificações são aplicáveis aos data centers, no que tange à gestão da qualidade (ISO 9000 e 9001), aos sistemas de gestão de segurança da informação (ISO/IEC 27001), à qualidade dos serviços de TIC (ISO/IEC 20000-1) e à gestão ambiental (ISO 14001 e LEED Gold)”.

4.2.50. Nota-se, portanto, que não apenas a jurisprudência mais recente do TCU tem acatado a exigência de certificações internacionais em processos de alto risco, como os exemplos trazidos apontam para similaridades do tema com o credenciamento que se pretende neste objeto.

4.2.51. O serviço que é demandado pela SENATRAN é altamente complexo, inovador e com grandes riscos em incidentes de segurança e proteção de dados submetidos a sigilo legal, não somente dados pessoais e dados pessoais sensíveis, mas também dados afetos ao sigilo empresarial.

4.2.52. Portanto, a exigência das certificações ISO/IEC 27001 e ISO/IEC 27701 no contexto do credenciamento em curso:

4.2.52.1. Garante o atendimento aos padrões necessários de qualidade do serviço;

4.2.52.2. Reduz riscos de desequilíbrio dos níveis de investimento em segurança entre os credenciados. As certificações possuem custos, e não as exigir poderia estimular os credenciados a não as obter, visando o aumento de suas margens de lucro, dado o contexto do certame, de preço público padrão estabelecido pela Administração, favorecendo um ambiente de concorrência desleal, em prejuízo da qualidade dos serviços;

4.2.52.3. Mitiga sensivelmente os riscos associados ao projeto, que são críticos, por envolverem dados pessoais e dados pessoais sensíveis e grande complexidade técnica;

4.2.52.4. É medida de controle de riscos imprescindível, diante das deficiências técnicas especializadas dos quadros da SENATRAN frente à complexidade do serviço;

4.2.52.5. Não se insere no contexto da competitividade do certame, pois se trata de credenciamento, que está no escopo de inexigibilidade de licitação, em que todos os que atenderem aos requisitos estabelecidos serão credenciados;

4.2.52.6. Não inviabiliza empresas interessadas que não tenham as certificações em se tornarem operadores da SENATRAN, como GCC, visto que se tratam de certificações amplamente conhecidas no mercado, e com diversos fornecedores, que podem ser providenciadas em qualquer tempo da vigência do edital;

4.2.52.7. Confere previsibilidade e segurança jurídica, por se tratar de requisito objetivo e abrangente das especificações técnicas necessárias da empresa, já que, por se tratar de credenciamento, o interessado pode planejar sua obtenção, dentro de sua própria estratégia econômico-financeira; e

4.2.52.8. Está limitada tão somente às certificações mínimas e diretamente associadas ao ponto de maior criticidade do serviço, atendendo aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

4.2.53. A GCC deverá manter infraestrutura tecnológica compatível com as boas práticas internacionais de segurança da informação e privacidade de dados, assegurando mecanismos adequados de atualização, continuidade de serviços e gestão de riscos, conforme demonstrado pelas certificações ISO 27001 e ISO 27701. Porém, é importante destacar que a forma de implementação e a escolha das soluções cabem exclusivamente à credenciada, não implicando transferência ou incorporação de ativos tecnológicos pela SENATRAN.

4.2.54. As exigências de boas práticas de infraestrutura tecnológica, como uso de sistemas operacionais com suporte de longo prazo, bancos de dados com suporte empresarial, redundância de backups, processos de change management e hospedagem segura em provedores de nuvem de classe mundial, são entendidas como requisitos já inerentes às certificações ISO 27001 e 27701, bem como a outras normas internacionais aplicáveis. Assim, não se fará necessária a repetição detalhada desses controles no presente certame, mas se tratam de pontos importantes para garantir a segurança dos serviços, que devem ser observados pelos credenciados.

4.2.55. Outro importante ponto para a prestação dos serviços é que as GCC possuam capacidade de integração por APIs escaláveis e seguras, tecnicamente aptas a desenvolver e manter integrações via APIs RESTful, com autenticação segura, tanto com a SENATRAN/SERPRO, quanto com os usuários autorizados (empresas que acessam os dados mediante autorização prévia da SENATRAN).

4.2.56. Essas APIs devem atender a padrões modernos de interoperabilidade e segurança, permitindo requisições síncronas e assíncronas, com suporte a grandes volumes de chamadas com baixa latência. A arquitetura da solução deve prever diferentes tipos de APIs:

4.2.56.1. APIs de consulta, para acessar dados regulados com retorno rápido;

4.2.56.2. APIs de consentimento, para registrar e revogar permissões de uso de dados;

4.2.56.3. APIs de auditoria, para rastreamento e supervisão;

- 4.2.56.4. APIs de governança, para integração com painéis e sistemas da SENATRAN; e
- 4.2.56.5. APIs de administração, para gestão das autorizações de acesso e casos de uso.
- 4.2.57. Deve-se também garantir a entrega de documentação técnica em padrão Swagger/OpenAPI.
- 4.2.58. As GCC devem disponibilizar interfaces responsivas e amigáveis, por meio de aplicações com alta qualidade de UI/UX, voltadas a usuários finais e operadores técnicos, em ambiente web responsivo ou aplicativos mobile (iOS e Android).
- 4.2.59. As interfaces devem seguir boas práticas de usabilidade, design inclusivo, acessibilidade (WCAG 2.1), responsividade e arquitetura limpa, garantindo a efetividade do serviço e a experiência positiva dos usuários, mesmo em cenários de baixa conectividade.
- 4.2.60. É fundamental que as GCC possuam capacidade de escalar as soluções em nuvem com alta disponibilidade, devendo contar com infraestrutura em nuvem escalável, segura e com redundância geográfica, hospedada em provedores de primeira linha (AWS, Azure, Google Cloud ou equivalentes), com SLA superior a 95%, proteção contra DDoS, backups automáticos e criptografia em repouso e em trânsito.
- 4.2.61. Deve também possuir capacidade de auto scaling, disaster recovery, e controle de acesso granular, com logs e trilhas completas.
- 4.2.62. Outra necessidade é o treinamento técnico e operacional, que é imprescindível para pleno entendimento dos serviços que serão ofertados por cada GCC, que certamente apresentarão diferentes abordagens nas soluções entre si, não obstante o atendimento aos requisitos gerais estabelecidos pela SENATRAN.
- 4.2.63. As GCC deverão oferecer treinamentos regulares para colaboradores da SENATRAN e do SERPRO, com instrutores experientes e que detenham domínio nas soluções ofertadas.
- 4.2.64. Os treinamentos devem ocorrer preferencialmente de modo virtual, com carga horária definida, incluindo conteúdo programático, material pedagógico digital, avaliação de aprendizagem e emissão de certificado, podendo ser estruturados em formato de Ensino à Distância – EAD, mas com possibilidade de aulas ou plantões de dúvidas síncronos.
- 4.2.65. As GCC devem possuir diferentes capacidades de atendimento integrado e multicanal, nas seguintes frentes:
- 4.2.65.1. Atendimento eletrônico e suporte de primeiro nível aos titulares de dados para tratamento de questões relacionadas aos serviços de gerenciamento de consentimento e ciência no uso de seus dados.
 - 4.2.65.2. Atendimento comercial aos titulares de dados, com chatbot e escalonamento humano, para a contratação de produtos adicionais de seu interesse.
 - 4.2.65.3. Atendimento e suporte técnico à SENATRAN, ao SERPRO e aos usuários contratantes, com suporte para bugs, requisições, incidentes e demais aspectos técnicos do serviço, com suporte contínuo (24x7) para demandas críticas com nível de prioridade urgente.
 - 4.2.65.4. Atendimento comercial para os usuários, incluindo gestão de contratos e cobranças de faturas, com a observância de todos os dispositivos legais aplicáveis e os procedimentos definidos no Termo de Referência e demais instrumentos.
 - 4.2.65.5. Suporte jurídico, apto a lidar com requisições da ANPD, TCU, CGU, MPF, entre outros órgãos de controle e do Poder Judiciário.
- 4.2.66. Essa estrutura deve operar com controle de qualidade e métricas.
- 4.2.67. Cada GCC deve indicar um Encarregado de Proteção de Dados, ou Data Protection Officer (DPO).
- 4.2.68. Elas deverão designar e manter público o contato de seu encarregado de proteção de dados pessoais (DPO), com amplos conhecimentos da LGPD, das diretrizes da ANPD e das normativas da SENATRAN.
- 4.2.69. Este profissional será responsável por interações com titulares e com a ANPD, e deverá participar ativamente na gestão de riscos e na governança da proteção de dados dentro da empresa.
- 4.2.70. A GCC deve possuir capacidade de geração e gestão de hash único para cada tratamento de dados, visando a auditabilidade e rastreabilidade. Para cada operação de acesso a dados pelas empresas usuárias, as GCC deverão gerar um hash criptográfico exclusivo, conforme padrão técnico definido pela SENATRAN.
- 4.2.71. A adoção de hash garante a imutabilidade, rastreabilidade, autenticidade e integridade das transações. Além disso, o hash facilita a auditoria, reduz fraudes e confere transparência às operações, sendo peça central na governança dos tratamentos de dados.
- 4.2.72. A GCC deve estar apta para integração com GOV.BR e certificados digitais aceitos pelo governo federal, inclusive com múltiplos níveis de autenticação - bronze, prata, ouro, além de se conectar com infraestruturas de certificados digitais ICP-Brasil (e-CNPJ e e-CPF).
- 4.2.73. Essas integrações são estratégicas para assegurar a autenticidade das pessoas físicas e jurídicas que acessam os ambientes e as funcionalidades das GCC.

4.2.74. Evidentemente, é necessário que o governo federal disponibilize as integrações necessárias com o GOV.BR, que são justificadas, pois a GCC atuará como operador da SENATRAN, da mesma forma que ocorre com o SERPRO, atualmente, visando o cumprimento de políticas públicas definidas e de responsabilidade da SENATRAN.

4.2.75. As soluções empregadas pelas GCC deverão conter trilhas de auditoria e backups com retenção mínima de 5 anos, contados do tratamento do dado.

4.2.76. Todas as operações realizadas nos sistemas das GCC devem ser registradas em trilhas de auditoria invioláveis, com logs completos (data, hora, IP, identidade do usuário, ação realizada, dentre outros).

4.2.77. As soluções devem permitir auditoria reversível por evento. Além disso, deve-se garantir backup completo dos dados, estruturados e não estruturados (incluindo imagens e documentos), com retenção mínima de 5 anos, contados do tratamento do dado, conforme normas de arquivamento digital da administração pública.

4.2.78. As GCC deverão desenvolver painéis gerenciais e de auditoria, por meio de dashboards gerenciais, com indicadores em tempo real para uso da SENATRAN, que permitirão a supervisão de acessos, usos, falhas, reclamações, picos de tráfego e demais eventos relevantes.

4.2.79. Também deverá haver visualização específica para perfis de auditoria por pessoas indicadas pela ANPD e pelos órgãos de controle, com granularidade e logs apropriados para fiscalizações e investigações.

4.2.80. As GCC devem manter documentação técnica atualizada e completa de todos os serviços. No caso das soluções tecnológicas utilizadas, é imprescindível que tal documentação contenha:

- 4.2.80.1. As especificações técnicas em padrão Swagger/OpenAPI;
- 4.2.80.2. Os modelos de dados (JSON Schema, YAML);
- 4.2.80.3. Os manuais de operação para usuários e administradores;
- 4.2.80.4. Os diagramas de arquitetura de solução e integração (UML, BPMN); e
- 4.2.80.5. O histórico de versões, changelogs e FAQ.

4.2.81. Essa documentação será essencial para validações, suporte e evolução da solução.

4.2.82. As GCC devem desenvolver soluções para trocas de arquivos e dados estruturados, devendo prover plataforma de troca segura de arquivos com a SENATRAN, usuários e titulares, com uso de padrões de criptografia, autenticação forte e protocolos SFTP, HTTPS ou APIs REST.

4.2.83. Deve ainda ser capaz de gerar arquivos batch (em formato CSV, JSON ou XML) com registros de acessos, logs e auditorias, para envio regular ou sob demanda da SENATRAN.

4.2.84. As GCC deverão integrar suas soluções com o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, do Ministério dos Transportes, devendo desenvolver e manter integração via API com o SEI/MT, para automação de processos administrativos relativos à governança, supervisão e transparência no tratamento de dados.

4.2.85. Essa integração visa reduzir burocracia, aumentar a segurança e assegurar a rastreabilidade das ações da SENATRAN nos seus processos internos.

4.2.86. As GCC deverão realizar o monitoramento de transações e encaminhar alertas automatizados à SENATRAN, implementando mecanismos contínuos de monitoramento de transações e atividades suspeitas. Casos que ultrapassem parâmetros definidos ou representem potenciais irregularidades devem ser automaticamente sinalizados à SENATRAN, com logs, relatórios e sugestões de resposta. Isso integra o modelo de governança e supervisão de dados e segurança institucional.

4.2.87. As GCC devem realizar o faturamento de serviços e produzir relatórios financeiros das operações.

4.2.88. Deverão ser emitidas notas fiscais eletrônicas, de acordo com as legislações federal, estadual e municipal vigentes, conforme os serviços prestados.

4.2.89. Além disso, devem ser elaborados relatórios financeiros periódicos contendo a quantidade de acessos, valores movimentados e previsões de receita, com acesso automatizado pela SENATRAN.

4.2.90. As GCC devem estar disponíveis, sempre em comum acordo com a SENATRAN, a participar de eventos, congressos, seminários e afins, de interesse da SENATRAN, relacionados à proteção de dados, sendo vedadas manifestações públicas acerca de processos de gerenciamento de consentimento e ciência no uso de dados custodiados pela SENATRAN sem seu expresso aval.

4.2.91. As GCC devem possuir plano formal de continuidade de negócios e gestão de crises, prevendo resposta a incidentes, desastres naturais, falhas de infraestrutura ou ataques cibernéticos.

4.2.92. O plano deverá conter simulações regulares, documentação validada e comunicação com a SENATRAN para emergências.

4.2.93. As capacidades exigidas deverão ser comprovadas na fase de habilitação, na etapa de qualificação técnica, por meio de documentos, vídeos ou a indicação de sítios eletrônicos que os atestem, e serão verificadas quando da demonstração da solução como um todo, em local indicado pela SENATRAN, antes de seu credenciamento.

4.2.94. É importante salientar que as capacidades apontadas demonstram, previamente, que a empresa detém as ferramentas de auditoria e tecnológicas necessárias para prestar o serviço que está sendo requerido, conforme tópico específico deste ETP, que descreve a solução como um todo.

4.3. Dos critérios e práticas de sustentabilidade

4.3.1. Observando o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, 7ª Edição, Revista, Atualizada e Ampliada, de outubro de 2024, da Câmara Nacional de Sustentabilidade, é recomendável que a interessada apresente programa de integridade (compliance), contendo detalhadamente o conjunto de mecanismos e procedimentos de integridade e controle, com o objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados contra a Administração Pública.

4.3.2. As GCC atuarão como intermediárias no fluxo de dados entre a Administração Pública, via SENATRAN, empresas privadas e os titulares de dados pessoais. Essa posição confere um elevado grau de responsabilidade e poder, com risco potencial de:

- 4.3.2.1. Abuso de acesso a dados sensíveis;
- 4.3.2.2. Uso indevido de consentimentos;
- 4.3.2.3. Desvios éticos ou fraudes corporativas; e
- 4.3.2.4. Tentativas de captura institucional ou favorecimento indevido de terceiros.

4.3.3. Nessa seara, o programa de integridade é um instrumento preventivo eficaz para mitigar esses riscos. Ele demonstra que a empresa possui cultura de conformidade, mecanismos internos de controle e canal de denúncias, além de compromissos formais com a ética e a legalidade.

4.3.4. A Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, conhecida como Lei Anticorrupção, estimula a adoção de programas de integridade por empresas que se relacionam com o poder público, reconhecendo que a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades, bem como a aplicação efetiva de códigos de ética e conduta devem ser considerados na apuração de infrações e aplicação de sanções. Portanto, estimular que a GCC tenha um programa de integridade está em plena consonância com a legislação anticorrupção vigente.

4.3.5. O Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, detalha os elementos recomendáveis para um programa de integridade, como:

- 4.3.5.1. Comprometimento da alta direção.
- 4.3.5.2. Código de conduta e políticas aplicáveis.
- 4.3.5.3. Treinamentos periódicos.
- 4.3.5.4. Canal de denúncias com proteção ao denunciante.
- 4.3.5.5. Controles internos.
- 4.3.5.6. Ações disciplinares.
- 4.3.5.7. Due diligence para terceiros.

4.3.6. Empresas com programas de integridade eficazes tendem a ser mais organizadas, transparentes e menos suscetíveis a práticas oportunistas ou anticompetitivas. Isso é crucial porque:

- 4.3.6.1. A GCC atuará com dados de milhões de brasileiros, inclusive dados sensíveis.
- 4.3.6.2. Estará envolvida em operações com alto impacto financeiro, como concessão de crédito e seguros.
- 4.3.6.3. Representará um elo institucional entre Estado e mercado, demandando altíssimo grau de confiança.

4.3.7. Portanto, a promoção de programas de integridade reforça a confiança pública, protege o interesse coletivo e reduz riscos de responsabilização da SENATRAN por falhas de terceiros.

4.3.8. Ademais, a formulação de programa de integridade exige baixo nível de investimento financeiro, dependendo muito mais da vontade e patrocínio da alta gestão do que da alocação de recursos.

4.3.9. Outra maneira de demonstrar o comprometimento com a integridade se refere às certificações ISO/IEC que abrangem o tema, e que podem ser consideradas também como comprovação do atendimento a este aspecto, de forma opcional, tais como a ISO/IEC 37001:2025 – Sistemas de gestão antissuborno, e ISO 37301:2021 – Sistemas de gestão da conformidade.

4.3.10. Como o modelo de credenciamento proposto não possui limite de empresas participantes, a SENATRAN não terá controle direto e constante sobre as condutas de todos os credenciados.

4.3.11. O programa de integridade funciona, nesse contexto, como uma medida de autorregulação supervisionada, importante para garantir o comportamento ético e responsável das empresas, inclusive em suas relações com clientes e com outros credenciados.

4.3.12. Há outras práticas relacionadas à sustentabilidade que podem ser estimuladas neste certame, em alinhamento ao guia exposto inicialmente.

4.3.13. É recomendável que sejam incluídas cláusulas que reforcem o compromisso das empresas em adotarem práticas adequadas de descarte e reciclagem de equipamentos eletrônicos obsoletos, em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. A gestão responsável de resíduos eletrônicos evita a poluição ambiental e promove a economia circular.

4.3.14. As interessadas no certame também devem ser estimuladas a promoverem políticas de inclusão social, como aquelas que empregam pessoas com deficiência ou oriundas de programas de reintegração social. A promoção da inclusão social nas contratações públicas fortalece o papel do Estado na redução das desigualdades sociais.

4.3.15. Por fim, entende-se como pertinente a inclusão de cláusulas que estimulem as empresas a promoverem programas de capacitação e conscientização ambiental para seus colaboradores, pois a educação ambiental no ambiente de trabalho promove a adoção de práticas sustentáveis no dia a dia das operações.

4.3.16. Com isso, o certame deve contar com as seguintes práticas de sustentabilidade, devendo a interessada ser estimulada a:

4.3.16.1. Apresentar Programa de Integridade ou certificações relacionadas ao tema, tais como a ISO/IEC 37001:2025 – Sistemas de gestão antissuborno, e ISO 37301:2021 – Sistemas de gestão da conformidade;

4.3.16.2. Possuir e manter vigente um plano de gestão de resíduos de equipamentos de TIC, contendo política de descarte responsável, reaproveitamento, reciclagem ou logística reversa, em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Lei nº 12.305, de 2010;

4.3.16.3. Realizar ações periódicas de capacitação ou conscientização ambiental junto aos seus colaboradores, especialmente os envolvidos em operações relacionadas ao contrato; e

4.3.16.4. Promover a implementação de programas de inclusão social em seus quadros.

4.3.17. No contexto do processo de credenciamento, as ações de sustentabilidade anteriormente mencionadas podem ser incentivadas por meio da divulgação, pela SENATRAN, de sua adoção pelos credenciados, desde que devidamente comprovada.

4.3.21. Essa divulgação pode influenciar positivamente a decisão dos usuários e dos titulares de dados, tornando tais práticas critérios relevantes na escolha da GCC.

4.3.22. Assim, a não adoção dessas medidas pelos interessados não impede o credenciamento, mas pode sugerir a ausência de comprometimento com práticas sustentáveis. Essa postura pode resultar em desvantagens competitivas, como a perda de oportunidades de contratação com usuários que atribuem valor estratégico à sustentabilidade em suas culturas organizacionais — e que serão os responsáveis pela remuneração do serviço.

5. Levantamento de Mercado

5.1. O levantamento de mercado realizado como parte integrante do planejamento da contratação das GCC, com vistas a identificar soluções similares já disponíveis, buscou aferir a maturidade do setor privado e da Administração Pública quanto à prestação de serviços relacionados ao gerenciamento de consentimento e ciência no uso de dados pessoais, bem como coletar subsídios para aferição de preços e análise de metodologias aplicáveis à solução pretendida.

5.2. Durante o levantamento, verificou-se a inexistência de soluções análogas ao modelo proposto de GCC no âmbito da Administração Pública.

5.3. A única experiência parcialmente relacionada foi a implementação de solução de coleta de anuência para contratação de empréstimos consignados de servidores públicos, conforme link <https://www.gov.br/servidor/pt-br/aceso-a-informacao/faq/sou-gov.br/consignacoes/3-como-dar-anuencia-para-o-meu-contrato-de-emprestimo-consignado>, cujo escopo é bastante limitado e restrito a um tipo específico de tratamento de dados.

5.4. Tal cenário evidencia a atual defasagem da Administração Pública quanto à implementação de mecanismos de gestão ativa e informada da participação do titular nos processos de tratamento de seus dados pessoais.

5.5. Essa lacuna foi evidenciada, inclusive, por recentes reportagens veiculadas pela imprensa nacional, que geraram ampla repercussão, e que noticiaram casos de descontos indevidos em contracheques de aposentados por ausência de seu consentimento prévio — o que reforça a necessidade e a urgência de soluções mais robustas no campo da proteção de dados pessoais no setor público.

5.6. Os danos materiais e de imagem institucional neste caso demonstram, de maneira inequívoca, os riscos a que estão submetidos os titulares de dados e a Administração Pública, quando princípios basilares da proteção e governança de dados não são devidamente observados.

5.7. A ausência de soluções similares à almejada neste certame foi confirmada em reuniões técnicas realizadas entre a SENATRAN e a ANPD, bem como com a SGD, responsável pelo projeto “Governo como Plataforma - GaaP”, que também é integrado pela SENATRAN, e cujo objetivo é justamente fomentar a criação de soluções digitais centradas no cidadão, inclusive no que se refere ao tratamento de dados pessoais.

5.8. Em ambas as interlocuções, foi reconhecida a inexistência de soluções estruturadas e abrangentes de gestão de consentimento e ciência para o titular no escopo da LGPD, tal como concebido no presente projeto.

5.9. No setor privado, observou-se grande oferta de soluções de gestão de consentimento de cookies e de tratamento de dados pessoais voltadas para os controladores, especialmente no contexto do marketing digital.

5.10. Entretanto, tais soluções não atendem às premissas e às especificidades exigidas pela modelagem da SENATRAN, uma vez que:

5.10.1. Operam majoritariamente no front-end da navegação digital, e não em ambientes sistêmicos e de APIs.

5.10.2. Não oferecem estrutura de ciência ao titular de dados de forma ativa e vinculada a cada tratamento.

5.10.3. Estão estruturadas com base em políticas de privacidade genéricas e termos de uso extensos, muitas vezes de difícil compreensão, com obtenção de um aceite genérico e presumido do titular — prática que não encontra respaldo na LGPD, que exige manifestação livre, informada e inequívoca.

5.11. A falta de clareza e objetividade nas políticas de privacidade e termos de uso, inclusive, é prática usual do mercado atual, facilmente comprovada por quaisquer cidadãos que utilizam soluções digitais. Tais instrumentos costumam ser de difícil localização dentro dos ambientes digitais dos controladores, e lembram verdadeiros contratos, com cláusulas extensas e genéricas, muito distantes do espírito da LGPD.

5.12. Essas práticas potencializam a cultura de assimetria de informação com o titular e de relaxamento dos mecanismos de proteção e privacidade, induzindo-o a aceitar todo o extenso conteúdo, a fim de continuar rapidamente sua jornada digital, ignorando possíveis riscos relacionados à sua privacidade.

5.13. Ainda, foram realizadas consultas com a consultoria Gartner, que mantém contrato com o Ministério dos Transportes, que não identificou soluções com o mesmo escopo funcional e jurídico da proposta de GCC da SENATRAN.

5.14. Isso demonstra que o objeto do certame se trata, de fato, de prestação de serviço especial, nos termos do art. 6º, XIV, da Lei nº 14.133, de 2021.

5.15. O serviço não abrange uma solução única, mas um conjunto de atividades e soluções que atuam de forma integrada e coordenada para oferecer um serviço, até então, não oferecido usualmente no mercado e no setor público.

5.16. O serviço envolve desenvolvimento de interfaces gráficas, indicadores e relatórios, a integração com diferentes estruturas de bancos de dados, a execução de protocolos de segurança e auditoria, o relacionamento comercial e de negócio com usuários, anuentes e titulares de dados, o assessoramento técnico ao controlador e o monitoramento de transações sistêmicas, dentre outras atividades.

5.17. Trata-se de serviço altamente heterogêneo e complexo, lidando com alto volume de transações, múltiplos atores e latentes riscos de segurança e privacidade, em plena antítese com o conceito de serviço comum, trazido pelo art. 6º, XIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

5.18. Segundo a norma, os serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

5.19. Temos não apenas a inexistência de padrões de desempenho e qualidade desse tipo de serviço, como não foram encontrados quaisquer paralelos imediatos no mercado, inexistindo, portanto, especificações usuais.

5.20. Em verdade, o próprio modelo de governança de dados trazido pela Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, é completamente novo, trazendo arranjos de tratamentos de dados sem paralelos na administração pública, tais como os casos de uso.

5.21. A criação de operadores especializados nas práticas de proteção e privacidade no tratamento de dados também não encontra similaridade nos compartilhamentos de dados executados atualmente.

5.22. O tom de inovação do modelo fica evidente em todas as audiências realizadas pela SENATRAN com atores dos setores público e privado, que ainda buscam melhor entendimento da operacionalização dos acessos no novo arranjo.

5.23. Por outro lado, identificou-se que há consolidação de mercado em soluções voltadas ao acesso e bilhetagem de dados. Empresas como a SPC Brasil, Serasa Experian, Equifax Boa Vista e Deps, além de diversas startups e outros bureaus de crédito, oferecem APIs e plataformas de consulta de dados por bilhetagem, o que demonstra amadurecimento tecnológico para operações em larga escala e com altos volumes transacionais.

5.24. Ainda que essas soluções não contemplem o gerenciamento de consentimento e ciência exigido pela LGPD, elas constituem referencial relevante para fins de estruturação do modelo de remuneração a ser adotado no credenciamento das GCC, notadamente por também adotarem sistemas de bilhetagem por evento, como proposto neste certame.

5.25. Isso mostra que há, atualmente, um forte, ativo e crescente mercado voltado ao consumo de dados, com sofisticadas estruturas de comercialização e bilhetagem, especialmente no setor privado.

5.26. Como já dito, há mais de 700 processos de solicitação de acesso a dados junto à SENATRAN ainda não concluídos, o que demonstra o apetite crescente do mercado por dados.

5.27. Em contrapartida, não se observa a mesma maturidade, nem desenvolvimento equivalente, em relação às soluções voltadas à proteção de dados e à garantia dos direitos dos titulares, sobretudo no que tange à gestão de consentimento e à ciência sobre os tratamentos realizados.

5.28. Esse descompasso revela uma assimetria estrutural no mercado de dados, em que o uso e o aproveitamento econômico da informação estão em muito mais evidência do que os mecanismos de transparência, controle e responsabilização exigidos pela LGPD.

- 5.29. Apesar de a LGPD já estar em vigor há vários anos, o mercado não promoveu, por si, a necessária autorregulação para reequilibrar essa equação, permanecendo ausente ou tímida a oferta de soluções tecnológicas voltadas aos direitos do titular.
- 5.30. Isso comprova, portanto, o acerto e a oportunidade da iniciativa da SENATRAN em disciplinar a matéria e induzir, por meio do poder regulatório e do credenciamento, a consolidação de um novo segmento de atuação voltado à conformidade à LGPD, atuando nas falhas de mercado e reduzindo externalidades negativas no consumo de dados.
- 5.31. A atuação estatal torna-se, nesse contexto, imprescindível para alterar a cultura vigente no ecossistema de dados, fomentar a inovação em proteção e privacidade e garantir a efetiva tutela dos direitos fundamentais dos cidadãos, como determina o artigo 1º da própria LGPD.
- 5.32. Ao promover a criação de um modelo estruturado de Gerenciadoras de Consentimento e Ciência, com requisitos técnicos, éticos e funcionais rigorosos, a SENATRAN cumpre não apenas seu papel institucional na proteção dos dados por ela custodiados, mas também atua como indutora de boas práticas regulatórias e tecnológicas no setor público e privado, posicionando-se na vanguarda da governança de dados pessoais no Brasil.
- 5.33. Ressalta-se, mais uma vez, que, como forma de garantir a imparcialidade, a isonomia e a integridade do modelo, a Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, estabeleceu vedação expressa ao credenciamento como GCC de empresas que consomem dados da SENATRAN, direta ou indiretamente.
- 5.34. Essa medida visa evitar conflitos de interesse, tendo em vista que não seria razoável que uma mesma empresa exercesse, ao mesmo tempo, os papéis de supervisora e usuária do serviço, o que poderia comprometer a lisura, a confiabilidade e a neutralidade do processo de gerenciamento de consentimento e ciência.
- 5.35. Tal vedação também se justifica pela necessidade de resguardar o sigilo empresarial dos acessos realizados por empresas concorrentes. Permitir que uma mesma organização detenha acesso privilegiado aos dados de consumo de seus competidores traria riscos concorrenciais e possíveis violações à confidencialidade das estratégias comerciais envolvidas no acesso aos dados custodiados pela SENATRAN.
- 5.36. Portanto, o levantamento de mercado revelou que a solução pretendida pela SENATRAN é inédita tanto no âmbito da Administração Pública, quanto no mercado privado, o que reforça sua natureza inovadora, voltada à plena efetivação dos direitos dos titulares de dados pessoais previstos na LGPD.
- 5.37. A inexistência de paralelos diretos, no entanto, não compromete a viabilidade do credenciamento. Pelo contrário, justifica a utilização deste instrumento, que propicia a entrada gradual e concorrencial de atores qualificados, bem como a assimilação crescente do mercado em relação ao novo modelo.
- 5.38. Além disso, o uso de referenciais do mercado de bilhetagem por acesso a dados oferece base concreta para composição de estimativas e definição de parâmetros de custo, permitindo à SENATRAN avançar com segurança técnica e jurídica na especificação das condições padronizadas de contratação pelos usuários, o que inclui o preço dos serviços, conforme disposto no art. 79, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021.

6. Descrição da solução como um todo

6.1. Quanto à solução, é importante especificar os entregáveis finalísticos, que, obviamente, necessitarão de outras medidas e entregáveis intermediários, como APIs e infraestrutura de cloud, conforme detalhado em tópico específico deste ETP, referente aos requisitos de habilitação dos credenciados.

6.2. As funcionalidades essenciais para os titulares são:

6.2.1. Disponibilização do serviço em plataforma web responsiva ou mobile: A pluralidade de perfis entre os titulares de dados exige acessibilidade ampla e multicanal. A disponibilização da solução em ambiente web responsivo ou em aplicativo mobile, visa garantir acesso universal e a aderência às diversas realidades de conectividade e uso de tecnologia da população brasileira, em consonância com o princípio do livre acesso (art. 6º, IV da LGPD). Essa abordagem também é coerente com os padrões contemporâneos de serviços digitais, maximizando a adesão e o uso efetivo da solução.

6.2.2. Mecanismo seguro de autenticação do titular: A autenticação robusta do usuário é condição essencial para garantir que o acesso aos dados seja franqueado exclusivamente ao titular, preservando sua privacidade e protegendo-o contra fraudes. Este requisito atende diretamente ao princípio da segurança (art. 6º, VII da LGPD) e à obrigação do controlador de adotar medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais (art. 46). A identidade digital precisa ser validada por meio de sistemas que assegurem a autenticidade e a integridade do vínculo entre o acesso e o indivíduo. Trata-se de cláusula imprescindível para garantir a integridade e segurança dos acessos, que se não observado compromete toda a concepção do projeto e a conformidade do modelo.

6.2.3. Visualização dos tratamentos realizados, segmentados por consentimento e ciência, incluindo data, hora e identificação dos agentes envolvidos: O princípio da transparência (art. 6º, VI da LGPD) exige que o titular tenha conhecimento de forma clara e acessível sobre os tratamentos realizados com seus dados. O detalhamento dos acessos por caso de uso, com data, hora, dados acessados, usuários e finalidades, proporciona o pleno exercício do direito de acesso previsto no art. 18, II da LGPD e concretiza a governança orientada ao titular. A Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, avança ao estruturar o tratamento por “casos de uso”, o que facilita a compreensão do titular sobre quem está tratando seus dados, e com qual finalidade e base legal.

6.2.4. Ferramentas de filtro e pesquisa amigáveis: A grande quantidade de acessos e dados envolvidos pode dificultar a consulta e o entendimento do titular, se a solução não for organizada com foco em usabilidade (UI/UX). Filtros inteligentes, categorização e mecanismos de busca são instrumentos que reduzem a fricção, melhoram a experiência do usuário e garantem efetividade ao direito de acesso e controle de dados. Essa funcionalidade dialoga com o princípio do livre acesso (art. 6º, IV da LGPD) e com os requisitos de design centrado no usuário que devem orientar qualquer serviço digital.

6.2.5. Módulo de concessão e revogação de consentimento, com apresentação das informações do art. 44 da Portaria SENATRAN nº 139/2025: Nos tratamentos que se baseiam na hipótese legal do consentimento (inciso I dos artigos 7º e 11 da LGPD), é obrigatória sua obtenção de forma livre, informada e inequívoca. O consentimento só será válido se o titular tiver acesso a informações claras, como finalidade, dados envolvidos, duração do tratamento e seus direitos, conforme a LGPD e a Portaria SENATRAN nº 139/2025 (art. 44). Além disso, o direito à revogação do consentimento a qualquer momento (art. 8º, §5º e art. 18, IX da LGPD) deve ser plenamente garantido, o que justifica a presença de uma interface intuitiva para gerenciamento dinâmico dos consentimentos fornecidos.

6.2.6. Apresentação de identidade e contato do encarregado de dados pessoais, política de privacidade e termos de uso: O art. 41 da LGPD determina que o controlador deve indicar encarregado pelo tratamento de dados pessoais, sendo essa uma das principais formas de comunicação com o titular e com a ANPD. Também é dever do controlador manter política de privacidade clara e atualizada (art. 9º, §1º), com linguagem acessível e condizente com o grau de compreensão dos usuários, facilitando o exercício de seus direitos e a compreensão sobre os fluxos de dados. Aqui, há outra importante inovação, capaz de facilitar sobremaneira o exercício dos direitos dos titulares. A Portaria SENATRAN nº 139/2025 dispõe que as informações acima, que serão disponibilizadas aos titulares, não se referem apenas ao controlador, no caso a SENATRAN, mas também aos demais envolvidos no tratamento de dados, notadamente as empresas que acessam seus dados, os chamados usuários. Atualmente, as informações acerca dos encarregados de tratamento de dados, das políticas de privacidade e dos termos de uso das diferentes empresas estão completamente fragmentadas entre elas, tornando virtualmente impossível para o titular buscá-las junto a todos os envolvidos nos tratamentos de seus dados. A Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, dispõe que essas informações estarão todas consolidadas em um único lugar: a plataforma da SENATRAN, oferecida pelas GCC. Dessa forma, o titular terá condições de: acompanhar os tratamentos que estão sendo realizados, os termos de uso associados, as políticas de privacidade das empresas envolvidas neste tratamento e os dados de contato do encarregado dessas empresas, facilitando o exercício de direitos e a autodeterminação informativa.

6.2.7. Acessibilidade a pessoas com deficiência: A medida está alinhada ao princípio do livre acesso (art. 6º, IV da LGPD) e com a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência. Ambas exigem que as soluções digitais sejam acessíveis e inclusivas. O Estatuto da Pessoa com Deficiência deixa isso ainda mais explícito em seu art. 78, inciso II, que dispõe que será estimulada a adoção de soluções e a difusão de normas que visem a ampliar a acessibilidade da pessoa com deficiência à computação e aos sítios da internet, em especial aos serviços de governo eletrônico. Isso implica conformidade com padrões de acessibilidade digital, como o WCAG (Web Content Accessibility Guidelines), que devem ser obrigatórios no desenvolvimento da solução.

6.2.8. Área dedicada à comunicação de incidentes de segurança: O art. 48 da LGPD determina que o controlador deve comunicar os titulares e a ANPD sobre incidentes de segurança que possam acarretar riscos ou danos relevantes. Uma área específica na plataforma facilita essa comunicação, amplia a transparência e fortalece a confiança do titular na capacidade institucional da SENATRAN de proteger seus dados. Além disso, essa funcionalidade é parte central da accountability pública e da confiança digital.

6.2.9. Registro de denúncias ou queixas sobre tratamento de dados, com monitoramento dos registros: A LGPD assegura ao titular o direito de peticionar contra o controlador perante a ANPD (art. 18, §1º). A criação de canal direto com a SENATRAN para denúncias ou reclamações sobre o uso dos dados representa uma camada adicional de proteção aos direitos do cidadão, e permite à SENATRAN agir de forma proativa e mais célere na correção de falhas ou violações. O acompanhamento dessas manifestações dá transparência, previsibilidade e fortalece a governança interna.

6.3. Como funcionalidades fundamentais para apoio aos processos de governança, supervisão e auditoria, temos:

6.3.1. Apoio à análise preliminar de autorização de acesso por usuários. Antes da emissão do Termo de Autorização, a GCC deverá realizar ações estruturantes de apoio à análise de novos requerimentos de acesso, consistindo em:

6.3.1.1. Auxílio na análise das soluções de consentimento ofertadas pelos usuários que optarem por soluções próprias;

6.3.1.2. Disponibilização de solução própria de consentimento, integrada aos usuários, para aqueles que não desejarem desenvolver suas próprias interfaces. A GCC deve ter sua própria solução de coleta de consentimento padrão, que cujo uso está incluído nos custos dos serviços a serem oferecidos. Porém, solicitações de usuários para personalizações específicas das soluções de consentimento das GCC, e integração plena ao seu ambiente digital, de modo a inserir a solução em suas próprias jornadas digitais, como em soluções do tipo whitelabel, serão considerados serviços adicionais, não contemplados pelo escopo deste credenciamento;

6.3.1.3. Execução e formalização de contrato de prestação de serviços entre a GCC e o usuário, nos termos regulamentares; e

6.3.1.4. Integração com a plataforma Credencia, da SENATRAN, para envio automatizado de todos os documentos comprobatórios e contratuais, inclusive o contrato digital assinado com os usuários. Essa funcionalidade visa conferir celeridade, conformidade e rastreabilidade ao processo de autorização de acesso, assegurando governança desde a fase inicial de ingresso de novos agentes no ecossistema da SENATRAN.

6.3.2. Pré-tratamento dos dados com validações de segurança e conformidade: A GCC será responsável por realizar o pré-processamento de todas as requisições de acesso a dados regulados, mediante a geração de hash único para cada transação. A geração do hash deverá observar critérios de auditoria e conformidade, incluindo, mas não se limitando a:

6.3.2.1. Detecção de padrões anômalos, como múltiplas requisições em curto período para um mesmo CPF;

6.3.2.2. Verificação de consistência estrutural dos dados recebidos (ex: campos obrigatórios e sintaxe dos arquivos JSON);

6.3.2.3. Verificação de existência dos dados identificadores (ex: CPF válido, identificação dos casos de uso); e

6.3.2.4. Análise da validade e conformidade do consentimento fornecido, quando exigido, observando sua vigência, escopo, finalidade e base legal. Essa funcionalidade será central para a integridade do modelo e para prevenção de fraudes, acessos indevidos e violações à LGPD.

6.3.3. Tratativas com usuários em solicitações sem sucesso: Nos casos em que a transação de acesso a dados não for bem-sucedida (ex: hash inválido, expirado ou consentimento revogado), a GCC deverá ser capaz de receber, por API, o retorno do erro proveniente do SERPRO, e de imediato estabelecer comunicação com o usuário responsável pela solicitação. Caberá à GCC esclarecer o motivo da falha, orientar as correções necessárias e registrar todo o ciclo da ocorrência, garantindo rastreabilidade e agilidade na resolução de inconsistências operacionais.

6.3.4. Garantia de base atualizada e sincronizada entre GCCs: A GCC deverá manter sua base de dados sempre atualizada e sincronizada, garantindo a integridade e consistência das informações. Quando necessário, deverá consultar outra GCC, por meio do SERPRO, utilizando APIs previamente estabelecidas, para assegurar que os dados exibidos ao titular ou utilizados no tratamento estejam atualizados. Essa funcionalidade busca evitar fragmentações ou lacunas no acompanhamento do ciclo de vida do dado.

6.3.5. Tutoriais sobre os tratamentos de dados e uso do login GOV.BR: Os serviços das GCC deverão contemplar a disponibilização de tutoriais e conteúdos explicativos voltados aos titulares de dados, com linguagem acessível e recursos visuais, descrevendo de forma clara:

6.3.5.1. Os fluxos de tratamento de dados realizados;

6.3.5.2. As hipóteses legais utilizadas (consentimento ou ciência);

6.3.5.3. Os direitos dos titulares e as formas de exercício desses direitos; e

6.3.5.4. O funcionamento do login por meio do GOV.BR, instruindo os titulares, com base em orientações oficiais dos órgãos competentes, como utilizar a autenticação, de modo a contribuir com a inserção dos titulares nos ambientes digitais do Governo Federal.

6.3.6. Cadastro e monitoramento do uso das soluções pelos titulares: A GCC deverá manter serviço de fornecimento e monitoramento de credenciais de acesso aos titulares, com controles robustos de autenticação e mecanismos de detecção de comportamentos suspeitos, tais como acessos atípicos, tentativas de invasão ou compartilhamento indevido de credenciais. Essa funcionalidade será essencial para proteger a integridade das contas dos titulares e assegurar a confiabilidade do ecossistema.

6.3.7. Tratamento completo de incidentes relatados por titulares: Quando um titular relatar um incidente relacionado ao uso indevido de seus dados, a GCC deverá realizar triagem técnica preliminar, com base na análise dos logs e trilhas de auditoria. O processo deverá possuir número de protocolo único, com acompanhamento do status pela plataforma. Se não for possível concluir pela inexistência do incidente, a GCC deverá, via API, acionar o usuário responsável pelo acesso, informando o ocorrido e possibilitando a apresentação de esclarecimentos e a anexação de arquivos (pdf, imagens, áudios, vídeos, dentre outros formatos). Após recebimento da resposta e nova análise, a GCC poderá:

6.3.7.1. Concluir pela não confirmação da ocorrência do incidente, e comunicar formalmente o titular e a SENATRAN; ou

6.3.7.2. Encaminhar o caso à SENATRAN via relatório eletrônico, com toda a documentação, por meio de integração com o SEI, para que as medidas pertinentes sejam tomadas pelo controlador.

6.3.7.3. Este tratamento visa auxiliar a SENATRAN em suas atividades de supervisão dos tratamentos de dados realizados.

6.3.8. Monitoramento contínuo e analítico de todos os tratamentos realizados. A GCC deverá monitorar, de forma permanente, os tratamentos de dados em todo o seu ciclo de vida, identificando padrões irregulares ou indícios de uso indevido, inclusive por meio de análises em fontes abertas. Sempre que detectadas situações atípicas, a GCC deverá reportar os fatos à SENATRAN com dados contextualizados e evidências que permitam ações corretivas tempestivas.

6.3.9. Geração periódica de logs, trilhas de auditoria e relatórios gerenciais: A GCC deverá encaminhar à SENATRAN, em periodicidade predefinida, todos os logs técnicos, trilhas de auditoria e relatórios gerenciais relacionados:

6.3.9.1. Aos tratamentos de dados realizados;

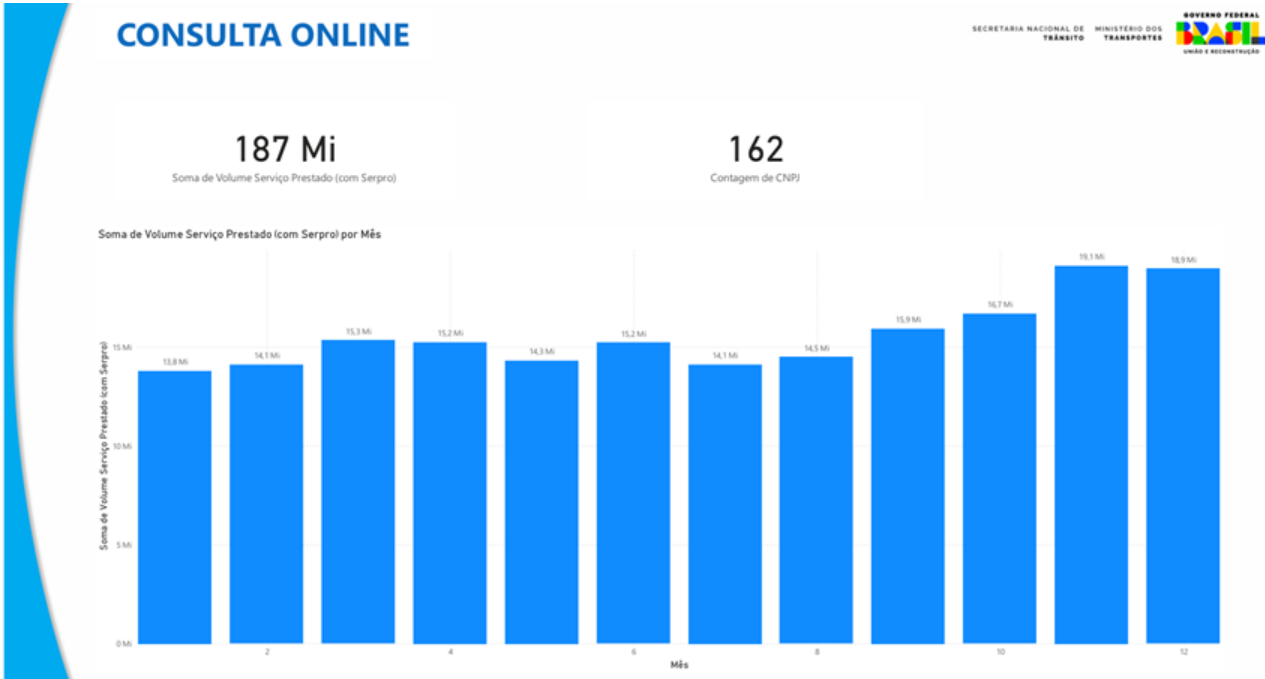
6.3.9.2. Ao uso das plataformas pelos titulares;

6.3.9.3. Ao atendimento de incidentes ou denúncias; e

- 6.3.9.4. À evolução das integrações, entre outros temas relevantes.
- 6.3.9.5. Esses documentos serão essenciais para a governança e supervisão do modelo, permitindo auditorias internas e externas, inclusive por órgãos de controle.

7. Estimativa das Quantidades a serem Contratadas

- 7.1. O presente processo de credenciamento tem por objetivo habilitar empresas para atuarem como GCC no âmbito da SENATRAN, responsáveis por operacionalizar o gerenciamento do consentimento e da ciência do titular de dados pessoais a cada tratamento realizado a partir do acesso aos dados sob a custódia desta Secretaria.
- 7.2. Como explanado anteriormente, tal obrigação decorre dos princípios da LGPD, sobretudo aqueles relacionados à transparência, autodeterminação informativa e responsabilização dos agentes de tratamento.
- 7.3. Salienta-se que no processo de credenciamento não há que se falar em quantidades que serão contratadas pela Administração, mas sim no volume de serviços que serão prestados aos usuários contratantes. Considerando que cada acesso aos dados de titulares, realizado por meio dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAN, configura tratamento de dados, impõe-se que cada evento dessa natureza seja devidamente gerenciado no que diz respeito à ciência e manifestação do titular – nos casos de consentimento prévio.
- 7.4. A apuração da estimativa de volume de atividades a serem gerenciadas pelas GCC foi fundamentada em dados concretos de histórico de consumo do serviço intitulado “Consulta Online” — denominação empregada para os acessos realizados por meio de API aos dados custodiados pela SENATRAN.
- 7.5. Referido serviço, atualmente operacionalizado pelo SERPRO, adota modelo de bilhetagem por evento de consulta, constituindo, portanto, métrica fidedigna para estimativa da demanda das futuras GCC, dado que cada bilhete corresponde a um tratamento de dados que, doravante, deverá ser acompanhado de sua respectiva gestão de consentimento e ciência.
- 7.6. Em 2024, foram contabilizadas mais de 187 milhões de consultas online, apenas por parte de pessoas jurídicas de direito privado, somando-se 162 empresas.
- 7.7. Além disso, há atualmente mais de 700 processos administrativos em andamento na SENATRAN, relativos a solicitações de acesso a dados por agentes privados, cuja autorização está condicionada à entrada em operação do novo modelo de gestão de consentimento.
- 7.8. A imagem a seguir mostra a série histórica mensal de consumo ao longo do ano de 2024, evidenciando um aumento crescente do número de consultas.



mensal de consumo de dados por meio do serviço de Consulta Online no ano de 2024.

Figura 2. Histórico

- 7.9. Diante desse cenário, e considerando o histórico recente, bem como a perspectiva concreta de crescimento da demanda, estima-se um volume anual inicial de aproximadamente 200 milhões de eventos de tratamento de dados a serem gerenciados pelas GCC, montante que pode se expandir progressivamente com a consolidação do modelo.

7.10. Tendo em vista a elevada volumetria e a imprevisibilidade exata do crescimento da demanda, adotar modelo baseado em consumo, pay-per-use, mostra-se não apenas adequado, mas prática consolidada em contratações similares no setor privado, especialmente quando envolvem infraestrutura em nuvem, escalabilidade horizontal e cobrança por bilhetagem.

7.11. Tal abordagem favorece:

7.11.1. A adaptação da solução à realidade de consumo variável;

7.11.2. A modicidade e previsibilidade dos custos;

7.11.3. O alinhamento com o modelo já empregado na atual prestação de serviços de dados pela Administração Pública, inclusive pela própria SENATRAN com o SERPRO, e com outros prestadores de serviço público na área de dados e TI, como a DATAPREV, que utiliza modelo similar; e

7.11.4. A transparência na apuração e aferição do uso efetivo da solução, com reflexos positivos sobre o controle interno e externo.

7.12. Portanto, a estimativa de 200 milhões de eventos anuais, em curto prazo, constitui base técnica razoável e bem fundamentada para balizar a estrutura do credenciamento das Gerenciadoras de Consentimento e Ciência.

7.13. A adoção de modelo de cobrança por consumo garante adequação à variação da demanda e à estrutura tecnológica envolvida, sendo compatível com as melhores práticas do mercado e do setor público, orientadas por escalabilidade, economicidade e proporcionalidade, e ainda permite o acompanhamento permanente e mensurável da demanda, conferindo transparência e controle ao processo.

7.14. Com isso, atendem-se os princípios gerais que regem as contratações públicas e as diretrizes do planejamento da contratação, mitigando riscos de subdimensionamento ou superestimativa artificial da demanda.

8. Estimativa do Valor da Contratação

Valor (R\$): 160.000.000,00

8.1. Mais uma vez, cabe enfatizar que as atividades que serão desempenhadas pelos credenciados versam sobre um serviço inovador, disruptivo e inédito no setor público federal brasileiro, voltado a assegurar conformidade com a LGPD, por meio da criação de uma camada de controle que permita ao titular gerenciar seu consentimento e sua ciência sobre acessos aos seus dados.

8.2. Por ser um serviço novo, não existe histórico de contratações públicas com escopo semelhante, e não há parâmetros diretos disponíveis nos sistemas tradicionais de pesquisa de preços.

8.3. Destacam-se a natureza jurídica do instrumento e o impacto na forma de estimação de preço, já que se trata de credenciamento, nos termos previstos no art. 79, da Lei nº 14.133, de 2021, não se qualificando, portanto, como licitação tradicional. No credenciamento com seleção a critério de terceiros, é a administração, e não os participantes do certame, quem define os preços.

8.4. Neste modelo, a Administração não realiza seleção de proposta mais vantajosa, nem seleciona um único vencedor. Em vez disso, estabelece condições e requisitos para que interessados possam, a qualquer tempo durante a vigência do edital, se habilitar para prestar o serviço, todos quantos atenderem às premissas definidas.

8.5. Ademais, a Administração não é pagadora do serviço. Os valores decorrentes da prestação dos serviços das GCC serão pagos diretamente pelos usuários – empresas que acessam os dados regulados – sem transferências de recursos da SENATRAN para os credenciados.

8.6. A atuação da SENATRAN restringe-se à definição das regras de acesso, à fixação do valor de remuneração por evento e à fiscalização da atuação das empresas credenciadas.

8.7. Tendo em vista a peculiaridade do modelo de credenciamento, há premissas fundamentais no estabelecimento do preço dos serviços:

8.7.1. O valor deve ser suficiente para permitir que o setor privado – interessados em se credenciar – tenha interesse em prover a solução com qualidade, segurança e conformidade legal;

8.7.2. O valor não deve onerar excessivamente o mercado de usuários, sob pena de inviabilizar o acesso aos dados por parte das empresas;

8.7.3. O valor deve guardar proporcionalidade com os serviços hoje ofertados pela SENATRAN, por meio do SERPRO, em especial no serviço Consulta Online, pois se trata do serviço com maior nível de similaridade disponível no momento no âmbito das contratações ou parcerias de governo, e amplamente utilizado pelo mercado atual;

8.7.4. A estimativa deve considerar o custo médio de provimento do serviço com base em padrões da Administração Pública para soluções Daas ou SaaS, que oferece métricas comparativas com a dinâmica dos serviços que serão prestados; e

8.7.5. Deve-se observar a disposição dos usuários em pagar por serviços similares disponíveis no mercado, ainda que não idênticos, para mensurar a atratividade do modelo proposto.

- 8.8. No âmbito da SENATRAN, o serviço "Consulta Online" operado pelo SERPRO possui valores unitários definidos pela Portaria SENATRAN nº 461, de 18 de junho de 2025, que variam entre R\$ 0,32, para a consulta básica na Faixa 6, e R\$ 2,49, para a consulta com imagem, na Faixa 1.
- 8.9. Dados de consumo indicam que, em 2024, 74% dos acessos foram realizados nas modalidades mais onerosas, referentes a consultas detalhadas e com imagem, que exigem infraestrutura sofisticada e tratam de dados pessoais e dados pessoais sensíveis, inclusive biométricos.
- 8.10. Isto indica que o mercado atual de usuários da SENATRAN está disposto a pagar valores entre R\$ 0,73 e R\$ 2,49 por evento de acesso a dados, em valores atuais, correspondentes aos limites mínimo e máximo para bilhetagem de cada consulta nas modalidades de consulta detalhada e com imagens.
- 8.11. É importante destacar que tais valores contemplam tão somente o acesso aos dados, sem a inclusão de quaisquer serviços de proteção e governança dos dados voltados para o titular, conforme definido na Portaria SENATRAN nº 139, de 2025.
- 8.12. Tomando como base estes valores extremos, dentro de faixa correspondente a 74% do consumo, a média aritmética simples entre ambos os valores resulta em um valor alvo inicial de R\$ 1,61.
- 8.13. Se considerarmos o volume anual de acessos em 2024 de cada modalidade de consulta, para cada faixa de consumo, podemos calcular a média ponderada pelo volume, que tende a se aproximar mais da realidade das transações efetivadas.
- 8.14. A tabela a seguir, apresenta os valores de volumes de acesso a dados realizados pelo serviço de Consulta Online, com os preços unitários atuais, separados por modalidade de consulta e faixa de consumo.

Tabela 1 Valores de consumo do serviço Consulta Online pelo setor privado ao longo de 2024.

Modalidade	Faixa	Volume	Preço Atual
Consulta Básica	FAIXA 1	2.399.388	R\$ 0,83
Consulta Básica	FAIXA 2	2.463.364	R\$ 0,73
Consulta Básica	FAIXA 3	1.389.630	R\$ 0,66
Consulta Básica	FAIXA 4	9.906.561	R\$ 0,57
Consulta Básica	FAIXA 5	3.275.128	R\$ 0,51
Consulta com Imagem	FAIXA 1	234.016	R\$ 2,49
Consulta com Imagem	FAIXA 2	213.204	R\$ 2,19
Consulta com Imagem	FAIXA 6	71.751.848	R\$ 0,92
Consulta com Indicadores	FAIXA 1	2.760.792	R\$ 1,00
Consulta com Indicadores	FAIXA 2	810.587	R\$ 0,91
Consulta com Indicadores	FAIXA 3	1.590.331	R\$ 0,83

Consulta com Indicadores	FAIXA 4	1.722.263	R\$ 0,73
Consulta com Indicadores	FAIXA 5	8.857.502	R\$ 0,62
Consulta com Indicadores	FAIXA 6	11.526.650	R\$ 0,52
Consulta Detalhada	FAIXA 1	1.959.585	R\$ 1,47
Consulta Detalhada	FAIXA 2	1.894.090	R\$ 1,31
Consulta Detalhada	FAIXA 3	1.004.103	R\$ 1,14
Consulta Detalhada	FAIXA 6	63.408.505	R\$ 0,73

8.15. A média ponderada dos valores, resultante do produto entre o volume e o respectivo preço corrigido, é de R\$ 0,80, sendo essa uma boa referência para o estabelecimento do preço que será pago pelos contratantes dos serviços dos credenciados, com valor 50% inferior à média aritmética dos preços limites nas modalidades de consulta mais acessadas.

8.16. O valor não se desvia do cobrado atualmente pelos serviços de acesso a dados, sendo inferior a dez dos dezoito preços praticados, conforme Tabela 1. Além disso, a natureza dos serviços prestados pelo SERPRO, embora apenas similares aos que serão praticados pela GCC, apontam para a possibilidade de exploração comercial da atividade, sendo provável o interesse de empresas na exploração dos serviços, o que é fundamental para o sucesso do credenciamento.

8.17. Para confirmar a plausibilidade do valor indicado, foram realizadas outras análises complementares.

8.18. Uma delas foi a simulação de custo com base na planilha de custos de serviços em nuvem constante da Portaria SGD/MGI nº 5.950, de 26 de outubro de 2023, que define a unidade de serviço de nuvem – USN como um dos referenciais para estimativas de contratação. A planilha preenchida encontra-se anexa ao Processo, conforme SEI nº 9988082. Apesar não se tratar de contratação de solução de nuvem, a mensuração dos custos associados a capacidades de nuvem instaladas, de responsabilidade única e exclusiva das GCC, podem ser um importante balizador de eventuais custos na execução dos serviços, já que se espera um grande volume de tratamentos de dados a serem auditados.

8.19. Na aba “InfoBasicas”, há campos específicos a serem preenchidos referentes às informações gerais e às informações técnicas. Em todos os casos, a planilha exige o preenchimento das quantidades esperadas para os próximos 24 meses, o que, de acordo com a estimativa de volume anual apresentada no item 5, resulta em 400 milhões de acessos em 2 anos.

8.20. Quanto ao banco de dados, a utilização de banco de dados relacional SQL Server é coerente com a necessidade de consistência transacional, versionamento e rastreabilidade de operações, especialmente para registro de consentimentos, autenticação de usuários e tokens e trilhas de auditoria, sendo prevista uma aplicação inicial, e até três para os próximos 24 meses.

8.21. A evolução do espaço storage SQL Server de 50 GB para 1 TB em 24 meses reflete o crescimento orgânico esperado com a ampliação da base de usuários e da densidade transacional. Esse volume está em linha com sistemas que operam sob SLA de resposta e garantem recuperação rápida (RPO /RTO baixo), o que requer uso de recursos em nuvem com backups automáticos, replicação geográfica e planos de continuidade.

8.22. Quanto à arquitetura, a utilização de containers e microserviços para quatro aplicações, com evolução prevista para oito, demonstra alinhamento com padrões modernos de arquitetura distribuída e sustentação do modelo SaaS/DaaS em ambiente, multitenant, com ganhos de resiliência, com isolamento de falhas entre serviços, elasticidade, com escala horizontal conforme carga, auditabilidade, com logs segregados, health checks e métricas por serviço.

8.23. Essa abordagem também facilita a aplicação de correções e atualizações contínuas (DevSecOps), sem comprometer a operação dos demais módulos, fundamental em uma plataforma que estará 24x7 em produção.

8.24. Quanto aos parâmetros para dimensionamento da infraestrutura, os parâmetros adotados – zonas DNS, clusters, regras, ACLs e IPs – revelam uma arquitetura compartimentalizada, segura e auditável, compatível com as exigências de conformidade com LGPD e com práticas de segurança como as descritas na ISO/IEC 27001:

- 8.24.1. Clusters: 3 inicialmente, evoluindo para 4, asseguram alta disponibilidade, distribuição de carga e isolamento por ambiente (produção, homologação, contingência).
- 8.24.2. Regras (QTD_REGRA) e ACLs (QTD_ACL): demonstram atenção à governança de acesso, controle de firewall e segmentação de rede, essenciais para garantir o princípio do mínimo privilégio.
- 8.24.3. Zona DNS dedicada: reforça a autonomia e o isolamento da solução no contexto de arquitetura híbrida.
- 8.25. Quanto à estratégia organizacional para utilização de nuvem, a abordagem híbrida favorece:
- 8.25.1. A conformidade com diretrizes de dados públicos e pessoais sensíveis.
- 8.25.2. Possível retenção de dados ou serviços críticos sob controle direto da SENATRAN ou em nuvens públicas autorizadas.
- 8.25.3. Flexibilidade na evolução para um modelo predominantemente em nuvem pública ou privada conforme diretrizes estratégicas e regulatórias futuras.
- 8.26. Quanto às estimas de USN por carga de trabalho, os enfoques, as métricas e medianas de referência, as quantidades de consumo e estimadas de USN para 24 meses e as justificativas se encontram dispostas na aba “Estimativas_SAAS” da Planilha SEI nº 9988082.
- 8.27. Na aba “RESULTADO” é calculada automaticamente a quantidade estimada de 2.361.886 Unidades de Serviços de Nuvem – USN. Considerando o número estimado de 400 milhões de consultas em 24 meses, e o valor alvo de R\$ 0,80 por consulta, temos que o valor unitário da USN seria de cerca de R\$ 136,00.
- 8.28. Em 3 de julho de 2025, foram realizadas consultas ao Painel de Preços, do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, envolvendo o objeto do credenciamento, Auditoria em Área de Processamento de Dados, código CATSER 736, mas também contratação de Dados como Serviço e de Software como Serviço, que utilizam as planilhas trabalhadas nos itens anteriores.
- 8.29. Foi encontrada apenas uma contratação com código CATSER 30178, Daas – Dados como serviço, conforme documento SEI Nº 9988157, e apenas com unidade de fornecimento como UND SERVIÇO TÉCNICO, uma clara evidência da inovação de serviços relacionados a dados no âmbito da administração pública.
- 8.30. Já no serviço código CATSER 26077, Saas – Software como serviço, foram encontrados 444 processos de compra no período, sendo que apenas 47 utilizaram a unidade de serviço em nuvem como unidade de fornecimento, conforme documento SEI Nº 9988157.
- 8.31. Os 47 processos de contratação abrangem 148 itens de compra, com o menor valor da USN em R\$ 0,02 e o maior valor em R\$ 9,5 milhões. Essa amplitude reflete a grande flexibilidade das soluções em nuvem, que possuem arranjos específicos para cada necessidade. A mediana apresentou um valor de R\$ 1.186,50.
- 8.32. Portanto, o valor da USN estimado para os serviços SaaS relacionados à contratação de que tratamos neste processo é quase 9 vezes menor do que a mediana de contratações similares.
- 8.33. A utilização dos códigos CATSER DaaS e SaaS foram empregados apenas para termos uma análise comparativa sobre a capacidade de infraestrutura de serviços de nuvem que a solução das GCC também utilizará, apesar das soluções de nuvem não se constituírem entregáveis nem para a Administração, nem para os usuários que contratarão os serviços, mas apenas um meio de provimento de capacidade para a execução dos serviços, de responsabilidade única de cada GCC.
- 8.34. Com relação ao CATSER que está sendo utilizado neste certame, de Auditoria em Área de Processamento de Dados, código 736, foram encontrados 20 processos de compras, sendo que apenas 14 deles tiveram a UNIDADE como unidade de fornecimento, conforme documento SEI Nº 9988157.
- 8.35. Os 14 processos de contratação abrangem 15 itens de compra, com o menor valor da UNIDADE em R\$ 420,00 e o maior em R\$ 380 mil, mais uma vez demonstrando a variabilidade das especificidades de contratação de cada órgão dentro de um mesmo catálogo de serviços. A valor da mediana é de R\$ 7.789,00.
- 8.36. Inclusive, um dos pregões é do escopo de trânsito, de registro de preços para contratação de empresa especializada no fornecimento de soluções para Processos de Emissão de CNH, dentre outros serviços, com fornecimento de Mão de obra e equipamentos necessários, com valor unitário de R\$ 453,00 e quantidade estimada de 24.000.
- 8.37. Portanto, o valor da UNIDADE prevista para o certame, de R\$ 0,80, é mais de quinhentas vezes menor do que o menor valor praticado para o mesmo serviço.
- 8.38. Interessante notar que diversas contratações com este CATSER estão relacionadas a processos de auditoria envolvendo informações sistêmicas, como auditoria em sistema eletrônico computacional de eleições e o site das eleições (compra 90001/2025), auditoria e controle de acesso de dados corporativos (compra 90171/2024) e monitoramento e acompanhamento dos sistemas de informação de saúde com ênfase no controle e avaliação dos Sistemas SIASUS, SIHD, SISAB, ESUS AB e SCNES, e Serviço de Servidor On Line para o ESUSAB - PEC e software de monitoramento e avaliação das ações e indicadores das equipes de Atenção Primária à Saúde – APS (compra 90009/2025).

8.39. Abordando o mercado privado relacionado a dados, verificou-se os preços praticados por grandes empresas do setor, que prestam serviços de consulta a dados com base em bilhetagem de acesso. Todos os dados, na data de realização da pesquisa, estão livremente disponibilizados nos sítios eletrônicos, sem necessidade de autenticação ou login, configurando-se, portanto, em dados abertos. Todas as tabelas de preços utilizadas estão disponíveis no documento SEI nº 9988010.

8.40. Em consulta ao sítio eletrônico da empresa Equifax Boa Vista, no link <https://www.boavistaservicos.com.br/consulta-cpf/>, constatou-se que a consulta mais simples, relacionada a informações cadastrais, é valorada em R\$ 0,73 por consulta. A partir da consulta básica os valores já saltam para R\$ 14,55 por consulta, chegando a R\$ 24,95 por consulta.

8.41. Já no sítio eletrônico da empresa Serasa Experian, disponível em <https://empresas.serasaexperian.com.br/consulta-serasa?idcmpint=menu:pre:icone:consulta>, verificou-se que os valores variam entre R\$ 11,99 e R\$ 49,99 por consulta.

8.42. Quanto à empresa SPC Brasil, verificou-se no link <https://loja.spcbrasil.org.br/credito-r-499-90> que os valores variam entre R\$ 13,90 e R\$ 59,90 por consulta, com R\$ 499,90 de crédito.

8.43. A 4KST Tecnologia, em seu sítio eletrônico <https://4kst.com/consulta-cpf-cnpj> informa que os valores para consulta de restrição variam entre R\$ 15,50 e R\$ 39,90, por consulta.

8.44. Por fim, a empresa Deps informa em <https://loja.deps.com.br/> que os valores das consultas para pessoas jurídicas variam entre R\$ 7,00 e R\$ 25,00, por consulta. Há um módulo de consulta completa, cujos valores parecem estar disponíveis apenas mediante atendimento.

8.45. Todos os preços apresentados foram consultados em 4 de julho de 2025, por meio dos links indicados acima.

8.46. Nota-se, portanto, que os valores praticados pelo mercado para o fornecimento de informações, amplamente consumidas por diversos setores, em especial o segmento financeiro, são muito superiores aos praticados pelo SERPRO ou indicados para a remuneração das GCC, o que denota o alto valor agregado aos dados no mercado atual.

8.47. Logo, o **valor de R\$ 0,80 (oitenta centavos de real)**, resultando em um valor global de R\$ 160 milhões por ano, custeado pelos usuários de dados, resultado do valor unitário multiplicado pelo número de consultas estimadas, 200 milhões, parece razoável frente à oferta de um serviço que traz conformidade, segurança, coloca o titular no centro das relações, e mitiga riscos críticos de responsabilização dos agentes de tratamento e de interrupção completa dos serviços de acesso a dados, na forma como se encontra atualmente.

8.48. Este valor é inferior ao mínimo praticado pelo SERPRO para consultas com imagem, que são as mais complexas do modelo DaaS atual, de R\$ 0,92, equivalendo a apenas 32% dos valores mais elevados cobrados para o serviço de Consulta Online junto ao SERPRO, e a apenas 8% da média dos valores mais baratos cobrados pelas empresas citadas.

8.49. Todavia, convém ressaltar que a mensuração de preços neste caso apresentou diversos desafios como: o ineditismo da solução, sem parâmetro direto em sistemas de preços da Administração Pública; o enquadramento como um serviço altamente disruptivo, com caráter regulatório e de conformidade, não diretamente comparável a serviços de fornecimento de dados ou tecnologia; à ausência de histórico de contratações públicas com escopo equivalente; e à dependência de estimativas de volume, que poderão variar conforme a adesão de usuários e o crescimento da cultura de proteção de dados.

8.50. Em razão disso, à luz da Lei nº 14.133, de 2021, optou-se por um modelo de referência mista, que considera simultaneamente:

8.50.1. Valores de mercado praticados em serviços similares;

8.50.2. Custos de referência de Auditoria em Processamento de Dados, DaaS e SaaS para a Administração Pública;

8.50.3. Disposição de pagamento dos usuários atuais;

8.50.4. Proporcionalidade em relação à complexidade do serviço da GCC, observados a composição de custos unitários menores à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços do PNCP; e

8.50.5. Utilização de dados de pesquisa publicada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.

8.51. Os dois últimos itens demonstram, respectivamente, o cumprimento do art. 23, § 1º, incisos I e III, da Lei nº 14.133, de 2021.

8.52. Diante dos elementos apresentados, conclui-se pela adequação e vantajosidade do valor de R\$ 0,80 por evento como preço unitário da contratação de GCC pelos usuários, conforme determina o art. 79, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021.

8.53. O valor permite viabilidade econômica para o setor privado, mantém coerência com os valores atualmente pagos para serviços de acesso a dados do SERPRO e garante modicidade para os usuários finais.

8.54. Destaca-se, por fim, que como se trata de processo de credenciamento, não é possível antever a quantidade de credenciados pela Administração, tampouco a distribuição do volume global de serviços entre os credenciados, tendo em vista que a escolha do credenciado será feita diretamente pelos usuários.

8.55. O edital de credenciamento estará permanentemente aberto, permitindo o ingresso de quaisquer empresas que atendam aos requisitos exigidos. Ademais, após o credenciamento pela Administração, a escolha da GCC será do usuário de dados. Como a remuneração se dará pela bilhetagem no

consumo de dados, não é possível prever a remuneração que caberá a cada GCC credenciada, pois isso dependerá da escolha dos usuários e do volume de consumo de dados que cada um deles terá.

8.56. Logo, não é possível estipular, previamente, o valor de contratação de cada GCC pelos usuários, sendo possível apenas estimar o valor global, com base no consumo de dados histórico já discutido anteriormente.

8.57. Porém, é necessário estimar um valor inicial de divisão do consumo global, haja vista que a Lei nº 14.133, de 2021, prevê que certos valores apurados na fase de habilitação devem ser calculados por meio de percentuais do valor da contratação, como nos seguintes casos:

8.57.1. Capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação, conforme art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021.

8.57.2. Garantia de até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato, conforme art. 98, da Lei nº 14.133, de 2021.

8.58. A exigência de capital mínimo ou patrimônio líquido mínimo na habilitação econômico-financeira é facultada à Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, nos termos do art. 69, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021.

8.59. Entende-se que, diante da complexidade e dos riscos associados ao serviço, tal parâmetro deve ser observado na habilitação econômico-financeira das proponentes, de modo a garantir porte financeiro e patrimonial compatíveis com os serviços que serão prestados, já que:

8.59.1. O serviço, devido ao volume de transações e sua natureza, apresenta grande complexidade técnica, que exige altos níveis de investimento para seu desenvolvimento e manutenção em patamares adequados de qualidade, o que inclui as renovações das certificações ISO ao longo de todo o período de credenciamento;

8.59.2. A proponente deve ser capaz de honrar compromissos assumidos com usuários e titulares de dados na execução dos serviços, possuindo, inclusive, capacidade financeira para eventuais responsabilizações por prestação inadequada dos serviços, o que inclui eventuais sanções administrativas aplicadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), como as previstas nos incisos II e III, do art. 52, da Lei nº 13.709, de 2018.

8.60. Como pode ser escolhido apenas um dos dois parâmetros definidos em Lei, recomenda-se a exigência de patrimônio líquido de 10% do valor estimado, como forma de demonstração da aptidão econômica do proponente para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato com os usuários, não obstante as exigências definidas nos incisos I e II do art. 69, da Lei nº 14.133, de 2021.

8.61. Quanto à garantia, a Lei nº 14.133, de 2021, faculta a decisão de exigência à Administração. Entende-se que não é o caso para o certame, tendo em vista que:

8.61.1. Os serviços objeto do credenciamento serão remunerados pelos usuários, não envolvendo o orçamento da União;

8.61.2. Os requisitos de credenciamento, associados à habilitação econômico-financeira e à qualificação técnica, mitigam, sobremaneira, os riscos associados à operação;

8.61.3. A Lei nº 13.709, de 2018, imputa responsabilidade objetiva a todos os agentes de tratamento, o que inclui os credenciados, que atuarão como operadores da SENATRAN;

8.61.4. A exigência de investimentos adicionais imediatos por meio de garantia, aliada à inovação dos serviços e aos riscos associados a qualquer solução disruptiva, além da imprevisibilidade quanto ao número de proponentes que serão credenciados, pode prejudicar a atratividade do mercado para o certame; e

8.61.5. O modelo proposto permite a supervisão permanente dos serviços, inclusive com o emprego de Instrumento de Medição de Resultado (IMR), e o Decreto nº 11.878, de 2024, dispõe que a empresa habilitada pode ser descredenciada pela Administração a qualquer tempo, nos termos do art. 23.

8.62. Resta então definir qual seria o valor estimado inicial para a verificação do patrimônio líquido mínimo, já que não é razoável aplicar o limite de 10% para o valor global anual estimado de R\$ 160 milhões, o que significaria que um único credenciado irá prestar o serviço. Apesar de ser possível, não é o esperado pela Administração.

8.63. Para realizar tal estimativa, o volume de transações foi igualmente dividido por três credenciados, que é o valor referencial objetivo de fornecedores dado pelo dispositivo da Lei nº 14.133, de 2021, que trata especificamente do valor previamente estimado da contratação, conforme art. 23, § 1º, inciso IV, de pesquisa direta com três fornecedores.

8.64. Dessa forma, chegou-se a um valor inicial estimado da ordem de R\$ 50 milhões por ano, resultado do valor global anual estimado dividido igualmente por três credenciados.

8.65. Logo o patrimônio líquido exigido no primeiro ano de credenciamento para cada credenciado deve ser de R\$ 5 milhões.

8.66. Tendo em vista que as condições de habilitação devem ser mantidas ao longo de toda a duração do contrato, sob pena de descredenciamento, conforme art. 23, inciso II, do Decreto nº 11.878, de 2024, e que a Lei nº 14.133, de 2021, estipula um teto de 10% do valor estimado da contratação,

para comprovação de patrimônio líquido mínimo, sugere-se a previsão de cláusula no Termo de Referência, ou no Termo de Credenciamento, que preveja a revisão anual do valor absoluto de patrimônio líquido que será observado, com base no histórico real de operações realizadas ao longo do período anterior, mantido o referencial de 10%.

8.67. Exemplificando, após um ano de serviços prestados, contados da assinatura do Termo de Credenciamento, caso o volume de operações de determinado credenciado, acumulado no período, tenha sido de 40 milhões de tratamentos, resultando em faturamento anual de R\$ 32 milhões, o patrimônio líquido exigido é subdimensionado para R\$ 3,2 milhões. Da mesma forma, caso um credenciado tenha registrado um volume de operações de 80 milhões de tratamento, resultando em faturamento anual de R\$ 64 milhões, o patrimônio líquido mínimo passa a ser de R\$ 6,4 milhões.

8.68. A abordagem permite a requalificação dos credenciados de forma proporcional e justa, com regras objetivas definidas no início do certame, viabilizando o planejamento assertivo e adequado dos interessados e a desburocratização das atividades de gestão dos credenciados, pois a medida desobriga a necessidade de estabelecimento de termos aditivos ou apostilamentos, apenas por variações no patrimônio líquido, já que o percentual estipulado em contrato, de 10% (dez por cento), continua o mesmo, e o cálculo para recalibração dos valores absolutos já está definido nas condições padronizadas do credenciamento.

8.69. Quanto à aplicação de reajustes periódicos no valor unitário dos serviços, tem-se que é obrigatória a previsão no edital de índice de reajustamento do preço, conforme o art. 25, § 7º, e art. 92, § 3º, da Lei nº 14.133, de 2021. A mesma obrigação está prevista no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe que o estabelecimento de data-base e da periodicidade do reajustamento de preços e dos critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento, é cláusula obrigatória em qualquer contrato, o que se aplica a instrumentos congêneres, como o termo de credenciamento.

8.70. Ainda, de acordo com o art. 92, § 4º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais, que é um paralelo para o credenciamento. Conforme art. 6º, inciso LVIII, da Lei nº 14.133, de 2021, o reajustamento em sentido estrito é uma forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no instrumento, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais.

8.71. Diante das especificidade do objeto de contratação, e de todo o exposto quanto à singularidade do serviço, não há um índice setorial específico que poderia ser aplicado de forma plena para o credenciamento. Desse modo, entende-se que o mais razoável seria aplicar um índice de correção usualmente empregado no setor público e privado, como o IPCA/IBGE.

8.72. Conforme o Manual de Licitações e Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU, 5ª Edição, versão 2.0, atualizado em 29 de agosto de 2024, e disponível em <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf>, para concessão de reajuste, o marco inicial conta-se da data do orçamento estimado a que a proposta se referir (estimativa realizada pela Administração), conforme previsto no edital e no contrato, ou ainda do último reajustamento. Diz, ainda, que, no âmbito do TCU, a Portaria TCU 122/2023 estabeleceu que a data em que os dados de pesquisa de preço foram juntados aos autos do processo de contratação seria considerada como a data do orçamento estimado. De todo modo, o reajuste não deve ser aplicado em prazo inferior a um ano da data-base.

8.73. Para licitações usuais, a definição adequada da data-base é bastante relevante, pois impacta diretamente a previsão orçamentária e financeira da administração pública, principalmente em contratos plurianuais, e porque o valor da contratação está consubstanciado em ofertas dos proponentes. Porém, não é o caso do credenciamento que será empregado neste certame, onde preço é definido pela Administração, e o pagamento pelos serviços será efetuado diretamente pelos usuários.

8.74. Logo, o único orçamento estimado pela Administração é o que foi discutido neste tópico do ETP, com valor inicial unitário de R\$ 0,80. Portanto, seguindo estritamente as observações do TCU, entende-se que a data-base seria a data em que este ETP foi juntado ao processo de credenciamento.

8.75. Desse modo, a definição no Termo de Referência de que o reajustamento ocorrerá, conforme índice IPCA/IBGE, após 1 (um) ano da assinatura do Termo de Credenciamento, atende integralmente à disposição legal e jurisprudencial de que seja observado o interregno mínimo de 1 (um) ano para aplicação do reajustamento de preços, já que o Termo de Credenciamento, por óbvio, será assinado em data posterior à juntada do ETP ao processo de credenciamento.

8.76. Conforme art. 13, § 2º, da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, as GCC serão remuneradas pela prestação dos seus serviços diretamente pelos usuários, conforme valores definidos no edital de credenciamento de que trata o §1º e em normativo específico.

8.77. Os valores cobrados pelos acessos, consultas, transações eletrônicas, emissão de laudo ou certificado e geração de arquivos das bases de dados dos sistemas organizados e mantidos pela SENATRAN, e respectivos subsistemas, são definidos, atualmente, pela Portaria SENATRAN nº 461, de 2025, que inclusive prevê, em seu art. 3º, que os valores fixados serão corrigidos pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), calculado e divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), observado o interregno mínimo de um ano, contado a partir da data de entrada em vigor da referida Portaria.

8.78. Portanto, já há rito estabelecido na SENATRAN de reajuste de preços pelo IPCA, após o interregno de 1 (um) ano, com a publicação de novo normativo, a cada ano, contendo os valores reajustados. Logo, os valores serão corrigidos pelo IPCA/IBGE por apostilamento do termo de credenciamento e por ato normativo da SENATRAN, independente de solicitação do credenciado, dando ampla transparência para a sociedade e para os diretamente atingidos pelos custos, os usuários.

- 8.79. O mesmo procedimento pode ser adotado para eventuais alterações das condições, especificamente relacionadas aos valores dos serviços, já que os preços são definidos pela Administração, à luz do ordenamento jurídico sobre credenciamento, com escolha à critério de terceiros, e com base em normativos próprios da SENATRAN sobre o compartilhamento de dados.
- 8.80. A Portaria SENATRAN nº 461, de 2025, estipula, em seu art. 4º, que os valores fixados por esta Portaria serão reajustados sempre que houver variação significativa dos custos e despesas incorridos pela Senatran para a disponibilização dos sistemas e subsistemas, que não possam ser absorvidos pelo reajuste anual.
- 8.81. Tal entendimento está em consonância com as orientações da ANPD que, segundo o Guia Orientativo “Tratamento de Dados Pessoais pelo Poder Público”, versão 2.0, de junho de 2023, elaborado pelo órgão regulador, salienta a possibilidade de estabelecimento de ônus financeiro pelo controlador, decorrente da operação de tratamento de dados pessoais, quando dispõe que "outro ponto a ser considerado é a definição sobre eventual ônus financeiro decorrente da operação. O ato que rege o compartilhamento pode, se for o caso, indicar a remuneração a ser paga ou, simplesmente, prever que não haverá transferência de recursos financeiros na hipótese, conforme as disposições legais aplicáveis."
- 8.82. Destaca-se que outras alterações, como o estabelecimento de novas obrigações ao credenciado, podem ser aplicadas unilateralmente pela Administração, na forma de termo aditivo, nos termos do art. 21, do Decreto nº 11.878, de 2024, combinado com o art. 124, da Lei nº 14.133, de 2021.
- 8.83. Um último ponto com relação aos valores dos serviços diz respeito aos pagamentos. O Decreto nº 11.878, de 2024, dispõe que o edital de credenciamento observará as regras gerais da Lei nº 14.133, de 2021.
- 8.84. A hipótese de contratação do certame é com seleção a critério de terceiros - caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação, conforme art. 3º, inciso II, do Decreto nº 11.878, de 2024. A Lei nº 14.133, de 2021, em seu art. 79, parágrafo único, inciso III, dispõe que o valor da contratação será definido pelo edital.
- 8.85. Portanto, apesar dos pagamentos serem realizados pelos beneficiários diretos, que no caso são os usuários dos serviços de acesso a dados, os preços praticados são determinados pela Administração. Até por essa razão, buscou-se neste item as referências já definidas em certames tradicionais para o que preço determinado pela Administração tivesse metodologia clara e fosse factível e equilibrado, tanto para atrair o interesse de novos prestadores de serviço quanto para não onerar excessivamente os usuários dos serviços.
- 8.86. O art. 144, da Lei nº 14.133, de 2021, dispõe que, na contratação de obras, fornecimentos e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos no edital de licitação e no contrato. Aqui não há uma contratação direta pela Administração, e sim pelos usuários. Porém, à luz da Lei nº 14.133, de 2021, a Administração deve estabelecer as condições padronizadas de prestação dos serviços, e se espera que ela supervisione a qualidade dos serviços que serão contratados pelos usuários.
- 8.87. O Instrumento de Medição de Resultados, conforme modelo definido pela Instrução Normativa SEGES nº 5, de 25 de maio de 2017, constitui-se em instrumento essencial para garantir a qualidade dos serviços que serão prestados, e prevê faixas de glosa no pagamento, quando as metas mínimas exigidas não são cumpridas pelo contratado.
- 8.88. Apesar de parecer estranha a aplicação de glosa no pagamento, quando não é a Administração que é responsável pelo desembolso financeiro pela prestação dos serviços, o mecanismo guarda similaridade com outros instrumentos contratuais da administração pública, como nos casos das concessões de serviços públicos.
- 8.89. Na concessão de serviços de exploração de infraestrutura rodoviária federal, por exemplo, há previsão nos contratos de algumas concessões de rodovias federais, por meio do Programa de Exploração da Rodovia (PER) respectivo, de que se a fila do pedágio atingir determinado tamanho ou o tempo de espera for superior a determinado valor, a concessionária deve liberar a passagem de veículos sem cobrança de pedágio, para normalizar o fluxo da rodovia. Dessa forma, trata-se de verdadeira glosa no pagamento dos serviços, que é oriundo do recolhimento de tarifas de pedágio pelos usuários da via, e não da Administração Pública, por descumprimento de parâmetros objetivos de desempenho.
- 8.90. É possível que a Administração monitore a dinâmica de pagamentos, mesmo que não seja responsável por sua execução direta, seguindo os ritos gerais de gestão contratual já estabelecidos na legislação.
- 8.91. Propõe-se o seguinte fluxo de supervisão dos pagamentos.

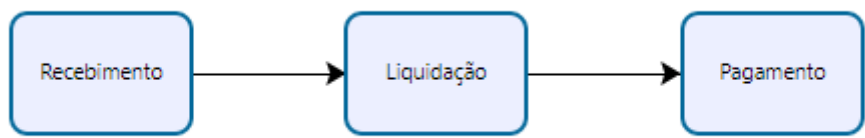


Figura 3. Fluxos de pagamento dos serviços pelos usuários.

8.91.1. **Recebimento:** consiste em atestar se os serviços foram prestados na forma estabelecida no Edital e em seus anexos.

8.91.1.1. O credenciado encaminha para a Administração relatório contendo as informações das operações realizadas no período anterior, discriminando os débitos acumulados no mês para cada usuário, conforme diretrizes estabelecidas pela SENATRAM;

8.91.1.2. Os responsáveis pela fiscalização dos credenciados verificam, com base nas informações fornecidas pelo credenciado, e nas informações disponíveis nos próprios controles sistêmicos da SENATRAM, se o credenciado cumpriu as metas estabelecidas no IMR e demais obrigações do contrato.

8.91.1.3. A Administração autoriza o faturamento dos serviços pelo credenciado, com eventuais aplicações de glosa (desconto) ao pagamento, se for o caso, permitindo-lhe a emissão de Nota Fiscal ou Fatura para cada usuário contratante dos serviços.

8.91.2. **Liquidação:** consiste em garantir a consistência dos elementos da Nota Fiscal com o processo de recebimento realizado em etapa anterior, além de comprovar a regularidade fiscal do credenciado.

8.91.2.1. A Administração deverá conferir se os elementos necessários e essenciais da Nota Fiscal ou Fatura estão presentes, e se os valores a serem pagos estão condizentes com a apuração realizada no recebimento dos serviços, principalmente quanto à aplicação de eventuais glosas no pagamento.

8.91.2.2. A Administração deverá comprovar a regularidade fiscal do credenciado, por meio de consulta online ao SICAF, notificando-lhe, caso constatadas irregularidades.

8.91.2.3. Caso autorizado o pagamento, será finalizada a liquidação, e o credenciado pode proceder à cobrança dos usuários.

8.91.3. **Pagamento:** consiste na efetivação do pagamento pelos serviços prestados pelos credenciados, diretamente por cada usuário contratante, sem a necessidade de intermediação financeira da Administração.

8.91.3.1. Cada usuário deve pagar diretamente ao credenciado escolhido por ele os valores que foram autorizados pela Administração, conforme Nota Fiscal ou Fatura.

8.91.3.2. Cada credenciado deve encaminhar à Administração as informações referentes ao adimplemento dos valores devidos.

8.91.3.3. O inadimplemento no pagamento dos valores devidos sujeitará o usuário ao bloqueio do acesso aos dados dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAM, nos termos do art. 24, parágrafo único, da Portaria SENATRAM nº 139, de 2025.

8.92. Constata-se que os critérios de medição e pagamento usualmente praticados em licitações convencionais podem ser perfeitamente empregados no credenciamento com preço definido pela Administração, salvo pequenas adaptações ao modelo.

8.93. É imprescindível que a Administração supervisione os preços que estão sendo praticados pelos credenciados, para a prestação dos serviços objeto deste certame, por meio do controle dos fluxos de pagamentos que são realizados, a fim de:

8.93.1. Coibir a oferta de descontos ou majorações nos valores definidos pela Administração, que configurariam distorções no modelo de credenciamento com condições padronizadas, nos termos da Lei nº 14.133, de 2021;

8.93.2. Garantir a aplicação de glosas ao pagamento, como mecanismo eficaz de garantia dos padrões mínimos de qualidade da prestação dos serviços; e

8.93.3. Permitir a governança do processo de acesso a dados, principalmente quanto à aplicação de medidas de bloqueio dos acessos, pela SENATRAM, por inadimplemento dos valores dos serviços estabelecidos pela Administração, nos termos da Portaria SENATRAM nº 139, de 2025.

9. Justificativa para o Parcelamento ou não da Solução

9.1. O parcelamento da solução objeto do certame, qual seja, o credenciamento de Gerenciadoras de Consentimento e Ciência é inviável, conforme se pretende demonstrar.

9.2. A análise considera os dispositivos da Lei nº 14.133, de 2021, em especial a alínea b do inciso V do art. 40 e o §1º do art. 47, os quais estabelecem como regra a adoção do parcelamento sempre que tecnicamente e economicamente viável, salvo quando demonstrado que tal prática implicaria prejuízo à economia de escala ou comprometimento da funcionalidade do objeto.

9.3. O Gerenciamento de Consentimento e Ciência é um serviço integrado de natureza regulatória e operacional, cujo objetivo é permitir que os titulares de dados pessoais, de forma unificada e auditável, exerçam seus direitos sob a LGPD, mediante mecanismos de autenticação segura, interoperabilidade com sistemas públicos (como GOV.BR e SEI), integração com entes autorizados e geração de evidências eletrônicas imutáveis e rastreáveis, além de contribuir com os trabalhos da SENATRAN relacionados à governança, supervisão e auditoria do modelo.

9.4. Os serviços a serem prestados pelas GCC devem assegurar a rastreabilidade, a transparência e a conformidade legal do tratamento de dados, contemplando, no mínimo, as seguintes funcionalidades:

9.4.1. Registro e disponibilização de informações de auditoria relativas às integrações realizadas por meio de APIs autorizadas.

9.4.2. Geração e gestão de trilhas de auditoria de longo prazo.

9.4.3. Implementação de mecanismos de autenticação e monitoramento que permitam verificar a legitimidade dos acessos e das operações realizadas.

9.4.4. Garantia de continuidade e resiliência do serviço, com capacidade de manter a integridade e a disponibilidade das trilhas de auditoria.

9.4.5. Estrutura de governança que assegure o cumprimento de requisitos técnicos, jurídicos e regulatórios, sob supervisão da SENATRAN.

9.5. Embora o serviço possa ser analisado superficialmente como composto por “componentes”, como a interface, autenticação, registro e suporte, a arquitetura técnica e regulatória da solução exige consistência e integração plenas.

9.6. A separação de partes comprometeria: a unidade lógica dos registros de consentimento, que devem ser únicos e rastreáveis por hash; a responsabilidade unívoca sobre os dados sensíveis tratados, condição essencial sob a LGPD; a segurança sistêmica da informação, cuja fragmentação operacional criaria vulnerabilidades.

9.7. Ainda, o parcelamento do serviço levaria à divisão de responsabilidades entre empresas diferentes, o que dificulta a responsabilização objetiva e solidária em caso de incidentes de segurança ou falhas operacionais, compromete a cadeia de custódia digital dos dados, essencial para a validade jurídica dos consentimentos e contraria as orientações da ANPD e boas práticas de governança de dados públicos.

9.8. O parcelamento do serviço ainda implicaria em grande perda de economia de escala, haja vista que a divisão do objeto resultaria em:

9.8.1. Redundância de estruturas técnicas e administrativas (como DPO, suporte 24x7, plano de continuidade, ambiente em nuvem escalável);

9.8.2. Maior custo de supervisão e integração para a Administração; e

9.8.3. Necessidade de construção de APIs e barramentos entre sistemas distintos, onerando a solução global.

9.9. Diante do exposto, conclui-se que o parcelamento do objeto não deve ser adotado, em atendimento ao disposto no art. 40, § 3º, incisos I e II, da Lei nº 14.133, de 2021.

9.10. O credenciamento único e integrado é a forma mais eficaz de assegurar o atingimento dos resultados previstos, manter a governança sobre os dados sensíveis, minimizar riscos regulatórios e operacionais e garantir a economicidade da solução como um todo.

10. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

10.1. O credenciamento de Gerenciadoras de Consentimento e Ciência está intimamente associado à necessidade de ampliar a governança e transparência sobre o tratamento de dados no âmbito da SENATRAN.

10.2. A SENATRAN mantém contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO para a execução de inúmeros serviços de tecnologia, notadamente a sustentação dos registros nacionais de competência da SENATRAN – RENAVAM, RENACH, RENAINF e RENAEST – bem como de seus subsistemas associados e o desenvolvimento e suporte na disponibilização de soluções digitais de trânsito.

10.3. Como já esclarecido, não há, atualmente, a disponibilização de serviços para os titulares de dados.

10.4. Portanto, o objetivo é que ambas os serviços, prestados pelo SERPRO e pelas GCC, se complementem, com a primeira focada nas aplicações de governo, como a Carteira Digital de Trânsito – CDT, e nos serviços de compartilhamento de dados – DaaS, e a segunda focada na proteção e privacidade, com soluções centradas no titular e na governança do processo, com mecanismos robustos de auditoria, supervisão e monitoramento dos processos.

10.5. Dessa forma, ambos atuarão como operadores no âmbito do tratamento de dados dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAN, com competências gerais definidas nos artigos 10 ao 15, da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025.

11. Alinhamento entre a Contratação e o Planejamento

11.1. Na abertura deste Processo Administrativo, o Departamento de Regulação, Fiscalização e Gestão – DRFG, da SENATRAN, elaborou a Nota Técnica nº 8713/2025/DRFG-SENATRAN/SENATRAN, SEI nº 9922507, onde demonstra a inclusão da demanda no Plano de Contratações Anual – PCA do Ministério dos Transportes, apesar de se tratar de modalidade de credenciamento, com a contratação sendo realizada diretamente pelos usuários, e não em contratação direta pela Administração. Tal rito foi observado pois ainda é mandatório, mesmo que pouco aplicável para o credenciamento.

11.2. Neste contexto, a proposta atende inúmeros princípios e diretrizes da Política de Segurança da Informação – POSIN, no âmbito do Ministério dos Transportes, instituída pela Portaria MT nº 287, de 4 de abril de 2025, SEI nº 9922490, em especial o disposto em seu art. 4º, incisos V e XIV, que trazem como critérios a proteção de dados pessoais, a proteção da privacidade, e acesso à informação sigilosa limitado a situações de necessidade do usuário, nos termos da legislação, e a publicidade e transparência no trato das informações, observados os critérios legais e normativos vigentes aplicáveis ao Ministério dos Transportes.

11.3. Ainda, a demanda está alinhada ao Planejamento Estratégico do Ministério dos Transportes (2024-2027), instituído pela Portaria MT nº 737, de 2 de agosto de 2024 –disponível no link <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/porta-da-estrategia/planejamento-estrategico-2024-2027/planejamento-estrategia>, SEI nº 9922397. Destaca-se o objetivo estratégico associado a Dados, visando “implementar estratégias de dados para posicionar o Ministério dos Transportes como indutor de soluções que otimizem a comunicação com a sociedade e a produtividade do Brasil”.

11.4. A proposta também está alinhada aos valores definidos no Mapa Estratégico, tais como, Eficiência, Transparência, Inovação, Integridade e Responsabilidade Socioambiental.

11.5. Também, a proposta está alinhada ao processo finalístico da cadeia de valor de gestão do Sistema Nacional de Trânsito, em especial quanto ao fomento na prestação de serviços digitais de trânsito e na gestão de informações e dados de trânsito.

11.6. Destaca-se que o credenciamento está alinhado ao Plano de Logística Sustentável (PLS) do Ministério dos Transportes, SEI nº 9936535. Sua elaboração foi realizada pela Comissão Gestora do Plano de Logística Sustentável, instituída pela Portaria MT nº 454, de 9 de maio de 2024.

11.7. Os critérios e práticas de sustentabilidade previstos no certame, conforme verificado em tópico específico deste ETP, nos requisitos de habilitação quanto à sustentabilidade, estão alinhados ao objetivo do PLS/MT de aprimorar os processos de compras e contratações, com base em critérios de sustentabilidade, que está dentro do Eixo 5 do PLS, que consiste na inclusão dos negócios de impacto nas contratações públicas.

11.8. Por fim, a demanda atendeu ao rito de formalização para processos desta natureza, conforme Documento de Formalização da Demanda, SEI nº 9922337, e consta do Plano de Contratação Anual do Ministério dos Transportes, conforme Relatório PCA 2025 aprovado, SEI nº 9922380.

11.9. De forma mais ampla, o credenciamento também está em consonância com os principais normativos sobre o tema, como a LGPD e a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre o Governo Digital.

11.10. Nessa última, destacam-se os princípios trazidos em seu art. 3º, que estão totalmente contemplados pelos resultados esperados.

12. Benefícios a serem alcançados com a contratação

12.1. O credenciamento para a habilitação de empresas para a prestação de serviços de Gerenciamento do Consentimento e Ciência dos titulares, relacionados ao tratamento de dados dos sistemas e subsistemas informatizados da SENATRAN promete o atingimento de inúmeros resultados diretos e indiretos para fortalecer a governança de dados da SENATRAN.

12.2. Com os parâmetros aqui estabelecidos, o novo modelo de Gerenciamento de Consentimento e Ciência:

12.2.1. Coloca o titular de dados no centro dos processos de acesso a dados;

12.2.2. Garante o atendimento pleno à LGPD;

12.2.3. Está ancorada em normativo específico, a Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, o que confere maior segurança jurídica ao certame;

12.2.4. Promove a cultura de governança e transparência em todo o modelo, reduzindo sensivelmente os riscos associados por meio de processos robustos de auditoria, supervisão e monitoramento;

12.2.5. Diversifica as soluções disponíveis aos titulares e às empresas, potencializando as capacidades de atendimento a diferentes tipos de perfil;

12.2.6. Permite maior aderência às melhores práticas da tecnologia, em especial de UI/UX, e maior flexibilidade e redução de tempo nas entregas;

12.2.7. Amplia o escopo da solução, incluindo o tratamento de incidentes ou a disseminação da cultura de proteção dos dados;

12.2.8. Reduz os riscos associados a um único fornecedor de serviços;

12.2.9. Permite o ingresso permanente de novos fornecedores;

12.2.10. Desonera a administração pública, com contratos e pagamentos efetuados diretamente com os usuários;

12.2.11. Garante o atendimento às recomendações dos órgãos de controle;

12.2.12. Potencializa o uso ético dos dados, aliando transformação digital dos serviços com proteção aos direitos e garantias fundamentais associadas à privacidade; e

12.2.13. Institui um modelo de vanguarda no tratamento de dados, único e inovador, conferindo papel de destaque à SENATRAN e ao Ministério dos Transportes na gestão e implementação de políticas públicas.

12.3. O desempenho técnico dos credenciados será constantemente aferido pela SENATRAN, por meio do Instrumento de Medição de Resultados – IMR, na forma estabelecida no Termo de Referência, conforme modelo da Instrução Normativa SEGES nº 5, de 25 de maio de 2017.

12.4. Outrossim, a SENATRAN, com apoio das GCC, e em conjunto com a ANPD, monitorará continuamente a adesão ao modelo pelo mercado, esperando-se a maturação dos processos de supervisão dos acessos a dados, com ações firmes e assertivas contra o uso indevido.

13. Providências a serem Adotadas

- 13.1. Desde 2024, a SENATRAN vem trabalhando com o SERPRO para adequação do ambiente tecnológico atual à Portaria SENATRAN nº 139, de 2025.
- 13.2. Tal adequação está em fase final de implantação, com a disponibilização da solução em ambiente de homologação, que está sendo avaliada no momento pela SENATRAN. A demanda estará disponível em produção para todos os credenciados e usuários dos serviços.
- 13.3. Outra providência é quanto à reorganização das unidades administrativas da SENATRAN, com a criação de uma área específica para dados.
- 13.4. O Processo SEI/MT nº 50000.010450/2024-64 que trata da proposta de alteração da atual estrutura da Secretaria Nacional de Trânsito – SENATRAN, por meio da reconfiguração da organização hierárquica e da nomenclatura das unidades administrativas que a compõem, resultou na publicação da Portaria MT nº 503, de 4 de julho de 2025.
- 13.5. Por meio dela, foi criada a Coordenação-Geral de Informação e Estatística, que ficará responsável pela análise dos processos de autorização de acesso a dados. Por sua vez, a Coordenação-Geral de Supervisão e Conformidade será a responsável por supervisionar o modelo e a adequação ao preceitos da LGPD e da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, garantindo a aplicação das medidas necessárias para controle da conformidade.
- 13.6. A medida irá conferir ampliação substancial da eficiência de supervisão do modelo, maximizando os resultados pretendidos.
- 13.7. Por fim, a Portaria SENATRAN nº 139, de 2025, em seu art. 66, dispõe que os Termos de Autorização de Acesso a Dados expedidos a pessoas jurídicas de direito privado, antes de sua vigência, serão revogados no prazo de sessenta dias, contados da data de divulgação da lista de GCC credenciadas pela Senatran, observado o disposto em seu § 2º.
- 13.8. Outra medida importante é a divulgação ampla do novo modelo à sociedade, a partir do credenciamento das GCC, seja no sítio eletrônico da SENATRAN ou em suas redes sociais, com a preparação de gestores para explicar as implicações da nova forma de tratamento de dados, bem como atender a demandas de órgãos de controle sobre o tema.
- 13.9. Com o credenciamento, a SENATRAN deverá providenciar a divulgação de seu Programa de Governança em Privacidade – PGP, conforme disposto no art. 49, da Portaria SENATRAN nº 139, de 2025.
- 13.10. Deverá também elaborar relatório final à ANPD, com o registro de todo o histórico de tratamento sobre o tema e as entregas realizadas.

14. Possíveis Impactos Ambientais

- 14.1. Os ambientes de processamento de dados, em especial os associados ao tratamento de grandes massas de dados, trazem impacto ambiental.
- 14.2. As medidas de tratamento foram previstas no certame, em item específico deste ETP, nos requisitos de habilitação quanto à sustentabilidade.

15. Declaração de Viabilidade

Esta equipe de planejamento declara **viável** esta contratação.

15.1. Justificativa da Viabilidade

Conforme elementos detalhados neste estudo

16. Responsáveis

Todas as assinaturas eletrônicas seguem o horário oficial de Brasília e fundamentam-se no §3º do Art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).

ELIOMAR WESLEY AYRES DA FONSECA RIOS

Integrante Requisitante



Assinou eletronicamente em 30/09/2025 às 15:04:38.

PEDRO CESAR VIEIRA BARBOSA

Integrante Requisitante



Assinou eletronicamente em 30/09/2025 às 14:57:23.

MARCEL VIEIRA DE CAMARGO

Integrante Administrativo



Assinou eletronicamente em 30/09/2025 às 15:32:06.