



Universidade de Brasília
Curso de Gestão de Políticas Públicas

LUCAS ALEXSANDRO RODRIGUES PINHEIRO

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DO
PAINEL DA TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS
DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**

Brasília – DF
2023

LUCAS ALEXSANDRO RODRIGUES PINHEIRO

**TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UM ESTUDO DE CASO DO
PAINEL DA TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS
DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**

Relatório de pesquisa a ser apresentado como trabalho de conclusão da disciplina de “Residência em Políticas Públicas”.

Professor Orientadora: Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva.

Brasília – DF

2023

Dedico esse trabalho às pessoas que me deram todo suporte na árdua rotina de trabalho e estudo, como minha companheira Débora, meu irmão André, meus pais Cláudia e Alex, meus pequeninos gatos, e as centenas de copos de café.

E em mim guardo a frase:

“Quid Faceret Caesar”.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a minha professora e orientadora, Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, por ter aceitado me guiar após meu antigo orientador desaparecer. Além disso, também agradeço ao professor Dr. Paulo da Costa Reis, que foi meu professor do projeto de pesquisa e que me aconselhou em diversos momentos obscuros na realização desse trabalho. Ambos são docentes de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, e transparecem o amor por esse curso, que não apenas demonstra seu potencial, como já está mudando a realidade das políticas públicas brasileiras. Aos dois professores, gostaria de lembrá-los que suas contribuições mudam e mudarão a vida de centenas de milhares com o resultado do conhecimento da arte de gerir bem ações, serviços e políticas públicas.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo geral compreender de que forma o Painel de Transparência e Prestação de Contas do Ministério da Justiça e Segurança Pública tem contribuído para a transparência pública. Também buscou entender o seu funcionamento, o perfil de seus usuários e como é feito o seu processo de gestão. Os dados foram coletados a partir de pesquisas bibliográfica, documental, observação e entrevistas na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SPO, do Ministério. A pesquisa de campo, para aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no levantamento documental, foi realizada por meio de observação sobre a gestão do painel e entrevistas com servidores. Transparência pública, prestação de contas e a ferramenta *dashboard* foram o tema central para embasamento desse trabalho. Os resultados demonstram como é dividido o painel, sua consonância com a Instrução Normativa-TCU nº 84, de 22 de abril de 2022, e a análise de gradação da prestação de contas, principalmente, por meio do histórico do Painel, e suas limitações, como a falta da capacidade de coleta de perfis de usuários, pouca divulgação, e deficiência no funcionamento e atualização das bases de dados abertos do instrumento. O relatório traz algumas sugestões, a fim de aprimorar o acesso aos dados abertos e a divulgação do instrumento ao cidadão.

Palavras-chave: Transparência Pública. Prestação de Contas. Tecnologia da Informação. Dashboard. Acesso à informação.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Painel da Transparência e Prestação de Contas.....	31
Figura 2 - Histórico da prestação de contas.....	42

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Lista de Entrevistados da pesquisa.....	27
Quadro 2 - Análise Comparativa do Painel da Transparência com o art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 84/2020	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AECI – Assessoria de Controle Interno

Ascom – Assessoria de Comunicação

DPI – Divisão de Planejamento e Informação

CGGE – Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional

CT-CGE – Comissão Técnica do Comitê de Gestão Estratégica

IN – Instrução Normativa

GTA – Guia de Transparência Ativa

MJSP- Ministério da Justiça e Segurança Pública

SEI – Sistema Eletrônico de Informação

SIC - Serviço de Informação ao Cidadão

SPO – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

STI – Subsecretaria de Tecnologia da Informação

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	Introdução.....	10
1.1	Ministério da Justiça e Segurança Pública.....	11
1.2	Pergunta de Pesquisa e Objetivos.....	13
1.3	Justificativa.....	13
2	Resumo do Referencial Teórico.....	18
2.1	Transparência Pública.....	18
2.2	Prestação de Contas e <i>accountability</i>	19
3	Procedimentos Metodológicos.....	22
3.1	Observação participante.....	22
3.2	Pesquisa Documental.....	23
3.3	Entrevistas.....	26
3.4	Análise de dados.....	28
4	Resultados.....	30
4.1	Funcionamento do Painel da Transparência e Prestação de Contas.....	30
4.2	Transparência do Painel, instrução normativa do TCU e perfil dos usuários.....	40
5	Considerações Finais.....	45
5.1	Proposta de Intervenção.....	46
6	Referências.....	49
7	Apêndice.....	51
7.1	A – Roteiro das entrevistas.....	51
8	Anexos.....	52
	Anexo A – Competências da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO.....	52
	Anexo B – Organograma Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – CGGE/SPO.....	52

1 Introdução

O desenvolvimento tecnológico segue em ritmo acelerado, e a digitalização das ferramentas de trabalho não é mais apenas um futuro próximo, mas um presente, ao qual se amplia na vida de muitos cidadãos brasileiros com o crescente acesso às redes. De acordo com o Informativo da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – PNAD Contínua (IBGE, 2022, p. 05), em 2021, mais de 90% dos domicílios brasileiros tinham conexão com a internet. A velocidade de transmissão de ideias pelos veículos de mídia, a célere comunicação via mensagens instantâneas pelas redes sociais que interligam bilhões de usuários, e a constante conexão de pessoas às páginas *webs* demonstram que a ligação entre ser humano e tecnologia, em especial a digital, é forte, e traz primorosas possibilidades de aprimoramento da qualidade de vida e de acesso à informação no setor público.

Conseqüentemente, faz-se a necessidade da reflexão da utilização das ferramentas de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC na elaboração, execução e monitoramento de ações, políticas públicas, projetos, transparência e prestação de contas, ampliando, assim, a qualidade de acesso e monitoramento das informações de interesse e cunho público e, por fim, possibilitando uma maior transparência ao cidadão brasileiro, como dito por Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 34).

O desenvolvimento das chamadas tecnologias da informação e comunicação (TIC) e a melhora dos níveis de democracia ao redor do mundo impulsionaram as exigências por transparência, levando diversos governos a adotarem leis de abertura e transparência, tanto no âmbito nacional como no subnacional.

A exemplo da prestação de contas financeira, Araújo (2008, p.13) discorre que “as informações financeiras detalhadas, quando expostas à população, seja por meio da *internet*, seja por meio de jornais e revistas, permitem à comunidade avaliar as intenções políticas de um governo, suas prioridades e sua implementação”.

Portanto, este Relatório de Residência em Políticas Pública busca fazer um estudo de caso e compreender o Painel de Transparência e Prestação de Contas do

Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, e se ele fomenta a transparência pública, fazendo assim uma análise sobre o que é a transparência e como ela é trabalhada pelo Ministério, em especial por meio do instrumento em foco. Também serão analisadas as razões de utilização deste painel, seu embasamento, suas funcionalidades, e se ele segue algum padrão vigente na Administração Pública, utilizando-se da análise do cumprimento de normativo vigente sobre a temática e da análise de conteúdo tanto na parte documental quanto a partir das respostas das entrevistas realizadas.

1.1 Ministério da Justiça e Segurança Pública

A Constituição Federal brasileira de 1988 roga sobre a necessidade da prestação de contas dos órgãos da administração pública, direta e indireta e de forma integrada, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, como demonstrado nos artigos 70 a 74, da Seção IX, relativa à fiscalização contábil, financeira e orçamentária. Além disso, o controle externo fica à cargo do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, como destacado pelo parágrafo único do art. 70 que diz:

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Conseqüentemente, o Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, sendo ele um órgão da administração pública federal direta do Poder Executivo, com estrutura prevista no Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, sendo pessoa jurídica pública que arrecada, gerencia e utiliza bens e valores públicos da União, é obrigado a prestar contas à sociedade para estar em acordo com a Constituição.

A instituição está localizada na Esplanada dos Ministério, em Brasília, e centraliza uma parte da mão-de-obra burocrática do serviço público, mas ainda detém poucos servidores para as tarefas ao qual se propõe, diante da grande demanda para a realização de seus processos, sendo esse um dos fatores curiosos percebido durante a pesquisa de campo. Além disso, o órgão recentemente sofreu

alterações, dada a mudança de gestão do Executivo, ao qual passou do Governo Bolsonaro ao Governo Lula, em 2023, e que também foi um fator impactante nessa pesquisa, pois foi realizada durante o fim de 2022 e o início do ano seguinte.

Como supracitado, o órgão responsável pela fiscalização da prestação de contas do MJSP é o TCU, que compete como órgão auxiliador do Congresso Nacional. O Congresso é o órgão central do Poder Legislativo federal brasileiro, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, e funciona em consonância com os outros poderes, mas é o TCU o responsável pela fiscalização das Unidades Prestadoras de Contas – UCP, como descrito na Instrução Normativa TCU nº 84, de 22 de abril de 2022 – IN 84:

Considerando que unidade prestadora de contas (UPC) é uma unidade ou arranjo de unidades da administração pública federal que possua comando e objetivos comuns e que deve apresentar e divulgar informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, com vistas ao controle social e aos controles externo e interno previstos nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal;

Sendo ainda um dos princípios norteadores do órgão o aumento da transparência, da credibilidade e da utilidade das contas públicas, bem como das prestações de contas sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades federais, conforme dispõe o Acórdão 3.608/2014-TCU-Plenário. Dessa forma, o MJSP resolveu criar o Painel da Transparência e Prestação de Contas, tema deste estudo, com base em algumas orientações do TCU.

O Painel é um instrumento criado com o objetivo de facilitar o acesso do cidadão às informações dos responsáveis pela gestão de bens e de recursos públicos, de forma clara, centralizada e objetiva, além de contemplar demais informações de interesse público como objetivos estratégicos, metas, indicadores de desempenho e seus resultados, estrutura organizacional, legislações, competências, principais cargos e ocupantes, programas e projetos estratégicos, políticas públicas, repasses e transferências de recursos, execução orçamentária e financeira, licitações e outros, além de acesso ao Serviço de Informações do Cidadão – SIC, e tem como objetivo conter as informações solicitadas pelo TCU a partir da Instrução Normativa TCU nº 84, de 22 de abril de 2022.

1.2 Pergunta de Pesquisa e Objetivos

Este trabalho tem como pergunta de pesquisa: de que forma o Painel da Transparência e Prestação de Contas do Ministério da Justiça tem contribuído para a transparência pública. A análise do Painel, ou *dashboard*, como também é chamado, foi feita tendo como premissa entender a interação do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do TCU, dada suas competências, pois o painel, além de ser um instrumento de transparência, é um instrumento de prestação de contas, conforme seu alinhamento com a IN 84 do Tribunal de Contas. Também serão analisados os dados, sua atualização e facilidade de acesso, a fim de compreender se o Painel segue a legislação e se o cidadão teria um local para exercer seu direito à transparência do órgão, assim fomentando a transparência pública.

Objetivo geral

Investigar de que forma o Painel da Transparência e Prestação de Contas do Ministério da Justiça e Segurança Pública tem contribuído para a transparência pública.

Objetivos específicos

- 1- Descrever como se dá o funcionamento do Painel da Transparência e Prestação de Contas;
- 2- Averiguar a transparência do Painel em consonância com as exigências do TCU e perfil dos seus usuários.

1.3 Justificativa

Compreender a evolução tecnológica é de grande valia e o debate sobre a modernização do serviço público se faz constante, pois é possível constatar o desenvolvimento dos esforços empreendidos na vontade de aprimorar a prestação

de informações ao cidadão, o usuário final dos produtos e serviços da administração pública, entendendo como e para onde alguns dos recursos arrecadados possivelmente são direcionados.

Além do interesse na compreensão do desenvolvimento tecnológico, essa pesquisa procurou compreender como é feita a gestão da transparência do órgão estudado, refletida na digitalização. Foi escolhido o instrumento descrito acima, por recomendação de servidores do próprio órgão durante a observação participante, dado que anteriormente o objetivo era analisar outro instrumento do órgão, o Painel de Orçamento, que demonstra a execução orçamentária em tempo real do MJSP. No entanto, pela falta de documentos para embasarem a pesquisa, resolveu-se acatar a sugestão e realizar a pesquisa sobre o Painel da Transparência e Prestação de Contas, pois haveria maior espaço para reflexão documental e maior acesso à equipe responsável pelo mesmo, além de permitir a percepção de como o órgão se adaptou à modernização em seus processos, com enfoque na transparência e prestação de contas.

Foi observado que nos últimos anos houve um favorável movimento à digitalização de ferramentas e documentos, tanto para fins externos quanto internos. Um exemplo disso é o Sistema Eletrônico de Informações – SEI, instituído por completo no Ministério da Justiça e Segurança Pública, sistema esse que substituiu a gestão documental física pela digital, economizando em gastos com papel, evitando poluição e ocupação desnecessária de espaços físicos. O Governo Bolsonaro pareceu tender em prol da digitalização, sendo a Secretaria Especial Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia – ME, um ator de destaque que incentivou os órgãos do Executivo a se digitalizarem e aderirem a ferramentas tecnológicas. Além disso, foi percebido uma grande busca por profissionais da área da tecnologia da informação e comunicação, havendo maior valorização e concursos da área já sendo demandados por parte da administração pública.

Essa valorização aparenta ser continuada pelo Governo Lula, dado que a mudança da estrutura regimental e de cargos do MJSP ocorrida com o Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023 criou duas unidades de importância para a área digital, a Subsecretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação da Secretaria-

Executiva, que era antes uma diretoria (antiga Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicações – DTIC), vinculada à Subsecretaria de Administração da Secretaria-Executiva, e a Secretaria de Acesso à Justiça, que compete à promoção de políticas públicas de modernização, aperfeiçoamento, transformação digital e democratização do acesso à justiça e à cidadania, inclusive no âmbito de plataformas digitais.

Internamente, no Ministério, há o anseio de buscar a adesão às tecnologias que facilitem o trabalho do servidor e amplie os direitos dos cidadãos, no entanto parece haver pouca força de trabalho nas áreas com capacidade técnica para utilização das ferramentas. No governo Temer, houve uma adesão às ferramentas da *Microsoft*, com a inserção do *Office 365*, plataforma que contém diversos programas digitais, como *Word*, *Excel*, *Powerpoint*, *Sharepoint* e *PowerBI*, e apesar da pouca quantidade de profissionais capacitados para trabalharem com *PowerBi*, aplicativo digital de criação de *dashboards* interativos, como o retratado na pesquisa, o MJSP conta com diversos painéis construídos pelas unidades que o compõe. Portanto, esses fatores suscitaram interesse em analisar uma parte da utilização de ferramentas digitais por parte do órgão, que nesse caso focou na transparência pública.

O instrumento escolhido pelo Ministério para disposição dessa transparência e prestação de contas foi digital, um painel interativo, também conhecido como *dashboard*, que busca “agregar várias técnicas de visualização consolidadas e organizadas de forma a reduzir o esforço cognitivo” e que são “principalmente utilizados para reunir dados e fornecer informações úteis, com o intuito de dar suporte na análise de informação e na tomada de decisão” (Moniz, 2018, p.3). Portanto, assim como em um veículo, que tem seu painel como principal ferramenta para monitorar diversas situações, como a velocidade, a “saúde” de seus elementos constituintes e o combustível, um painel demonstra a situação do objetivo desejado, com maior enfoque na visualização ou exposição de dados gerenciais, prestação de contas e indicadores e, nessa situação, cumprindo a função de suporte na visualização e monitoramento da transparência e prestação de contas. Portanto, como supracitado, as informações apresentadas no painel buscam trazer consolidação de forma visual e interativa, facilitando o cidadão e o gestor em encontrar o que busca.

É interessante perceber a escolha de um instrumento contemporâneo, pois a digitalização é uma realidade em que muitos brasileiros, mas não todos, estão se imergindo, seja com celulares sendo utilizados nas tarefas mais básicas, como ouvir música durante uma atividade física ou doméstica, mandar mensagens para parentes e amigos, ver as notícias, pesquisar sobre referências teóricas para um trabalho de conclusão de curso, em detrimento longas estantes de livros em bibliotecas, ou seja por carros e utensílios domésticos, como geladeiras, conectados a inteligências artificiais.

A tecnologia digital e o amplo acesso à internet não são apenas mais promessas, mas, para a maioria, o cotidiano. Portanto, o painel, instrumento digital, vinculado à página do sítio eletrônico de um órgão parece ter sido o modelo aceito pelos gestores responsáveis pela prestação de contas do MJSP, como será visto adiante. De acordo com Loureiro; Teixeira e Prado (2008, p. 110):

Nos últimos anos, conceitos mais abrangentes passaram a ser utilizados, incluindo não só a melhoria dos processos da administração pública e o aumento da eficiência, mas também melhor governança, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos e democracia eletrônica. Essa última refere-se, principalmente, ao aumento da capacidade de transparência, participação da sociedade e *accountability*.

Nesse sentido, os autores também comentam que a construção desses instrumentos digitais também são uma forma de legitimação no contexto da democratização do país, e da tentativa de o Estado ter credibilidade frente ao mercado prestando contas do equilíbrio fiscal (Loureiro; Teixeira; e Prado, 2008, p. 108).

Como dito acima, inicialmente, pretendia-se averiguar a utilização dos painéis orçamentários do MJSP, e se eles possibilitavam uma melhor gestão orçamentária no órgão. No entanto, não foram encontrados documentos suficientes, como relatórios técnicos ou manuais, assim existindo um vácuo de documentações para análise. Nesse contexto, percebeu-se que outro painel era mais descrito que o do Orçamento, o Painel da Transparência e Prestação de Contas do MJSP, contido no sítio institucional do Ministério. Apesar de limitado, encontrou-se maior número de documentos como ata, nota técnica, normativo e referências nos Relatórios de Gestão do órgão. Além disso, o Painel também é aberto ao público, havendo assim

a possibilidade de uma melhor avaliação do próprio painel. Por essa razão, este painel foi escolhido para este estudo.

2 Resumo do Referencial Teórico

Esta seção traz os principais temas discutidos neste relatório para subsidiar a análise dos dados. A primeira subseção discute transparência pública, mostrando suas principais características e uso na administração pública; e a segunda trata da prestação de contas, *accountability* e suas variadas formas.

2.1 Transparência Pública

A importância da transparência na administração pública brasileira tem aumentado desde as últimas décadas, sendo mais debatida e exigida pelo cidadão e órgãos de controle, pois, além de ser um importante preceito descrito na Carta Magna Brasileira, permite a fiscalização das ações governamentais, aprimora a prestação de contas e seu entendimento por parte da população e evita a corrupção, dada a visibilidade de processos, resultados e dados, garantindo assim um melhor funcionamento da democracia, do bem-estar da sociedade, e maior confiança na gestão pública. Ademais, permite ao cidadão a capacidade de exigir responsabilidade por parte dos gestores públicos e a cobrança de ações eficientes e efetivas.

Já para os órgãos de controle, permite melhorar o desempenho do papel de fiscalizar e apurar possíveis irregularidades. De acordo com Zuccolotto e Teixeira (2019), transparência remete à vigilância, ou alguém sendo vigiado, no caso desta pesquisa, os órgãos da administração pública, além disso os autores destacam que o termo está associado a não existência de barreiras na visão, ou seja, “translucidez” entre o observador e o observado, ao qual o cidadão e a sociedade civil se aplicam como os observadores, e o órgão como o observado. Zuccolotto e Teixeira (2019) dividem a transparência em quatro categorias, sendo a transparência vertical *top-down*, em que o “superior” observa os “subordinados” a ele; a transparência vertical *bottom-up*, que ocorre quando os “subordinados” na estrutura observam os que estão acima, ou seja, o cidadão aos órgãos ou os governados observando os governantes, que nesse caso, é o executor das políticas públicas e dos recursos. Nesse tipo de transparência existe uma relação instituição pública para sociedade, ou vice-versa. Dentro dos outros dois tipos de transparência, existe

a horizontal em que agentes públicos ou instituições públicas, internas ou externas, conseguem observar seus pares. A aplicação desse tipo de transparência ocorre, por exemplo, quando o Tribunal de Contas da União consegue vislumbrar os resultados disponibilizados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, a partir de seus relatórios de prestação de contas divulgados tanto ao cidadão quanto à instituição fiscalizadora. Outra forma de aplicação da transparência horizontal, por exemplo, seria de um dos Três Poderes disponibilizar informações para os outros dois, com objetivo de cumprir com a transparência exigida pela Constituição Federal. Portanto, nessa forma de transparência existe uma relação instituição pública para instituição pública.

No que se refere à transparência ativa e passiva, de acordo com o Guia de Transparência Ativa – GTA, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal da Controladora-Geral da União – CGU (2022, p. 44), compreende-se como transparência ativa a “divulgação de informações pela Administração Pública por determinação legal, independente de solicitação da sociedade” e a transparência passiva como informações com pedido de acesso da sociedade.

Dessa forma, nota-se que transparência e prestação de contas andam conjuntas, principalmente na administração pública. A Instrução Normativa-TCU nº 84, de 22 de abril de 2020, no art. 3º afirma que:

Art. 3º A prestação de contas tem como finalidade demonstrar, de forma clara e objetiva, a boa e regular aplicação dos recursos públicos federais para atender às necessidades de informação dos cidadãos e seus representantes, dos usuários de serviços públicos e dos provedores de recursos, e dos órgãos do Poder Legislativo e de controle para fins de transparência, responsabilização e tomada de decisão...

Ou seja, sem transparência não se faz prestação de contas e sem as duas coisas é praticamente impossível aos cidadãos realizar controle sobre o que se faz com os recursos públicos.

2.2 Prestação de Contas e *accountability*

Em relação à prestação de contas, Arantes *et al* (2010) discorrem que a fiscalização pela sociedade aos órgãos da burocracia é uma das formas de *accountability*, sendo necessário o fornecimento de mecanismos para tal. Não há tradução em português para o termo *accountability*, porém, Vieira (2005) comenta

sobre autores que tratam do termo, e conclui, em seu entendimento, que *accountability* está ligada a três fatores, a da responsabilização, da transparência e da prestação de contas (VIEIRA, 2005, pág. 612). Para Carneiro e Costa (2001), haveria necessidade do termo de representar tanto resposta quanto punição, sendo uma forma de controle do poder público gerido, assim trazendo responsabilização de um indivíduo ou instituição em relação a seus atos e decisões e ao uso dos recursos públicos. Carneiro (2004, p. 2) explica sobre a bidimensionalidade do termo:

a) a capacidade de resposta dos governos (answerability), ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos e b) a capacidade (enforcement) das agências de *accountability* (accounting agencies) de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos. A noção de *accountability*, é basicamente, bidimensional: envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (answerability e enforcement).

Vieira (2005) ao retratar a *accountability* na administração pública identifica três formas: vertical, horizontal e societal.

A *accountability* vertical se refere à relação entre a administração pública e a sociedade na responsabilização dos atos públicos, sendo seu principal instrumento o voto de eleitores, no caso de uma democracia. Portanto, é a responsabilidade e responsabilização do órgão ou agente público em relação ao povo a partir de eleições, em uma relação eleitor para representante eleito, do qual o eleitor julga as atitudes do eleito durante seu mandato e, a partir das informações que tem, vota a favor ou favorece outro candidato.

A *accountability* horizontal se refere à responsabilidade das instituições estatais em relação entre si. É a responsabilidade entre as diversas áreas e setores da administração pública, ou seja, o acesso à informação para que os fiscalizadores possam poder julgar positivo ou não às ações de instituições públicas, sem distinção ou favoritismo. Portanto, Vieira (2005, p. 12) explica que:

Os vetores que viabilizariam os processos de *accountability* horizontal seriam um conjunto de agências estatais com delegação para supervisionar, controlar, punir e/ou retificar ações ilícitas, dispostas estruturalmente em forma de rede, tendo como cume tribunais para as últimas decisões comprometidas com esse mecanismo de responsabilização.

A *accountability* societal surge com a insuficiência da vertical em garantir suficiente representatividade a partir do voto, em especial ao fato de que os representantes eleitos podem agir sobre seus interesses a partir da disposição das informações que o cidadão tem ou não (CARNEIRO, 2004). A autora discorre que:

Nas poliarquias modernas, a dimensão democrática da *accountability* é assegurada pelo exercício da *accountability* vertical, principalmente através dos mecanismos das eleições e do voto. Estes, entretanto, são insuficientes para o controle da ação governamental (CARNEIRO, 2004, p.?).

Sendo assim, a *accountability* societal se refere à responsabilidade da administração pública a partir de outras ferramentas além do voto, utilizando-se das informações disponibilizadas, sendo suficientes ou insuficientes, sobre as ações e decisões, gerando assim processo de julgamento por parte da sociedade sobre se é merecido suporte para a continuidade das ações públicas, ou se é necessário que ações punitivas àquele indivíduo ou instituição ocorra para resolubilidade da má gestão (VIEIRA, 2005). Além disso, essa fiscalização ocorre por meio de ferramentas não-institucionais, como movimentos políticos, conselhos da sociedade civil e a mídia (CARNEIRO, 2004).

Para Loureiro, Teixeira e Prado (2008, p. 108), “a transparência governamental é condição necessária, embora não suficiente, para a efetivação de qualquer ordem democrática, na medida em que só há controle efetivo dos governantes se seus atos forem adequadamente informados à sociedade”, portanto, percebe-se que quando se fala sobre prestar contas a transparência vincula-se intrinsecamente.

Os autores refletem que, independentemente das adjetivações que lhe possam ser atribuídas, vertical, horizontal, social ou outras, “*accountability* é a ideia teórica que orienta o presente estudo, na medida em que para se efetivar a responsabilização política dos governantes, a transparência dos atos de governo é condição prévia” (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008, p. 109).

Nesse sentido, esta pesquisa buscou analisar como um instrumento como um painel de transparência e prestação de contas pode contribuir para o controle dos gastos públicos também pela sociedade.

3 Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa utilizará uma abordagem qualitativa, tanto para coleta de dados quanto tratamento e análise, assim dando suporte para a interpretação dos resultados a partir dos objetivos do trabalho. A pesquisa qualitativa busca entender os significados, a partir da interpretação feita pelo pesquisador em relação aos dados coletados, buscando compreender o comportamento, as opiniões e as motivações das pessoas através de métodos não-estatísticos, como análise documental, entrevistas e observação, refletindo sobre o significado de ações e experiências dentro de seu contexto (CRESWELL, 2007). Ambos os procedimentos foram utilizados por esse trabalho já que, como defende Creswell (2007), a pesquisa qualitativa, a partir de uma interpretação, pode assumir caráter flexível para a compreensão de fenômenos sociais e comportamentais. Para isso, foram utilizados os procedimentos metodológicos descritos a seguir.

3.1 Observação participante

Foi realizada pesquisa de campo no Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP, sendo ele um órgão da administração pública federal direta do Poder Executivo, durante o período de setembro de 2022 a janeiro de 2023, a fim de ser registrado o cotidiano dos processos de atualização do Painel, coleta de documentos para compreensão do painel e sua origem, acesso ao instrumento e análise de seu uso, aliada a entrevistas com os gestores responsáveis pela sua elaboração. A razão de escolha da instituição foi feita a partir da facilidade de aquisição das informações, dada participação no corpo funcional do órgão, como servidor comissionado da instituição.

Tal imersão foi catalogada a partir da elaboração de diários de campo, durante o período de setembro de 2022 a janeiro de 2023. O diário de campo serve não apenas registro das atividades relacionadas ao cotidiano do imerso no órgão, mas também como instrumento de reflexão das ações tomadas em curso do que está sendo pesquisado, além de poder estabelecer relacionamentos com os

envolvidos na instituição. Os diários serviram como um dos insumos para elaboração desse relatório.

A partir da observação participante, pode ser conhecido melhor como funcionava o painel e como é sua elaboração, além de melhor introdução a equipe técnica por trás do instrumento. Houve explicação de como entrar no sítio, manuseio dos botões e quais informações poderiam ser encontradas. Além disso, um dos entrevistados mostrou o *software* utilizado para construção do painel, o *Microsoft PowerBi*, e como seu uso facilitava essa elaboração. No entanto, foi notado que essa ferramenta necessita de conhecimentos técnicos para seu manuseio, e é por causa desse fator que os responsáveis na SPO/SE estão em equipes hierárquicas diferentes, pois nem todos os servidores conseguem utilizar a ferramenta, sendo dois dos entrevistados capacitados para seu manuseio, enquanto os outros dois trabalham mais em uma linha de articulação com as unidades, elaboração de textos, comando do que deve ser feito no painel e monitoramento do alinhamento com o TCU.

3.2 Pesquisa Documental

A partir da busca pelos documentos via google e SEI, utilizando as palavras chaves: *“painel da transparência e prestação de contas”*; *“painel da transparência”*; *“painel da prestação de contas”*; *“transparência”*; *“prestação de contas”*; *“prestação de contas”*; *“TCU prestação de contas”*; *“painel TCU”*, dentre outras, encontrou-se inicialmente ata de reunião ordinária da Comissão Técnica do Comitê de Governança Estratégica – CT-CGE, de 19 de janeiro de 2021, onde o Coordenador do colegiado fez publicização entre os membros e participantes da comissão sobre o Painel da Transparência e Prestação de Contas, e enalteceu o trabalho da equipe responsável, em especial destaque à chefe da divisão que o elaborou, portanto, a partir dessa homenagem, foi obtido o nome de um possível entrevistado e articulada uma das entrevistas, com a pessoa que na época era a chefe da Divisão de Planejamento, Informação e Inovação Institucional – DPI/CGE/CGGE/SPO, e que atualmente está como coordenadora de Gestão Estratégica – CGE/CGGE/SPO.

Além disso, foi encontrada no SEI a Nota Técnica nº 16/2021/CGGE/SPO/SE/MJ, análise do processo de prestação de contas, realizada pela CGGE, e a partir desse documento foi possível compreender, de forma documental, a história existente por de trás do painel e visualizar que há um normativo, no caso a Instrução Normativa-TCU nº 84 do TCU, que embasa e exige o trabalho de prestar contas de diversos itens, ao qual foi discorrido mais à frente.

Por fim, essa nota técnica explica que a apresentação da prestação de contas deve ocorrer de acordo com a Instrução Normativa-TCU nº 84 do TCU, e expõe como foram realizados os trabalhos de alinhamento e articulação com as unidades que compõe o órgão, dividindo as tarefas de acordo com a unidade responsável pela temática, contendo unidade responsável, período de atualização, e observações sobre o item e concluindo que as tratativas e pactuações foram feitos e o painel disponibilizado.

Em relação à Instrução Normativa-TCU nº 84, de 22 de abril de 2020, trata-se de normativo que estabelece normas às Unidades Prestadora de Contas - UPCs para prestação de contas dos administradores e responsáveis pela administração pública federal, para julgamento do órgão de controle. De acordo com Decisão Normativa – TCU nº 187, de 09 de setembro de 2020, é disposto que o MJSP é uma UPC.

A norma IN-TCU 84 roga pelos princípios que o Tribunal julga as contas dos administradores e demais responsáveis pelos recursos públicos, considerando o art. 71 da Constituição Federal de 1988, que é objetivo do TCU aumentar a transparência, credibilidade e utilidade das contas públicas, além de desenvolver a função institucional de órgão garantidor da transparência, credibilidade e utilidade das prestações de contas, que contenha elementos que evidenciem boa aplicação de recursos e seus resultados, sendo necessária a formalização da importância socioeconômica aos órgãos e entidades, e que há necessidade de incorporar instrumentos de controles modernos e avanços tecnológicos na transparência pública, facilitando o controle social (TCU, 2020).

Em seguida, a norma rege os significados utilizados e suas finalidades, porém focou-se especialmente no art. 7º ao 9º em que: o art. 7º define que os responsáveis pela gestão da prestação de contas serão as UPC, sendo o MJSP parte do rol, de acordo com a Decisão Normativa TCU nº 187, de 9 de setembro de 2020, o art. 8º explica os conteúdos que integram a prestação de contas dessas UPCs e o art. 9º rege como se dará essa prestação de contas, dispondo que deve ser feita seção específica na página inicial do sítio do órgão contendo o título “Transparência e Prestação de Contas”, origem da nomenclatura do instrumento, além de especificar que as informações poderão ser providas mediante links e redirecionamentos de páginas à outros portais do órgão que contenham a informação.

Portanto, o primeiro objetivo específico, que buscou descrever como se dá o funcionamento do painel, se baseou na análise de documentos sobre a estrutura do órgão e das competências que embasam a equipe responsável por sua elaboração, para compreensão do cenário em que ele está inserido. Assim, foi necessário adentrar no instrumento para compreensão de sua estrutura, como o menu, os botões, localizações, funções e as informações expostas, além de informações adicionais relacionadas ao suporte na utilização do *dashboard* e de ajuda, compreendendo assim o propósito do painel.

Para averiguação da transparência do Painel em consonância com as exigências do TCU e perfil dos seus usuários, que é o segundo objetivo específico, houve investigação de documentos que poderiam auxiliar a pesquisa, como relatórios de gestão do MJSP, notas técnicas e normativos, a fim de encontrar uma compreensão do interesse do órgão em fazer esse tipo de transparência e o porquê de um painel. Além disso, aprofundou-se na compreensão a partir de análise do instrumento com a IN-TCU 84/2020, para verificação dos itens dispostos e seu atendimento com as solicitações da norma vigente. Além disso, foi verificado, no formato de gradação, a prestação de contas por meio do histórico do Painel. Por fim, a partir das entrevistas, foi esclarecido o perfil dos usuários e sua mensuração.

3.3 Entrevistas

Como supracitado, buscou-se compreender o painel também a partir da ótica dos gestores responsáveis pelo instrumento. Inicialmente, foram planejadas seis entrevistas, porém, só foi possível realizar quatro delas. Todas com servidores da Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria-Executiva do MJSP.

Foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas com roteiro de perguntas elaborado previamente e mantendo um certo padrão para posterior comparação de respostas, identificação de diferenças e de semelhanças. O roteiro conteve 12 perguntas relacionadas à elucidação do Painel, sua transparência e o papel do TCU e das unidades que compõem o MJSP. Durante as entrevistas, buscou-se fazer com que os participantes contassem suas histórias e experiências de acordo com o ordenamento do roteiro, mas permitindo que eles se expressassem da forma que quisessem. Esse tipo de pesquisa combina características tanto da pesquisa estruturada quanto da pesquisa não-estruturada, geralmente utilizando um roteiro ou protocolo ordenado para coletar dados, mas também permite a liberdade para seguir uma linha de pensamento ou discutir outros assuntos que possam surgir durante a entrevista ou a conversa. O rol das perguntas está nos anexos desse trabalho.

A busca por uma compreensão do painel e sua utilização na transparência e prestação de contas, na visão dos gestores responsáveis pelo instrumento, foi o princípio central das perguntas. As entrevistas foram autorizadas e documentadas, com posterior transcrição do material, gravado em áudio para dar suporte na análise de conteúdo. Os entrevistados estão sinalizados por número, de 1 a 4, ordenados por data da realização da entrevista, e com explicação sobre seus cargos e a sua relação com o painel:

Quadro 1 - Lista de Entrevistados da pesquisa

Nome	Cargo e Unidade	Data	Relação com o Painel
Entrevistado 1	Chefe da Divisão de Gestão da Informação – SPO	30/12/2022	Responsável pelo manuseio da ferramenta <i>PowerBI</i> .
Entrevistado 2	Coordenadora de Gestão Estratégica – CGE/CGGE/SPO	03/01/2022	Coordenadora-Geral Substituta da CGGE e Coordenadora de Gestão Estratégica, antiga chefe da DPI, divisão responsável pelos dados e informações demonstrados, cumpre atualmente o papel de analisadora do instrumento para compreensão de concordância com o TCU.
Entrevistado 3	Publicitário, diagramador e designer – Chefe-Substituto da Divisão de Apoio da SPO e Assistente Técnico da DPI/CGE/CGGE/SPO	03/01/2022	Responsável pelo design do Painel e das experiências do usuário em acessar as informações.
Entrevistado 4	Chefe da Divisão de Planejamento, Informação e Inovação Institucional – DPI/CGE/CGGE/SPO	13/01/2022	Chefe da divisão responsável pelos dados e informações demonstrados e articulação com as unidades internas do MJSP.

Fonte: Elaboração própria.

A primeira entrevista foi mais simples de ser realizada, pois o Entrevistado 1 foi a pessoa de referência no órgão e o autorizador da realização da imersão. Ele teve papel basilar para viabilizar a observação participante. A experiência foi interessante, pois pode ser compreendido que uma entrevista com roteiro tende a ser mais célere do que o cogitado, pois acreditava-se que demoraria cerca de 40 minutos para sua realização, e ela foi finalizada com menos de 13 minutos. O entrevistado está junto ao órgão há 5 anos, sendo 2 como estagiário e 3 como servidor.

A segunda entrevista foi feita com a Coordenadora-Geral substituta, atual Coordenadora de Gestão Estratégica¹ e ex-chefe da Divisão de Planejamento, Informação e Inovação Institucional. Ela está como servidora do órgão há 12 anos e demonstrou durante a entrevista muito domínio técnico nas respostas, tendo perpassado toda hierarquia que envolve os processos relacionados ao instrumento em análise.

A terceira entrevista foi realizada com o Chefe substituto da Divisão de Apoio, que trabalha no órgão há 10 anos, mas ocupa a função faz menos de 1 ano. E a última entrevista foi realizada com a chefe da Divisão de Planejamento, Informação e Inovação Institucional, que é servidora da SPO há 6 anos e ocupa há 2 anos o cargo atual.

3.4 Análise de dados

Nesta pesquisa foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, com base na organização de categorias a partir dos objetivos específicos e da teoria utilizada. A análise de conteúdo é uma técnica qualitativa de análise de dados que busca identificar os significados e as mensagens contidas em um determinado texto ou conjunto de textos. Ela é definida por Bardin (1997) como um conjunto de técnicas que visam descrever e interpretar textos e suas situações de comunicação, atribuindo significados a mensagem emitida, sendo assim, uma forma de compreender os valores, opiniões e ideias presentes no material analisado.

Portanto, a partir das respostas transcritas dos entrevistados foram organizadas categorias surgidas dos tópicos, separando as falas em duas categorias contendo 7 pontos de compreensão da comunicação dos entrevistados, estando em acordo com os objetivos específicos, sendo:

- Funcionamento do Painel
 1. Conhecem o histórico do instrumento
 2. Conhecem normativos que o embasa
 3. Compreendem itens de composição
 4. Conhecem órgãos e unidades envolvidas
- Transparência
 5. Entendem o objetivo do instrumento
 6. Discorrem da importância do instrumento
 7. Explicam a identificação e perfil dos usuários

¹ Destaca-se que a Coordenadora de Gestão Estratégica - CGE não é a Coordenadora-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional - CGGE, estando a primeira ligada hierarquicamente abaixo da Coordenadora-Geral, conforme estrutura CGE/CGGE/SPO/SE/MJSP.

Também no caso da transparência e do perfil dos usuários, foi realizada uma Análise Comparativa do Painel da Transparência com o art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 84/2020, sendo elaborado um modelo de análise com as seguintes categorias: cumpre totalmente, cumpre parcialmente, não cumpre, e não se aplica.

Quanto ao perfil dos usuários, a partir das entrevistas pode-se chegar à compreensão, pelo menos por parte da equipe responsável pelo instrumento, do perfil que acessa às informações e como acontece a mensuração desse perfil e seu número de acessos.

4 Resultados

Esta seção está estruturada com base nos objetivos específicos da pesquisa em conexão com o referencial teórico. A primeira subseção descreve como se dá o funcionamento do Painel da Transparência e Prestação de Contas mostrando, principalmente, os resultados da observação participante, quando foi conhecido o funcionamento do instrumento, seus botões, disposições, informações e o seu processo de atualização, além da análise documental e das entrevistas. A segunda subseção aponta o grau de transparência do Painel e o perfil dos seus usuários a partir da análise da consonância do instrumento com a norma regente, a gradação histórica da prestação de contas e sua ligação com o Painel. Além disso, demonstra os resultados da apuração do perfil dos usuários e sua mensuração.

4.1 Funcionamento do Painel da Transparência e Prestação de Contas

O painel tem seu funcionamento baseado na dinamização das informações. Para acessá-lo é necessário adentrar o sítio do MJSP e buscar no rol de páginas o tópico “Transparência e Prestação de Contas” (<https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas>), que está em acordo com o art. 9º, 1º parágrafo, da Instrução Normativa-TCU 84, que estipula:

§ 1º As informações e o relatório de que trata o caput deverão ser publicados nos sítios oficiais das UPC, conforme o caso, em seção específica com chamada na página inicial sob o título "Transparência e prestação de contas", na forma, conteúdo e prazos estabelecidos neste capítulo.

Após acesso à página, um breve resumo do que se trata a prestação de contas é exibido, seguido da estrutura das unidades que formam o órgão. Logo abaixo do breve texto encontra-se o Painel da Transparência e Prestação de Contas. As seguintes subseções têm como objetivo descrever cada um dos botões que foram observados a partir da análise do instrumento.

Figura 1 – Painel da Transparência e Prestação de Contas

Fonte: Sítio Institucional do Ministério da Justiça e Segurança Pública – MJSP, 2022.

i. Menu

O menu do painel é ordenado por rol de botões, que ao clicar levam à outra página buscando exibir o proposto.

ii. Missão Institucional

O primeiro botão, “Missão Institucional”, demonstra a missão, a visão e os valores do órgão, a partir de uma figura.

iii. Valor Público e Entregas

O segundo botão, para baixo, “Valor Público e Entregas”, demonstra uma extensa lista com estratégias do órgão, seus produtos e serviços, abaixo os resultados desses serviços e os impactos gerados, finalizando com um link que leva a repositório com os resultados em planilha, estando em formato de dados abertos,

os resultados demonstrados estão em acordo com o painel, no entanto estão desatualizados.

iv. Estrutura, Competências, Contatos e Funcionamento

O terceiro botão demonstra a “Estrutura, Competência, Contatos e Funcionamento”, que explica a história do órgão, sua estrutura normativa, um organograma da estrutura regimental, e finaliza com os contatos e os dados abertos, em que o link leva à repositório com informações de outras temáticas, além disso, a estrutura regimental do órgão está desatualizada, demonstrando informações estruturais da gestão anterior.

v. Supervisão, Controle Interno e Correição

O quarto botão, “Supervisão, Controle Interno e Correição”, leva à uma página contendo novos botões, que redirecionam à página do sítio do Ministério, sendo elas Sistema de Governança, Projetos Estratégicos, Controle Interno, Gestão de Risco, Programa de Integridade e Correição do MJSP, não havendo dados abertos disponibilizados, e nem indicação de contato institucional para caso de dúvidas.

vi. Projetos de Cooperação Técnica Internacional

O quinto botão, “Projetos de Cooperação Técnica Internacional”, começa com um texto explicando o que é Cooperação Técnica Internacional no Brasil, e quais seus objetivos, logo abaixo exibe rol de botões que levam aos “Prodocs” das unidades que compõe o órgão, nessa página não existem dados abertos disponíveis.

vii. Governança e Políticas Públicas

O sexto botão exibe a “Governança e Políticas Públicas” do MJSP, iniciando com um texto explicativo sobre a estrutura de governança do órgão, suas comissões, uma imagem do modelo de governança e um conjunto de links relacionados à temática, que redirecionam à outras páginas do sítio institucional. Logo abaixo, é demonstrado um breve texto sobre as políticas públicas do órgão e um link para a Carteira de Políticas Públicas do MJSP, o botão de dados abertos da página não estava funcionando.

viii. Rol de Responsáveis

O sétimo botão, “Rol de Responsáveis”, exibe botões dos anos de 2020, 2021 e 2022, redirecionando às páginas contendo planilha dos responsáveis institucionais do órgão e suas unidades, além de competências institucionais, afastamentos com datas, e seus *e-mails* institucionais, não há opção para dados abertos, pois o sítio já redireciona à planilha.

ix. Gestão de Pessoas

O oitavo botão “Gestão de Pessoas”, inicia com breve texto explicativo do tópico, logo abaixo exibe botão que leva a outro painel, Painel Estatísticos de Pessoal, que apresenta dados de todos os órgãos da administração pública federal, em seguida exibe as tabelas remuneratórias dos cargos efetivos e cargos em comissão, função e gratificação do Ministério, finalizando com botão que leva ao Portal da Transparência para detalhamento dos servidores públicos do órgão.

x. Licitação e Contratos

O nono botão, “Licitação e Contratos”, inicia com breve resumo da conformidade legal e sobre a gestão de licitação e contratos, em seguida explica separadamente os termos licitação e contrato, logo após exibe tabelas com o número de licitações e contratos, suas modalidades e valores. Abaixo exibe botão com link para uma página do sítio com informações mais detalhadas e botão sobre emendas parlamentares, que não está funcionando. Por fim demonstra os dados abertos, que ao ir ao repositório, aparentam estar desatualizados.

xi. Convênios, Obras e Transferências de Recursos

O decimo botão, “Convênios, Obras e Transferências de Recursos”, inicia demonstrando os convênios em execução, com um conjunto de filtros, mapa do Brasil de convênios, valores e tabela. Em seguida, no campo de obras públicas, exibe botão que redireciona a sitio do Ministério da Economia, que também utiliza um painel para exibição de informações sobre as obras da administração pública federal, em seguida, exibe informações sobre transferências de recursos, que como o primeiro item demonstrado, exibe filtros e tabela, finalizando com um campo de Termos de Execução Descentralizadas – Teds, o qual não havia sido mencionado no título do botão do menu, nesse campo são exibidos botões que redirecionam às páginas institucionais das unidades do órgão, ao qual exibem seus Teds. São disponibilizados dados abertos sobre a temática, mas aparentam estar desatualizados.

xii. Convênios, Obras e Transferências de Recursos

O decimo primeiro botão, “Relatório de Fiscalização dos Órgãos de Controle e Representações do TCU”, exibem botões dos anos de 2020 e 2021, que levam à repositório contendo os relatórios, no entanto não é exibido o ano de 2022, podendo assim estar desatualizado.

xiii. Relatório de Gestão do Exercício

O decimo segundo botão, “Relatório de Gestão do Exercício”, exibe botões para o relatório de 2021 e botão para o relatório de anos anteriores. De acordo com a IN nº 84/20, o relatório do exercício pode ser publicado até 31 de março do exercício vigente, portanto a falta do relatório de 2022 ainda se justifica.

xiv. Execução Orçamentária e Financeira

O decimo terceiro botão retrata a execução orçamentária e financeira do MJSP, exibindo botões que levam ao Portal da Transparência, com filtro aplicado da Receita, Despesa e Orçamento de 2022. Em seguida, exibe informações sobre o resumo orçamentário de 2022, com opções de filtros por unidade, funções, subfunções, programas, ações de governo, em seguida demonstra as emendas parlamentares, também contendo opção de filtragem, e finaliza-se demonstrando os restos a pagar do Ministério. Os dados abertos da página levam ao tópico de convênios e transferências de recursos.

xv. Demonstrações Contábeis

O decimo quarto botão, “Demonstrações Contábeis”, exibe um breve texto sobre do que trata as demonstrações contábeis, link para as demonstrações de 2022, e um conjunto de link para as demonstrações dos anos anteriores. O link para os dados abertos exibe todos os relatórios, com exceção dos de 2022.

xvi. Lei de Acesso à Informação

O decimo quinto botão, “Lei de Acesso à Informação”, redireciona à página do sítio institucional que exibe um conjunto de normativos relacionados ao acesso à informação.

xvii. Resultado e Desempenho da Gestão

O decimo sexto botão, “Resultado e Desempenho da Gestão”, começa exibindo breve texto sobre o Planejamento Estratégico do Órgão, algo já visto no decimo quarto botão descrito acima, mas em adição demonstra o Mapa do Planejamento Estratégico, e um link que o exibe em mais detalhes, no formato de painel. Em seguida, exibe a Cadeia de Valor do Ministério, com link quebrado, ao qual deveria demonstrar mais detalhes da cadeia. Em seguida, com breve texto, fala sobre o Plano Plurianual – PPA 2020-2023 explicando suas metas no órgão e exibindo tabela de resultados do PPA no Ministério. Os dados abertos do tópico aparentam desatualização.

xviii. Tomada de Contas Especial

O decimo sétimo botão, “Tomada de Contas Especial”, redireciona à página institucional do sítio que retrata as tomadas de contas especial – TCE, estando atualizada.

xix. Processo de Julgamento de Contas

O decimo oitavo botão, “Processo de Julgamento de Contas”, encaminha à link no sítio institucional relacionado às auditorias, que exibe os relatórios de auditoria dos anos de 2019 e 2020, existindo opção para os de 2021 e 2022, mas que não estão funcionando os links.

xx. Recomendações e Determinações da CGU

O decimo botão do painel, “Recomendações e Determinações da CGU”, exibe três botões que redirecionam aos anos de 2020, 2021 e 2022, mas que levam aos links das tabelas de Rol de Responsáveis, não exibindo nada relacionado ao tema.

xxi. Serviço de Informações ao Cidadão

O vigésimo botão, “Serviço de Informação ao Cidadão”, redireciona à link da página institucional que explica como o cidadão pode realizar um SIC, para questionamento, elogio e sugestões.

Após análise do funcionamento dos botões e quais informações são exibidas, pode ser compreendido que o painel é de fácil utilização, servindo como núcleo central para o cidadão encontrar facilmente as informações que busca. Porém, foram encontrados botões sem *link*, ou com *links* incongruentes que redirecionam a temáticas diferentes do proposto. Além disso, os dados abertos das informações aparentam estar desatualizados, o que pode levar o cidadão, em especial à pesquisadores que buscam dados para pesquisas e análise, ao erro.

A unidade responsável pela gestão e manutenção do Painel da Transparência é a Divisão de Planejamento, Informação e Inovação Institucional da Coordenação-Geral de Gestão Estratégica da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Secretaria-Executiva – DPI/CGGE/SPO/SE, e é composta por dois servidores, sendo responsáveis pela elaboração das informações, com suporte da Assessoria Especial de Controle Interno – AECI, que presta orientações técnicas e acompanha os trabalhos de elaboração no âmbito no Ministério, realizando tratativas e reuniões com as unidades responsáveis pelas temáticas específicas que compõem o Painel.

Além disso, a SPO fornece outros dois servidores para suporte técnico na construção e manutenção do painel, dada a complexidade de manuseio da ferramenta *PowerBi*. O painel foi construído pela primeira em 2020, e a partir disso vem recebendo atualizações de acordo com cada item. O painel é aberto ao público em geral, tendo seu acesso a partir do sítio institucional do órgão, na página “Transparência e Prestação de Contas”. Portanto, não houve necessidade de solicitar acesso.

Portanto, a responsabilidade de atualização do Painel é dividida em 2 equipes, sendo a primeira formada pela equipe da DPI/CGGE/SPO, ao qual compete análise e articulação com as unidades, e a segunda pela Gab/SPO, incumbida pelo *layout* e

manuseio da ferramenta *PowerBI*. Ambas as equipes responsáveis trabalham quase que diariamente para poder atualizar os dados exibidos, atualização de links e correção de layout e botões. Além disso, a primeira equipe, composta pela Coordenadora de Gestão Estratégica e pela Chefe de Divisão de Planejamento, Informação e Inovação Institucional, responsáveis por analisar o que está sendo exposto, contacta a segunda equipe formada pelo Chefe de Divisão de Gestão da Informação e pelo Chefe substituto da Divisão de Apoio para que as correções ocorressem. No entanto, durante as observações foi possível notar a falta de uma rotina de verificação de botões, links e atualização de planilhas e textos em dados abertos.

Logo no início, o Entrevistado 01, Chefe de Divisão de Gestão da Informação, citou a Instrução Normativa-TCU nº 84, de 22 de abril de 2022, corroborando com os achados da pesquisa documental, o mesmo focou na segurança, dinamicidade e velocidade de encontrar informações que o cidadão deseja no instrumento, demonstrando também que o Painel é aberto para sugestões do público, e que esse público não pode ser identificado, dada limitações da ferramenta e do sítio, além de que o controle dessas informações poderia ser abrangente. Em seguida, informou que o TCU cumpre papel de instruir os gestores. Depois, informou que a CGGE é a unidade responsável pelo alinhamento, e que recebe suporte de outras duas unidades, a Assessoria de Controle Interno – AECI e a Assessoria de Comunicação – Ascom. Para o entrevistado, o maior desafio é na filtragem das informações sigilosas que podem trazer riscos e impedimentos ao ministério.

A entrevistada 2, Coordenadora de Gestão Estratégica, explicou que um dos instrumentos de prestação de contas é o Relatório de Gestão do órgão e que, por dificuldades relacionadas à impressão e encaminhamento ao TCU, dado que o documento tem 400 páginas, surgiu a ideia de digitalizar seu acesso, onde o mesmo ficaria exposto no site do TCU. No entanto, em 2020, a partir da IN nº 84/20, o Tribunal resolveu normatizar o acesso digital, em conjunto com outros itens de interesse público, passando a responsabilidade aos órgãos prestadores de conta para fazerem a transparência ativa em tempo real.

Também informou que no âmbito do Ministério decidiu-se utilizar a página e o Painel para essa transparência e prestação de contas. Ela destaca que o

instrumento tem sua importância para a transparência pública, pois demonstra ao cidadão como é gasto seu dinheiro e permite o acompanhamento dos trabalhos do órgão. A Coordenadora de Gestão Estratégica informou que não há forma de acompanhar os acessos e o perfil dos usuários, dado que qualquer um pode entrar no sítio. Logo adiante, explicou que não há colegiado ou grupo de trabalho que acompanha, dado que já existe uma unidade responsável pelo painel e alinhamento com os órgãos de controle, no caso a CGGE. O maior desafio na ótica da entrevistada é no levantamento das informações relacionados à indicadores atualizados em tempo real, mas que não há muita dificuldade na articulação com as unidades dada a cultura do órgão em transparecer suas informações.

O Entrevistado 3, Chefe substituto da Divisão de Apoio, destacou que o painel da transparência é cada vez “mais acessado, mais visível pela sociedade”. Para ele, transparência e prestação de contas são coisas intrinsicamente ligadas, e que o painel é feito para o usuário final, tanto gestor quanto cidadão, e que o papel dele é trazer essa diferença na clareza. Ele não tinha certeza sobre todos os normativos, mas sabia que havia a IN nº 84/20 por de trás, e que ela servia para padronizar a informação disponibilizada. Ele informou que desconhecia algum colegiado que trabalhasse no painel, mas que os responsáveis e as unidades que colaboravam alimentavam a engrenagem. Por fim, respondeu que o maior desafio do painel é na adaptação para as mudanças de gestão, e que atualmente existe a necessidade de acompanhar a evolução tecnológica, disponibilizando as informações de forma clara, lustra e tratada.

A Chefe da Divisão de Planejamento, Informação e Inovação Institucional, que é a Entrevistada 4, acredita que a principal função do painel é dar visualização ao que é feito ao cidadão interessado em verificar. Informou que acredita que os usuários são os cidadãos, mas que existe um perfil específico de quem busca as informações para uso e que seria interessante demonstrar a importância de acesso ao instrumento e da quantidade de informações expostas. Informou também que o painel se embasa da IN nº 84/20 do TCU, sendo o tribunal o norteador do que é necessário prestar contas. Ela disse que as unidades cada vez mais tem tido uma maior participação. Em seguida, informou que não há colegiado que cuide, pois é tratado pelo controle interno do órgão, a AECI. Por fim, para a Entrevistada o maior desafio está na questão do aprimoramento da informação na busca de deixá-la cada

vez mais clara e atrativa, que faça o cidadão querer abrir e buscar as informações a partir de lá, e de conseguir as informações em tempo hábil.

Com isso, pode ser percebido que os entrevistados compreendem a importância da transparência e prestação de contas, entendem o histórico do painel e o normativo que o embasa, e apesar de concordarem que o usuário final do painel é o cidadão, alguns discorrem sobre a capacidade de alcance. Além do mais, com base nas informações coletadas foi possível compreender funcionalidade, objetivos, importância, normativos, responsáveis e o perfil dos usuários e como identificá-los.

4.2 Transparência do Painel, instrução normativa do TCU e perfil dos usuários

O primeiro passo para a análise da transparência e da prestação de contas do Painel foi realizar uma análise das demonstrações no Painel com a Instrução Normativa-TCU nº 84/2020.

A falta de itens da prestação de contas e da transparência não apenas impede o cidadão de ter acesso a informações de interesse público, como também a falta de consonância com o IN nº 84/20 pode acarretar certidão negativa da prestação de contas e gerar acórdão julgado pelo TCU. Portanto, para poder compreender o alinhamento ao normativo, foi analisado comparativamente ambos os instrumentos, categorizado de quatro formas: cumpre totalmente, cumpre parcialmente, não cumpre, e não se aplica, resultando em elaboração de quadro comparativo, conforme demonstrado a seguir:

Quadro 2 - Análise Comparativa do Painel da Transparência com o art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 84/2020

Análise Comparativa – Painel da Transparência x art. 8º da Instrução Normativa-TCU nº 84/2020		
Itens Informações IN nº 84/20/2020	Resultado	Categoria
a) os objetivos, as metas, os indicadores de desempenho definidos para o exercício e os resultados por eles alcançados, sua vinculação aos objetivos estratégicos e à missão da UPC, e, se for o caso, ao Plano Plurianual, aos planos nacionais e setoriais do governo e dos órgãos de governança superior;	Atendido pela página Resultados e Desempenho da Gestão".	Cumprir totalmente
b) o valor público em termos de produtos e resultados gerados, preservados ou entregues no exercício, e a capacidade de continuidade em exercícios futuros;	Atendido pela página "Valor Público e Entregas". Porém não há nada específico sobre "capacidade de continuidade em exercícios futuros".	Cumprir parcialmente
c) as principais ações de supervisão, controle e de correção adotadas pela UPC para a garantia da legalidade, legitimidade, economicidade e transparência na aplicação dos recursos públicos;	Atendido pela página "Supervisão, Controle Interno e Correição"	Cumprir totalmente
d) a estrutura organizacional, competências, legislação aplicável, principais cargos e seus ocupantes, endereço e telefones das unidades, horários de atendimento ao público;	Atendido pelas páginas "Estrutura, Competências, Contatos e Funcionamento" e "Rol de Responsáveis"	Cumprir totalmente
e) os programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, com indicação dos valores alcançados no período e acumulado no exercício;	Atendido pelas páginas "Valor Público e Entregas", "Convênios, Obras e Transferências de Recursos" e "Resultado e Desempenho da Gestão"	Cumprir totalmente
f) os repasses ou as transferências de recursos financeiros;	Atendido pelas páginas "Convênios, Obras e Transferências de Recursos" e "Execução Orçamentária e Financeira"	Cumprir totalmente
g) a execução orçamentária e financeira detalhada;	Atendido pela página "Execução Orçamentária e Financeira"	Cumprir totalmente
h) as licitações realizadas e em andamento, por modalidade, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas;	Atendido pela página "Licitações e Contratos".	Cumprir totalmente
i) a remuneração e o subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluídos os auxílios, as ajudas de custo, os jetons e outras vantagens pecuniárias, além dos proventos de aposentadoria e das pensões daqueles servidores e empregados públicos ativos, inativos e pensionistas, de maneira individualizada; e	Atendido pela página "Gestão de Pessoas".	Cumprir totalmente
j) o contato da autoridade de monitoramento, designada nos termos do art. 40 da Lei 12.527, de 2011, e telefone e correio eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC);	Atendido pelas páginas "Estrutura Competência, Contatos e Funcionamento", "Rol de Responsáveis" e "Serviço de Informação ao Cidadão"	Cumprir totalmente
II - as demonstrações contábeis exigidas pelas normas aplicáveis à UPC, acompanhadas das respectivas notas explicativas, bem como dos documentos e informações de interesse coletivo ou gerais exigidos em normas legais específicas que regem sua atividade;	Atendido pela página "Demonstrações Contábeis"	Cumprir totalmente
III - o relatório de gestão, que deverá ser apresentado na forma de relato integrado da gestão da UPC, segundo orientações contidas em ato próprio do TCU; e	Atendido pela página "Relatório de Gestão do Exercício"	Cumprir totalmente
IV - rol de responsáveis	Atendido pela página "Rol de Responsáveis"	Cumprir totalmente
§ 1º As informações que compõem as prestações de contas devem ser apresentadas por segmento e/ou de forma regionalizada, se for o caso, de modo a demonstrar a atuação das unidades ou de áreas que sejam relevantes para fornecer uma visão integrada e eficaz das atividades e operações da UPC.	A prestação de contas é segmentada por unidade e ano.	Cumprir totalmente
§ 2º O relatório de gestão, as demonstrações contábeis relativas ao exercício encerrado e respectivas notas explicativas, assim como os certificados de auditoria deverão permanecer disponíveis nos sites oficiais das UPC ou UAC por um período mínimo de cinco anos a contar do encerramento do exercício financeiro a que se referem.	O relatório de gestão, as demonstrações contábeis e notas explicativas dos anos anteriores encontram-se no site institucional	Cumprir totalmente
§ 3º O relatório de gestão na forma de relato integrado da UPC será elaborado em conformidade com os elementos de conteúdo estabelecidos em decisão normativa e em acórdão específico do TCU e oferecerá uma visão clara e concisa sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da UPC, no contexto de seu ambiente externo, levam à geração de valor público em curto, médio e longo prazos, bem como se prestará a demonstrar e a justificar os resultados alcançados em face dos objetivos estabelecidos, de maneira a atender às necessidades comuns de informação dos usuários referidos no art. 3º, não tendo o propósito de atender a finalidades ou necessidades específicas de determinados grupos de usuários.	Não se aplica, pois os relatórios de gestão não foram objetos de análise	Não se aplica
§ 4º O relatório a que se refere o parágrafo anterior deverá ser publicado até 31 de março ou, no caso das empresas estatais, até 31 de maio do exercício seguinte, ressalvado prazo diverso estabelecido em lei para publicação ou aprovação das demonstrações financeiras da UPC	O relatório de gestão de 2022 ainda se encontra no prazo de publicação, levando em consideração a data desse trabalho.	Cumprir totalmente
§ 5º A existência de eventual relatório de atividades emitido pela UPC poderá cumprir o papel do relatório de gestão na forma de relato integrado, desde que contenha todos os elementos dispostos na decisão normativa do TCU de que trata o § 3º deste artigo.	Não se aplica.	Não se aplica
§ 6º As informações que compõem as prestações de contas devem atender às finalidades e disposições previstas no art. 3º e aos princípios contidos no art. 4º desta instrução normativa	Em relação ao art.3, o Painel cumpre os incisos I, II, III, VI, V e VI. Em relação ao art. 4, os incisos I, II, III, IV, V,VII, e X, porém os incisos VI e IX são impactados pela falta de dados atualizados nos dados abertos.	Cumprir parcialmente
§ 7º A não publicação das prestações de contas nos moldes definidos neste artigo ou o descumprimento do prazo para sua divulgação de forma injustificada caracteriza a omissão no dever de prestar contas de que trata a alínea "a" do inciso III do art. 16 da Lei 8.443, de 1992, e pode sujeitar os responsáveis da UPC à aplicação do disposto no art. 8º da mesma Lei.	Não se aplica.	Não se aplica
§ 8º Os prazos estabelecidos para apresentação das prestações de contas podem ser prorrogados pelo Plenário do Tribunal, em caráter excepcional, mediante o envio de solicitação fundamentada, formulada, conforme o caso, pelas seguintes autoridades:	Não se aplica.	Não se aplica

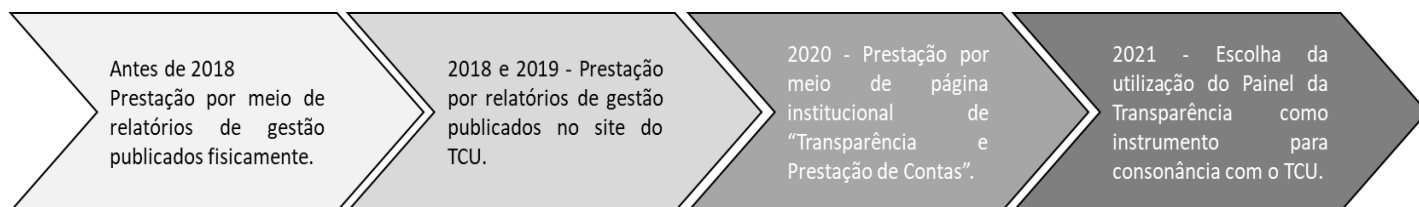
Fonte: Elaboração Própria

Quanto aos resultados da categorização dos itens do art. 9º da IN nº 84/20 foi de: 15 itens cumprem totalmente a exigência normativa, 2 cumprem parcialmente, 0 não cumpre, e 4 incisos não se aplicam à análise.

Para averiguar como está a transparência, em complemento à análise do art. 08 da IN nº 84/20, foi analisada a forma como se realizava a prestação de contas e sua transparência, pois assim pode-se compreender como o Painel mostra essa evolução.

De acordo com fala da Coordenadora de Gestão Estratégica, anteriormente à utilização de painel por parte do MJSP, a prestação de contas era realizada por meio do relatório de gestão, que era encaminhado em versão impressa ao Tribunal de Contas da União - TCU, o que era custoso ao órgão, dado que o documento detém 400 páginas. Em seguida, o TCU solicitou versões digitais do documento, dos quais foram inseridos para acesso ao público por meio do sítio do próprio Tribunal, no entanto, a partir do exercício de 2020, o TCU solicitou, por meio da IN nº 84/20, que a prestação de contas ocorresse diretamente nas páginas de “Transparência e Prestação de Contas” das UPCs.

Figura 2 - Histórico da prestação de contas



Fonte: Elaboração própria.

Portanto, compreende-se que a evolução para os meios digitais, e a vinculação aos sítios dos próprios órgãos de origem da prestação de contas facilitou o acesso à informação e sua clareza de busca ao cidadão. Os relatórios de gestão de 2018 e 2019 ainda se encontram no sítio do TCU para acesso aos cidadãos, e o MJSP vincula seus relatórios de 2019 para frente dentro da sua página de Auditorias, que pode ser redirecionada por dentro do painel em análise.

Sobre o perfil dos usuários, conforme o Chefe de Divisão Gestão da Informação, responsável pelo manuseio da ferramenta *PowerBI*, o painel não detém a capacidade de quantificar os acessos realizados, nem mesmo identificar esse perfil de acesso, dada limitação da ferramenta, mas que o link é aberto para acesso. A Coordenadora de Gestão Estratégica corrobora com o Chefe de Divisão Gestão da Informação afirmando que não é possível identificar esse acesso, pois o painel é vinculado à página do sítio do MJSP e é aberto ao público em geral.

O Chefe substituto da Divisão de Apoio já opina sobre o possível perfil dos usuários, o qual destaca que é um painel com objetivo de embarcar o máximo possível de perfis, incluindo dirigentes, gestores e principalmente os cidadãos. Porém, a Chefe da Divisão de Planejamento, Informação e Inovação Institucional tem uma fala controversa em relação ao Chefe substituto da Divisão de Apoio, pois afirma que o perfil dos usuários é pontual, se limitando a aqueles que desejam buscar uma informação de interesse específico, não sendo acessado pelo cidadão em geral como deveria, pois não há uma “consciência” do número de informações abarcadas. A mesma diz que o painel pode ser aprimorado para ser mais atrativo ao cidadão “comum”.

Portanto, com base nas falas dos entrevistados, é percebido que o acesso é amplo àqueles que desejam buscar informações, estando seu acesso aberto, mas que ainda não tem sido mensurado o perfil dos visitantes é identificado. Isso demonstra que, como a literatura traz, não basta haver transparência de dados, a prestação de contas só pode ser realizada plenamente se esse acesso possibilita o controle pelos cidadãos, como descrito por Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 36):

além de informações padronizadas em relatórios, gráficos, tabelas etc., a disponibilização de dados do governo em plataformas abertas, onde os dados poderão ser baixados e manipulados (no sentido de usabilidade) pelos usuários.

Além disso, os autores destacam que “a informação seja compreensível ao maior número de usuários possível, mesmo que isso não signifique compreensível por todos, visto existirem aspectos cognitivos que podem dificultar esse processo”, e também que mesmo “apresente relativo grau de compreensibilidade, ela só se faz completa se não for de fácil acesso aos usuários” (ZUCCOLOTTO E TEIXEIRA,

2019, p. 19), portanto, a falta da capacidade de mensuração do perfil dos usuários e de suas possíveis dificuldades não permite analisar se de fato os dados estão cumprindo não apenas o papel de visibilidade, mas também de acessibilidade, compreensão e controle para o cidadão interessado.

5 Considerações Finais

Essa pesquisa buscou compreender como o Painel da Transparência e Prestação de Contas do Ministério da Justiça e Segurança Pública possibilita a transparência pública, investigando suas funcionalidades e informações, além de entrevistar gestores responsáveis, analisar sua coesão com a norma vigente e entender a transparência ampliada desde sua concepção.

A sua funcionalidade é simples, podendo servir de núcleo central aos cidadãos que buscam informações de forma fácil dentro do órgão, pois o instrumento consegue redirecionar os principais pontos de prestação de contas do Ministério, como, por exemplo, ações, programas, projetos e políticas públicas, recursos orçamentários e sua execução, estrutura regimental e canais de suporte. Porém, alguns links e botões aparentam não estar funcionando, além de contar com dados abertos das informações dispostas desatualizadas, podendo levar o cidadão ao erro de utilizar dados antigos. A partir da imersão, constatou-se que essa checagem e atualização não estava sendo realizada, nem informada à pesquisa. Outro ponto de atenção encontrado a partir das entrevistas foi que o Painel poderia ser mais divulgado ao cidadão.

Em relação à consonância com a norma vigente, a Instrução Normativa-TCU nº 84, de 22 de abril de 2020, compreendeu-se que dos 21 itens solicitados pelo art. 8º da norma, 15 cumprem totalmente com a exigência normativa, 2 cumprem parcialmente, 0 não cumpre, e 4 incisos não se aplicam à análise. Portanto, após a análise, conclui-se que o instrumento detém mérito no que busca, mesmo que alguns itens cumpram parcialmente, podendo ser aprimorado.

No tocante à transparência possibilitada pelo instrumento, compreende-se que houve evolução com a adaptação à ferramenta digital, possibilitando maior acesso pelo cidadão, e que a vinculação aos sítios dos próprios órgãos de origem da prestação de contas facilitou o acesso à informação e sua clareza de busca. Porém, com base nas falas dos entrevistados, é percebido que o acesso é amplo àqueles

que desejam buscar informações, estando seu acesso aberto, mas que não pode ser mensurado, nem identificado seu perfil.

5.1 Proposta de Intervenção

A proposta de intervenção busca sugerir ações visando contribuir para sanar algumas lacunas encontradas durante a pesquisa do referenciado instrumento. Assim, são listadas abaixo algumas ações, com posterior detalhamento:

1. Estabelecimento de rotina de verificação;
2. Divulgação do instrumento;
3. Cumprimento completo da norma vigente;
4. Mensuração dos perfis de usuário.

1 Estabelecimento de rotina de verificação;

O primeiro ponto proposto para intervenção é a criação de uma rotina mensal de verificação dos botões e dos links elencados dentro do instrumento, que pode ser feita quando houver atualização de informações coletadas mensalmente, adicionando, assim, essa ação no processo de trabalho que as equipes de gestores responsáveis já realizam.

Em conexão com a proposta supracitada, recomenda-se também ser adicionada à rotina de processo de trabalho a verificação e atualização dos dados abertos disponíveis no Painel, dado que cidadãos, em especial pesquisadores, podem estar em busca daquelas informações para seus trabalhos, ou apenas para exercício de fiscalização cidadã, como mencionado por Loureiro; Teixeira e Prado (2008, p. 117 e 118) sobre a transparência de Tribunais de Contas - TCs, e que se aplica ao instrumento:

as práticas de publicação sistemática de informação de fácil acesso e entendimento pela população estão dando mais poder (*empowering*) aos cidadãos e organizações sociais na fiscalização das contas públicas, questionando a qualidade dos gastos e promovendo debate político sobre o tema, como ocorreu, por exemplo, com o uso dos cartões corporativos do governo federal.

Havendo necessidade de dados que não possam trazer desconfiança, como destacado por Zuccolotto e Teixeira (2019, p. 52), que dados não devem ser apenas transparentes, mas permitirem ao usuário fazer inferências, como descrito pelos autores:

Inferability significa a medida pela qual a informação disponível pode ser usada para se fazer inferências. Assim, *inferability* está relacionada à qualidade da informação ou dados. Se os dados são imprecisos, ou obscurecem a informação subjacente, eles põem em questão a habilidade de fazer inferências a partir de tais informações e, por consequência, põem em dúvida o que foi divulgado. Assim, informações incompreensíveis ou ininteligíveis são verificáveis e, certamente, não devem ser utilizadas para se fazer inferências (ZUCCOLOTTO E TEIXEIRA, 2019, p. 53),

2 Divulgação do Instrumento;

Ademais, outra possível intervenção, dada a fala da Entrevistada 4, que disse que o painel poderia ser mais divulgado ao cidadão “comum”, sugere-se a utilização dos instrumentos de divulgação do órgão, como o sítio institucional e as redes sociais, utilizando-se de notícias e “*posts*” para publicização do Painel, assim possibilitando que mais pessoas possam entrar em contato. Além disso, realizar marketings internos, com o objetivo de alcançar outros gestores, servidores, terceirizados e estagiários, pode ser uma estratégia de complementação da divulgação, fazendo com que os próprios colaboradores do órgão conheçam a ferramenta e potencialize seu alcance. Sugere-se que seja articulado junto com a Assessoria de Comunicação – Ascom, uma forma de fazer o instrumento ter mais alcance, dado que é a área técnica regimentalmente competente para a comunicação.

3 Cumprimento completo da norma vigente;

Em relação aos itens que cumprem parcialmente a norma vigente, recomenda-se a releitura da IN nº 84/20 abordando o inciso b do art. 8º, que pode ser solucionado com a explicação de como os serviços e seus resultados podem ter

capacidade de continuidade em gestão futuras, e o parágrafo 6º do art. 8º, que pode facilmente ser solucionado com a atualização dos dados abertos, conforme sugerido acima quando falado sobre a temática, onde sugere-se rotina de checagem e atualização.

4 Mensuração dos perfis de usuário.

Por fim, no tocante ao perfil dos usuários e a quantidade de acesso por parte deles, sugere-se verificação com a Subsecretaria de Tecnologia da Informação sobre a possibilidade de criação de algum método de quantificação de acessos, dado que existem ferramentas, como o *Google Analytics*, que fazem a mensuração do número de pessoas que adentram sítios. No entanto, essa análise técnica necessita ser feita com a área de tecnologia da informação para que possa estar alinhada com a segurança dos sítios institucionais, evitando assim quaisquer possíveis brechas que possam impactar o órgão. E para a compreensão do perfil do usuário, recomenda-se analisar também, além dos acessos, o número de acessos e downloads dos dados abertos, seu tipo (orçamentário, contábil, políticas públicas, etc.), para compreensão de quantos acessos aos dados abertos decorrem após acesso do Painel.

Apesar das sugestões propostas, avalia-se que o Painel é um instrumento de transparência e prestação de contas moderno, que traz informações rápidas e dinâmicas, além de reunir em um espaço simples aquilo que o cidadão possa estar em busca. O Painel consegue cumprir com o normativo e tem potencial de ser referência a outros órgãos que não utilizem o modelo de *dashboard* em sua prestação de contas e apresentação de informações.

6 Referências

ALEXANDRE, B.; MONIZ, P. **Modelo de Criação de Dashboards Clínicos**. Universidade Aberta – UAB. 2018. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/8081/1/TMTSIW_BrunoMoniz.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

ARANTES, R. B., LOUREIRO, M. R., COUTO, C., & Teixeira, M. A. C. (2010). **Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil**. In M. R. Loureiro, F. L. Abrucio, & R. S. Pacheco (Eds.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 109–147). Rio de Janeiro: FGV. Acesso em: 02 jan. 2023.

ARAÚJO, Paulo Sérgio Sabino de. **A TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA: Evolução dos Sistemas Orçamentários e o Desafio da Integração Governamental**. Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público. Unilegis -Universidade do Legislativo Brasileiro. Brasília. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178122/MonografiaPauloS%C3%A9rgio.pdf?sequence=4&isAllowed=y>>. Acesso em: 16 mar. 2022.

BRASIL. **INSTRUÇÃO NORMATIVA no 84, DE 22 DE abril DE 2020** - DOU - Imprensa Nacional. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>>. Acesso em: 13 set. 2022.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. PNAD Contínua. Internet Televisão Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101963_informativo.pdf> . Acesso em: 17 jun. 2022.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **GOVERNANÇA E ACCOUNTABILITY: ALGUMAS NOTAS INTRODUTÓRIAS**. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2004. Acesso em: 01 fev. 2023.

CGU, Controladoria-Geral da União. **GUIA DE TRANSPARÊNCIA ATIVA (GTA) PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL. 7ª v.** CGU. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/gta-7-guia-de-transparencia-ativa-final.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa : métodos qualitativo, quantitativo e misto.** 2. ed. - Porto Alegre: Artmed. 2007. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/696271/mod_resource/content/1/Creswell.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. **Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas.** Organizações & Sociedade, v. 15, n. 47, p. 107–119. dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/kZsw4mtB75WcKHSr67X3Hgn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 jan. 2023.

SÉRGIO, P.; DE ARAÚJO, S. **A TECNOLOGIA DE INFORMAÇÃO COMO FERRAMENTA DE TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA: Evolução dos Sistemas Orçamentários e o Desafio da Integração Governamental.** CÂMARA DOS DEPUTADOS Cefor -Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO ISC -Instituto Serzedello Corrêa SENADO FEDERAL Unilegis -Universidade do Legislativo Brasileiro. Brasília. 2008. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/178122/MonografiaPauloS%C3%A9rgio.pdf?sequence=4&isAllowed=y.%20Acesso%20em:%2016%20mar.%202022>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

VIEIRA, J. B. **Estado, sociedade civil e accountability***. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 26, n. 1, p. 605-626, jun. 2005. Acesso em: 01 fev. 2023.

ZUCCOLOTTO, R.; ANTONIO, M.; TEIXEIRA, C. **Governo e Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro.** Enap Fundação Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4161/1/Livro_Transpar%C3%Aancia%20aspectos%20conceituais%20e%20avan%C3%A7os%20no%20contexto%20brasileiro.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2022.

7 Apêndice

7.1 A – Roteiro das entrevistas

1. Qual sua experiência com o Painel da Transparência e Prestação de Contas?
2. Para você o que é o Painel da Transparência e Prestação de Contas?
3. Você sabe me dizer o porquê foi criado o Painel da Transparência?
4. Qual a importância do Painel para a transparência pública?
5. Você acredita que o Painel tem possibilitado essa transparência?
6. Portanto, as informações contidas no Painel proporcionam maior transparência?
7. A criação do Painel foi uma solicitação do TCU ou uma iniciativa no MJSP?
8. Qual o papel do Tribunal de Contas da União na elaboração do Painel?
9. Como as unidades do MJSP colaboram com o Painel?
10. Existe algum colegiado ou grupo de trabalho que trata deste Painel e suas informações?
11. Quais os desafios na elaboração e exposição de informações no Painel?
12. O Painel se embasa em algum guia ou normativo para demonstração das informações?

8 Anexos

Anexo A – Competências da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO

Competência:

À Subsecretaria de Planejamento e Orçamento compete:

I - planejar, coordenar e supervisionar a execução das atividades relacionadas com os sistemas federais de planejamento e de orçamento, de organização e de inovação institucional, de contabilidade e de informação de custos e de administração financeira no âmbito do Ministério;

II - promover a articulação com os órgãos centrais dos sistemas federais referidos no inciso I e capacitar, informar e orientar os órgãos integrantes da estrutura do Ministério e da entidade a ele vinculada quanto ao cumprimento das normas estabelecidas;

III - elaborar e consolidar os planos e os programas das atividades de sua área de competência e submetê-los à decisão superior;

IV - acompanhar e promover a avaliação de projetos e atividades, no âmbito de sua competência; e

V - desenvolver as atividades de execução contábil no âmbito do Ministério.

Competência estabelecida pelo *Decreto nº 9.662, de 1º de janeiro de 2019, Anexo I*

Anexo B – Organograma Coordenação-Geral de Gestão Estratégica e Inovação Institucional da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – CGGE/SPO

SECRETARIA-EXECUTIVA
SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO ESTRATÉGICA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL

