

Revista de Administração e Contabilidade

Volume 17, Ano 2025

Feira de Santana, ID edição: 10.29327/2508556.17.1

ISSN: 2177-8426

Usabilidade e transparência pública no contexto do controle externo federal

Matheus Ramalho Cangussú

Universidade de Brasília (UnB)

Email: matheusrc1@hotmail.com

Evaldo Cesar Cavalcante Rodrigues

Universidade de Brasília (UnB)

Email: evaldocesarcr@gmail.com

Marcelo Driemeyer Wilbert

Universidade de Brasília (UnB)

Email: marcelodw@unb.br

Resumo

A usabilidade é determinante para a efetividade da transparência pública no contexto do controle externo federal. Dessa forma, o objetivo desta pesquisa consiste em analisar a dinâmica da usabilidade como instrumento de transparência pública no contexto do controle externo federal. Com efeito, a transparência pública é influenciada pela qualidade das informações disponibilizadas pelos órgãos públicos, de forma que a usabilidade é instrumento a favor da efetividade do controle exercido sobre os gestores que atuam no trato da coisa pública. O presente estudo diferencia-se dos demais por aplicar o conceito de usabilidade no contexto da transparência pública que viabiliza o efetivo controle social. Assim, foi realizado um estudo teórico discutindo-se a inter-relação de temas como usabilidade, transparência pública, *accountability*, experiências internacionais, legislação brasileira, contabilidade aplicada ao setor público, Teoria do Principal-Agente e controle externo no contexto da Instrução Normativa TCU nº 84/2020, que regulamentou a padronização da prestação de contas. Conclui-se que a normatização em vigor, no escopo das atribuições do Tribunal de Contas da União, tem garantido melhoria na usabilidade dos instrumentos de transparência pública, notadamente no que se refere à prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, incrementando a efetividade do controle social.

Palavras-Chave: Usabilidade. Transparência Pública. Controle Externo. Recursos Públicos. Cidadãos.

1 INTRODUÇÃO

No contexto atual do Setor Público, no qual a sociedade demanda maior transparência no uso de recursos públicos, a usabilidade constitui relevante instrumento a favor do controle social, na medida em que contribui para uma melhor qualidade das informações prestadas pela Administração Pública Federal. Dessa forma, o controle externo realizado pelo Tribunal de Contas da União - TCU, conforme prerrogativas previstas na Constituição Federal de 1988 (CF88), tem avançado a partir de parâmetros de transparência definidos em normatização específica.

Com isso, viabiliza-se a efetiva prestação de contas dos jurisdicionados de modo a cumprir a finalidade de 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 transparência, responsabilização e tomada de decisão (Brasil, 2020).

Nessa perspectiva, o presente estudo tem o propósito de promover o debate crítico sobre o tema, através da exposição e análise dos fatores explicativos da usabilidade como indutor da melhor transparência. Ademais, ressalta-se a relevância do estudo da legislação aplicável ao tema, principalmente quanto à normatização do TCU, pois esses dispositivos instrumentalizam o efetivo controle social sobre os atos dos gestores públicos, que têm a responsabilidade do trato da coisa pública segundo os princípios democráticos, garantindo o uso eficiente dos recursos e a proteção do patrimônio público. Nesses termos, o estudo é conduzido sob a ótica do controle externo e está estruturado em três seções principais para compreensão do tema, conforme segue: Usabilidade, Transparência e Controle Externo.

A justificativa para este trabalho pode ser dada pela relevância do tema de modo a contribuir com a compreensão dos fatores explicativos da usabilidade e do controle externo como promotores da transparência pública. Além disso, é importante registrar que esta pesquisa permite a análise da instrumentalização do controle social, sob uma ótica ainda pouco explorada por pesquisas acadêmicas, em linha com os princípios democráticos e fundamentos constitucionais que fortalecem a cidadania, especialmente no âmbito federal.

Adicionalmente, metodologicamente, a atual pesquisa apresenta caráter descritivo, pois busca descrever aspectos de uma determinada realidade sem realizar interferências para modificá-la (Marcondes; Lakatos, 2010). Com base em uma perspectiva qualitativa, o estudo foi desenvolvido a partir de uma pesquisa bibliográfica, pela qual se propõe uma discussão conceitual acerca dos aspectos teóricos e metodológicos relacionados à usabilidade como determinante para a efetividade da transparência pública no contexto do controle externo federal. Para tanto, não há a pretensão de se realizar uma revisão exaustiva, de modo que foram selecionados trabalhos de caráter acadêmico e científico, além da legislação aplicável ao tema. Trata-se, assim, de uma base de dados secundária, excluindo-se qualquer material com base de dados primários.

Portanto, este trabalho é classificado como ensaio teórico, pois pretende fazer uma reflexão sobre o tema a partir da abordagem de alguns aspectos críticos relacionados, muitas vezes apenas tangenciados nas pesquisas já realizadas, mas que aqui estejam reunidos em uma mesma pesquisa, mas certamente sem a pretensão de exaurir a pesquisa sobre o assunto. Nesses termos, o ensaio pode ou não se utilizar da razão corrente, mas nunca se associa a ela

como ato de conformismo. A razão corrente não deve ser um meio apenas para construir logicidades ou estruturas sedimentadas da consciência. A razão corrente precisa ser ponto de partida para novos entendimentos da realidade do objeto. O ensaio é a transcendência do óbvio, de tudo o que tende a tornar-se senso comum, pensamento corrente (Meneghetti, 2011).

2 REFERENCIAL TEÓRICO INTEGRADO A DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

2.1 Usabilidade

Preliminarmente, é relevante entender o conceito de usabilidade, pois esse termo comumente está relacionado ao universo da tecnologia e comunicação, o que pode causar algum estranhamento sobre sua aderência e aplicabilidade na perspectiva da transparência pública. Assim, a literatura de referência, em muitos casos, coincide com essa perspectiva, de modo que a usabilidade pode ser considerada como uma qualidade do software, ou seja, atributos de software que incidem sobre o esforço necessário para a sua utilização e sobre a avaliação individual de tal uso por um conjunto explícito ou implícito de utilizadores (ISO 9126-1, 2001).

Por outro lado, numa abordagem mais ampla, a usabilidade pode ser compreendida como uma medida de como um produto pode ser usado por utilizadores específicos para alcançar objetivos específicos com eficácia, eficiência e satisfação, num contexto de utilização específico (ISO 9241-11, 1998; Nielsen, 2003; apud Martins et al). De fato, a usabilidade é conceito pertinente aos esforços relacionados à transparência pública, podendo apresentar benefícios consistentes, dentre outros, conforme segue: I. Aumento da eficácia e eficiência: um sistema adaptado ao modo como o utilizador age permite uma interação mais eficaz e eficiente. II. Melhoria da aceitação: os utilizadores estão mais propensos a confiar num sistema bem projetado com acesso a funcionalidades que tornem a informação fácil de encontrar e utilizar. III. Redução de erros: se a gestão da interação evitar inconsistências e ambiguidades reduz a probabilidade de erros por parte do utilizador (Bevan; Claridge; Petriem, 2005).

Além disso, importante frisar que iniciativas de governo eletrônico, também apoiadas nos fundamentos da usabilidade, estão mudando as maneiras pelas quais os governos interagem e atendem os cidadãos. Embora os avanços nas tecnologias de informação e comunicação (TICs) ofereçam oportunidades para melhorar as interações do governo eletrônico com os cidadãos, é importante considerar as necessidades e expectativas dos cidadãos para acumular os benefícios das TICs. Infelizmente, em muitos casos, as iniciativas de governo eletrônico focam muito nas tecnologias em si, em vez das necessidades e expectativas dos cidadãos (Venkatesh; Hoehle; Aljafari, 2014). Mas no que se refere ao Controle Externo, o presente estudo tende a verificar a influência promovida pelas iniciativas do TCU a fim de que a usabilidade esteja a serviço do cidadão.

2.2 Transparência Pública

Transparência é, naturalmente, uma metáfora antes de ser um conceito. Deve-se notar, antes de tudo, que é uma palavra recente, não reconhecida no latim clássico. É proveniente do adjetivo latino *transparentis* (composto pelo prefixo lat. *trans* – “trans” – e pelo verbo *pareo* – “aparecer”), que surge apenas no latim medieval. No latim clássico, usava-se, para se referir à mesma coisa, outros adjetivos como *perlucens*, *translucidus*, *perlucidus* ou *splendidus*, que querem dizer “nítido” ou “límpido”, aplicados, por exemplo, à água e ao ar. Quando começa a ser empregado, “transparente” serve para designar um corpo que deixa ver, de

maneira mais ou menos clara, outros objetos que, do ponto de vista do observador, estão atrás, além dele (Gomes; Amorim; Almada, 2018).

Posto isso, expandindo-se o conceito para o contexto do estudo, a transparência pública pode ser depreendida como deixar clara e evidente qualquer informação de interesse público, que, no caso em análise, refere-se ao uso e gestão de recursos e do patrimônio público. Adicionalmente, é pertinente ressaltar que há a diferenciação entre transparência ativa e passiva. Na primeira, sobre a qual é apoiado o presente estudo, a iniciativa de divulgação das informações públicas parte do órgão ou entidade. Já na segunda, a disponibilização da informação pública ocorre por solicitação do cidadão (Silva; Bruni, 2019).

2.2.1 Transparência e Accountability

Ato contínuo, há ainda o conceito de *accountability*, termo em inglês que significa "prestação de contas" e é usado para descrever a responsabilidade de um indivíduo ou organização por suas ações, decisões e resultados. Na esfera pública, aplica-se plenamente esse termo aos gestores públicos que têm obrigação de prestar contas aos cidadãos quanto aos recursos públicos que estejam sob sua custódia, bem como devem demonstrar o regular uso e preservação do patrimônio público.

Nessa seara, há no setor público um processo de conferência de maior transparência à atuação administrativa, que vem sendo acompanhado da abertura de canais institucionais, espaços que possibilitam sua interlocução com as entidades e órgãos controladores, que atuam buscando representar os cidadãos. Com isso, temos assistido à profusão de mecanismos de participação popular nas atividades estatais (como as audiências públicas, consultas públicas, o direito de petição e a utilização de canais de comunicação, como as ouvidorias) e à institucionalização de organismos de representação da sociedade no cumprimento das funções do ente estatal (como os comitês de fiscalização de atividades) (Marques Neto, 2015).

2.2.2 Transparência: Referências Internacionais e Legislação Brasileira

A transparência tem sido vista como meio dos governos e órgãos públicos alcançarem resultados quanto à legitimidade, participação cidadã, confiança no governo, prestação de contas, menor corrupção, tomada de decisão, gestão financeira, bem como um atributo para melhor o desempenho institucional (Marques; Carvalho; Siena, 2022). Com base nesse entendimento, destaca-se que há uma vasta legislação que subsidia e ampara a transparência pública no âmbito internacional e, de igual modo, no contexto nacional. Neste capítulo, realiza-se uma análise dessa legislação aplicável para uma melhor compreensão de como a usabilidade pode contribuir nesse campo.

Preliminarmente, cumpre asseverar que o acesso à informação é direito fundamental reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assim prevê:

Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.
(ONU, 1948)

Acrescentem-se, ainda, os termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção:

Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...). (ONU, 2003)

Quanto à análise da legislação brasileira, destacam-se, de início, os termos da CF88, especialmente quanto aos direitos e garantias fundamentais, conforme o artigo quinto, inciso XIV, em que é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Destacam-se, também, as relevantes contribuições proporcionadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que, desde então, tem cumprido com sua nobre função de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Nessa perspectiva, a LRF fortaleceu a transparência na gestão fiscal, mediante instrumentos de amplo acesso público, conforme tratado em seu artigo 48, a seguir citado:

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Brasil, 2000)

Assim, pode-se depreender a notória contribuição da LRF para fortalecer o controle social sobre a atuação pública, principalmente de políticos, administradores públicos e demais servidores técnicos. Com isso, espera-se garantir a boa e regular aplicação de recursos públicos, proporcionando o equilíbrio das contas públicas, mediante a responsabilidade na gestão fiscal. Para tal a LRF prevê em seu primeiro artigo:

[...] a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições [...]. (Brasil, 2000)

Por fim, é fundamental a análise da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), com abordagem que reforça a importância dos instrumentos legais no contexto de estudo, conforme dispõe a seguir:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (Brasil, 2011)

Com efeito, é nítido que há um amplo arcabouço legal que dá suporte à transparência como instrumento de controle social, de modo essas leis atuam em sintonia com o firme propósito de endossar e convergir para a garantia de que os cidadãos tenham pleno acesso às informações de interesse público.

2.2.3 Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Evidencia-se, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 10ª Edição (MCASP), que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), tem como objetivo fornecer informação útil aos usuários com vistas à tomada de decisão, responsabilização

(*accountability*) e prestação de contas. Nessa perspectiva, há de se registrar a abordagem do MCASP relacionada à qualificação da informação contábil:

As características qualitativas são atributos que tornam a informação útil para os usuários e dão suporte ao cumprimento dos objetivos da informação contábil. São elas: a relevância, a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade. (Economia, 2023)

Desse modo, a informação contábil disponibilizada deve cumprir com seu papel de oferecer aos usuários primários (cidadãos e seus representantes legítimos) as condições para uma adequada análise no que se refere ao trato da coisa pública pelos gestores públicos, e que, principalmente, denote a boa e regular aplicação de recursos e trato do patrimônio público. Assim, a CASP contribui para a transparência na gestão pública para instrumentalizar o efetivo controle social sobre as contas públicas, na medida em que prevê características qualitativas que devem ser atributos que devem compor a informação pública divulgadas nos relatórios contábeis dos órgãos públicos.

2.2.4 Teoria do Principal-Agente

Ainda, há de se acrescentar aos estudos a análise do tema acerca da Teoria do Principal-Agente (ou Dilema da Agência), segundo a qual o Principal (Mandante), neste caso o cidadão, delega a um ou vários Agentes - representantes políticos e administradores públicos, a responsabilidade pela gestão de seus recursos com vistas a atingir um determinado objetivo. Considerando a assimetria informacional existente nessa relação, emerge a preocupação em saber se o agente (gestor público) tomará a decisão correta para o interesse do principal (cidadão). Diante do exposto, os gestores públicos podem aumentar o nível de evidenciação e transparência de suas informações, reduzindo a assimetria informacional, como forma de obter maior confiança da comunidade (Kinzler et al, 2022).

Nessa seara, o problema surge mediante conflito de interesses a partir do momento em que o agente passa a tomar decisões com base em seus próprios interesses, em detrimento do “contrato” firmado com o principal. Dessa forma, é determinante o papel da transparência pública a fim de contribuir com mitigação de riscos de conflitos de interesses entre Principais e Agentes. Aqui vale o registro de que nos últimos anos esse campo tem evoluído de forma consistente, fundamentalmente pelo avanço da legislação relacionada, bem como pelo respaldo da transformação digital que disponibilizou ferramentas de comunicação que também impactaram positivamente a esfera pública.

2.3 Controle Externo

2.3.1 Controle Externo e Atribuições do Tribunal de Contas da União

Um dos pontos sensíveis da construção de um Estado ágil e transparente é a questão do controle. Esse tema, que por muito tempo foi tratado como secundário, pouco relevante, ganha espaço cada vez mais contundente em diversos países. Isso se traduz em duas preocupações. Em primeiro lugar, a necessidade de maximizar a aplicação de recursos escassos e, em sequência, a importância de incrementar os mecanismos de controle para incentivar a participação da sociedade e o controle social. Para garantir uma maior transparência e confiabilidade nas ações da Administração Pública, que permitam ao cidadão contribuinte certificar-se de que os recursos públicos estão sendo devidamente aplicados, uma série de mecanismos de controle é posta pelo ordenamento jurídico (Nóbrega, 2015).

Com base no exposto, a CF88 tem uma seção específica para tratar das estruturas de controle que regem a atuação dos gestores públicos, prevendo uma atuação ampla que viabilize uma efetiva fiscalização, e assim dispõe:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. BRASIL. [Constituição (1988)]

Para a realização dessa fiscalização conforme retro mencionado, a carta cidadã prevê, ainda, em seu art. 71, que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete uma série de atribuições que possibilite o controle sobre as contas públicas. Nessas prerrogativas, há o poder normativo, por meio do qual o TCU cria, dentre outros, os parâmetros de prestação de contas com critérios de usabilidade a serem seguidos pelos gestores públicos. No presente estudo, concentrou-se a análise na Instrução Normativa TCU 84, de 22 de abril de 2020, que será abordada no tópico seguinte.

2.3.2 Instrução Normativa TCU nº 84

Há hipóteses em que as leis orgânicas não estabelecem minuciosamente todos os detalhes para que a obrigação pública de prestar contas seja adimplida pelo responsável. Quando isso acontece, tem cabimento a edição de um ato normativo subsequente. Assim, os regimentos internos e instruções normativas dos Tribunais de Contas são atos que cumprem o desiderato de estabelecer as situações concretas que dão lugar à obrigação pública de prestar contas. Nesse sentido, pode-se falar em competência normativa dos Tribunais de Contas (Ferraz, 2002).

Com base nesse entendimento, a Instrução Normativa 84, de 22 de abril de 2020 (IN84) estabelece normas para a organização e a apresentação das contas dos administradores e responsáveis da administração pública federal e para o julgamento realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). 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 (Brasil, 2020 - IN 84).

Em seu capítulo III, a mencionada norma emite orientações específicas quanto ao conteúdo, forma, divulgação e prazos da prestação de contas, bloco esse que pode ser aplicado em analogia ao conceito de usabilidade, pois prevê de forma sistematizada as informações que deverão ser prestadas de forma clara e concisa. Para o contexto de estudo, a análise concentra-se no relatório de gestão - RG e que recebeu por parte do TCU especial atenção, pois é o produto principal elaborado pelos gestores públicos para o efetivo controle e fiscalização de suas contas no âmbito do Controle Externo realizado pela corte de contas. Desse modo, o RG deverá oferecer uma visão clara e concisa sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da Unidade Prestadora de Contas – UPC, levam à geração de valor público em curto, médio e longo prazo, 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 (Brasil, 2020 - IN 84).

2.3.3 Guia para Elaboração do Relatório de Gestão e Usabilidade

Seguindo adiante, o RG deverá ser publicado no respectivo sítio oficial da UPC em seção específica com chamada na página inicial sob o título “Transparência e prestação de contas”, na forma, conteúdo e prazos estabelecidos na referida norma. Para maior racionalização e efetividade da usabilidade desses espaços, o TCU emitiu, em 2022, guia para elaboração na forma de relatório integrado, o qual define, dentre outros, os seguintes conteúdos a serem considerados para a melhor usabilidade dos usuários: identificação da UPC, estrutura organizacional, estrutura de governança, modelo de negócios, cadeia de valor, políticas e programas de governo, ambiente externo, determinação da materialidade das informações, estratégia, resultados e desempenho da gestão, etc. (vide figuras 1 a 6) (Brasil, 2022).

Figura 1 - RG 2018 Ministério da Fazenda

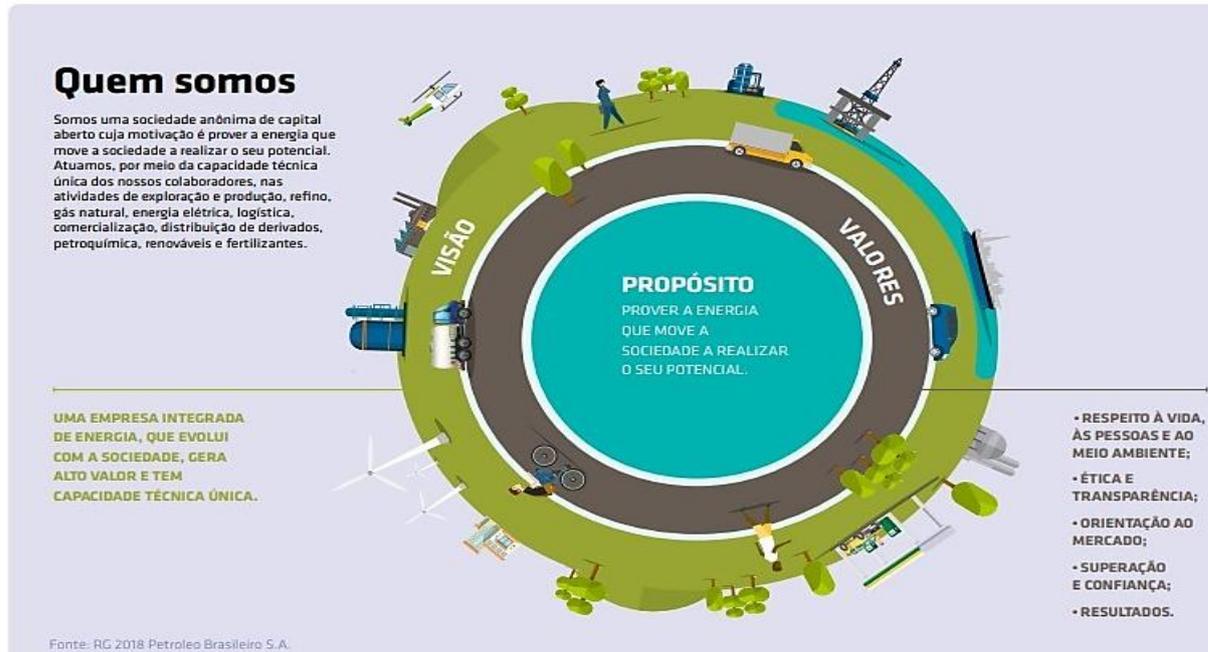
SUMÁRIO	
1 Governança do Ministério	
Mensagem do dirigente máximo da unidade.....	03
Visão geral organizacional e ambiente externo.....	05
Planejamento estratégico e governança.....	11
Ministério em números.....	18
Gestão de riscos e controles internos.....	24
2 Resultados da Gestão	
Carta da Secretária Executiva.....	27
Desenvolvimento Econômico e Sustentabilidade Previdenciária como Valor Público.....	29
Arrecadação Federal como Valor Público.....	39
A Segurança Jurídica e a Redução do Litígio Tributário como Valor Público.....	46
Equilíbrio Fiscal e Transparência das Contas Públicas como Valor Público.....	52
Solidez, Equilíbrio e Eficiência dos Mercados como valor público.....	60
Inserção do Estado Brasileiro no Cenário Internacional, Fortalecimento do Comércio Exterior e Proteção à Sociedade como Valor Público.....	73
Proteção Social como Valor Público.....	80
3 Conformidade e Eficiência da Gestão	
Carta do SPOA.....	89
Gestão Orçamentária e Financeira.....	92
Gestão de Custos.....	96
Gestão de Licitações e Contratos.....	98
Gestão Patrimonial e de Infraestrutura.....	99
Sustentabilidade Ambiental.....	99
Gestão de Pessoas.....	100
Gestão de Tecnologia da Informação.....	104
Relacionamento com a Sociedade.....	108
4 Demonstrações Contábeis	
Demonstrações contábeis.....	114
Notas Explicativas da Demonstrações Contábeis.....	128
Apêndice	
Lições aprendidas.....	162

Fonte: RG 2018 Ministério da Fazenda ²

Fonte: TCU

Figura 2 - RG 2018 Petróleo Brasileiro S.A – IDENTIFICAÇÃO DA UNIDADE PRESTADORA DE CONTAS

Mensagem clara sobre missão e visão. Caso se trate de empresa pública ou sociedade de economia mista, composição acionária do capital social e participação em outras sociedades.

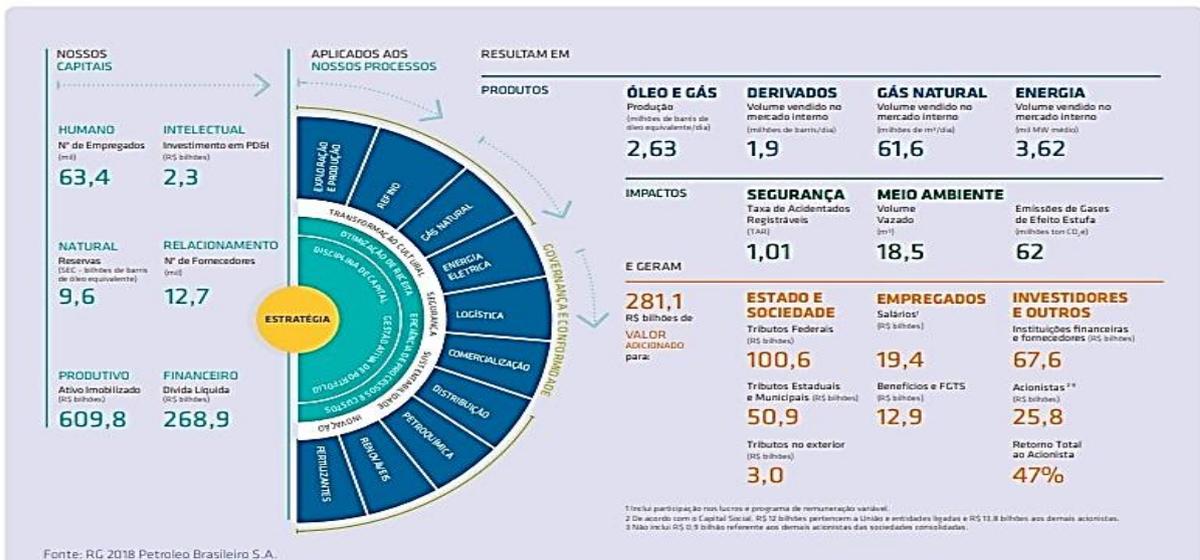


Fonte: TCU

Figura 3 - RG 2018 Ministério da Fazenda – MODELO DE NEGÓCIOS

O modelo de negócios é o sistema de transformação de insumos (capitais ou recursos) em produtos e impactos por meio das atividades de uma UPC, a fim de cumprir seus objetivos estratégicos e gerar valor ao longo do tempo.

Em outras palavras, é a descrição dos principais recursos (ou capitais) usados pela UPC, das suas atividades de negócio e dos seus produtos, bem como dos impactos que eles causam (internos ou externos, positivos ou negativos), e, ainda, do valor gerado e da sua distribuição às partes interessadas. Essa descrição pode ser apoiada por meio de um diagrama simples e de um fluxo narrativo lógico.

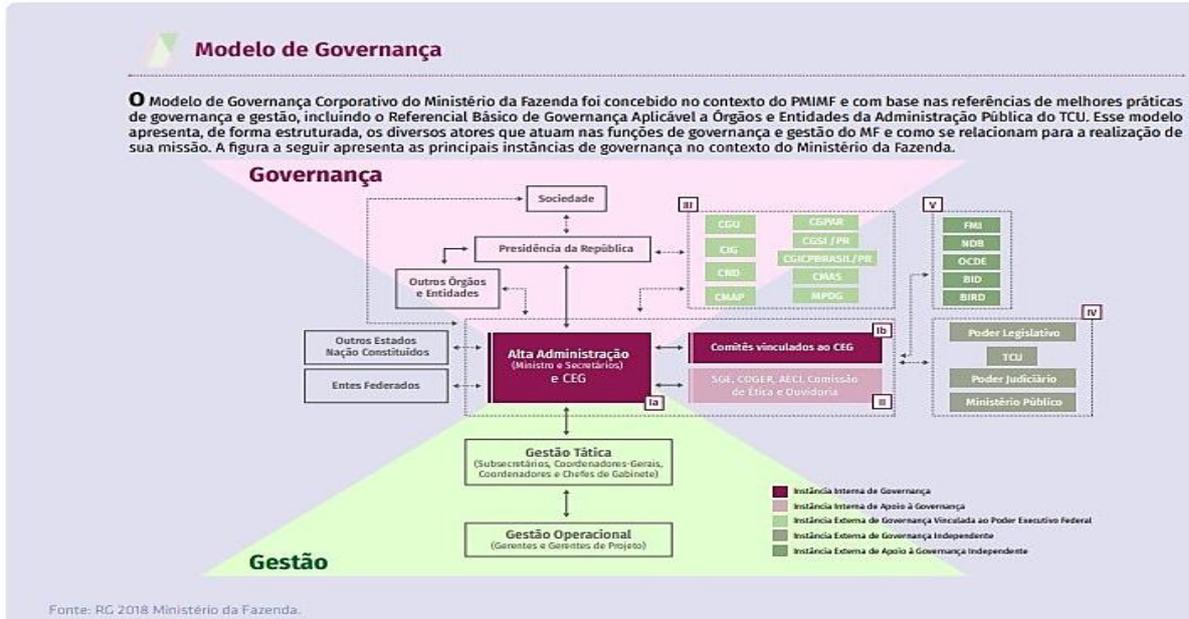


Fonte: TCU

Figura 4 - RG 2018 Petróleo Brasileiro S.A. – Fonte: TCU

ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Modelo que reflete a maneira como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para influenciar e monitorar a direção estratégica da organização no cumprimento da missão, na realização da visão e na promoção dos valores institucionais.



Fonte: TCU

Figura 5 - RG 2018 Petróleo Brasileiro S.A. – Fonte: TCU

POLÍTICAS E PROGRAMAS DE GOVERNO

Se for o caso, a relação de políticas e programas de governo, bem como de programas do PPA e de outros planos nacionais, setoriais e transversais de governo nos quais atua, com seus respectivos objetivos e metas. Indicação de endereço na internet onde se encontram os planos de ação por meio dos quais se desdobram os mencionados objetivos, contendo, pelo menos, o nome do plano desdobrado, as organizações responsáveis, as partes interessadas e os resultados alcançados e planejados.

AMBIENTE EXTERNO

Conjunto de variáveis ou fatores significativos externos (nacionais e internacionais) que impactam a gestão e afetam a capacidade da UPC de gerar valor em curto, médio e longo prazos.

Esses fatores podem influenciar a organização direta ou indiretamente, podendo incluir, por exemplo, ambiente regulatório, condições econômicas, mudanças tecnológicas, temas da sociedade e desafios ambientais.

Estamos sujeitos a variáveis externas que podem impactar o desempenho dos nossos negócios e a forma como nos planejamos para o futuro. Em 2018 tivemos destaque as seguintes variáveis:

VARIÁVEIS EXTERNAS

- REGULAÇÃO
- MERCADO INTERNACIONAL DE PETRÓLEO E GÁS
- MERCADO DOMÉSTICO E ECONOMIA
- COMPETITIVIDADE DAS FONTES ALTERNATIVAS DE ENERGIA

MERCADO INTERNACIONAL DE PETRÓLEO E GÁS

O QUE ACONTECEU

Em 2018, a geopolítica do petróleo conduziu os preços para níveis elevados, a média do Brent no ano foi de US\$ 71/bbl. Os EUA criaram uma incerteza relevante no mercado internacional com ameaça de rompimento do acordo nuclear com o Irã, fato concretizado no segundo semestre. O preço do Brent atingiu seu pico em outubro de 2018, quando bateu a marca de US\$ 86/bbl.

Nos primeiros meses de 2018, o nível de conformidade com os cortes de produção da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ultrapassou os 100%, devido a problemas de produção em vários países-membros da Organização. Assim, em julho de 2018, preocupados com a possibilidade de escassez de produção, a OPEP e a Rússia concordaram em aumentar seu suprimento de petróleo para compensarem, principalmente, os declínios da produção de petróleo na Venezuela e a instabilidade em outros países, como Angola, Líbia e Nigéria, bem como o impacto das novas sanções sobre o Irã. Não foi imediato, mas, depois de alguns meses, o crescimento da produção dos maiores produtores mundiais (Rússia e Arábia Saudita) reconstruiu o mercado a uma situação de equilíbrio e acabou gerando uma alta elevada nos estoques durante os últimos meses do ano. Embora tenha contribuído com esse movimento, o crescimento da produção dos EUA em 2018 foi limitado por gargalos logísticos para escoamento do petróleo a partir da região produtora do Permiano.

No início de novembro, os EUA confirmaram a suspensão temporária de sanções (waivers) em alguns países que alegaram não estarem preparados para interromperem a importação de petróleo do Irã. Dito países foram beneficiados com waivers por seis meses (China, Índia, Turquia, Taiwan, Coreia do Sul, Itália, Japão e Grécia), permitindo maior disponibilidade de petróleo no mercado internacional. A combinação de um aumento dos estoques com os waivers concedidos produziu expectativas de escassez de oferta no mercado internacional de petróleo. Nesse contexto, o preço do petróleo caiu de seu pico no ano em outubro (US\$ 86/bbl) para US\$ 55/bbl, em dezembro de 2018.

EVOLUÇÃO DO BRENT POR TRIMESTRE EM 2018 (US\$/bbl)

Trimestre	Preço (US\$/bbl)
1T18	64
2T18	74
3T18	78
4T18	56

NOSSAS PERSPECTIVAS

Sob a ótica da oferta, os investimentos em logística na Costa do México irão desativar os gargalos de escoamento do óleo não convencional da Bacia do Permiano para os terminais de exportação dos EUA. Essa dinâmica sustentará uma trajetória ascendente da participação do tight oil no mercado internacional, e, em grande medida, na Ásia. Apesar de um importante incremento da oferta na América do Norte, há perspectiva de contração da produção de petróleo de grandes produtoras mundiais, como a Venezuela e o Irã.

Do ponto de vista da demanda, a taxa de crescimento se manterá positiva nos próximos anos, em resposta à dinâmica do consumo dos combustíveis fósseis nos países emergentes da Ásia, notadamente a China e a Índia. Nesse contexto, os fundamentos de oferta e demanda justificam o equilíbrio do mercado em torno de US\$70/bbl.

Fonte: RG 2018 Petróleo Brasileiro S.A.

Fonte: TCU

Figura 6 - RG 2018 Petróleo Brasileiro S.A. – Fonte: TCU



Fonte: TCU

Cumpra-se asseverar que o referido guia está organizado para orientar os responsáveis sobre o conteúdo do RG na forma de relatório integrado, explicando as informações necessárias em cada capítulo. Um relatório integrado é um documento que explica como uma organização gera valor, considerando a sua estratégia, governança, desempenho e perspectivas. Ele é uma nova forma de preparar documentos empresariais, com o objetivo de: I. Dar mais transparência às atividades da organização; II. Conectar informações financeiras e não financeiras; III. Comunicar fatores mais amplos de geração de valor para investidores e outros *stakeholders*. O relatório integrado foi lançado pelo *International Integrated Reporting Council* (IIRC), uma aliança internacional de reguladores, investidores, empresas, organismos de normalização, profissionais de contabilidade e ONGs (IFRS, 2025).

Nessa perspectiva, o Guia apresenta exemplos reais, selecionados nos relatórios de gestão já apresentados. Quando oportuno, são destacados pontos positivos e oportunidades de melhoria nos exemplos apresentados. Além disso, esta publicação procura contextualizar o leitor sobre os objetivos do processo de prestação de contas na democracia brasileira e seu caráter de indução de uma administração pública que tenha estruturas de governança e práticas de gestão capazes de apoiar a aplicação dos recursos públicos voltada ao alcance de resultados para a sociedade (Brasil, 2022).

Ante o exposto, essa organização da informação de forma padronizada e integrada atua diretamente no campo da usabilidade, pois há uma nítida preocupação da norma em direcionar a divulgação de informações de forma que o cidadão compreenda a prestação de contas divulgada pelos jurisdicionados do TCU. De fato, é evidenciado o propósito de que os relatórios divulgados sejam compreendidos pelos cidadãos, conforme pode se depreender da

análise dos princípios que disciplinam o conteúdo e a maneira pela qual a informação é apresentada, quais sejam: foco estratégico, conectividade da informação, relações com partes interessadas, materialidade, concisão, confiabilidade, completude, coerência, comparabilidade, clareza, tempestividade, e, principalmente, transparência.

Com base nisso, denota-se o incisivo esforço da estrutura de controle externo de modo que as informações divulgadas pelos jurisdicionados sigam parâmetros de usabilidade que direcionem a qualidade da prestação de contas. Desse modo, busca-se uma transparência pública efetiva ao encontro dos anseios dos cidadãos, que são os reais proprietários dos recursos e patrimônio públicos e demandam sua boa e regular gestão.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, compreender “Usabilidade e Transparência Pública no contexto do Controle Externo Federal” é relevante diante da necessidade de se identificar de que forma a transparência pública é influenciada pela qualidade das informações disponibilizadas pelos órgãos públicos federais, no escopo da usabilidade como instrumento de efetivação do controle social. Dessa forma, o objetivo deste estudo consistiu em analisar a dinâmica da usabilidade como instrumento de transparência pública no contexto do controle externo federal.

Esta pesquisa diferencia-se das demais por aplicar o conceito de usabilidade no contexto da transparência pública que viabiliza o efetivo controle social. Com efeito, a normatização em vigor, no âmbito das atribuições do TCU, tem garantido melhoria na usabilidade dos instrumentos de transparência pública, notadamente no que se refere à prestação de contas dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, o que pode melhorar a efetividade do controle social.

Como principal resultado, a análise crítica da legislação aderente e dos referenciais teóricos vislumbra um cenário positivo na democracia brasileira, pois a usabilidade aplicada nas prestações de contas confere melhor transparência e, conseqüentemente, maior controle social sobre as finanças públicas, via mitigação de assimetrias de informação reveladas pelo Problema da Agência. Com efeito, verificou-se que a inserção de requisitos de usabilidade nos relatórios de gestão permitiu melhor qualidade das informações prestadas pelos jurisdicionados do TCU. Entretanto, vale destacar que este ensaio teórico não tem o propósito de exaurir todo o vasto campo que envolve a relação entre a usabilidade e a transparência pública, constituindo-se oportunidade para pesquisas futuras a realização de trabalhos complementares que abordem análise mais aprofundada sob a ótica do cidadão, adotando-se métricas de avaliação de usabilidade, já que a pesquisa concentrou-se na perspectiva do Controle Externo Federal.

REFERÊNCIAS

- BEVAN, N.; CLARIDGE, N.; PETRIE, H. **Tenuta**: Simplified Guidance for Usability and Accessibility. In Proceedings of HCI International. Las Vegas, 2005.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidente da República, 1988.
- BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasil: Diário Oficial da União, 2000.
- BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público**. 10ª Edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2023.
- BRASIL. **Relatório de gestão**: guia para elaboração na forma de relato integrado evolução da

- prestação de contas. Tribunal de Contas da União. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, 2022.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Instrução Normativa-TCU 84**, de 22 de abril de 2020. Brasil: Diário Oficial da União.
- FERRAZ, L. Poder de coerção e poder de sanção dos tribunais de contas: competência normativa e devido processo legal. **Fórum Administrativo: Direito Público**, Belo Horizonte, v. 2, n. 14, p. 437-440, abr., 2002.
- FOUNDATION, IFRS. **Integrated Reporting Framework**, 2025.
- GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. **Novos desafios para a ideia de transparência pública**. In: E-Compós. 2018.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 9126-1 Information Technology - Software Product Quality - Part 1: Quality Model**. Geneva: International Organization for Standardization, 2001.
- INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION. **ISO 9241-11 (1998). Ergonomic Requirements for Office Work with Visual Display Terminals (VDTs) - Part 11: Guidance on Usability**. Geneva: International Organization for Standardization.
- KINZLER, E. C. S.; et al. Accountability na gestão pública: uma construção teórica a partir da meta-síntese. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. **Anais (...)**, v.22 USP, 2022.
- MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 7ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- MARQUES NETO, F. A. **Os grandes desafios do controle da Administração Pública**. Fórum de Contratação e Gestão Pública FCGP, 2010.
- MARQUES, M. C.; CARVALHO, E. M.; SIENA, O. Transparência na administração pública: uma revisão de escopo. In: Congresso USP de Controladoria e Contabilidade. **Anais (...)**, v.22 USP, 2022.
- MARTINS, A. I.; et al. Avaliação de usabilidade: uma revisão sistemática da literatura. **RISTI-Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, v. 11, n. 1, p. 31-44, 2013.
- MENEGHETTI, F. K. O que é um Ensaio-Teórico? Documentos e Debates. In: Congresso da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração. **Anais (...)** ANPAD, 2011.
- NIELSEN, J. **Usability 101: Introduction to Usability**. 2003. Disponível em: <<http://useit.com/alertbox/20030825.html>>. Acesso em: 20 jun., 2024.
- NÓBREGA, M. O controle do gasto público pelos tribunais de contas e o princípio da legalidade: uma visão crítica. **Revista Brasileira de Direito Público**, ano 6, n.23, out./dez., 2008.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**, 2003. Disponível em: <<https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>>. Acesso em: 20 jun., 2024,
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU**, 1948. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/documentos/direitos-humanos>>. Acesso em: 20 jun., 2024,
- SILVA, W. A. O.; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.
- VENKATESH, V.; HOEHLE, H.; ALJAFARI, R. A usability evaluation of the Obamacare website. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 4, p. 669-680, out., 2014.