Revista Ciência Aberta Lusófona
V.2, 2026
E-ISSN: 3051-7842

Pecha kucha

Infraestrutura de Dados Públicos e Accountability: Avaliação do Portal de Emendas da Alesc à luz da IN nº 40/2025 do TCE/SC e dos Princípios da Ciência Aberta

Public Data Infrastructure and Accountability: An Evaluation of the Alesc Amendments Portal in Light of TCE/SC Normative Instruction No. 40/2025 and Open Science Principles

Infraestructura de Datos Públicos y Accountability: Evaluación del Portal de Enmiendas de la Alesc a la luz de la Instrucción Normativa nº 40/2025 del TCE/SC y los Principios de la Ciencia Abierta

Marlon Kumpfer Nascimento*
Universidade do Estado de Santa Catarina, Brasil
ORCID: https://orcid.org/0009-0005-6415-5057
Lattes: http://lattes.cnpq.br/7413623972359823
marlon.nascimento@edu.udesc.br

Fabiano Maury Raupp
Universidade do Estado de Santa Catarina, brasil
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9533-2574
Lattes: http://lattes.cnpq.br/5713468691984238
fabiano.raupp@udesc.br

* Autor correspondente.

Resumo

O orçamento público é um sistema tecnopolítico cuja transparência não se resolve pela publicidade formal. Em Santa Catarina, no sul do Brasil, a expansão das emendas impositivas e das transferências especiais tornou mais urgente a rastreabilidade do gasto, levando o Tribunal de Contas do Estado a editar a Instrução Normativa nº 40/2025. Esta investigação avalia em que medida o Portal de Emendas da Assembleia Legislativa de Santa Catarina atende às exigências de publicidade irrestrita da norma e aos princípios de Dados Governamentais Abertos e FAIR. Trata-se de estudo aplicado, descritivo e avaliativo, de abordagem qualitativa e base técnico-documental, que combina análise normativa e avaliação heurística da interface, operacionalizadas por uma matriz de conformidade normativa, maturidade de dados e aderência FAIR. Os achados indicam baixa conformidade, concentrada em critérios fundantes da camada de acesso, o que caracteriza uma transparência meramente nominal. Conclui-se que a eficácia da norma depende da arquitetura do portal, e não de sua existência. Oferece-se, como contribuição, uma matriz de avaliação replicável.

Palavras-chave:

Ciência Aberta; Dados Governamentais Abertos; Accountability; Emendas Parlamentares.

Abstract

Public budgeting is a technopolitical system whose transparency is not resolved by formal publicity. In Santa Catarina, southern Brazil, the expansion of mandatory parliamentary amendments and special transfers made expenditure traceability more pressing, leading the State Court of Accounts to issue Normative Instruction No. 40/2025. This study evaluates the extent to which the Amendments Portal of the Legislative Assembly of Santa Catarina meets the unrestricted publicity requirements of that instruction and the principles of Open Government Data and FAIR. It is an applied, descriptive and evaluative study, qualitative in approach and technical-documentary in basis, combining normative analysis with a heuristic evaluation of the interface, operationalized through a matrix of normative compliance, data maturity and FAIR adherence. Findings indicate low compliance, concentrated in foundational criteria of the access layer, which characterizes merely nominal transparency. The effectiveness of the norm therefore depends on portal architecture rather than on portal existence. A replicable evaluation matrix is offered as a contribution.

Keywords:

Open Science; Open Government Data; Accountability; Parliamentary Amendments.

Resumen

El presupuesto público es un sistema tecnopolítico cuya transparencia no se resuelve mediante la publicidad formal. En Santa Catarina, en el sur de Brasil, la expansión de las enmiendas impositivas y de las transferencias especiales volvió más urgente la rastreabilidad del gasto, llevando al Tribunal de Cuentas

del Estado a emitir la Instrucción Normativa nº 40/2025. Esta investigación evalúa en qué medida el Portal de Enmiendas de la Asamblea Legislativa de Santa Catarina cumple los requisitos de publicidad irrestricta y los principios de Datos Gubernamentales Abiertos y FAIR. Es un estudio aplicado, descriptivo y evaluativo, de enfoque cualitativo y base técnico-documental, que combina análisis normativo y evaluación heurística de la interfaz mediante una matriz de cumplimiento normativo, madurez de datos y adherencia FAIR. Los hallazgos indican bajo cumplimiento, concentrado en criterios fundantes de la capa de acceso, lo que caracteriza una transparencia meramente nominal. La eficacia de la norma depende de la arquitectura del portal, y no de su existencia. Se ofrece, como aporte, una matriz de evaluación replicable.

Palabras clave:

Ciencia Abierta; Datos Gubernamentales Abiertos; Accountability; Enmiendas Parlamentarias.

Introdução

O orçamento público brasileiro consolidou-se como um sistema alocativo tecnopolítico, no qual as dimensões econômico-financeira e sociopolítica convergem na definição de prioridades (Menezes et al., 2022). Esse cenário é marcado pelo aumento das prerrogativas do Poder Legislativo, impulsionado pela consolidação do orçamento impositivo e pela criação das transferências especiais. Em Santa Catarina, a Emenda Constitucional nº 78/2020 acrescentou o art. 120-C à Constituição Estadual, incorporando essa tendência e permitindo o repasse direto de recursos aos municípios com dispensa de convênios e planos de trabalho (Santa Catarina, 2020).

Embora essa simplificação garanta celeridade, ela impõe riscos à rastreabilidade e à justificativa do gasto público (Nascimento, 2025). Nesse contexto, a abertura de dados governamentais transcende a transparência administrativa e alinha-se aos movimentos globais de Ciência Aberta, nos quais o dado público é tratado como bem comum que exige interoperabilidade e reuso. Sob essa perspectiva, a transparência não se limita à *accountability*, integra a agenda de Ciência Aberta ao permitir o acesso e a circulação dos dados como bens públicos.

Para mitigar essas fragilidades, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE/SC) editou a Instrução Normativa (IN) nº 40/2025, cujo prazo de implementação integral expirou em 1º de janeiro de 2026. A norma torna imperativo o acompanhamento de todo o ciclo orçamentário — da aprovação ao beneficiário efetivo — sob regime de acesso público irrestrito, veda contas de passagem e saques em espécie e prevê plataforma digital unificada para as emendas, cuja arquitetura deve garantir dados processáveis por máquina e integração sistêmica (Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, 2025).

O Portal de Emendas da Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc) surge como o aparato tecnológico para operacionalizar essas exigências. Contudo, para que a transparência não seja apenas nominal, o portal deve garantir a inteligibilidade e a usabilidade das informações, seguindo os princípios de Dados Governamentais Abertos (DGA).

Diante dessa necessidade de *accountability* substantiva, apresenta-se o problema desta investigação: em que medida a arquitetura e as condições de acesso ao Portal de Emendas da Alesc atendem aos princípios da Ciência Aberta e às exigências de publicidade irrestrita da IN nº 40/2025 para viabilizar o controle social das emendas parlamentares estaduais? O objetivo é avaliar a conformidade do Portal a essas exigências, verificando se a disponibilização dos dados permite a fiscalização sem barreiras de acesso.

Accountability, transparência qualificada e dados abertos

Conforme Heidemann (2009), a *accountability* constitui estratégia de resposta a expectativas sociais, assegurando que o processo alocativo atenda às demandas coletivas. Como conceito guarda-chuva, integra transparência, controlabilidade, responsabilidade e responsividade. A evolução dessa dinâmica pode ser compreendida pelas quatro dimensões propostas por Schommer et al. (2015): político-cultural, ancorada na *accountability* vertical (O'Donnell, 1998); valorativa, centrada na *answerability* e no dever dos agentes públicos de informar, explicar e justificar suas decisões (Schedler, 1999); organizacional, relativa à *accountability* horizontal entre Poderes e agências estatais; e de produção, baseada na coprodução do controle. Essas dimensões retratam a transição do formalismo legal para o engajamento entre Estado e sociedade.

A transparência deve ser compreendida não apenas como divulgação de informações, mas como política de publicidade qualificada, orientada ao acesso, à inteligibilidade e ao uso social dos dados públicos (Filgueiras, 2011). Além do fundamento doutrinário, esse dever encontra base constitucional e legal, uma vez que a publicidade é princípio expresso (art. 37, caput) e o acesso à informação é direito fundamental (art. 5º, XXXIII), regulamentados pela Lei nº 12.527/2011, que fixa a publicidade como regra, impõe a divulgação proativa e exige dados em formatos abertos e legíveis por máquina (Brasil, 2011). A Instrução Normativa nº 40/2025 concretiza, no plano infralegal, deveres já estabelecidos.

A implementação de Dados Governamentais Abertos (DGA) constitui o requisito técnico dessa qualificação, definindo-se pela disponibilidade de dados legíveis por máquina, cujo reúso e redistribuição não sejam restringidos por licenças (Open Government Data, 2007). Os Princípios FAIR — encontrabilidade, acessibilidade, interoperabilidade e reusabilidade — fornecem os parâmetros técnicos dessa arquitetura (Wilkinson et al., 2016), evitando que os dados fiquem isolados em silos e assegurando metadados padronizados que permitam a integração e a comparação histórica. A abertura qualificada fundamenta-se, ainda, no compromisso com a justiça cognitiva, reconhecendo que a detenção do conhecimento é expressão de poder que define as chances de indivíduos e grupos na democracia. Ao tornar a informação inteligível e reutilizável, o Estado cumpre seu dever de justiça epistêmica e viabiliza a reprodutibilidade social da fiscalização orçamentária. Esses mesmos parâmetros técnicos aproximam Ciência Aberta e Governo Aberto, agendas que divergem quanto à finalidade e ao destinatário — reprodutibilidade do conhecimento, para a comunidade científica, e controle social, para o cidadão e os órgãos de controle —, mas convergem no reconhecimento de que a inteligibilidade e o reúso, e não a mera disponibilização, constituem pressuposto tanto da verificação científica quanto da fiscalização democrática.

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa é aplicada, descritiva e avaliativa, com abordagem qualitativa e base técnico-documental. A IN nº 40/2025 define os critérios avaliados, e a coleta consistiu na avaliação heurística da interface do Portal. O método segue Nielsen (1994), que consiste no exame sistemático de uma interface por avaliadores especialistas a partir de critérios predefinidos, aqui substituídos pelos requisitos da matriz. Como a análise incide sobre as affordances do portal — o que a arquitetura permite ou impede que o usuário faça com os dados —, o desenho aproxima-se também dos Métodos Digitais (Rogers, 2013).

A matriz (Tabela 1) organiza-se em três dimensões: conformidade normativa, maturidade de dados (DGA) e aderência aos princípios FAIR. Cada critério foi classificado em escala nominal — sim, parcial ou não — conforme as evidências coletadas, e qualificado pelo impacto na accountability (crítico, alto ou médio) e pelo peso (fundante, estrutural ou complementar). Os resultados foram submetidos à análise de conteúdo temática sob as categorias de Schommer et al. (2015) e, em observância à Ciência Aberta, a matriz e as evidências estão depositadas no Mendeley Data com identificador persistente.

Tabela 1

Matriz de avaliação e resultados do Portal de Emendas da Alesc

Dimensão	Critério	Requisito	Referência	Conformidade	Impacto	Peso
I. Conformidade Normativa	Publicidade Irrestrita	Acesso sem login	IN 40/2025, art. 1º	Não	Crítico	Fundante
	Rastreabilidade Integral	Ciclo completo (LOA → Beneficiário)	IN 40/2025, arts. 2º e 6º	Parcial	Alto	Estrutural
	Identificação do Autor	Nome do proponente	IN 40/2025, art. 4º, I	Sim	Médio	Complementar
	Detalhamento do Objeto	Justificativa substantiva	IN 40/2025, art. 4º, VII	Parcial	Alto	Estrutural
II. Maturidade de Dados (DGA)	1. Completos	Dados integrais	Open Government Data (2007)	Não	Alto	Estrutural
	2. Primários	Dados brutos		Não	Alto	Estrutural
	3. Atuais	Atualização tempestiva		Parcial	Médio	Complementar
	4. Acessíveis	Alcance amplo		Não	Crítico	Fundante
	5. Processáveis por Máquina	CSV/JSON/XML		Não	Alto	Estrutural
	6. Não Discriminatórios	Sem cadastro		Não	Crítico	Fundante
	7. Não Proprietários	Formato aberto		Não	Médio	Complementar
	8. Livres de Licenças	Reúso permitido		Não	Alto	Estrutural
III. Princípios FAIR	Encontrável (Findable)	Metadados/PID	Wilkinson et al. (2016)	Não	Alto	Estrutural
	Acessível (Accessible)	Protocolos abertos		Não	Crítico	Fundante
	Interoperável (Interoperable)	Integração sistêmica		Não	Alto	Estrutural
	Reutilizável (Reusable)	Licenças claras		Não	Alto	Estrutural

Nota: Elaborado pelos autores com base em TCE/SC (2025), Open Government Data (2007) e Wilkinson et al. (2016).

Resultados e discussão

A avaliação indica baixa conformidade do Portal com os requisitos avaliados (Tabela 1). A visualização das informações é condicionada à autenticação prévia por CPF e e-mail institucional, em desacordo com o art. 1º da IN nº 40/2025 e com o princípio da não discriminação dos DGA. Por se tratar de critério fundante, essa restrição afeta transversalmente as demais dimensões. No que se refere à rastreabilidade integral, o atendimento é apenas parcial, uma vez que o sistema exibe etapas da execução, mas não o ciclo até o beneficiário final, o que limita a verificação do mérito alocativo. Quanto à maturidade dos dados, a restrição a arquivos em PDF inviabiliza a análise automatizada e o reúso. Em relação aos princípios FAIR, a ausência de metadados, identificadores persistentes, protocolos abertos e licenças claras anula a encontrabilidade e a interoperabilidade.

As inconformidades concentram-se nos critérios fundantes, todos situados na dimensão de acesso, o que evidencia um padrão estrutural. Esse padrão indica que a arquitetura foi concebida segundo a lógica de um sistema de gestão interna, no qual identificar o usuário é requisito de segurança, e não segundo a lógica de uma infraestrutura de dados abertos, na qual o anonimato do consulente assegura a neutralidade do acesso. Os critérios fundantes condicionam os demais, de modo que a falha em um deles neutraliza a conformidade obtida nos complementares. A identificação do autor da emenda, único item plenamente atendido, não produz accountability efetiva, uma vez que só alcança quem já transpôs a autenticação. Em resumo, a limitação reside na concepção da interface, e não na completude dos dados.

Lidas sob as categorias de Schommer et al. (2015), essas limitações comprometem a accountability vertical e inviabilizam a coprodução do controle. Veiculado como instrumento de transparência cidadã, o Portal opera sob transparência meramente nominal. O cumprimento da IN nº 40/2025 não se esgota na existência de portais, mas exige arquitetura orientada ao acesso irrestrito e ao reúso. Como contribuição, a matriz constitui ferramenta replicável para o diagnóstico de outras plataformas. O estudo limita-se à interface no período inicial de vigência da norma.

Conflito de Interesses

Os autores declaram não haver conflitos de interesses.

Disponibilização dos Dados de Investigação

O conjunto de dados está disponível no repositório Mendeley Data (Nascimento & Raupp, 2026), podendo ser acessado via DOI: https://doi.org/10.17632/38dk95yg2r.1

CRediT – Contribuições dos Autores

Marlon Kumpfer Nascimento | Concetualização, Metodologia, Investigação, Curadoria de Dados, Escrita – Redação original.
Fabiano Maury Raupp | Supervisão, Escrita – revisão e edição

Referências

Brasil. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: Accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (84), 65–94. https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004

Heidemann, F. G. (2009). Ética de responsabilidade: Sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In F. G. Heidemann & J. F. Salm (Eds.), *Políticas públicas e desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise* (pp. 301–309). Editora UnB.

Menezes, E. C. O., Raupp, F. M., Schommer, P. C., Bona, R., & Rocha, A. (2022). Limites do orçamento público brasileiro nas dimensões econômico-financeira e sociopolítica. *Revista do Serviço Público, 73*(4), 645–672. http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7535

Nascimento, M. K. (2025). *A accountability na alocação de emendas parlamentares impositivas em Santa Catarina: A transparência no processo orçamentário catarinense* [Dissertação de mestrado, Universidade do Estado de Santa Catarina]. Repositório Institucional UDESC. https://repositorio.udesc.br/handle/UDESC/22194

Nascimento, M. K., & Raupp, F. M. (2026). Dataset de avaliação da maturidade de dados e transparência digital: O caso do Portal de Emendas da Alesc (V1) [Data set]. Mendeley Data. https://doi.org/10.17632/38dk95yg2r.1

Nielsen, J. (1994). Heuristic evaluation. In J. Nielsen & R. L. Mack (Eds.), *Usability inspection methods* (pp. 25–62). John Wiley & Sons.

O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy, 9*(3), 112–126. https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051

Open Government Data. (2007). *The annotated 8 principles of open government data*. https://opengovdata.org/

Rogers, R. (2013). *Digital methods*. MIT Press. https://doi.org/10.7551/mitpress/8718.001.0001

Santa Catarina. (2020). Emenda Constitucional nº 78, de 1º de julho de 2020. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina. https://leis.alesc.sc.gov.br/ato-normativo/21742

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13–28). Lynne Rienner Publishers.

Schommer, P. C., Rocha, A. C., Spaniol, E. L., Dahmer, J., & Sousa, A. D. (2015). Accountability, coprodução da informação e do controle: Observatórios sociais e suas relações com órgãos governamentais. *Revista de Administração Pública, 49*(6), 1375–1400. https://doi.org/10.1590/0034-7612115166

Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. (2025). Instrução Normativa TC-40/2025. TCE-SC. https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/leis_normas/INSTRUCAO-NORMATIVA-TC-40-2025-CONSOLIDADA.pdf

Wilkinson, M. D., Dumontier, M., Aalbersberg, I. J., Appleton, G., Axton, M., Baak, A., Blomberg, N., Boiten, J.-W., da Silva Santos, L. B., Bourne, P. E., Bouwman, J., Brookes, A. J., Clark, M. G., Crosas, M., Dillo, I., Dumon, O., Edmunds, S., Evelo, C. T., Finkers, R., ... Mons, B. (2016). The FAIR guiding principles for scientific data management and stewardship. *Scientific Data, 3*, e160018. https://doi.org/10.1038/sdata.2016.18