

Políticas públicas de transparência ativa e o dever de monitoramento: um olhar às práticas do Município do Rio de Janeiro

JOÃO CARLOS NOGUEIRA*

Resumo: Este artigo examina as políticas públicas de transparência ativa, com atenção aos termos da Lei de Acesso à Informação. Constrói-se, assim, um marco de análise normativo e administrativo da política pública de transparência ativa do Município do Rio de Janeiro. Em seguida, procede-se com a técnica de monitoramento de políticas públicas com enfoque os direitos fundamentais para um estudo de caso específico no âmbito da política pública municipal.

Palavras-chave: Políticas públicas. Direitos fundamentais. Monitoramento. Acesso à informação. Transparência.

Abstract: This article examines the active transparency public policies, with attention to the terms of the Brazilian Right to Information Act (Lei de Acesso à Informação; LAI). Thus, a normative and administrative analytical framework is built around the active transparency public policy of the Municipality of Rio de Janeiro. Subsequently, the understanding of monitoring public policies focused on fundamental rights is utilised for a case study within the scope of the municipal public policy.

* Advogado. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestrando em Direito Público na Universidade do Estado do Rio de Janeiro. <http://lattes.cnpq.br/1223068285329076> | <https://orcid.org/0009-0000-4765-1976>
E-mail: jcnogueira@outlook.com.br

Keywords: Public policies. Fundamental rights. Monitoring. Access to information. Transparency.

Enviado em 21 de outubro de 2024 e aceito em 25 de julho de 2025.



1. Introdução

A transparência ativa deve ser entendida como um dos pilares fundamentais à democracia contemporânea, pelos seus relevantes impactos sobre o controle social das atividades de Estado em sentido amplo.

Demonstrar isso é um dos objetivos desse artigo. Também se objetiva explorar os fundamentos normativos da transparência ativa no Brasil, evidenciando-se que a disponibilização de informações em transparência ativa, bem como demais instrumentos necessários ao *accountability* público, configuram um importante grupo de políticas públicas. O Município do Rio de Janeiro é, então, selecionado para estudo de caso que busca investigar os sucessos e lacunas da política pública municipal de transparência ativa.

Em suma, trata-se responder à pergunta sobre como se organiza e executa a política pública de transparência ativa do Município do Rio de Janeiro, tendo-se a hipótese de que o modelo é baseado na Lei de Acesso à Informação e pode apresentar disfuncionalidades.

Quanto à metodologia, faz-se abordagem qualitativa, de caráter descritivo e também exploratório. Procede-se com pesquisa

bibliográfica e documental, sobretudo com olhar à legislação municipal e aos relatórios produzidos pelo Poder Executivo em atenção a tais normas. Também se faz uso de ferramentas de transparência passiva, mediante solicitações de acesso à informação franqueadas pela legislação — vide anexo. Ao final, foca-se em uma das modalidades em que se verifica a política de transparência ativa do município, em estudo de caso à luz da técnica de monitoramento de políticas públicas traduzida ao Direito Constitucional brasileiro por Ana Paula de Barcellos. Ao final, articula-se análise crítica dos resultados obtidos e sugestões para melhor atendimento ao direito fundamental em questão.

2. Transparência ativa: diálogos conceituais

Nas ciências da natureza, os termos transparência, translucidez e opacidade são empregados para a classificação dos materiais pela forma com que eles interagem com a luz. Transparentes, nesse sentido, são aqueles por meio dos quais a luz consegue passar sem alterações significativas. Por essa razão, à

visão humana é possibilitado enxergar através de materiais transparentes.¹

A expressão *transparência pública* pode ser empregada em analogia a essa compreensão. Compreendido o Estado como ficção jurídica voltada à conformação do corpo social mediante complexa engenharia institucional, a transparência pública volta-se à visibilidade ampla das ações de Estado. Possibilita-se, assim, a identificação, em sentido amplo, não apenas das ações, mas também das motivações dos agentes públicos.

Nada obstante possível à construção acima realizada, é certo que a transparência pública é conceito pendente de atenção acadêmica mais rigorosa. Alguns trabalhos destacam que, embora diversas áreas do conhecimento a observem em termos analíticos, pende-se a formulação de teorias que, com sucesso, fundamentalmente a desvinculem de outras compreensões vinculadas à democracia e à boa governança.² Apesar disso, não se pretende, aqui, estabelecer incursão teórica profunda. A bem da verdade, a existência de normas no direito brasileiro que impõem observância à transparência pública e denotam sua fundamental relação com a manutenção do Estado democrático de Direito constituem premissa deste trabalho.

Não é irrazoável dizer que regras de transparência, em sentido amplo, se relacionam intimamente com a configuração da democracia contemporânea. A democracia, quando resgatada como objeto de estudo da filosofia política ainda na Modernidade, é conectada com a noção jusfilosófica de

Estado. Daí a compreensão rousseuniana de que o Estado — entendido como artifício criado para o atingimento do bem comum — é regido pela vontade geral.³ A formulação teórica de Rousseau conecta a vontade geral para fundação e exercício do poder de Estado a partir de uma relação de inerente limitação. Isto é, em sofisticação da noção de governo do povo, a democracia pode ser entendida como categoria teórica que constrange o Estado à soberania popular, ao passo que a soberania popular é exercida nos limites do Estado.

Adicionalmente, como se sabe, o exercício das funções estatais nas democracias contemporâneas, incluindo aquelas funções tipicamente políticas, não é realizada diretamente, haja vista a complexidade da gerência coletiva. Desse modo, relaciona-se a democracia à ideia de representação pela via do sufrágio universal. Também a representação, porém, é insuficiente à organização do Estado em democracias. Nem todos os agentes públicos são eleitos, inclusive à vista do relevante grau de tecnicidade de diversas matérias. A existência, portanto, de uma burocracia — em termos weberianos⁴ — tem sido historicamente indispensável.

O raciocínio que se busca estabelecer é o de que, se ao Estado democrático de Direito tanto são necessários representantes políticos quanto o corpo burocrático, sempre há risco de centralização de informações e opacidade de decisões, em reforço a dinâmicas que aproximam o Estado ao governo de poucos. Por isso, são necessários mecanismos de participação popular, responsabilização, bem

¹ ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. *O princípio da transparência*. Tese de doutorado, 2020. p. 25-29.

² ALVES, Josias Fernandes *et al.* *Avaliação da transparência ativa em portais de municípios de Minas Gerais à luz da Lei de Acesso à Informação*. Dissertação de Mestrado. 2019. p. 49-50.

³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato Social*. Trad.: Rolando Roque da Silva. Ed. Ed. Ridendo Castigat Mores, 2010.

⁴ WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Trad.: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Universidade de Brasília, 2004.

como controle dos agentes e das ações de Estado pela população. Dessa forma é que se revela a importância da transparência pública em sentido amplo, pois que necessária ao controle social de decisões que visam aos objetivos coletivos. Sem a transparência, não há possibilidade de responsabilização dos agentes públicos, formulação de ações que visem a influenciá-los, ou contemplação de estratégias legítimas de mobilização popular.

Vale destacar que o debate a respeito da transparência pública evoca também a compreensão de seus limites.⁵ É certo, por exemplo, que o Estado detém informações sensíveis dos cidadãos, de organizações privadas e de ações estratégicas dos governos. A transparência a elas deve se aplicar indistintamente?

Alguns trabalhos traçam sensível distinção entre a franquia da transparência e a divulgação de dados pessoais, como informações fiscais, endereço, números de documentos *etc.* Essas distinções são em alguma medida realizadas pela própria Constituição Federal de 1988, ao sagrar o direito fundamental à privacidade. Assim, filiamo-nos à percepção de que a franquia da transparência pública deve se restringir a informações de efetivo interesse público, sendo eventual conflito entre os direitos fundamentais meramente aparente. A mesma inteligência deve se aplicar aos dados das pessoas jurídicas privadas, com a ressalva daquelas a que a lei estabelece necessidade de cumprimento de critérios de transparência — como as que contratam com o poder público. A Constituição e a legislação infraconstitucional também são sensíveis em relação a informações vinculadas à segurança da

sociedade e do Estado, que devem ser interpretadas em sentido estrito em privilégio do dever geral de transparência.

Antecipando-se um pouco a discussão a respeito dos fundamentos constitucionais da transparência pública, vale traçar a distinção existente entre a transparência e o princípio constitucional da publicidade em matéria administrativa.⁶ Ainda que não haja consolidação substancial na doutrina e na jurisprudência a respeito — e também a par da vagueza das disposições constitucionais —, é possível dizer que a construção conceitual da publicidade tem se vinculado mais à necessidade de publicação — *i.e.*, ampla divulgação via imprensa oficial — de atos normativos, administrativos e decisões judiciais, de modo que a transparência envolve contexto mais amplo. Tem, portanto, caráter sistemático; especificamente em relação aos atos supramencionados, por exemplo, evolve também o dever de justificação e motivação. A publicidade, nesse sentido, é apenas uma das necessárias etapas do cumprimento do dever de transparência pelo Estado.

Este trabalho, porém, não visa à abordagem da transparência pública em sentido amplo. Faz-se, então, enfoque na *transparência ativa* como espécie ou subgênero de transparência pública. No Brasil, trata-se de um conceito legal: foi introduzido pela Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação; LAI). Em síntese, diz respeito à atividade de disponibilização unilateral de informações pelos órgãos de Estado, nos termos da lei. Para além da transparência ativa, a transparência pública legalmente regulada é subdividida também em transparência passiva. Ao passo que na transparência

⁵ Ver ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. *O princípio da transparência*. Tese de doutorado, 2020. p. 185-221.

⁶ *Idem.* p. 33-36.

ativa a disponibilização dos dados é unilateral e o acesso é franqueado ao público sem intermediação, na transparência passiva o cidadão pode requerer informações de interesse público aos órgãos de Estado mediante procedimento específico. Veja-se que a transparência ativa e a passiva são complementares. Nem todas as informações de interesse público, relevantes, ou que atraem atenção dos cidadãos são obrigatoriamente ou espontaneamente disponibilizadas pelo poder público, de modo que o acesso à informação por meio de ambas contribui para o controle social e conseqüente fortalecimento do Estado democrático de Direito.

3. Transparência ativa como política pública no Brasil

3.1. Fundamentos constitucionais e o princípio da transparência

A Constituição Federal de 1988 afirma expressamente o Brasil como Estado democrático de Direito. Já se abordou aqui a relação íntima com que a democracia se relaciona com a transparência pública. Constituições brasileiras anteriores, aliás, mesmo as que continham algum caráter democrático, não normatizavam a permeabilidade no acesso às informações de Estado, impossibilitando uma dinâmica de controle social efetivo. Sem prejuízo dos significativos avanços, a Constituição de 1988 foi promulgada sem qualquer menção expressa à transparência, à distinção da regulação detalhista com que se procedeu nas mais diversas matérias.

Há de se dizer, porém, que a ausência de menção expressa à transparência no texto original não significa que elementos

fundamentais da noção não estivessem presentes na Carta. O princípio da publicidade, por exemplo, que guarda relação com a noção ampla de transparência pública e que desde sempre esteve previsto no caput do art. 37, representa isso. De modo ainda mais relevante, pode ser citado o direito fundamental de acesso à informação, previsto no art. 5º, XIV e XXXIII, da Carta. Os dispositivos, cumulados o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos (art. 5º, XXIV, 'a'), todos de aplicabilidade imediata,⁷ à vista dos norteadores princípios republicano e democrático, formam importante substrato constitucional à transparência pública. Compreendendo-se o relevante assento da transparência pública nos direitos fundamentais, não é irrazoável dizer que se contempla no Brasil a existência de um verdadeiro princípio (materialmente constitucional)⁸ da transparência,⁹ ou ao menos, de um dever-geral do Estado a seu atendimento.

Nada obstante o corpo fixo promulgado em 1988, diversas emendas à Constituição, por sua vez, incluíram no texto menção expressa à transparência. O art. 216-A, §1º, IX, da Carta, incluído pela Emenda Constitucional (EC) n. 71/2012 consagra a “transparência e o compartilhamento de informações” como princípio do Sistema Nacional de Cultura. A

⁷ Nos termos da doutrina de José Afonso da Silva. V. SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 2, n. 1, p. 7-22, 1993.

⁸ Aqui entendido como princípio geral implícito, pois que decorrente de direitos fundamentais formalmente estabelecidos. Sobre o tema, v. BARROSO, Luís Roberto; DE BARCELLOS, Ana Paula. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de direito administrativo*, v. 232, p. 141-176, 2003.

⁹ O tema é longamente tratado e demonstrado em importante tese de doutorado da professora Carmen Arruda. V. ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. *O princípio da transparência*. Tese de doutorado, 2020.

EC n. 103/2019 acrescentou no art. 40, §22, VII, a necessidade de que lei complementar que venha a regular os regimes próprios de previdência social estruture a entidade gestora do regime “observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência”. Por meio da EC n. 108/2020, vide art. 212-A, X, ‘d’, da Constituição, passou-se a prever que a legislação que cuida da distribuição dos valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a entes subnacionais deve ser informada com critérios de “transparência, o monitoramento, a fiscalização e o controle interno, externo e social”. Já a EC n. 132/2023 incluiu ao art. 145, o §3º, que estabelece a necessidade de observância, no âmbito do Sistema Tributário Nacional, do princípio da transparência.

3.2. Transparência pública na legislação infraconstitucional

À vista da multiplicidade de normas constitucionais que emolduram o princípio da transparência, razoáveis esforços históricos foram empreendidos em direção a ela, sobretudo em atenção ao princípio da moralidade administrativa. Diversas leis foram promulgadas nesse sentido. Aqui, serão brevemente abordados esforços promovidos pela Lei de Licitações (Lei n. 8.666/1993 e Lei n. 14.133/2021), pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF; Lei Complementar [LC] n. 101/2000), sobretudo com redação dada pelas LC n. 131/2009 e n. 156/2016, e pela LAI.¹⁰

¹⁰ Comentários significativamente mais completos a esse respeito: ARRUDA. *Op. cit.* p. 130-146. A autora também menciona a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei n. 9.784/1999). Optou-se por não a

Originalmente, a Lei de Licitações cuidou de normatizar a aplicação prática do princípio da publicidade no âmbito das compras governamentais. Com ela, tornou-se nacionalmente obrigatória a divulgação na imprensa oficial dos instrumentos iniciais dos certames e a realização de audiências públicas a eles relativos. Ao longo dos anos, consolidou-se judicialmente a possibilidade de extração de cópias de outros documentos do processo licitatório, embora persistisse situação contenciosa a esse respeito. Cabe comentar, nessa perspectiva, que a lei estabelece, prioritariamente, mecanismos de transparência ativa, contemplando em alguns pontos mecanismos de transparência passiva (*v.g.* art. 7º, §8º). Os tribunais, ao reforçarem a possibilidade de fornecimento de demais documentos não previstos no diploma original, ampliaram os mecanismos de transparência passiva. Vale lembrar que o diploma foi revogado pela Lei n. 14.133/2021, embora ainda seja aplicado em alguns procedimentos dado o prazo de transição. A nova Lei de Licitações consagra expressamente o princípio da transparência na contratação pública, o que não era previsto no diploma anterior, além de ampliar mecanismos de acesso à informação e controle social no ambiente digital, também em privilégio da transparência ativa.¹¹

A LRF detalhou, inicialmente, regras de disponibilização de informações referentes à

abordar no presente trabalho por se tratar mais propriamente de relação processual intersubjetiva na qual a franquia da transparência é conferida unicamente às partes diretamente interessadas, além de não necessariamente tratar de questões de interesse público.

¹¹ V. CYRINO, André Rodrigues; TOLEDO, Renato. Desenhos de mercado, licitações e três apostas da Lei nº 14.133/2021. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 5, n. 3, 2022.

gestão fiscal em meio eletrônico aplicáveis a todos os entes federativos, em privilégio da transparência ativa. Com a redação dada pela LC n. 131/2009 foram estatuídas novas regras. Na redação dada aos arts. 48 e 48-A, por exemplo, foram determinadas a disponibilização e detalhamento *on-line* da execução orçamentária em tempo real, bem como a realização de audiências públicas durante a elaboração das leis orçamentárias. Com a LC n. 156/2016, por sua vez, foram estabelecidos padrões nacionais para disponibilização das informações e sanções para o descumprimento das normas pelos entes subnacionais. A disponibilização de informações em transparência ativa e fomento ao controle e participação sociais em temas orçamentários foram inovações importante da LRF.

O grande marco legal para a transparência pública no Brasil, no entanto, é a promulgação da LAI. Seus objetivos são, expressamente, regular os dispositivos constitucionais vinculados ao acesso à informação e ao princípio da transparência já abordado. A Lei se aplica a todos os entes federativos,¹² a todos os poderes e aos demais órgãos de Estado. Ela regula tanto os procedimentos de transparência ativa quanto de transparência passiva. Especificamente quanto aos primeiros, objeto do presente trabalho, são estabelecidas tanto as informações mínimas que devem ser unilateralmente divulgadas *on-line* quanto

demais normas de execução. Tais regras estão previstas, sobretudo, no art. 8º da lei.¹³

¹³ “Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência,

¹² Carmen Arruda tece crítica ao dispositivo do art. 1º da LAI, que estabelece sua aplicabilidade a todos os entes federativos. Isto porque não há competência legislativa privativa da União a esse respeito e a LAI extrapola a noção de “normatização geral” para legislar concorrentemente à luz do art. 24, §1º da Constituição. V. ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. *O princípio da transparência*. Tese de doutorado, 2020. P. 130-133.

3.3. Transparência ativa como política pública

À vista da relevante normatização infraconstitucional é que, transcendendo a sede principiológica e o regramento geral da transparência pública, a franquia da transparência ativa apresenta traços de operação típicos de uma efetiva política pública.

Na academia jurídica brasileira, Maria Paula Dallari Bucci escreveu importantes obras que veiculam abordagem jurídica da discussão a respeito de políticas públicas. É certo que o direito não é o único ramo que as tem como objeto de estudo. De toda forma, ela as entende, dado que dizem respeito à atuação estatal, como um problema de Direito público.¹⁴ Na mesma linha, assevera que, “a despeito de adotar uma conceituação para aplicação prática”, deve-se descartar a utilidade de uma conceituação jurídica precisa de políticas públicas, embora deva ser adotado conceito particular aos trabalhos que sirva ao jurista nas pesquisas que se propuser a elaborar.¹⁵ Daí a importância da utilização de uma metodologia adequada que, dentre outras diretrizes: (i) não tome políticas públicas como categoria jurídica, (ii) trace aproximações com temas estabelecidos na

teoria jurídica e, (iii) pautem-se em estudos de caso que, sistematizados, possam formar uma metodologia geral.¹⁶

Neste trabalho, no que por certo dificilmente se pode se considerar irrazoável, compreende-se as políticas de transparência ativa como efetivas políticas públicas, pois, dentre diversos fatores, envolvem ações e atores governamentais específicos, são normatizadas, tem metas, dependem de recursos públicos para efetivação *etc.* Além do mais, também se compreende que as políticas públicas de transparência ativa são questão de Direito Constitucional. Isso por sua vinculação com diversas normas constitucionais referentes à organização do Estado e, especificamente, com o direito fundamental ao acesso à informação.

Dessa forma, toma-se aqui de empréstimo a metodologia analítica proposta por Ana Paula de Barcellos para o monitoramento de políticas públicas em matéria de direitos fundamentais.¹⁷ A autora compreende haver um dever jurídico-constitucional de monitoramento de políticas públicas – a ser exercido pelos Estados e também pela sociedade – relacionado à democracia cons-titucional, inclusive do ponto de vista do necessário manejo de recursos públicos escassos. Dessa forma, ela sugere a observação de inputs — termo que engloba os recursos, em sentido amplo, utilizados para a execução da política —, outputs — produtos produzidos pelos recursos investidos —, e *outcomes* — os impactos observados sobre a realidade social que se pretendia atingir, em atenção aos direitos fundamentais relacionados, *vis-à-vis*

aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).”

¹⁴ V. BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997

¹⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva. 2013. p. 194.

¹⁶ *Idem.* p. 195.

¹⁷ DE BARCELLOS, Ana Paula. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. p. 261-262.

os produtos ofertados. É o que se pretende fazer adiante.

Sendo assim, no monitoramento de políticas públicas de transparência ativa, cumpre verificar: os recursos humanos, financeiros e infraestrutura a ela disponibilizados — *inputs* —, os produtos ofertados — *outputs* —, *v.g.* portais on-line em que são disponibilizadas as informações, e como tais produtos tem contribuído com a satisfação ao direito fundamental de acesso à informação — *outcomes*.

4. A política pública de transparência ativa no Município do Rio de Janeiro

No estudo de caso que se seguirá, referente à política pública de transparência ativa do Município do Rio de Janeiro, às noções previamente articuladas serão adicionadas análises: do arcabouço normativo, das instituições municipais ligadas à execução da política pública e das metas adotadas pelo ente nesta seara. O marco temporal selecionado engloba os anos de 2018 a 2023. Nesse período, a chefia do Poder Executivo municipal foi titularizada por Marcelo Crivella (2017-2020), do Republicanos, e Eduardo Paes (2021-2024), do Partido Social Democrático.

4.1. Programas, órgãos e arcabouço normativo

A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro prevê, em seu art. 107-A, a obrigação de apresentação pelo Prefeito, dentro de 180 dias de sua posse, de um documento denominado *plano estratégico*. Trata-se de interessante instrumento de divulgação das políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Executivo, cuja obrigatoriedade de

apresentação foi introduzida pela Emenda à Lei Orgânica n. 22/2011. Após a divulgação do plano estratégico, prevê-se a realização de audiências públicas e a divulgação de relatório anual de sua execução. Determina-se que o plano apresente, no mínimo, as diretrizes e objetivos propostos na campanha eleitoral e as normas constantes da proposta do plano plurianual (PPA).¹⁸ A relação do plano com as leis orçamentárias se revela simbiótica, à medida que o art. 254, §10, da Lei Orgânica estabelece a necessidade de incorporação, nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO), das “iniciativas estratégicas e os indicadores e metas quantitativas por área resultado do plano estratégico do Município” e o §11 estabelece que “os objetivos do governo e as diretrizes setoriais do plano estratégico serão incorporado ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal”.

Nos termos do art. 270 da Lei Orgânica, considera-se que o plano estratégico, ao lado do plano diretor, do PPA, da LDO e do orçamento anual, é considerado “instrumento de execução do planejamento municipal de caráter global”, sendo vinculante aos atos dos órgãos da Administração municipal. À vista disso, verifica-se que tanto nos planos estratégicos quanto na legislação orçamentária editadas nas duas gestões municipais previamente qualificadas são instituídos programas específicos no bojo de políticas públicas voltadas à transparência pública, com fomento à transparência ativa.

O primeiro programa, normatizado no âmbito do primeiro mandato analisado, foi

¹⁸ O plano plurianual, sob as regras orçamentárias brasileiras, tem vigência do segundo ano do mandato até o fim do primeiro ano do mandato subsequente.

denominado *Rio Responsável e Transparente*.¹⁹ Tanto no PPA quanto no plano estratégico, no que cabe à transparência ativa, tratava-se em linhas gerais da necessidade de “melhoria dos mecanismos de acesso às informações públicas e de prestação de contas à sociedade”. Também em linhas gerais, propugnava-se o “desenvolvimento de um conjunto de ferramentas capazes de aproximar o cidadão do processo e do controle da tomada de decisões”. Os resultados esperados para o programa também eram introduzidos em linhas gerais, sem menção a indicadores específicos de avaliação da política pública. A única meta mencionada era a de que fosse atingida “nota [10] no Ranking de Escala Brasil Transparente (EBT) do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) até 2020”.

O segundo programa, formulado no âmbito do segundo mandato analisado foi o *Rio Sem Desvios*.²⁰ No que diz respeito à transparência ativa, foi apresentada proposição de ampliação de informações disponibilizadas unilateralmente, para além das exigências legais. Também se estabeleceu foco na melhora da experiência do usuário no acesso às informações públicas: “O foco será a experiência do público, através de uma interface intuitiva e de fácil navegabilidade e que atenda às melhores práticas”. Os resultados esperados para o programa também eram introduzidos em linhas gerais, havendo proposta para formulação de um “índice carioca de transparência”, não implementado até 2023. A meta fixada para

este programa também se vinculava às métricas utilizadas pela CGU, desta vez sendo propugnado que o município atingisse, no mínimo, a terceira posição entre as capitais mais bem avaliadas na pesquisa de transparência nacional formulada pelo órgão do Executivo federal.

As políticas de transparência ativa na Administração Pública direta tendem à transversalidade. Isto porque a divulgação das informações depende da alimentação de sistemas por diversos órgãos. Nada obstante, o tratamento, consolidação e disponibilização das informações pode ser atribuído a um ou outro órgão. Cabe anotar, assim, que a administração do programa Rio Responsável e Transparente na Gestão Crivella ficou a cargo da Secretaria da Casa Civil e da Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública. Já a administração Programa Rio Sem Desvios na Gestão Paes ficou a cargo da Secretaria Municipal de Integridade, Transparência e Proteção de Dados (SMIT), instituída na gestão e estruturada na forma dos Decretos n. 53.851/2023 e n. 53.914/2024.

Sem prejuízo dos programas instituídos especificamente por cada gestão municipal, há de se fazer menção à estrutura da Controladoria Geral do Município (CGM). Trata-se de órgão de controle interno da gestão orçamentária da administração municipal, instituído pela Lei n. 2.068/1993, e que tem a responsabilidade de consolidar e disponibilizar os dados referentes às contas públicas municipais, em atenção aos ditames da LRF. Trata-se, portanto, de órgão igualmente relevante à política pública de transparência ativa.

¹⁹ V. PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico MRJ 2017/ 2020; _____. Plano Plurianual 2018 / 2021.

²⁰ _____. Plano Estratégico MRJ 2021/2025; _____. Plano Plurianual 2021 / 2025.

4.2. Dados obtidos: *inputs* e *outputs*

De acordo com os relatórios de execução orçamentária, não foram direcionados recursos especificamente à política de transparência ativa vinculada ao programa Rio Responsável e Transparente.²¹ Ao programa, aliás, eram previstos valores módicos nas leis orçamentárias em geral. Ocorre que, no período em que vigeu o programa foram promovidas diversas alterações na regulamentação municipal da LAI, vide edição dos Decretos n. 44.745/2018, n. 45.385/2018, n. 48.257/2018 e n. 48.257/2020. Nesse mesmo sentido, também foi lançado um novo Portal da Transparência do Município, com ampliação de informações disponibilizadas, como as atinentes à remuneração de servidores e aquelas associadas ao combate à pandemia da Covid-19.²² Também foi observado direcionamento ao atingimento dos critérios de transparência da CGU, com paulatino incremento da nota atribuída ao Município pelo órgão federal nos anos analisados.

Veja-se que, embora tenham sido obtidos diversos produtos em robustecimento da política pública, há significativa dificuldade em identificar a origem dos recursos por meio dos quais a oferta dos produtos pôde ser efetuada. Revela-se, portanto, que a primeira gestão analisada, no que diz respeito às políticas públicas de transparência ativa, apresentou dificuldade de organização estrutural e de consolidação sistemática da política pública, de modo que não foi possível

identificar com precisão os *inputs* que serviram aos *outputs* da política pública.

No plano plurianual da Gestão Paes, previu-se valor significativo a ser destinado ao programa Rio Sem Desvios ao longo de quatro anos: R\$ 9.700.00,00. A execução orçamentária em 2022 e 2023, porém alcançou o total de aproximadamente R\$ 200.000,00. Assim como na Gestão Crivella, houve dificuldade para que fossem identificados com clareza os *inputs*, em termos de recursos financeiros destinados ao programa, e, sobretudo, àqueles destinados especificamente às políticas de transparência ativa. Paralelamente, o Município afirmou não terem sido aplicados às políticas de transparência ativa recursos outros senão aqueles destinados à SMTI. Nada obstante, a política pública gerou diversos resultados.²³ No período foram ampliados os módulos de consulta do portal da transparência, sendo incluídos, exemplificativamente: a possibilidade de consulta a contratos recentes firmados, informações quanto a remuneração de servidores em modelo de dados abertos, o painel de monitoramento da transparência passiva, a disponibilização de agendas públicas dos agentes políticos. No mesmo período foi disponibilizado o painel de obras públicas do Município, abordado adiante em recorte mais específico dos *outcomes* da política pública. No lapso temporal também foram editadas normas que estabeleceram novas regras para a política de transparência ativa, como os Decretos n. 48.349/2021 e n. 48.351/2021.

A conclusão parcial a qual se chega é a de que embora persistam as dificuldades de

²¹ Em resposta à indagação formulada mediante utilização do instrumento de transparência passiva previsto na LAI, a respeito dos dispêndios realizados especificamente em benefício da política pública, o Município informou que “Não foram alocados outros recursos além dos ordinários da pasta responsável”.

²² Informações obtidas junto ao Município mediante utilização do instrumento de transparência passiva previsto na LAI.

²³ Informações obtidas junto ao Município mediante utilização do instrumento de transparência passiva previsto na LAI.

identificação dos recursos que geraram os resultados da política pública, há progressiva consolidação dos instrumentos de transparência ativa, possibilitando-se maior caracterização como efetiva política pública municipal. Vale reiterar, ademais a própria dificuldade de mapeamento completo de recursos destinados a essa política também pela dependência de ação de diversos órgãos da Administração para a correta divulgação dos dados, desde aqueles ligados à infraestrutura informática às diversas secretarias municipais. De toda forma, cabe ressaltar que não são agrupadas especificamente as despesas com a política de transparência ativa nem mesmo no orçamento dos órgãos que consolidam e disponibilizam os dados, de modo que a única métrica viável para apresentação dos inputs no presente trabalho é a da verba efetivamente executada em benefício dos programas constituídos na forma dos planos plurianuais analisados. É possível dizer, assim, que a edilidade não tem cumprido plenamente com o dever jurídico-constitucional de monitoramento da política pública de transparência ativa.

Especificamente em relação às atividades da CGM, o órgão também registrou a inexistência de recursos especificamente destinados à transparência ativa; alegou-se que estes são custeados com os recursos ordinários destinados ao órgão. Embora não tenha suas ações contempladas no plano estratégico do Poder Executivo, o órgão elabora, desde 2017, seu próprio plano estratégico plurianual de ações, bem como divulga a execução das atividades nele previstas. Nesse sentido, no âmbito do plano

de 2017-2020,²⁴ pode ser destacada a implantação do novo portal de contas do Município, com dados abertos e formato amigável de pesquisa e navegação. Também foram realizadas ações junto à sociedade civil para divulgação de informações em transparência, visando ao fomento do controle social.²⁵ Em relação ao plano de 2021-2024,²⁶ destacou-se o aprimoramento dos módulos de consulta do portal das contas públicas.

4.3. Outcomes: um recorte demonstrativo

A medição de *outcomes* das políticas de transparência ativa é complexa. A pergunta à qual se deve buscar responder nesse sentido é a de quais métricas podem ser utilizadas para verificação do atendimento a um direito fundamental como o do acesso à informação. Algumas considerações podem ser realizadas.

Em uma zona de certeza positiva, pode-se dizer que é imprescindível ao atendimento do direito fundamental o fato de que informações estejam disponíveis. Também pode-se dizer que é adequado que as informações estejam disponibilizadas de modo legível e, dependendo do caso, em dados abertos em diversos formatos para *download*. A pergunta sobre quais informações devem ser disponibilizadas, para além dos critérios legais, também é relevante, sobretudo à vista do *dumping* informacional; a disponibilização de dados de menos por certo é um problema, mas a disponibilização de dados de mais também pode ser.

²⁴ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico CGM Rio 2017-2020*.

²⁵ Informações obtidas junto ao Município mediante utilização do instrumento de transparência passiva previsto na LAI.

²⁶ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico CGM Rio 2021-2025*.

À vista de algumas dessas questões é que se pretende construir uma análise preliminar das informações atualmente disponibilizadas on-line no painel de obras públicas do portal da transparência do Município.²⁷ Como mencionado previamente, trata-se de instrumento introduzido na Gestão Paes.

Optou-se por esse recorte analítico por conta da impossibilidade de análise adequada, pelo autor, dos mais diversos módulos de consulta constantes no portal da transparência do Município. Além disso, o painel de obras reúne diversos aspectos debatidos ao longo do texto. Relaciona-se com a execução orçamentária, com demais direitos fundamentais que podem ser atingidos pela provisão dos serviços públicos decorrentes das obras, com o acesso à informação de inegável interesse público etc. Além disso, sua manutenção tem caráter fortemente transversal:

os dados do Painel de Obras Públicas, disponíveis no Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro, são provenientes do Sistema de Acompanhamento de Obras e Serviços de Engenharia, cujo órgão gestor é a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI). Os órgãos envolvidos na criação, manutenção e disponibilização dos dados no referido painel são a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI), a Secretaria Municipal de Integridade, Transparência e Proteção de Dados (SMIT), a Empresa Municipal de Informática S.A. (IPLANRIO) e o Escritório de Dados (GP/ED).²⁸

Diversos trabalhos de diferentes áreas do conhecimento cuidam de formular métricas e análises do desempenho de portais da transparência Brasil afora. Não se tem a pretensão, no presente trabalho, de explorar cada uma dessas acepções. Nada obstante, destaca-se aqui as categorias abordadas por Abdala *et al.*²⁹ para análises dessa natureza, são elas: acessibilidade e navegabilidade — relacionadas à experiência amigável do usuário do acesso à informação —; a prestação de informações básicas ao cidadão — relacionada à disponibilização de informações sobre o funcionamento do portal —; a dimensão de controle social sobre a administração — relacionada às oportunidades de verificação de documentos e valores envolvidos na execução orçamentária —; e interatividade e participação no conteúdo do portal.

Os dados disponibilizados no painel de obras públicas têm sido atualizados com frequência até a data de submissão deste artigo. No site é disponibilizado o contato para comunicação com o Poder Executivo, glossário e notas técnicas. Explicita-se que as obras neles constantes são aquelas municipais iniciadas a partir de 2021 ou com previsão de conclusão até aquele ano. É possível, pelos filtros interativos disponibilizados pelo site, pesquisar as obras por contratante, órgãos envolvidos, empresa contratada, processo administrativo vinculado, datas de início e conclusão, modalidades de contratação, valores contratados e executados, região da cidade em que está localizada a obra e origem dos recursos, e situação da obra. Também é realizado breve detalha-

²⁷ PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Painel de Obras*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiODBlNzQ4MjUtZDhmOC00N2VjLWl00TAtZWUzZDk0NjVlZmFliwidCI6IjY5NmQ2Mzg3LTM3NTYtNDYxMy05OD>. Acesso em: 01 set. 2024.

²⁸ Informações obtidas junto ao Município mediante utilização do instrumento de transparência passiva previsto na LAI.

²⁹ ABDALA, Paulo Ricardo Zilio *et al.* A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016.

mento da natureza da obra e é possibilitado o *download* dos dados.

Embora o portal por certo atinja muitos dos fins a que se destina, inclusive à vista dos parâmetros qualificados pela literatura, é certo que alguns pontos poderiam ser aprimorados com vistas a um mais significativo atendimento do direito fundamental de acesso à informação. Em primeiro lugar, poderia ser feita inclusão de formulário para avaliação do usuário, visando à melhora contínua da política pública e a centralidade da experiência do usuário, conforme propugnado no plano estratégico do Poder Executivo. Diversas das obras listadas também não são devidamente explanadas nas descrições ofertadas, gerando prejuízo ao efetivo acesso à informação; não é disponibilizado o endereço da obra, apenas a região administrativa do município. A divulgação do número de acessos ao portal também pode se revelar medida interessante para aferição do interesse público vinculado à disponibilização das informações. Por fim, o site não disponibiliza a íntegra dos processos administrativos das contratações ou quaisquer documentos a ela relativos; resume-se a apontar o número do processo administrativo.

Todas as colocações acima serviriam ao incremento da dimensão de controle social apontada pela literatura como relevante nas políticas públicas de transparência ativa, sendo certo que atenção a elas poderia gerar incrementos a um *outcome* adequado ao direito fundamental do acesso à informação. Atenção às sugestões elaboradas também poderiam fazer com que o próprio Município informasse critérios de maior efetividade da política pública de transparência ativa, para que o ente também possa cumprir com o

dever jurídico-constitucional de monitoramento.

5. Conclusão

O presente trabalho buscou demonstrar a existência de uma política pública de transparência ativa no Brasil e, mais especificamente, demonstrar seu funcionamento no Município do Rio de Janeiro. Para tanto, abordou-se o lastro constitucional da transparência ativa e sua normatização infralegal. Também se abordou a legislação municipal e instituições públicas pertinentes à configuração da política pública. Posteriormente, tratou-se dos aspectos do monitoramento da política, à vista do direito fundamental do acesso à informação, com recorte específico de um dos módulos do portal da transparência do Município. Conclui-se estabelecendo que, embora atendido o direito fundamental, há significativos espaços para aprimoramento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, Paulo Ricardo Zilio *et al.* A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016.

ALVES, Josias Fernandes *et al.* *Avaliação da transparência ativa em portais de municípios de Minas Gerais à luz da Lei de Acesso à Informação*. Dissertação de Mestrado. 2019. p. 49-50.

ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. *O princípio da transparência*. Tese de Doutorado. 2020.

- BARROSO, Luís Roberto; DE BARCELLOS, Ana Paula. O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. *Revista de direito administrativo*, v. 232, p. 141-176, 2003.
- BRASIL. *Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 01 set. 2024.
- BRASIL. *Lei de Licitações – Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 01 set. 2024.
- BRASIL. *Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 01 set. 2024.
- BRASIL. *Lei de Licitações – Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193. Acesso em: 01 set. 2024.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva. 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de informação legislativa*, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.
- CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. *Lei Orgânica do Município*. Disponível em: <https://www.camara.rio/atividade-parlamentar/legislacao/lei-organica-do-municipio>. Acesso em: 01 set. 2024.
- CYRINO, André Rodrigues; TOLEDO, Renato. Desenhos de mercado, licitações e três apostas da Lei nº 14.133/2021. *Revista Eletrônica da PGE-RJ*, v. 5, n. 3, 2022.
- DA SILVA, José Afonso. Aplicabilidade das normas constitucionais. *Pensar-Revista de Ciências Jurídicas*, v. 2, n. 1, p. 7-22, 1993.
- DE BARCELLOS, Ana Paula. Políticas públicas e o dever de monitoramento: “levando os direitos a sério”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 8, n. 2, p. 251-265, 2018. p. 261-262.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 44.745, de 2018*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/wogfe>. Acesso em: 01 set. 2024.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 45.385, de 2018*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/0ed22>. Acesso em: 01 set. 2024.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 48.257, de 2018*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/0eioh>. Acesso em: 01 set. 2024.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 48.257, de 2020*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/0eioh>. Acesso em: 01 set. 2024.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 48.349, de 2021*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/0einx>. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 48.351, de 2021*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/0ej19>. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 53.851, de 2023*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/10oxd>. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 53.914, de 2024*. Disponível em: <http://leismunicipa.is/13rhy>. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Lei nº 2.068, de 1993 – Institui a Controladoria Geral do Município*. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3316341/4106003/1_Lei2068_1993CGM.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Portal da Transparência - Painel de Obras*. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiODBINzQ4MjUtZDhmOC00N2VjLWl0OTAtZWUzZDk0NjVlZmFlliwidCI6IjY5NmQ2Mzg3LTM3NTYtNDYxMy05OD>. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico do Município 2017-2020*. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/9490152/4235417/LIVRO_PLANO ESTRATEGICO.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico do Município 2021-2024*. Disponível em: <https://plano-estrategico-2021-a-2024-pcrj.hub.arcgis.com/>. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico CGM Rio 2017-2020*. Disponível em: <https://controladoria.prefeitura.rio/wp-content/uploads/sites/29/2022/01/Planejamento-oEstrategico-Sintetico-2017-2020-AnexoI-da-Resolucao-1341-2017.pdf>. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Estratégico CGM Rio 2021-2025*. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/13503465/4343019/planejamento_estrategico_sintetico_2021_2024.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual 2018-2021*. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021/lei6317anexos.pdf>. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual 2022-2025*. Disponível em: <https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2022-2025/lei7234anexos.pdf>. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual 2018 / 2021: Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício 2018*. Disponível em: https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021/rel_gappa2018.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual 2018 / 2021: Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício*

2019. Disponível em: Trad.: Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Universidade de Brasília, 2004.
https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021/rel_gappa2019.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual 2018 / 2021: Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício 2020*. Disponível em: https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021/rel_gappa2020.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual 2018 / 2021: Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício 2021*. Disponível em: https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2018-2021/rel_gappa2021.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual 2022 / 2025: Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício 2022*. Disponível em: https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2022-2025/rel_gappa2022.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Plano Plurianual 2022 / 2025: Relatório de Gestão e Avaliação do Exercício 2023*. Disponível em: https://www2.rio.rj.gov.br/smf/banco/pdforc/ppa/2022-2025/rel_gappa2022.pdf. Acesso em: 01 set. 2024.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. Trad.: Rolando Roque da Silva. Ed. Ridendo Castigat Mores, 2010.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*.

ANEXO

Perguntas e respostas obtidas em transparência passiva junto ao Município do Rio de Janeiro, por protocolo

Protocolo RIO-28839169-8: Quais foram os recursos financeiros previstos e efetivamente despendidos na manutenção e aprimoramento do Portal da Transparência do Município para os exercícios de 2018 a 2023?

Resposta: “Não foram alocados outros recursos além dos ordinários da pasta responsável.”

Protocolo RIO-28839176-6: Quais foram as ações efetivamente realizadas pela Controladoria Geral do Município em cumprimento ao objetivo estratégico de aprimoramento dos mecanismos de transparência (OE 23) constante do planejamento estratégico 2017/2020 do órgão?

Resposta: “OE 23 – Planejamento 2017/2020
AE 62: Projeto irradiando controle (Res. CGM 1465/2018): disseminação de conhecimento em controle interno. Leitura de dados em transparência ativa. Duas apresentações em 2019 e duas em 2020.

AE 63: Aprimoramento do relacionamento com instituições da soc. Civil. Editadas duas resoluções: CGM nº 1485/2019 (visando a orientação de gestores públicos quanto a classificação contábil-orçamentaria de recursos transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos), 1525/2019 e 1540/2019 (visando a orientação das entidades da sociedade civil que tenham celebrado instrumentos com a administração municipal). Realizadas também quatro apresentações para a sociedade com fundamento das normativas anteriores (Res. CGM 1577 e 1582 de 2019)

AE 64: Aprimorar o portal da internet. Em 2019, v. Res CGM 1572, instituído o portal contas rio. Dados abertos e em formato amigável.

AE 65: Promover trabalhos em conjunto com instituições de ensino em temas afetos ao controle interno através do projeto Ctrl up. Iniciado em 2018, com consulta publica em 2019. Descontinuado pela Pandemia.”

Protocolo RIO-28839183-5: Quais foram as ações efetivamente realizadas pela Controladoria Geral do Município em cumprimento ao objetivo estratégico de aprimoramento dos mecanismos de transparência (OE 08) constante do planejamento estratégico 2021/2024 do órgão?

Resposta: “AE 27: 1 (um) módulo criado de consulta de empenhos em Dados Abertos para 2021; 2 (dois) módulos de consulta modernizados. (Receita e Despesa) para 2023; e, 4 Módulos de consulta modernizados (Favorecido, Contrato, Diária e Transferências/Repases), para 2024;”

Protocolo RIO-28839184-0: Quais foram os recursos financeiros previstos e efetivamente despendidos no âmbito da Controladoria Geral do Município para cumprimento dos objetivos estratégicos de aprimoramento dos mecanismos de transparência constantes dos planos estratégicos de 2017/2020 (OE 23) e de 2021/2024 (OE 08)?

Resposta: “Não foram alocados outros recursos além dos ordinários da pasta responsável.”

Protocolo RIO-28839188-4: Quais são os órgãos e sistemas municipais envolvidos na criação, manutenção e disponibilização dos

dados do Painel de Obras Públicas constante do Portal da Transparência do Município?

Resposta: “A Secretaria Municipal de Integridade, Transparência e Proteção de Dados informou que os dados do Painel de Obras Públicas, disponíveis no Portal da Transparência do Município do Rio de Janeiro, são provenientes do Sistema de Acompanhamento de Obras e Serviços de Engenharia, cujo órgão gestor é a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI). Os órgãos envolvidos na criação, manutenção e disponibilização dos dados no referido painel são a Secretaria Municipal de Infraestrutura (SMI), a Secretaria Municipal de Integridade, Transparência e Proteção de Dados (SMIT), a Empresa Municipal de Informática S.A. (IPLANRIO) e o Escritório de Dados (GP/ED).”

Protocolo RIO-28839192-5: Quais foram os recursos financeiros efetivamente despendidos para a melhoria dos mecanismos de transparência ativa pelo Município na dimensão “Gestão Transparente” da iniciativa “Rio Responsável e Transparente” constante do Planejamento Estratégico municipal de 2017/2020?

Resposta: “Não foram alocados outros recursos além dos ordinários da pasta responsável.”

Protocolo RIO-28839201-0: Quais foram as ações efetivamente promovidas para a melhoria dos mecanismos de transparência ativa do Município na dimensão “Gestão Transparente” da iniciativa “Rio Responsável e Transparente” constante do Planejamento Estratégico municipal de 2017/2020?

Resposta: “A Secretaria Municipal de Integridade, Transparência e Proteção de Dados informou que as principais iniciativas

relacionadas à transparência ativa, no período compreendido entre 2017 e 2020, constam dos Relatórios Anuais da Lei de Acesso à Informação, disponíveis no Portal da Transparência Rio, no endereço eletrônico <https://transparencia.prefeitura.rio/>. Para acessá-los, clique na opção Acesso à Informação, no menu principal, e depois na opção Relatórios Anuais, ou acesse diretamente o link

<https://transparencia.prefeitura.rio/acesso-a-informacao/relatorios-anuais/>. Em síntese, as principais iniciativas envolvendo a transparência do Município durante este período envolveram ações normativas, com a publicação dos decretos elencados abaixo; o lançamento do novo Portal da Transparência Rio; ações voltadas à ampliação das informações divulgadas na internet, notadamente a remuneração de servidores e informações associadas ao combate à pandemia de covid-19; e aquelas voltadas ao aperfeiçoamento da transparência passiva, incluindo o fluxo de atendimento e o monitoramento institucional. Decretos: Decreto Rio nº 44.745, de 19 de julho de 2018, que consolidou, em âmbito municipal, a legislação referente à Lei de Acesso à Informação; Decreto Rio nº 45.385, de 23 de Novembro de 2018, que instituiu o Sistema de Integridade Pública Responsável e Transparente - Integridade Carioca e o Sistema de Compliance do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro; Decreto Rio nº 48.257, de 7 de dezembro de 2020, que estabeleceu as normas conceituais e norteadoras para a Implantação do Eixo X - Transparência Municipal do Sistema de Integridade Pública Responsável e Transparente - Integridade Carioca.”

Protocolo RIO-28839204-5: Quais foram os recursos financeiros efetivamente despendidos para a melhoria dos mecanismos de transparência ativa pelo Município na iniciativa estratégica “Rio Sem Desvios” constante do Planejamento Estratégico municipal de 2021/2024?

Resposta: “Não foram alocados outros recursos além dos ordinários da pasta responsável.”

Protocolo RIO-28839207-0: Quais foram as ações efetivamente promovidas para a melhoria dos mecanismos de transparência ativa do Município na iniciativa estratégica “Rio Sem Desvios” constante do Planejamento Estratégico municipal de 2021/2024?

Resposta: “2021:- Criação e divulgação do Painel de Monitoramento da LAI, que disponibiliza dados sobre as estatísticas de atendimento aos pedidos de informação recebidos pela Prefeitura do Rio, com atualização diária (dias úteis);- Divulgação da agenda de compromissos das autoridades públicas, incluindo o Prefeito, Vice-prefeito e Titulares dos órgãos e entidades da Administração Municipal Direta e Indireta;- Divulgação da íntegra dos contratos e demais instrumentos jurídicos;- Disponibilização de dados em formato aberto sobre a remuneração dos servidores municipais;- Adesão ao Programa Time Brasil, da Controladoria Geral da União;- Realização e participação de acordo de cooperação técnica celebrado entre a Prefeitura do Rio de Janeiro e o Instituto de Tecnologia e Sociedade do Rio de Janeiro- ITS, com a participação da Graduate School of Architecture, Planning and Preservation da Universidade de Columbia.

2022:- Divulgação de informações sobre obras públicas por meio do Painel de Obras;-

Ampliação das informações sobre as compras realizadas pela Prefeitura do Rio, publicadas no portal e-compras.rio;- Divulgação da lista de espera nas creches municipais;- Transparência dos valores devidos a fornecedores, apresentados nos Restos a Pagar;- Participação da Prefeitura do Rio no Programa Time Brasil, desenvolvido pela Controladoria-Geral da União, com o cumprimento dos 23 compromissos firmados no plano de ação;- Implementação do projeto piloto do Programa de Transformação Institucional, que promoveu a aplicação transversal de ações de transparência em âmbito municipal, com o monitoramento de metas correspondentes;- Realização da primeira fase de desenvolvimento do Índice de Transparência Carioca;- Alcance da segunda posição no ranking das capitais brasileiras na avaliação de transparência ativa, promovida pelo NETACIP- Núcleo de Estudos da Transparência Administrativa e da Comunicação de Interesse Público, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP), quanto aos portais de transparência;- Conquista do Selo Ouro em Transparência Pública, concedido pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), em avaliação de transparência com abrangência nacional que incluiu 8.019 entes.

2023:- Publicação de informações sobre diárias usufruídas pelos servidores;- Expansão das informações sobre remuneração, incluindo dados de pensionistas, servidores inativos e estagiários; além de informações sobre data de exoneração, inativação e carga horária semanal de todos os servidores;- Divulgação do Painel de Sanções Administrativas aplicadas à fornecedores;- Publicação da lista

de inscritos em dívida ativa;- Divulgação sobre renúncia de receitas;- Ampliação das informações divulgadas sobre os concursos públicos municipais;- Melhorias no layout e na acessibilidade do Portal da Transparência Rio;- Conquista do Selo Ouro em Transparência Pública, pela segunda vez consecutiva, concedido pela Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), em avaliação de transparência com abrangência nacional que incluiu mais de 8.000 entes.

2024:- Instituição do Sistema Municipal de Transparência e Acesso à Informação (SISTAI) do Poder Executivo do Município do Rio de Janeiro, através do Decreto Rio nº 54.228, de 03 de abril de 2024;- Publicação de norma para divulgação dos fiscais de contrato, através da Resolução Conjunta SMFP/SMIT nº 36, de 06 de maio de 2024;- Publicação de norma para a divulgação dos principais documentos dos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, através da Resolução SMIT nº 6 de 7 de junho de 2024.”