

# Análise da transparência pública nos municípios da região Norte Fluminense<sup>I</sup>

---

JOSEANE DE SOUZA<sup>II</sup>

NILO LIMA DE AZEVEDO<sup>III</sup>

MARIA TERESA PETRUCCI CORRÊA MACHADO GOMES<sup>IV</sup>

JOSÉ VICTOR DE PAULA FRUTUOZO<sup>V</sup>

<http://dx.doi.org/10.22347/2175-2753v17i55.4998>

## Resumo

Esse artigo analisa os níveis de transparência ativa, passiva e global nos nove municípios da região Norte Fluminense (RJ), utilizando a metodologia da Escala Brasil Transparente – EBT 360°. A pesquisa revela fragilidades importantes, especialmente no que se refere à transparência passiva, com inadequações ou ausência de respostas às solicitações dos cidadãos. A transparência global, que resulta da soma das dimensões ativa e passiva, também apresenta índices insatisfatórios na maioria dos municípios. O estudo evidencia a complexidade em identificar os determinantes da transparência, que variam conforme os contextos locais. Entre eles, os royalties do petróleo se apresentam como fator relevante, especialmente na distinção entre municípios produtores e não produtores: os primeiros tendem a apresentar níveis mais elevados de transparência. Por serem transferências vultuosas e com grande margem de discricionariedade na sua aplicação, exigem maior controle social.

**Palavras-chave:** Escala Brasil Transparente; região Norte Fluminense; transparência pública; acesso à informação.

Submetido em: 16/07/2024

Aprovado em: 30/04/2025

---

<sup>I</sup> Agências de fomento: Projeto Territórios do Petróleo (Petrobras); Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF); FAPERJ.

<sup>II</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes (RJ), Brasil; <https://orcid.org/0000-0002-3555-5423>; e-mail: joseanesouza@uenf.br.

<sup>III</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes (RJ), Brasil; <https://orcid.org/0000-0003-3059-2441>; e-mail: azevedo.nilo@uenf.br.

<sup>IV</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes (RJ), Brasil; <https://orcid.org/0000-0001-7734-6681>; e-mail: mariapetruccimachado@gmail.com.

<sup>V</sup> Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes (RJ), Brasil; <http://orcid.org/0009-0004-1635-5460>; e-mail: josevictorfrutuozo@gmail.com.

# Analysis of public transparency in municipalities in the Northern Fluminense region

## **Abstract**

This article analyzes the levels of active, passive, and overall transparency in the nine municipalities of the Northern Fluminense region (RJ), using the methodology of the Transparent Brazil Scale – EBT 360°. The research reveals significant weaknesses, especially in passive transparency, with inadequate or absent responses to citizen requests. Overall transparency, resulting from the sum of the active and passive dimensions, also shows unsatisfactory scores in most municipalities. The study highlights the complexity of identifying the determinants of transparency, which vary according to local contexts. Among them, oil royalties stand out, especially in the distinction between oil-producing and non-producing municipalities: the former tend to show higher levels of transparency. Being substantial and discretionary transfers, they demand more effective social oversight.

**Keywords:** Transparent Brazil Scale; North Fluminense region; public transparency; access to information.

# Análisis de la transparencia pública en los municipios de la región Norte Fluminense

## **Resumen**

Este artículo analiza los niveles de transparencia activa, pasiva y global en los nueve municipios de la región Norte Fluminense (RJ), utilizando la metodología de la Escala Brasil Transparente – EBT 360°. La investigación revela importantes debilidades, especialmente en la transparencia pasiva, con respuestas inadecuadas o ausencia de respuestas a las solicitudes de los ciudadanos. La transparencia global, resultante de la suma de las dimensiones activa y pasiva, también presenta índices insatisfactorios en la mayoría de los municipios. El estudio evidencia la complejidad de identificar los determinantes de la transparencia, que varían según los contextos locales. Entre ellos, destacan las regalías del petróleo, especialmente en la distinción entre municipios productores y no productores: los primeros tienden a presentar niveles más altos de transparencia. Al tratarse de transferencias cuantiosas y con amplio margen de discrecionalidad, requieren un control social más efectivo.

**Palabras clave:** Escala Brasil Transparente; región Norte Fluminense; transparencia pública; acceso a la información.

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência pública é uma condição necessária, ainda que insuficiente, para a participação social, ao longo de todo o ciclo de políticas públicas (Ceneviva; Farah, 2012). Essa relação entre transparência pública e participação social direciona o objetivo deste artigo. Nota-se que a transparência desempenha um papel fundamental na construção da confiança da população em relação aos governos em exercício. Aliada à transparência, a participação social emerge como um elemento essencial para garantir a eficácia no desenvolvimento e na execução das políticas públicas.

Sendo assim, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 e a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 4 de maio de 2000, impulsionaram a transparência e a participação cidadã na gestão pública brasileira. A Constituição estabeleceu mecanismos para integrar o Estado, a sociedade civil e o setor privado nos processos decisórios, enquanto a LRF trouxe um novo estímulo à demanda por transparência no âmbito governamental (Teixeira, 2008; Platt Neto; Cruz; Ensslin; Ensslin, 2009).

Além disso, a Lei de Acesso à Informação (LAI), de 18 de novembro de 2011, estabeleceu um marco regulatório que visa garantir o direito de acesso às informações públicas, promover a transparência na administração pública e fortalecer a participação cidadã. A LAI introduziu duas dimensões essenciais de transparência: a ativa e a passiva. A primeira envolve a divulgação proativa de informações pelos órgãos públicos, enquanto a segunda diz respeito ao fornecimento de informações em resposta a solicitações específicas dos cidadãos (Brasil, 2019; Souza; Azevedo; Azevedo; Paula, 2022). A transparência global - ou total - é dada pelo somatório da transparência ativa e passiva.

Esse artigo tem como objetivo analisar o grau de transparência ativa, passiva e global pelo índice Escala Brasil Transparente (EBT), dos municípios da região Norte do Estado do Rio de Janeiro (também denominada Norte Fluminense), na qual se localizam municípios que se destacam dentre os maiores produtores de petróleo do país, na Bacia de Campos/RJ<sup>VI</sup>. A escolha destes municípios justifica-se pelo volume das rendas petrolíferas transferidas da União para os mesmos, principalmente após a

---

<sup>VI</sup> Até 2016, a Bacia de Campos se destacou como a maior produtora de petróleo no Brasil. No entanto, mediante o crescimento acelerado apresentado pela Bacia de Santos/SP, por um lado, e pela redução da produtividade dos campos petrolíferos da Bacia de Campos, cuja exploração teve início nos anos 1953, a Bacia de Campos passou a ocupar o segundo lugar no ranking nacional de produção de petróleo e gás natural (Brasil, 2025).

promulgação da Lei nº 9.478 de 06 de agosto de 1997 (Lei do Petróleo), e pela ampla discricionariedade que estes municípios possuem no uso destas verbas.

A importância deste estudo reside na necessidade de fortalecer a governança pública e promover uma gestão mais eficiente e responsável na região Norte Fluminense, na qual o extrativismo vem se destacando, historicamente - em princípio com o cultivo da cana de açúcar e, mais recentemente, com a economia petrolífera e parapetrolífera -, como principal atividade econômica (Moraes, 2024). Nesse cenário, as vultosas verbas não se refletiram em melhoria da qualidade de vida da população. Se por um lado, a qualidade dos gastos públicos sempre esteve no centro dos debates acadêmicos, por outro lado muito pouco se conhece sobre a transparência pública, nos municípios que compõem esta região. No sentido de reduzir esta lacuna, o presente artigo colabora neste debate ao trazer a transparência e seus componentes teóricos, e resultados empíricos capazes de promover uma maior reflexão sobre o uso e aplicações dos recursos públicos.

Diante desse contexto, este artigo se estrutura em seis seções. Após esta introdução, a segunda seção discute os conceitos de transparência pública e participação social, destacando sua importância para o fortalecimento das instituições públicas. Na terceira, apresenta-se o recorte espacial e o método de procedimento adotados para a pesquisa e, na quarta, os resultados da análise da transparência ativa, passiva e global dos municípios da região Norte Fluminense. Na quinta, são expostas as considerações finais e, por fim, na sexta, as referências bibliográficas.

## **2 TRANSPARÊNCIA GOVERNAMENTAL**

A transparência é um princípio fundamental que permeia diversos aspectos da sociedade contemporânea, desde governos e organizações, até relações interpessoais. Em seu cerne, a transparência envolve a divulgação clara e acessível de informações relevantes, promovendo a abertura, responsabilidade e confiança. Em contextos governamentais, a transparência visa garantir que os cidadãos tenham acesso às atividades e decisões de seus representantes, possibilitando a prestação de contas e o combate à corrupção (Medeiros; Magalhães; Pereira, 2014).

De acordo com Rodrigues (2020), a transparência abrange uma vasta gama de contextos, desde esferas internacionais, exemplificadas por iniciativas como a Parceria pelo Governo Aberto, até níveis locais, evidenciados por legislações de

acesso à informação em âmbito nacional e municipal. Do ponto de vista conceitual, segundo Rodrigues (2020), o termo "transparência" só entrou em uso no contexto político-econômico em 1987. O conceito remonta a uma época muito anterior à sua nomenclatura. Desde o século XIX, a divulgação dos atos do Estado tem sido um tema relevante, como evidenciado nas obras de Jean-Jacques Rousseau e Jeremy Bentham, bem como nos debates sobre os benefícios do "mercado de ideias" na eficácia das decisões políticas (Rodrigues, 2020).

Contextualizando para o Brasil, de acordo com Platt Neto, Cruz, Ensslin e Ensslin (2009), no ano de 2000, a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), introduziu um novo impulso à exigência de transparência no contexto do governo brasileiro. A LRF dedica um capítulo específico a esse assunto, intitulado "Transparência, Controle e Fiscalização" (artigos 48 a 59), com sua primeira seção abordando a Transparência da Gestão Fiscal e englobando os artigos 48 e 49 (Brasil, 2000).

Segundo Souza, Azevedo, Azevedo e Paula (2022), o avanço mais significativo em termos de transparência ocorreu com a promulgação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a qual estabelece como princípios, em seu artigo 3º, a primazia da publicidade sobre o sigilo; a divulgação de informações de interesse público sem necessidade de solicitação prévia; o uso de meios de comunicação proporcionados pela tecnologia da informação; o estímulo à cultura de transparência na gestão pública; e o fortalecimento do controle social sobre a administração pública (Brasil, 2011).

Conforme Lima, Abdalla e Oliveira (2020), algumas questões são importantes para se pensar nessas discussões, como: qual é a natureza da transparência e como ela se manifesta? Explorar essas perguntas, segundo as autoras, é fundamental ao examinar a transparência, dada a tendência internacional atual de governos se abrirem a uma análise pública detalhada.

Além disso, é necessário considerar a existência de diferentes formas de transparência, com diversas definições e classificações, bem como as normas legais correspondentes que estabelecem critérios para sua avaliação, além de reconhecer o termo como um conceito fundamental para uma boa governança pública. Ainda segundo Lima, Abdalla e Oliveira (2020), esses fatores influenciam as administrações governamentais em todo o mundo e, por extensão, suas respectivas estruturas burocráticas. Essa questão, como apontam as autoras, é particularmente relevante,

pois instituições mais transparentes tendem a fortalecer a confiança nos governos, o que se revela crucial em um período em que a insatisfação com a democracia parece ser generalizada em várias nações.

De acordo com Coelho, Silva, Cunha e Teixeira (2018), transparência pública significa a disponibilização das informações públicas, detidas pelo Estado, para seus cidadãos. Somente através destas informações os cidadãos podem monitorar e controlar as ações do poder público. Porém, como ressaltam Macedo (2019), Alcântara (2019) e Castanho (2019), a disponibilização das informações aos cidadãos seria apenas o primeiro passo, mas este ato, por si só, não implica, necessariamente, em transparência pública. Para haver transparência, as informações devem ser disponibilizadas de tal forma que possam ser interpretadas e compreendidas pelo público, inclusive por aqueles com menor escolaridade. Nessa mesma linha argumentativa, Michener e Bersch (2013) consideram que, para ser transparente, a informação pública deve ser (i) publicada de forma razoavelmente completa, em linguagem clara e de fácil compreensão, e em local de fácil acesso; (ii) publicada o mais desagregada possível ou deve ser passível de desagregação; e (iii) passível de verificação.

Também, para compreender, analisar e instrumentalizar a transparência pública, dois conceitos, decorrentes da LAI, são amplamente utilizados: transparência ativa, definida como aquela em que há disponibilização da informação de maneira espontânea, ou vinculada legalmente, por parte dos poderes públicos (Brasil, 2019; Michener; Bersch, 2013); e transparência passiva, que se refere à "disponibilização de informações mediante o atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica" (Brasil, 2019, p. 8), ou seja, ao fornecimento de informações mediante solicitação. Os índices de transparência ativa e passiva podem assumir valores de 0 até 50. Na EBT 360° o índice de transparência global é dado pela soma dos índices de transparência passiva e ativa, podendo variar de 0 (quando o município não cumpre nenhum dos critérios estabelecidos pela LAI) a 100 (quando o município cumpre integralmente todos os critérios).

É crescente o número de estudos que analisam a transparência pública nos municípios brasileiros. Borssa e Schiavi (2023) analisaram o nível de transparência nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, usando a metodologia EBT360° (CGU), e verificaram que, embora a transparência ativa tenha alcançado uma

pontuação média, em torno de 80, nenhum município atingiu a pontuação máxima (100). Ainda segundo os autores, nos municípios estudados, a transparência passiva apresentou maiores fragilidade, com apenas sete municípios respondendo integralmente às solicitações de informações, o que evidencia um cumprimento insatisfatório da legislação de transparência.

A pesquisa de Siqueira, Bermejo e Silva (2024) investiga o impacto da regulamentação da Lei de Acesso à Informação (LAI) na transparência passiva nos municípios brasileiros, com foco na conformidade dos governos locais com as solicitações de informações públicas. Utilizando métodos quantitativos, como análise de regressão e teste de hipóteses, os autores fornecem evidências empíricas que relacionam a implementação da LAI aos resultados das solicitações de acesso à informação. Os resultados indicam que, nos municípios que regulamentaram a LAI, há uma melhoria na transparência passiva. Apesar dos avanços observados nos municípios que adotaram a regulamentação da LAI, a pesquisa revela uma lacuna em sua implementação, em todo o país. Segundo os dados apresentados, apenas 21% dos municípios haviam regulamentado a LAI no momento da pesquisa.

O estudo de Manoel, Strassburg e Serafim (2023) investiga, utilizando a EBT 360° (CGU), a relação entre variáveis socioeconômicas e contábeis e os níveis de transparência em 321 municípios das regiões Sul e Sudeste do Brasil. A pesquisa, baseada em métodos quantitativos, aponta uma correlação positiva entre a capacidade econômica e fiscal dos municípios e seus níveis de transparência, indicando que localidades com melhores indicadores socioeconômicos tendem a divulgar mais informações públicas. Além disso, os resultados sugerem que a legislação vigente, como a Lei de Acesso à Informação, influencia as práticas de transparência municipal e que os fatores socioeconômicos e contábeis na promoção da transparência governamental.

Baldissera e Dell'Asta (2020) analisaram os determinantes da transparência pública em 3.550 municípios brasileiros, tendo como variável dependente o grau de transparência (transparência geral, transparência ativa e transparência passiva) dos municípios componentes da amostra e variáveis socioeconômicas, financeiras, orçamentárias e políticas, como variáveis independentes e observaram que (i) a média da transparência global é ligeiramente superior a 5, indicando que, se por um lado, os municípios cumprem mais de 50% das exigências de transparência ativa e passiva, por outro lado, a transparência ainda está distante do nível desejado; (ii) a

prática de transparência pública é muito distinta entre os municípios, havendo municípios que cumprem todas as exigências e outros que as descumprem totalmente; (iii) que não há diferença significativa nos graus de transparência ativa e passiva; (iv) que para esse conjunto de municípios, o número de habitantes, a renda municipal, o nível de desenvolvimento educacional, a região, a condição financeira municipal, as transferências intergovernamentais, o investimento de capital, a competição política, a orientação política mais à esquerda, e o mandato eleitoral exercem influência positiva sobre a transparência pública; e que (v) a dívida municipal, a orientação política mais à direita e a coligação partidária exercem influência negativa sobre a transparência pública.

Silva, Nascimento, Silva e Siqueira (2019), por sua vez, buscaram investigar os determinantes da transparência municipal brasileira - utilizando o Índice Nacional de Transparência como *proxy* - estudando os casos de 4.472 municípios. As variáveis que compuseram o modelo foram: tamanho do município, divididos em pequeno, médio e grande porte; a localização dos municípios, considerando as cinco regiões brasileiras (Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste); o PIB *per capita*; o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M); e a qualidade da gestão fiscal, dada pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Através deste estudo os autores concluíram que municípios maiores e localizados em regiões mais desenvolvidas tendem a apresentar maior grau de transparência pública. Observaram, ainda, que o grau de transparência pública é maior em municípios com maiores IDH-M e com melhor gestão fiscal.

Silva e Bruni (2019) analisaram a relação entre a transparência pública passiva e o nível de escolaridade da população e do gestor; a capacidade financeira (capacidade de investimento) do poder público; a idade da população e do gestor; o PIB *per capita*; e receita *per capita* para 1.113 municípios brasileiros, abrangidos pela pesquisa EBT, 2ª edição (Brasil, 2015). Os autores constataram que o índice de transparência passiva tem forte relação (positiva) com o nível de escolaridade da população, com a receita *per capita* e com a idade média da população e que a idade e escolaridade do gestor e o PIB *per capita* não são fatores determinantes da transparência passiva nos municípios abrangidos pela amostra.

O interessante é que estes estudos demonstram que uma mesma variável pode apresentar relação diferente - às vezes positiva, às vezes negativa - ou não

apresentar qualquer relação com o grau de transparência, em contextos socioeconômicos, políticos, culturais, demográficos distintos.

O fato é que a transparência pública é um importante instrumento para o processo de tomada de decisões, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Através da transparência os cidadãos podem ter conhecimento sobre as áreas privilegiadas com a aplicação de recursos públicos, com o gasto com a folha de pagamento e contratações, dentre outras. No Brasil, com a Lei de Acesso à Informação, a transparência pública adquiriu duas dimensões: transparência ativa e passiva. Na próxima seção, estas dimensões serão abordadas enquanto “método de procedimento”, a fim de detalhar como cada uma contribui para a efetivação da participação cidadã e do direito ao acesso à informação.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### *Recorte Espacial*

No contexto do estado do Rio de Janeiro, esta região, composta por nove municípios — Campos dos Goytacazes, Macaé, São Francisco de Itabapoana, São Fidélis, São João da Barra, Quissamã, Conceição de Macabu, Carapebus e Cardoso Moreira —, se destaca por suas características geográficas e econômicas. Historicamente, a economia do Norte Fluminense foi marcada por distintos períodos. Inicialmente, predominou a monocultura sucroalcooleira, que prevaleceu do início do século XIX até os anos 1970. Em seguida, a partir da segunda metade dos anos 1970, a economia da referida região deu protagonismo ao petróleo (Moraes, 2024).

Com a promulgação da Lei do Petróleo (Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997) (Brasil, 1997) e a construção do Complexo Portuário do Açu, em São João da Barra, iniciada em 2008, as atividades econômicas foram ampliadas e a região consolidou-se como um importante polo de petróleo e gás (Natal; Cruz; Medeiros Junior, 2023). A Lei do Petróleo favorece significativamente os municípios produtores, devido ao consequente aumento de alíquotas relativas aos *royalties* do petróleo pagos a eles. Há, ainda, a possibilidade de aumento das receitas com o acréscimo das participações especiais. Como resultado, nota-se o aumento das transferências das rendas petrolíferas da União para os municípios contemplados.

Com a construção do Complexo Portuário do Açu, houve o crescimento de outras receitas para o município de São João da Barra. Dentre elas, destacam-se, de forma mais expressiva, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto

de Transação de Bens Imóveis (ITBI), o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), além das transferências constitucionais, como, por exemplo, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (Rangel; Piquet; Shimoda, 2018).

Natal, Cruz e Medeiros Junior (2023) explicam que a região Norte Fluminense, marcada por sua extensão territorial de 9.745 km<sup>2</sup>, representa aproximadamente 23% da área total do estado do Rio de Janeiro, superando, inclusive, a região Metropolitana do Rio de Janeiro. O município de Campos dos Goytacazes, com 4.026 km<sup>2</sup>, corresponde a cerca de 41% da extensão territorial da região. Além disso, o Norte Fluminense é atravessado por diversos rios, sendo o Paraíba do Sul um dos mais importantes. Essas características contribuem para a relevância geográfica e econômica da região Norte Fluminense no contexto do estado do Rio de Janeiro. A população total, em 2022, era de 920.826 habitantes, distribuídos como detalhado na Tabela 1:

Tabela 1 – População dos municípios da região Norte Fluminense (2022)

<b>Município</b>	<b>População</b>	<b>%</b>
Campos dos Goytacazes	483.540,00	52,5
Cardoso Moreira	12.958,00	1,4
Carapebus	13.847,00	1,5
Conceição de Macabu	21.104,00	2,3
Macaé	246.391,00	26,8
Quissamã	22.393,00	2,4
São Fidélis	38.961,00	4,2
São Francisco do Itabapoana	45.059,00	4,9
São João da Barra	36.573,00	4,0
<b>População total</b>	<b>920.826,00</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE (2022).

Conforme demonstrado na Tabela 1, Campos dos Goytacazes, com uma população de 483.540 habitantes, representa um polo regional, oferecendo uma ampla gama de serviços, cuidados de saúde e oportunidades educacionais, que atraem os residentes dos municípios vizinhos. Macaé vem em seguida, com 246.391 habitantes, sendo reconhecido pelas suas empresas, indústrias e grandes arrecadações petrolíferas. Nota-se aqui, que, apesar do contingente populacional considerável e da sua extensão territorial, a região Norte Fluminense apresenta uma

baixa densidade populacional. Campos dos Goytacazes, sobretudo, ainda que apresente uma população de quase 500 mil habitantes, mal alcança 120 habitantes por km<sup>2</sup> (Natal; Cruz; Medeiros Junior, 2023).

Souza e Frutuozo (2018), ao considerarem os processos da expansão urbana da interiorização do crescimento do Estado do Rio de Janeiro, no período que compreende os anos de 1980 a 2010, apontam que Campos dos Goytacazes e Macaé, como municípios polo, no referido período, receberam o maior número de imigrantes. Além disso, os autores apontam um forte movimento pendular entre os dois municípios e entre eles e os municípios vizinhos, notadamente entre aqueles espacialmente mais próximos. Ademais, a dinâmica migratória de Macaé colaborou consideravelmente para o saldo migratório intraestadual positivo da região.

Indiscutivelmente, a economia do Norte Fluminense é fortemente impulsionada pelo setor de petróleo e gás e pelas rendas petrolíferas, apesar dos esforços para o desenvolvimento das atividades agrícolas e sucroalcooleiras (Souza; Azevedo; Azevedo; Paula, 2022). Os referidos autores ressaltam a importância das rendas petrolíferas na composição da receita orçamentária dos municípios produtores de petróleo (confrontantes aos campos petrolíferos, segundo a legislação em vigor) da Bacia de Campos. Observa-se, na Tabela 2, a participação relativa das rendas petrolíferas nas receitas públicas municipais, para o ano de 2023, esse percentual indica a dependência orçamentária dos municípios, em relação a esta fonte de receita.

Tabela 2 – Nível de dependência orçamentária dos municípios da região Norte Fluminense (2023)

Municípios	Receita Corrente Líquida	Rendas petrolíferas	% das rendas petrolíferas na receita total
Campos dos Goytacazes	R\$ 2.790.455.293,20	R\$ 777.172.477,82	27,85%
Cardoso Moreira	R\$ 100.461.332,00	R\$ 19.472.498,32	19,38%
Carapebus	R\$ 197.484.166,50	R\$ 105.874.011,09	53,61%
Conceição de Macabu	R\$ 123.432.877,70	R\$ 23.012.952,47	18,64%
Macaé	R\$ 3.678.139.713,20	R\$ 1.302.501.692,54	35,41%
Quissamã	R\$ 459.366.422,10	R\$ 218.791.901,38	47,63%
São Fidélis	R\$ 194.861.358,80	R\$ 26.553.406,67	13,63%
São Francisco do Itabapoana	R\$ 280.672.465,90	R\$ 77.961.948,02	27,78%
São João da Barra	R\$ 808.602.563,70	R\$ 307.884.871,83	38,08%

Fonte: Rio de Janeiro (2023); ANP (2023).

Cabe ressaltar, como apontam Souza, Azevedo, Azevedo e Paula (2022), que a Lei do Petróleo conferiu aos municípios produtores considerável liberdade no uso dos *royalties* e das participações especiais, sem a exigência de um controle institucional rigoroso. Nesse contexto, a transparência e o acesso à informação são fundamentais para garantir um controle social mais eficaz, prevenindo a apropriação indevida desses recursos pelos governos municipais.

### *Método de Procedimento*

Dentre as várias metodologias para se aferir o grau de transparência pública, optou-se por utilizar a metodologia Escala Brasil Transparente – EBT 360° (Brasil, 2019) – desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU). O índice proposto pela CGU é constituído por duas dimensões, cada uma representando 50% da pontuação total: transparência ativa e transparência passiva. Esta metodologia vem sendo amplamente utilizada pela literatura – Souza, Azevedo, Azevedo e Paula (2022); Borssa e Schiavi (2023); Manoel, Strassburg e Serafim (2023); Baldissera e Dell'Astra (2020); e outros – para análise da transparência pública ativa e passiva nos municípios brasileiros.

A transparência ativa, então, foi analisada a partir dos Portais da Transparência dos municípios da região Norte Fluminense. De acordo com Castanho (2019), as ferramentas digitais que promovem o acesso à informação, como os Portais da Transparência, incentivam a interatividade e a participação social no processo democrático. Assim, a análise foi conduzida a partir desta ferramenta digital, uma vez que, conforme apontam Souza, Azevedo, Azevedo e Paula (2022), o Portal da Transparência concentra informações de órgãos e entidades, oportunizando o acesso do público.

De acordo com a metodologia Escala Brasil Transparente, a transparência ativa pode ser mensurada através da pontuação obtida em 11 macrodimensões (Tabela 3). Cada macrodimensão se subdivide em itens e a pontuação total varia entre 0 (ausência completa de transparência) e 50 (cumprimento integral das exigências da LAI) (Brasil, 2019; Souza; Azevedo; Azevedo; Paula, 2022).

Tabela 3 – Índices da Transparência Ativa

<b>Itens da avaliação</b>	<b>Pontuação máxima</b>
1. Estrutura organizacional	3,6
2. Receitas	4
3. Despesas	12
4. Licitações	9
5. Contratos	5,8
6. Obras públicas	2,6
7. Servidores públicos	4
8. Despesas com diárias	4
9. Regulamentação da LAI	2,5
10. Relatórios estatísticos	2
11. Bases de dados abertas	0,5
<b>Total</b>	<b>50</b>

Fonte: Brasil (2019).

Para coletar as informações sobre a transparência ativa, acessou-se os sites das prefeituras para verificar a estrutura organizacional e a existência de um Portal da Transparência. Se encontrado, avaliou-se a disponibilidade das informações necessárias conforme a metodologia elaborada pela CGU, registrando capturas de tela (*screenshots*) para comprovação. A coleta, realizada entre 13 e 30 de novembro de 2023, envolveu diferentes pesquisadores por portal e, sendo assim, os dados passaram por uma análise de consistência para resolver eventuais divergências. Na coleta, considerou-se informações referentes aos três meses anteriores à data de pesquisa, ou seja, de agosto a novembro, ainda que a LAI determine que as informações devam ser publicadas em tempo real, além de estarem disponíveis em local de fácil acesso e em linguagem compreensível. Na avaliação, a análise é binária: o município pontua ou não, não havendo pontuação parcial para municípios com informações incompletas, de acordo com as normas da LAI.

A transparência passiva foi analisada através do e-SIC. A LAI estipula a criação de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) nos órgãos e entidades do poder público, que pode ser físico ou, alternativamente, virtual. A partir do desenvolvimento das tecnologias da informação, o sistema virtual (e-SIC) tornou-se um instrumento importante de acesso à informação. A ausência de um e-SIC, cabe ressaltar, não implica em ausência de transparência passiva, haja vista que a prefeitura pode disponibilizar um SIC físico para atender às demandas dos cidadãos, como previsto na LAI (Souza; Azevedo; Azevedo; Paula, 2022). No entanto, todos os municípios do

Norte Fluminense apresentam e-SIC ou similar, possibilitando a análise da transparência passiva a partir desta ferramenta digital.

Segundo a metodologia EBT-360°, o índice de transparência passiva possui oito macrodimensões e, assim como na transparência ativa, a pontuação total pode variar entre 0 (ausência completa de transparência) e 50 (cumprimento integral das exigências da LAI). Da mesma forma, o município pontua integralmente ou não pontua, não havendo pontuação parcial (Tabela 4).

Tabela 4 – Índices da Transparência Passiva

Itens da avaliação	Pontuação máxima
1. Indicação de funcionamento de um SIC físico	3
2. Existência de um meio alternativo para solicitações	6
3. Não exigências que dificultam ou impossibilitam o acesso à informação	4
4. Permite o acompanhamento da solicitação	4
5. O e-SIC responde aos pedidos	1,5
6. Cumpre os prazos legais para resposta	9
7. Responde o que se perguntou	21
8. Comunica sobre a possibilidade de recurso	1,5
<b>Total</b>	<b>50</b>

Fonte: Brasil (2019).

Para a coleta dos dados relativos à transparência passiva, realizada entre 6 de novembro e 6 de dezembro de 2023, os pesquisadores, em um primeiro momento, verificaram a existência do e-SIC ou similar nos *sites* das prefeituras. Posteriormente, três perguntas – (i) "Como faço para ter acesso Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD) do mês de outubro?"; (ii) "Qual o período para matrícula de creche para o ano de 2024?"; e (iii) "Qual a programação de férias de verão 2024?" – foram enviadas, através do e-Sic que constava na página da prefeitura, para cada um dos nove municípios que compõem a região Norte Fluminense.

Cada pesquisador enviou sua pergunta em data previamente acordada, para não despertar os funcionários dos órgãos públicos para a ocorrência de uma pesquisa. Após o envio, os pesquisadores monitoraram o *status* das solicitações, respeitando o prazo legal estabelecido pela LAI, qual seja: até 20 dias, podendo ser prorrogado, se necessário, por mais 10 dias. Após o prazo, as respostas obtidas foram analisadas com base nos registros e capturas de tela arquivados. Para análise do

grau de transparência ativa e passiva dos municípios, foram adotados os seguintes parâmetros (Quadro 1).

Quadro 1 - Parâmetros para análise do Grau de Transparência Ativa e Passiva

$0,0 \leq GTr < 25,0$	$25,0 \leq GTr < 35,0$	$35,0 \leq GTr < 40,0$	$40,0 \leq GTr < 45,0$	$45,0 \leq GTr \leq 50,0$
Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto

Fonte: Souza, Azevedo, Azevedo e Paula (2022).

O índice de transparência global, por fim, avaliado numa escala de 0 a 100 pontos, é determinado pela soma dos índices de transparência ativa e passiva. Para sua análise, foram adotados os seguintes critérios (Quadro 2).

Quadro 2 - Parâmetros para análise do Grau de Transparência Global

$0,0 \leq GTr < 50,0$	$50,0 \leq GTr < 70,0$	$70,0 \leq GTr < 80,0$	$80,0 \leq GTr < 90,0$	$90,0 \leq GTr \leq 100,0$
Muito Baixo	Baixo	Médio	Alto	Muito Alto

Fonte: Souza, Azevedo, Azevedo e Paula (2022).

Na próxima seção, então, serão apresentados os índices de transparência ativa, passiva e global dos municípios da região Norte Fluminense, conforme a metodologia previamente exposta.

#### 4 A TRANSPARÊNCIA PASSIVA, ATIVA E GLOBAL DOS MUNICÍPIOS DO NORTE FLUMINENSE

Como se pode notar na Tabela 5, enquanto alguns municípios, como Macaé e Quissamã, se destacam por uma pontuação muito alta na transparência ativa, caracterizada pela eficiente disponibilização de informações em seus portais *online*, outros, como Carapebus, apresentam sérios déficits nessa dimensão. Por outro lado, a transparência passiva mostra uma tendência a maior fragilidade, uma vez que muitos municípios falharam em responder prontamente e de forma adequada às demandas específicas de solicitações de informação. Assim, como no caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, estudada por Borssa e Schiavi (2023), nenhum município da região do Norte Fluminense alcançou a pontuação máxima no grau de transparência ativa e passiva; e na maioria dos municípios selecionados, o grau de transparência passiva apresentou-se mais baixo. Além disso, esses resultados apontam que a política de transparência é muito distinta entre os municípios e que para a maioria dos municípios selecionados a transparência ainda está muito

distante dos níveis desejados (Baldissera; Dell'Asta, 2020).

Um ponto de convergência observado a partir da análise da transparência destes municípios é a ausência recorrente de informações sobre obras públicas, problema também constatado por Simões (2012). Segundo os autores, no Brasil “a gestão desses recursos não tem sido feita de maneira transparente, à luz dos dispositivos legais” (Simões, 2012, p. 283). Outro ponto de convergência diz respeito às respostas inadequadas ou inexistentes às solicitações dos cidadãos. Este problema foi também verificado por Raupp (2022) em estudos onde analisa a transparência passiva nos maiores municípios brasileiros; no qual 59,82% dos municípios cuja solicitação foi encaminhada não realizaram o retorno adequado ou suficiente; e por Couto, Santos, Freire e Anjos (2021) que ao analisarem a transparência passiva nos municípios do estado do Rio de Janeiro verificaram que as respostas dadas por 91,30% não foram adequadas.

Tabela 5 – Índice de transparência dos municípios do Norte Fluminense

Município	Transparência Ativa (0-50)	Transparência Passiva (0-50)	Transparência Global (0-100)
Campos dos Goytacazes	42,3	24,5	66,8
Cardoso Moreira	37,6	14	51,6
Carapebus	23,4	41,5	64,9
Conceição de Macabu	36,1	13	49,1
Macaé	46,2	31	77,2
Quissamã	46,1	30,5	76,6
São Fidélis	42,1	15	57,1
São Francisco do Itabapoana	35,4	17	52,4
São João da Barra	30,1	41,5	71,6

Fonte: Os autores (2024).

Portanto, diante disso, é importante que os municípios da região Norte Fluminense adotem medidas concretas para aprimorar sua transparência ativa e passiva, garantindo não apenas a disponibilidade de informações, como também a efetiva participação dos cidadãos no acompanhamento e fiscalização das atividades governamentais. Como demonstrado a partir de Silva e Bruni (2019), Manoel, Strassburg e Serafim (2023), Baldissera e Dell'Asta (2020) e Silva, Nascimento, Silva e Siqueira (2019), não existe um conjunto fixo de fatores determinantes da transparência pública. Estes variam significativamente entre municípios. A análise dos fatores que influenciam o grau de transparência é imprescindível para a definição

das ações a serem implementadas, uma vez que as causas da má pontuação não necessariamente são as mesmas.

Por opção didático-metodológica, incluiu-se, no corpo deste artigo, uma tabela resumida, com os resultados dos indicadores, mas o fato é que cada uma das macrodimensões que compõem os graus de transparência ativa e passiva se desdobram em uma série de indicadores simples. Observando as pontuações destes últimos, é possível indicar os pontos falhos de transparência, em cada município. A seguir, será apresentado um resumo dos principais resultados da pesquisa por município, onde serão apontados os itens que colaboraram para uma maior e menor pontuação de cada critério avaliado, assim como os pontos a serem melhorados em cada um deles.

Sendo assim, como se pode notar na Tabela 5, o grau de transparência do Portal de Transparência de Campos dos Goytacazes é alto, havendo deficiências na transparência ativa e, principalmente, na passiva. No que diz respeito à transparência ativa, o maior déficit apresentado pelo município refere-se à ausência de dados a respeito das obras públicas – não se obteve acesso ao objeto da obra, valor total, empresa contratada, data de início, data prevista para o término ou prazo de execução, valor já pago ou porcentagem de execução financeira e situação da obra – e à falta de disponibilização do seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso. Quanto à transparência passiva, uma das solicitações enviadas – referente ao QDD – não foi respondida dentro do prazo estipulado metodologicamente. Além disso, as respostas recebidas, nas três solicitações, não estavam em conformidade com o que foi perguntado. Por fim, o município não comunicou a possibilidade de recurso em todas as devolutivas.

Em Cardoso Moreira, o índice de transparência foi baixo. A pontuação obtida na transparência ativa se justifica, sobretudo, pela ausência total de informações sobre as obras públicas. No âmbito das despesas, o município não divulga a data e o favorecido do pagamento, tampouco o empenho de referência. Somente a partir destas informações é possível acompanhar o fluxo do dinheiro e com o que ele foi gasto. Além disso, o município não disponibiliza o conteúdo integral dos editais, como também o seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso. Na transparência passiva, Cardoso Moreira recebeu uma pontuação que se configura como muito baixa, isso porque o município não respondeu a nenhuma das três solicitações feitas.

Carapebus, de igual modo, obteve uma baixa transparência. No que diz respeito à transparência ativa, não apresenta informações sobre as obras públicas, assim como Campos dos Goytacazes. Além disso, notou-se outros agravantes: o município não apresentou nenhum dado referentes às despesas; não possibilitou a consulta de empenho ou pagamento por favorecido; não expôs os dados sobre as despesas com diárias (nome do beneficiário, valores recebidos, período, destino e motivo da viagem) – informações imprescindíveis para a identificação do destino do recurso público – e o seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso, o que impactou diretamente a sua pontuação. Quanto à transparência passiva, a maior falha apresentada por Carapebus, que se destaca juntamente com São João da Barra pelo mais elevado índice, foi a ausência de comunicação acerca da possibilidade de recurso. Ou seja, no caso de receber uma resposta insuficiente, o cidadão não é comunicado acerca da possibilidade de recorrer e receber uma nova resposta.

Com um grau de transparência global muito baixo, o poder público de Conceição de Macabu se destaca como o menos transparente, considerando os municípios da região Norte Fluminense. As principais falhas do município, na transparência ativa, tratam-se da ausência de informações sobre as obras públicas, a falta de disponibilização do conteúdo integral dos editais e de divulgação do seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso. Quanto à transparência passiva, o município recebeu uma pontuação muito baixa, uma vez que não respondeu a nenhuma das três solicitações enviadas.

O grau de transparência do Portal da Transparência de Macaé é muito alto. Seu único problema foi a não disponibilização do seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso. Em relação à transparência passiva, as principais falhas cometidas por Macaé tratam-se da falta de conformidade de uma das respostas em relação ao que foi perguntado – solicitação referente ao QDD – e a ausência de comunicação em relação à possibilidade de recurso em duas das três solicitações.

Quissamã apresentou um índice médio de transparência global. Assim como em grande parte dos municípios do Norte Fluminense, a sua principal falha na transparência ativa, foi a não disponibilização de informações completas acerca das obras públicas. Na transparência passiva, Quissamã perde pontos por dificultar o acesso à informação, através do uso de CAPTCHA. Além disso, o município não

comunicou a possibilidade de recurso em nenhuma das solicitações enviadas.

As maiores falhas de São Fidélis, que impactam a alta pontuação obtida na transparência ativa, são a ausência de informações sobre as obras públicas e a falta de divulgação do seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso. O nível muito baixo de transparência passiva, por sua vez, justifica-se pelo fato de o município não ter respondido a nenhuma das perguntas enviadas. Em função destas lacunas, o município apresentou um baixo grau de transparência global.

Em São Francisco do Itabapoana o grau de transparência global é muito baixo, devido à ausência total de informações a respeito das obras públicas, servidores públicos, despesas com diárias, além do município não divulgar o seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso. Ademais, no tocante à transparência passiva, o município ignorou as solicitações de seus cidadãos.

A partir da análise da baixa transparência ativa de São João da Barra, notou-se uma série de falhas. Dentre as mais significativas, destacam-se a ausência de possibilidade de consulta aos resultados de licitações ocorridas, além da falta de informações sobre contratos, obras públicas e despesas com diárias. Nota-se, também, a falta de divulgação acerca do seu normativo de acesso à informação em local de fácil acesso. Na transparência passiva, o município falhou ao não responder a uma das três perguntas enviadas em conformidade com o que foi solicitado e ao não comunicar a possibilidade de recurso em nenhuma das três solicitações realizadas. O município registrou uma média transparência global, e se destaca, na região, como uma excepcionalidade, com um grau de transparência passiva maior que ativa.

Ao realizar uma análise comparativa do índice de transparência entre os municípios produtores, observa-se que os municípios não produtores de petróleo apresentam graus de transparência baixos ou muito baixos. Cabe ressaltar que, estes últimos, embora não sejam produtores de petróleo, são beneficiários das rendas petrolíferas, uma vez que são limítrofes a municípios produtores ou hospedam alguma infraestrutura (dutos, heliportos, base operacional, dentre outros) das indústrias produtoras. Dessa forma, têm direito a uma parcela reduzida dos recursos. Nenhum dos cinco municípios produtores de petróleo apresentou índice de transparência muito baixo; Carapebus e Campos dos Goytacazes registraram níveis baixos de transparência, mas ainda assim bem superiores aos dos não produtores. Assim, infere-se que os municípios produtores de petróleo tendem a apresentar um grau de

transparência superior, se comparado com os não produtores e que os *royalties* são importantes fatores determinantes do grau de transparência pública, nos municípios da Bacia de Campos/RJ.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste trabalho, ressaltou-se a importância de compreender a transparência pública nos municípios da região Norte Fluminense. A transparência, além de promover a prestação de contas e a confiança na gestão pública, também fortalece a participação cidadã e contribui para a eficiência e eficácia das políticas públicas. A análise detalhada dos índices de transparência ativa e passiva oferece informações sobre o acesso à informação e a capacidade de resposta dos órgãos governamentais, destacando áreas de bom desempenho e oportunidades de aprimoramento. Compreender esses aspectos é fundamental para promover uma governança mais aberta, responsável e orientada para as necessidades da população.

Os resultados obtidos nesta pesquisa destacam a necessidade de práticas mais consistentes para assegurar o direito dos cidadãos ao acesso à informação, uma vez que, como antes destacado, a implementação eficaz da transparência é um aspecto essencial para fortalecer a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Nesse sentido, os municípios de Macaé e Quissamã apresentaram um melhor desempenho no âmbito da transparência ativa, demonstrando a importância de disponibilizar informações de forma proativa em seus portais *online*. No entanto, mesmo entre os municípios com melhores índices, há lacunas, especialmente na divulgação de informações sobre obras públicas e a disponibilização de normativos de acesso à informação de maneira acessível.

A transparência passiva, por outro lado, apresentou desafios mais pronunciados, revelando déficits significativos na capacidade de resposta dos municípios às solicitações de informação por parte dos cidadãos. Este aspecto é crucial, pois a transparência passiva não apenas reflete a responsabilidade dos governos locais em garantir o acesso à informação, mas também é um indicador direto da qualidade da relação entre o governo e seus cidadãos. A capacidade de responder prontamente e de forma adequada às demandas por informações é essencial para fortalecer a confiança na administração pública.

Nesse sentido, nota que a média da transparência global dos municípios é de 6,86 pontos. Este resultado mostra que há uma necessidade de investir em melhores canais de comunicação e transparência, para que a população tenha acesso a todos os dados e demais informações pertinentes de seu interesse, visto que o acesso à informação é regra e não exceção. Em contrapartida, a média dos estados foi mais elevada, com 8,84 pontos. As capitais, por sua vez, apresentaram um índice similar ao dos estados, com nota 8,78.

Este artigo reforça que é complexa a identificação dos determinantes da transparência pública, uma vez que estes variam entre contextos socioeconômicos e demográficos distintos; e sugere que as transferências de *royalties* e participações especiais são importantes determinantes da transparência pública, entre municípios produtores e não produtores de petróleo, no Norte Fluminense. Além disso, supre uma lacuna, pois há poucos trabalhos sobre a transparência pública nos municípios desta região.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (Brasil). *Encarte de consolidação da produção 2023: boletim da produção de petróleo e gás natural*. Brasília, DF: ANP, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2023/encarte-boletim-dezembro.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- ALCÂNTARA, R. R. de. *Transparência pública municipal e desenvolvimento humano local*. Orientador: Alexander Cambraia Nascimento Vaz. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2684/1/Rafael%20Rodrigues%20de%20Alcantara.pdf>. Acesso em: 6 abr. 2023.
- BALDISSERA, J. F.; DALL'ASTA, D. Panorama teórico e empírico dos determinantes da transparência pública. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 88-111, 2020. DOI: [https://doi.org/10.21446/scg\\_ufrj.v0i0.28949](https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v0i0.28949). Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/28949>. Acesso em: 21 mar. 2023.
- BORSSA, T.; SCHIAVI, G. S. Análise do nível de transparência dos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. *ConTexto - Contabilidade em Texto*, Porto Alegre, v. 23, n. 55, p. 98-115, 2023. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConTexto/article/view/137763>. Acesso em: 6 maio 2024.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. EBT: transparência passiva 2ª edição. *Mapa Brasil Transparente*. Brasília, DF, 2015.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. EBT: avaliação 360º: 2ª edição. *Mapa Brasil Transparente*. Brasília, DF, 2019.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 3 abr. 2025.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm). Acesso em: 20 maio 2024.
- BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9478.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm). Acesso em: 20 maio 2024.

CASTANHO, V. A transparência e os desafios dos sites públicos na sociedade da informação: a experiência do Senado Federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 56, n. 222, p. 265-285, 2019.

CENEVIVA, R.; FARAH, M. F. S. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 993-1016, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000400005>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/YktLn9Cwsbm6wy4ygGGTgwJ/>. Acesso em: 20 maio 2024.

COELHO, T. R.; SILVA, T. A. B. da; CUNHA, M. A.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência governamental nos estados e grandes municípios brasileiros: uma "dança dos sete véus" incompleta?. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 75, p. 235-260, 2018.

COUTO, L. C. do; SANTOS, A. C. dos; FREIRE, A. P.; ANJOS, C. M. dos. Transparência passiva das prefeituras do Estado do Rio de Janeiro. *Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 22, n. 1, p. 551-569, 2021.

IBGE. *Censo demográfico 2022: resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

LIMA, M. P. de; ABDALLA, M. M.; OLIVEIRA, L. G. L. A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 71, n. 3, p. 232-263, 2020.

MACEDO, V. R. de. Os impactos da transparência no Brasil para a gestão pública, a prestação de contas e a participação social. *Revista da CGU*, Brasília, DF, v. 11, n. 20, p. 1293-1298, 2019.

MANOEL, G. T.; STRASSBURG, U.; SERAFIM, M. C. Relação de variáveis socioeconômicas e contábeis com os níveis de transparência dos municípios do sul e sudeste do Brasil. *Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 24, p. 473-489, 2023.

MEDEIROS, S. A.; MAGALHÃES, R.; PEREIRA, J. R. Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. *Informação e Informação*, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 55-75, 2014.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Identifying transparency. *Information Polity*, [S. l.], v. 18, n. 3, p. 233-242, 2013.

MORAES, R. Extrativismo, economia do petróleo, infraestrutura de circulação, energia e enclaves no NF: um percurso secular. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; TAVARES, É.; MEZA, H.; MESQUITA, W. (org.). *Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024. p. 63-110.

NATAL, J.; CRUZ, J. L. V. da; MEDEIROS JUNIOR, H. de. A atual região Norte Fluminense: dinâmica socioeconômica e desenvolvimento. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política*, [S. l.], v. 22, n. 3, p. 242-270, 2023.

- PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F. da; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. *Contabilidade Vista & Revista*, [S. l.], v. 18, n. 1, p. 75-94, 2009.
- RANGEL, H. C.; PIQUET, R. P. da S.; SHIMODA, E. Análise do papel do Porto do Açu no emprego formal e nas receitas do município de São João da Barra, RJ. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 1, n. 39, p. 142-167, 2018.
- RAUPP, F. M. A transparência passiva nos maiores municípios brasileiros passados dez anos da Lei de Acesso à Informação. *Revista da CGU*, Brasília, DF, v. 14, n. 25, p. 20-32, 2022.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. *Portal do TCE-RJ*. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/>. Acesso em: 10 fev. 2024.
- RODRIGUES, K. F. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE. BR*, [S. l.], v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020.
- SILVA, M. C. da; NASCIMENTO, J. C. H. B. do; SILVA, J. D.; SIQUEIRA, J. R. M. de. Determinantes da transparência municipal: uma análise empírica com municípios brasileiros. *Revista globalizacion, competitividad y gobernabilidad*, [S. l.], v. 13, p. 87-100, 2019.
- SILVA, W. A. de O. e; BRUNI, A. L. Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 2, p. 415-431, 2019.
- SIMÕES, C. R. M. Transparência na aplicação de recursos em obras públicas. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, DF, v. 12, p. 283-309, 2012.
- SIQUEIRA, W. R. de; BERMEJO, P. H. de S.; SILVA, L. A. da. Transparência pública de governos locais: uma análise baseada na Escala Brasil Transparente. *Revista Ciências Administrativas*, [S. l.], v. 30, p. 1-13, 2024.
- SOUZA, J. de; AZEVEDO, N. L.; AZEVEDO, P. H. B. de; PAULA, S. M. de. O grau de transparência ativa, passiva e global nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ-2021. *Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 23, p. 165-183, 2022.
- SOUZA, J. de; FRUTUOZO, J. V. de P. Rio de Janeiro: considerações sobre os processos de expansão urbana e interiorização do crescimento (1980-2010). *Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 124-139, 2018.
- TEIXEIRA, A. C. Até onde vai a participação cidadã. *Le Monde Diplomatique Brasil*, [S. l.], 4 fev. 2008. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/ate-onde-vai-a-participacao-cidada/>. Acesso em: 20 maio 2024.