
TRANSPARÊNCIA ATIVA E DADOS GOVERNAMENTAIS ABERTOS NO GOVERNO FEDERAL: mapeamento dos marcos normativos relativos aos Planos de Dados Abertos

Active Transparency and Open Government Data in the Federal Government: a mapping of regulatory frameworks on Open Data Plans

Luana Carolina de Castro Gil (1), Paula Regina Dal'Evedove (2)

(1) Universidade Federal de São Carlos, Brasil, luanagil@ufscar.br

(2) dalevedove@ufscar.br



Resumo

Os Planos de Dados Abertos constituem um instrumento central para a promoção da transparência ativa no Brasil; entretanto, persistem lacunas nos atos normativos que os regulamentam, especialmente em relação à definição de critérios, prazos e periodicidade de sua divulgação e atualização. Nesse contexto, propõe-se a analisar de que forma os atos normativos vigentes orientam a regulamentação dos Planos de Dados Abertos no âmbito do Governo Federal. Para tanto, realiza-se uma pesquisa documental para a identificação e análise criteriosa de documentos disponíveis no Portal Brasileiro de Legislação Federal. Os resultados apontam a existência de 21 decretos relacionados à temática, entre os quais foi identificada duplicidade em um dos registros, o que evidencia a necessidade de maior padronização e controle na publicação desses atos. Ademais, verificou-se que os atos normativos analisados não estabelecem, de forma clara, prazos para a divulgação dos Planos de Dados Abertos, o que evidencia fragilidades normativas relacionadas à periodicidade e à atualização desses documentos. Conclui-se que, apesar da relevância dos Planos de Dados Abertos para a promoção da transparência ativa, a indefinição de prazos máximos para sua divulgação restringe as possibilidades de acesso, reuso e apropriação social da informação pública.

Palavras-chave: Planos de dados abertos; Dados governamentais abertos; Transparência ativa.

Abstract

Open Data Plans constitute a central instrument for promoting active transparency in Brazil; however, gaps persist in the normative acts that regulate them, particularly with regard to the definition of criteria, deadlines, and the frequency of their disclosure and updating. In this context, this study aims to analyze how current normative acts guide the regulation of Open Data Plans within the Federal Government. To this end, documentary research was conducted to identify and critically analyze documents available on the Brazilian Federal Legislation Portal. The results indicate the existence of 21 decrees related to the subject, among which a duplicate record was identified, highlighting the need for greater standardization and control in the publication of such acts. Furthermore, it was found that the normative acts analyzed do not clearly establish deadlines for the disclosure of Open Data Plans, thereby revealing normative weaknesses related to the periodicity and updating of these documents. It is concluded that, despite the relevance of Open Data Plans for promoting active transparency, the lack of clearly defined maximum deadlines for their disclosure limits the possibilities for access to, reuse of, and social appropriation of public information.

Keywords: Open data plans; Open government data; Active transparency.

1 Introdução

O movimento de dados governamentais abertos teve início no final do século XX e vem se intensificando no século XXI, período em que a sociedade e diferentes instituições passaram a exigir um maior posicionamento do governo frente à transparência e acesso às informações públicas. Essas demandas não se restringiram ao campo político, mas se expandiram para diversas áreas, o que impulsionou avanços na defesa de causas cívicas e sociais, bem como no desenvolvimento da produção tecnológica, inovação e pesquisas científicas. No âmbito científico, destaca-se o interesse por estudos a respeito da interoperabilidade e a elaboração de novos formatos para o acesso aos dados (MACEDO; LEMOS, 2021).

Por conseguinte, devido à característica dos dados governamentais abertos serem acessíveis, reutilizáveis e transparentes, favorecem o monitoramento do desenvolvimento das políticas públicas, bem como a fiscalização administrativa-financeira de ações governamentais e instituições públicas. De acordo com Jardim (1995, p. 137) “o Estado moderno configura-se como uma das maiores e mais importantes fontes de informação, além de requisitar uma grande quantidade destas para a sua atuação”. Com isso, evidencia-se a importância do governo aberto como fonte de informação e sua contribuição para a sociedade.

À vista disso, o Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, estabelecendo o Plano de Dados Abertos como instrumento

de planejamento responsável por orientar as ações de promoção e implementação de dados abertos no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal (BRASIL, 2016). Ainda que sua implementação seja relativamente recente, com menos de uma década, essa iniciativa já se apresenta como um marco importante para a consolidação das práticas de transparência ativa no país.

Inserido nesse contexto, o conceito de transparência ativa relaciona-se também à Lei de Acesso à Informação, bem como aos decretos que estabelecem diretrizes para a adoção de padrões na implementação dos portais governamentais abertos (RODRIGUES, 2013). Esse modelo de transparência pressupõe a divulgação proativa de informações públicas pelo Estado, sem a necessidade de solicitação prévia por parte dos cidadãos.

Diante do exposto, este artigo propõe-se a analisar de que forma os atos normativos vigentes orientam a regulamentação dos Planos de Dados Abertos no âmbito do Governo Federal, de modo a compreender em que medida esses instrumentos normativos favorecem a institucionalização da transparência ativa. Para tanto, desenvolveu-se um estudo exploratório, de abordagem qualitativa, fundamentado em procedimentos de pesquisa documental, a partir da consulta ao Portal Brasileiro de Legislação Federal ⁽²⁾.

2 Transparência Ativa

Na administração pública contemporânea, busca-se estabelecer relações mais transparentes entre Estado e sociedade. Nesse sentido, a transparência ocupa posição central nas discussões sobre governança democrática, especialmente por sua relação com a publicidade dos atos estatais, a ampliação do acesso à informação e o fortalecimento do controle social.

Conforme Rodrigues (2020), o conceito de transparência, embora tenha sido associado ao sentido político-econômico apenas no final da década de 1980, tem origem mais remota. No século XIX, pensadores como Jean-Jacques Rousseau e Jeremy Bentham já discutiam a publicidade dos atos do Estado, enfatizando a importância da exposição das ações governamentais para uma tomada de decisão política mais eficiente (RODRIGUES, 2020).

GIL, Luana Carolina de Castro; DAL'EVEDOVE, Paula Regina. Transparência Ativa e Dados Governamentais Abertos no Governo Federal: mapeamento dos marcos normativos relativos aos Planos de Dados Abertos. *Brazilian Journal of Information Science: research trends*, vol.20, publicação contínua, 2026, e026012. DOI: <https://doi.org/10.36311/1981-1640.2026.v20.e026012>.

A transparência administrativa está relacionada ao conceito de Estado Democrático de Direito, que pode ser considerado um dos pilares fundamentais da democracia. Dessa forma, a transparência pressupõe a criação de mecanismos que garantam o acesso livre à informação e promovam a participação cidadã na gestão pública. Assim, a publicidade e a participação popular se configuram como subprincípios essenciais da transparência administrativa (BERNADES, 2015).

Diante dessa perspectiva, a transparência pode ser considerada um princípio fundamental para aproximar o governo da sociedade, ao promover a participação cidadã por meio da divulgação de dados públicos, permitindo que a população acompanhe mais de perto as ações governamentais. Nesse contexto, destaca-se a transparência ativa, considerada um dos instrumentos essenciais para o desenvolvimento do acesso à informação pública. Por meio da transparência ativa, os órgãos ou entidades públicas divulgam informações de interesse da sociedade sem a necessidade de solicitação prévia (MAZZEI et al., 2016).

A importância de incentivar uma maior transparência ativa pelos órgãos públicos está relacionada à sua função de promover uma cultura de transparência dentro da Administração Pública, permitindo, entre outras importantes consequências, um controle mais efetivo das ações do governo pela sociedade e uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos (MAZZEI et al., 2016).

A transparência ativa está prevista na legislação brasileira, no artigo 8º da Lei nº 12.527/2011, que estabelece a obrigatoriedade de os órgãos e entidades públicas divulgarem as informações de interesse coletivo que forem produzidas ou mantidas por eles, sem a necessidade de solicitação prévia (BRASIL, 2011).

Enquanto a transparência ativa refere-se à disponibilização proativa de dados governamentais por parte das instituições públicas, a transparência passiva diz respeito às solicitações de informações feitas pelos cidadãos. Segundo Silva e Bruni (2019, p. 418), “[...] na transparência passiva é necessário que o ente público esteja preparado para responder a qualquer solicitação da população não sujeita a sigilo”. Dessa forma, os autores reforçam a importância de

que os órgãos públicos estejam devidamente estruturados e comprometidos com o atendimento às demandas da sociedade.

Por analogia, a Lei nº 12.527/2011, em seu artigo 10, também estabelece que qualquer pessoa interessada pode solicitar o acesso a informações públicas por meio legítimo, e que o Estado deve oferecer canais acessíveis para facilitar essas solicitações (BRASIL, 2011). Com isso, estabelece-se uma relação entre transparência ativa e passiva: a primeira se refere à divulgação espontânea de informações, enquanto a segunda depende de solicitações por parte da sociedade.

A transparência ativa se apresenta como um instrumento necessário para a consolidação de uma gestão pública mais participativa, na medida em que as informações e dados públicos são disponibilizados de forma proativa. Isso contribui para o fortalecimento da relação entre governo e sociedade. Os Planos de Dados Abertos, por se tratar de documentos cuja elaboração é de responsabilidade dos órgãos públicos, foram analisados nesta pesquisa a partir da perspectiva da transparência ativa. Portanto, entende-se que a avaliação dos Planos de Dados Abertos pode ser uma alternativa para acompanhar a aplicação dos princípios de transparência ativa e verificar como tais fundamentos são efetivamente implementados na prática.

3 Dados Governamentais Abertos no Brasil

Com o avanço das Tecnologias da Informação e Comunicação, bem como o fortalecimento dos movimentos de acesso aberto, o Brasil também se alinhou a essas novas perspectivas, desenvolvendo iniciativas para atender às demandas emergentes da sociedade. No início do século XXI, surgiu um marco significativo para a transparência ativa do país com a criação da Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000, que “estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000). O contexto de sua criação foi marcado por uma crise econômica enfrentada pelo país, combinada com a necessidade de uma política mais rigorosa e com a busca dos entes federativos por maior independência em suas decisões (NEVES, 2013).

Segundo Giuberti (2005, p. 3), “Instituições que garantem a divulgação dos procedimentos e resultados orçamentários para o público eliminam a assimetria de informação que permite ao governo adotar políticas que ferem a responsabilidade fiscal.”. Dessa forma, a sociedade passa a ter acesso também aos dados financeiros públicos, o que pode contribuir para essa redução de práticas que comprometam a responsabilidade fiscal.

Em 2004, a Controladoria Geral da União lançou o Portal da Transparência do Governo Federal, com o objetivo de permitir que os cidadãos fiscalizem e acompanhem a utilização dos recursos públicos federais (BRASIL, 2025). Além disso, o Portal da Transparência também tem o propósito de combater a corrupção por meio da divulgação de transferências e gastos do Governo Federal, contribuindo para prevenir ou reportar eventuais irregularidades na aplicação dos recursos públicos (PRADO et al., 2012). Dada a relevância dessa iniciativa, em 2008, o Portal da Transparência foi reconhecido como um modelo de boa prática de governança durante a II Conferência dos Estados-Partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (*United Nations Convention against Corruption - UNCAC*) (NEVES, 2013).

No ano seguinte, foram institucionalizados os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING), por meio da Portaria normativa nº 05, de 14 de julho de 2005. Essa portaria foi elaborada em um contexto em que o governo visava garantir a integração operacional entre dispositivos, sistemas e programas, a fim de promover o compartilhamento eficiente de dados na esfera da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2005). Por conseguinte, em 2007, o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG) foi institucionalizado por meio da Portaria normativa nº 03, de 07 de maio de 2007. A medida busca assegurar que todas as pessoas tenham acesso à informação governamental disponível na web, ao mesmo tempo em que resguarda aspectos de sigilo e restrições administrativas e legais (BRASIL, 2007). Assim, ambas as iniciativas favorecem uma maior integração dos serviços digitais.

Em 2011, o Decreto de 15 de setembro foi instituído para criar o Plano de Ação Nacional, que estabelece diretrizes para garantir o acesso dos cidadãos às informações públicas (BRASIL, 2011). Esse foi o primeiro Plano de Ação Nacional do país para Governo Aberto, posteriormente

foi revogado pelo Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019. Logo após, esse Decreto foi complementado com a promulgação da Lei de Acesso à Informação.

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que ficou conhecida por Lei de Acesso à Informação (LAI), sancionada pela ex-presidente Dilma Rousseff, assegura o direito ao acesso à informação e está em conformidade com os princípios básicos da administração pública. Dentre as suas diretrizes encontra-se: o estabelecimento da transparência como norma predominante, com sigilo restrito apenas em situações excepcionais; o compartilhamento ativo de informações de interesse coletivo, sem a necessidade de solicitações; o aproveitamento de recursos tecnológicos para facilitar a comunicação e o acesso à informação; o incentivo à promoção de uma cultura de transparência dentro da administração pública; e o fortalecimento de mecanismos que possibilitem o controle social sobre as ações da administração pública (BRASIL, 2011).

Se o cenário político econômico forçou o Brasil a tomar medidas de transparência ativa que se destacaram no cenário internacional, o país demorou a regulamentar a transparência passiva, ou seja, a obrigação do Estado em responder as solicitações de informação pública feita por seus cidadãos. Quando o país aprovou a legislação de acesso a informação, vários países da América Latina já haviam aprovado seus normativos, como o México (2002), o Equador (em 2004), o Uruguai (2008) e o Chile (2009). Países como a Índia (2005) e África do Sul (2000) também já tinham aprovado seus marcos legais (NEVES, 2013, p. 11).

Diante do exposto, observa-se que, embora o Brasil tenha se destacado no âmbito internacional em iniciativas de transparência ativa, a criação da Lei de Acesso à Informação pode ser vista como resultado de uma pressão externa. Isso se deve ao fato de que diversos outros países da América Latina já haviam publicado suas respectivas legislações.

A Lei de Acesso à Informação baseia-se nos princípios de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, não sendo necessário justificar pedidos. As exceções são legalmente limitadas, o acesso é gratuito (salvo custos de reprodução) e a transparência ocorre tanto de forma ativa, com divulgação proativa, quanto passiva, por meio de procedimentos e prazos que garantem o acesso (SOUZA, 2021).

Dentre os princípios apresentados, destaca-se a relação direta entre a Lei de Acesso à Informação com a transparência ativa, uma vez que se trata de uma forma do governo

disponibilizar proativamente os dados de interesse coletivo. Essa prática fortalece a participação cidadã e contribui para a prevenção de irregularidades na gestão pública.

No ano seguinte à promulgação da Lei de Acesso à Informação, a Controladoria Geral da União lançou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC). Essa plataforma digital possibilita que as pessoas físicas e jurídicas encaminhem solicitações de acesso à informação aos órgãos públicos (OLIVEIRA; BARBOSA NETO, 2024). Ainda em 2012, foi criada a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA), com o propósito de estabelecer padrões, tecnologias, mecanismos de controle e procedimentos para contribuir com as informações e os dados governamentais. Além disso, esse ano foi um marco importante para o Brasil, visto que também ocorreu o lançamento do Portal Brasileiro de Dados Abertos, desenvolvido com o objetivo de centralizar e facilitar o acesso aos dados governamentais do país (OLIVEIRA; FONSECA, 2021).

Em 2014, com o propósito de aprimorar a comunicação entre órgãos, entidades governamentais e a sociedade, foi criado o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV). Na mesma ocasião foram criadas mais de 90 ouvidorias para atender às demandas da população (OLIVEIRA; BARBOSA NETO, 2024).

Por conseguinte, em 2016 foi decretada a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal, por meio do Decreto nº 8.777/2016. Dentre os principais objetivos, destaca-se: a publicação dos dados inseridos em base de dados dos órgãos governamentais; permitir o acesso aberto aos dados desenvolvidos pelo Poder Executivo Federal; promover o compartilhamento de dados entre órgãos governamentais; e possibilitar a inovação e o desenvolvimento tecnológico nos setores públicos e privados. Além disso, foi instituído o Plano de Dados Abertos, um documento que busca orientar ações para a implementação e abertura dos dados públicos brasileiros (BRASIL, 2016).

Para consolidar as informações sobre a atuação do Governo Federal em um único ambiente digital, o Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019, instituiu a plataforma “gov.br”. A plataforma tem como propósito unificar e centralizar os canais digitais dos órgãos e entidades da

administração pública federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal (BRASIL, 2019a).

O artigo 5º do Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019, estabelece que: “A gestão da Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal será coordenada pela Controladoria-Geral da União, por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - INDA.”. No segundo parágrafo deste artigo, é instituído que “A implementação da Política de Dados Abertos ocorrerá por meio da execução de Plano de Dados Abertos no âmbito de cada órgão [...]” (BRASIL, 2019b).

À vista disso, observa-se a importância dos Planos de Dados Abertos para o cumprimento da Política de Dados Abertos do país, uma vez que podem ser considerados como instrumentos estratégicos para a disponibilização, organização e gestão de dados públicos de maneira aberta e acessível. Esses planos não só asseguram a transparência, por meio do cumprimento da Lei de Acesso à Informação, mas também estimulam a colaboração entre diferentes esferas públicas administrativas.

O Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019, regulamentou o compartilhamento de dados no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL, 2019c). De acordo com Nascimento Silva (2023), esse decreto representou um marco significativo nas políticas de dados governamentais abertos, pois por meio desse decreto foram estabelecidas diretrizes que promovem maior reaproveitamento dos dados, além de definir padrões que permitem a interconexão dos dados dos órgãos da Administração Pública Federal. Por outro lado, a autora enfatiza que a integração com outros conjuntos de dados não foi efetivada, possivelmente em razão do caráter emergencial da *Application Programming Interface* (API), podendo ser aprimorada com a evolução no tratamento dos dados. Ressalta-se ainda que a adoção de *Linked Open Data* (LOD) é essencial e alinhada às iniciativas do Governo Federal (Nascimento Silva, 2023).

As iniciativas de ligação de dados ainda se encontram em estágio inicial, mas tendem a ser aperfeiçoadas e a se consolidar como prática institucional no setor público, à medida que os órgãos ampliam sua experiência e alcançam maior maturidade em seus processos de gestão de dados. Além disso, a aplicação dos conceitos de *Linked Open Data* também é importante para

proporcionar a interoperabilidade entre as bases de dados e aprimorar a governança dos dados públicos.

Em 2024, por meio do Decreto nº 12.069 foi instituída a Estratégia Nacional de Governo Digital para o período de 2024 a 2027. Conforme o artigo 2º desse decreto, as ações buscam atender ao disposto no artigo 2º da Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021 (BRASIL, 2024a), que estabelece regras, princípios e instrumentos para aumentar a eficiência da administração pública (BRASIL, 2021). O Decreto nº 12.069 também apresenta estratégias voltadas para apoiar o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, bem como incentivar os entes federativos a incorporarem esses objetivos como referência em suas políticas de governo digital (BRASIL, 2024a).

Os eventos apresentados evidenciam o avanço dos dados governamentais abertos no Brasil. Nos últimos 26 anos, marcos como a Lei de Responsabilidade Fiscal, no início do século XXI, e a Lei de Acesso à Informação, impulsionada por pressões externas, foram fundamentais nesse processo. Além disso, a criação de portais governamentais e outras iniciativas reforçaram a transparência e o acesso aos dados públicos. Apesar dos desafios para a disponibilização e acesso desses dados, essas medidas demonstram esforços contínuos para ampliar a disponibilização de informações governamentais no país.

4 Procedimentos Metodológicos

A pesquisa insere-se em uma abordagem qualitativa e tem por objetivo identificar os atos normativos relacionados aos Planos de Dados Abertos, assumindo caráter exploratório e fundamentando-se na análise documental (GIL, 2019). A escolha pela pesquisa documental justifica-se pelo uso de documentos como fonte de dados para a investigação (MARCONI; LAKATOS, 2021).

Adota-se como referência o entendimento de Duarte e Barros (2006), segundo o qual a análise documental se fundamenta na identificação de semelhanças e diferenças, visando à descrição e à representação sistemática dos documentos, com vistas à otimização de sua

recuperação. À luz desse pressuposto, as semelhanças foram identificadas a partir da seleção de atos normativos que mencionam os Planos de Dados Abertos, enquanto as diferenças foram analisadas com base nas distintas formas de abordagem da temática, bem como em sua vigência. A sistematização dos dados, por fim, é realizada mediante a elaboração de um quadro comparativo que sintetiza os resultados obtidos. Assim, esse procedimento analítico constitui a base metodológica adotada para a interpretação dos dados.

Isso posto, a análise fundamentou-se na identificação de decretos, leis, medidas provisórias e dispositivos constitucionais, obtidos por meio de consulta ao Portal Brasileiro de Legislação Federal. A escolha dessa plataforma justifica-se por se tratar de uma fonte oficial de acesso à legislação federal, assegurando confiabilidade, abrangência e acesso público aos atos normativos brasileiros.

A última coleta de dados foi realizada em 15 de março de 2026. Os atos normativos identificados foram sistematizados em planilha eletrônica. Para garantir a reprodutibilidade da pesquisa, adotou-se o seguinte protocolo de busca:

- Campo pesquisado: emprego do campo “busca por termos” da plataforma para a inserção dos termos utilizados na estratégia de busca.
- Termos de busca: “plano de dados abertos” e “planos de dados abertos” (com uso de aspas para busca exata).
- Delimitação temporal: não houve restrição de período.
- Filtros aplicados: nenhum filtro adicional foi utilizado.
- Tipos normativos considerados: decretos, leis, medidas provisórias e dispositivos da Constituição Federal.
- Unidade de análise: texto integral dos atos normativos.

Ressalta-se que testes preliminares indicaram que a utilização dos termos sem aspas resultava em maior volume de resultados, porém com baixa precisão em relação ao objeto de estudo. Assim, optou-se pelo uso de aspas, a fim de garantir maior aderência temática e reduzir a

recuperação de documentos não pertinentes. As expressões de busca foram inseridas diretamente no campo “busca por termos” da plataforma, uma por vez.

Os resultados obtidos foram consolidados e submetidos a um processo de depuração, com remoção de duplicados. Foram incluídos todos os atos normativos que apresentaram menção direta aos termos pesquisados, sendo mantido apenas um registro nos casos de repetição. O conjunto final de documentos foi organizado e apresentado no Quadro 1 da Seção 5.

Por fim, procedeu-se à leitura integral dos atos normativos selecionados, com o objetivo de identificar de que forma os Planos de Dados Abertos são abordados nesses documentos, incluindo a análise de menções a diretrizes, prazos e contextos de aplicação, subsidiando a construção das discussões dos resultados.

5 Resultados

No total, foram recuperados 21 documentos normativos, sendo identificada uma duplicidade referente ao Decreto nº 8.777/2016. Após a exclusão deste registro duplicado, a análise concentrou-se em 20 atos distintos.

O termo “plano de dados abertos” resultou em 16 ocorrências, enquanto “planos de dados abertos” retornou 5. Ao todo, foram identificados decretos publicados no período de 2016 a 2025. Destaca-se que, mesmo sem a aplicação de filtro por tipo de ato normativo, os resultados da busca restringiram-se à recuperação de decretos, não sendo localizadas leis, medidas provisórias ou disposições constitucionais relacionadas à temática.

Para fins de sistematização dos resultados, o Quadro 1 reúne os 20 decretos identificados na pesquisa sobre Plano de Dados Abertos. Organizado em ordem cronológica, apresenta uma síntese do conteúdo normativo de cada decreto, bem como, na terceira coluna, a indicação dos artigos vigentes que fazem menção ao plano. Ademais, destaca-se que os documentos incluem *hiperlinks* que possibilitam a consulta integral de seu conteúdo.

Nota-se que alguns decretos foram revogados, enquanto outros tiveram os dispositivos relativos ao Plano de Dados Abertos revogados ou incorporados por decretos posteriores.

Consideraram-se vigentes os decretos sem revogação expressa. Os casos de decretos revogados ou com menções alteradas foram destacados em cinza. Ressalta-se, portanto, que os atos normativos analisados correspondem ao momento da coleta dos dados, estando sujeitos a alterações posteriores.

Quadro 1- Decretos com menção ao Plano de Dados Abertos

Decreto nº	Síntese do conteúdo normativo	Disposição relativa ao(s) Plano(s) de Dados Abertos
<u>8.777/2016</u> (Vigente)	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal.	Menções mantidas (arts. 2º, 5º, 6º e 9º).
<u>9.795/2019</u> (Revogado)	Aprova a estrutura regimental do Ministério da Saúde.	Menções revogadas pelo Decreto nº 11.098/2022.
<u>9.903/2019</u> (Vigente)	Altera dispositivos do Decreto nº 8.777/2016 para dispor sobre a gestão e os direitos de uso de dados abertos.	Menção mantida (art. 9º).
<u>10.332/2020</u> (Vigente)	Institui a Estratégia de Governo Digital 2020–2022.	Menções revogadas pelo Decreto nº 12.198/2024.
<u>10.433/2020</u> (Vigente)	Institui o Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação da Presidência da República.	Menção mantida (art. 2º).
<u>10.907/2021</u> (Vigente)	Aprova a estrutura regimental da Casa Civil e da Presidência da República.	Menções revogadas pelo Decreto nº 11.329/2023.
<u>11.102/2022</u> (Revogado)	Aprova a estrutura regimental da Controladoria-Geral da União.	Menções revogadas pelo Decreto nº 11.330/2023.
<u>11.209/2022</u> (Revogado)	Aprova a estrutura regimental da Secretaria de Governo da Presidência da República.	Menções revogadas pelo Decreto nº 11.382/2023.
<u>11.329/2023</u> (Vigente)	Aprova a estrutura regimental da Casa Civil da Presidência da República.	Menção dada pelo Decreto 12.098/2024.
<u>11.330/2023</u> (Vigente)	Aprova a estrutura regimental da Controladoria-Geral da União.	Menção revogada pelo Decreto nº 12.522/2025.
<u>11.364/2023</u> (Vigente)	Aprova a estrutura da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.	Menção no art. 6º incluída pelo Decreto nº 11.395/2023. Menções nos arts. 7º e 8º revogadas pelo Decreto nº 12.523/2025.
<u>11.392/2023</u> (Vigente)	Aprova a estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.	Menção no art. 10 incluída pelo Decreto nº 11.634/2023.
<u>11.395/2023</u> (Vigente)	Altera dispositivos do Decreto nº 11.364/2023, atualizando a estrutura regimental da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.	Menções revogadas pelo Decreto nº 11.650/2023.

<u>11.634/2023</u> (Vigente)	Altera dispositivos do Decreto nº 11.392/2023, atualizando a estrutura regimental do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.	Menção mantida (art. 10).
<u>11.650/2023</u> (Vigente)	Altera dispositivos do Decreto nº 11.364/2023, atualizando a estrutura regimental da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República.	Menções revogadas pelo Decreto nº 12.523/2025.
<u>12.098/2024</u> (Vigente)	Altera dispositivos do Decreto nº 11.329/2023, atualizando a estrutura regimental da Casa Civil da Presidência da República.	Menção mantida (art. 12).
<u>12.198/2024</u> (Vigente)	Institui a Estratégia de Governo Digital 2024-2027.	Menção mantida (art. 6º).
<u>12.522/2025</u> (Vigente)	Altera dispositivos do Decreto nº 11.330/2023, atualizando a estrutura regimental da Controladoria-Geral da União.	Menção mantida (art. 29).
<u>12.642/2025</u> (Vigente)	Aprova a estrutura regimental do Ministério da Agricultura e Pecuária.	Menção mantida (art. 8º).
<u>12.708/2025</u> (Vigente)	Altera o Decreto nº 11.798/2023, atualizando a estrutura regimental do Ministério da Saúde.	Menção mantida (art. 55).

Fonte: Dados da pesquisa (2026).

Os decretos cujos artigos relacionados aos planos de dados abertos permanecem em vigor, são: nº 8.777/2016, nº 9.903/2019, nº 10.433/2020, nº 11.634/2023, nº 12.098/2024, nº 12.198/2024, nº 12.522/2025, nº 12.642/2025 e nº 12.708/2025. De modo geral, a análise dos documentos evidencia que os Planos de Dados Abertos são mencionados, sobretudo, em dispositivos voltados à atribuição de competências e à definição de responsabilidades referentes à sua elaboração, aprovação, coordenação e atualização no âmbito da administração pública federal.

Nesse conjunto normativo, o Decreto nº 8.777/2016 se destaca por apresentar maior densidade normativa, ao estabelecer critérios mínimos para a execução dos Planos de Dados Abertos, como a elaboração e manutenção de catálogos e inventários de dados, a definição de estratégias de priorização da abertura, a previsão de cronogramas, a designação de responsáveis, bem como ações de engajamento e incentivo ao uso dos dados (BRASIL, 2016). Os demais decretos, em sua maioria, tratam de aspectos funcionais e organizacionais. O Decreto nº 9.903/2019, por exemplo, determina a publicação dos Planos de Dados Abertos em cronograma definido pela Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2019b), enquanto o Decreto nº 10.433/2020 atribui a aprovação dos Planos de Dados Abertos da Presidência e Vice-Presidência ao respectivo comitê de governança (BRASIL, 2020).

Os decretos mais recentes, por sua vez, reforçam a lógica de descentralização de competências entre unidades administrativas. Em geral, a menção aos Planos de Dados Abertos aparece apenas uma vez em cada decreto e está relacionada, sobretudo, à definição de responsabilidades institucionais atribuídas a órgãos como secretarias e subsecretarias, abrangendo atividades de proposição de cronogramas, coordenação, elaboração, execução e atualização dos planos. Também se identifica a integração dos Planos de Dados Abertos a instrumentos mais amplos de governança, como a Estratégia Federal de Governo Digital 2024–2027, o que evidencia o seu papel como ferramenta de planejamento.

Assim, observa-se que, embora haja recorrência normativa em relação aos Planos de Dados Abertos, a maior parte dos decretos se direciona para reestruturações regimentais e não traz contribuições substanciais para a política de dados. Nesse cenário, o Decreto nº 8.777/2016 permanece como um marco relevante para a consolidação das práticas de transparência ativa no Brasil, ao instituir a Política de Dados Abertos no âmbito do Poder Executivo Federal. Nesse sentido, nota-se que, desde a edição do decreto em 2016, não se identificam iniciativas normativas posteriores com impacto significativo capazes de evidenciar avanços consistentes na agenda de dados abertos no país.

Entre os achados da pesquisa, destaca-se a questão dos prazos e cronogramas, uma vez que esse aspecto pode impactar diretamente tanto a disponibilização dos Planos de Dados Abertos quanto a qualidade dos dados governamentais abertos. Isso ocorre porque esse instrumento representa uma etapa fundamental para viabilizar o uso e o reuso dos dados por parte dos órgãos públicos e da sociedade. Nesse sentido, o art. 9º do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, estabeleceu que:

Os Planos de Dados Abertos dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão ser elaborados e publicados em sítio eletrônico no prazo de sessenta dias da data de publicação deste Decreto (BRASIL, 2016).

Verificou-se que, com a publicação do referido decreto, passou a ser estabelecido o prazo de 60 dias para a divulgação dos Planos de Dados Abertos pelos órgãos públicos federais. Entretanto, esse dispositivo foi posteriormente alterado em 2019, por meio do Decreto nº

9.903/2019, que modificou o Decreto nº 8.777/2016. Entre as alterações introduzidas no art. 9º, destaca-se o seguinte trecho:

§ 2º Os Planos de Dados Abertos dos demais órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional serão publicados conforme cronograma publicado em ato da Controladoria-Geral da União (BRASIL, 2019b).

Os Planos de Dados Abertos passaram a seguir um cronograma de publicação definido pela Controladoria-Geral da União, centralizando a coordenação desse processo. Posteriormente, o Decreto nº 12.522/2025 atribuiu à Secretaria Nacional de Transparência e Acesso à Informação, que está vinculada à Controladoria-Geral da União, a competência para elaborar a proposta do cronograma de publicação dos Planos de Dados Abertos, o que reforça a continuidade da função de coordenação sob a responsabilidade da Controladoria-Geral da União.

Por outro lado, observa-se que os cronogramas, por serem geridos pela Controladoria-Geral da União, podem estar vinculados a atos infralegais. Essa dinâmica dificulta o acompanhamento de um prazo mínimo padronizado para a divulgação dos Planos de Dados Abertos, como anteriormente estabelecido no art. 9º do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Como consequência, a publicação dos Planos de Dados Abertos pelos órgãos e entidades da administração pública federal passa a depender da aprovação de cronogramas específicos, o que tende a ampliar a complexidade do processo e comprometer o avanço das iniciativas de transparência ativa no país. Esse cenário evidencia a necessidade de aprofundamento em estudos futuros, especialmente voltados à identificação e análise de atos infralegais não contemplados nesta pesquisa, a fim de verificar os prazos definidos pela Controladoria-Geral da União.

Embora o Brasil tenha avançado, desde o início do século XXI, em iniciativas relacionadas aos dados governamentais abertos, os Planos de Dados Abertos, responsáveis por orientar a divulgação dessas informações, ainda apresentam fragilidades legais significativas no âmbito do Governo Federal. Essa insuficiência revela não apenas uma lacuna regulatória, mas uma inconsistência entre a retórica da transparência ativa e a efetividade dos instrumentos que deveriam viabilizá-la.

Ainda que a transparência ativa tenha avançado no contexto da administração pública, os Planos de Dados Abertos permanecem amparados por um conjunto normativo limitado. O número reduzido de decretos relevantes identificados na pesquisa, bem como a ausência de definições mais claras quanto a prazos e responsabilidades, sugere limites em sua capacidade de orientar, de forma consistente, a implementação dessas políticas no âmbito federal.

6 Conclusões

Os Planos de Dados Abertos integram as estratégias dos órgãos públicos federais voltadas à promoção da abertura dos dados governamentais no Brasil, cuja obrigatoriedade de elaboração está prevista no Decreto nº 8.777/2016, em consonância com as diretrizes da Política de Dados Abertos no âmbito federal. Considerando sua relevância para viabilizar o uso e o reuso dos dados públicos, bem como para fortalecer as práticas de transparência ativa, esta pesquisa teve como propósito identificar os atos normativos relacionados aos Planos de Dados Abertos vigentes no país.

Embora o Brasil disponha de um arcabouço normativo voltado à política de dados governamentais abertos, os atos normativos vigentes disponíveis no Portal Brasileiro de Legislação Federal ainda se mostram pouco precisos na definição de critérios e prazos para a elaboração e a divulgação dos Planos de Dados Abertos. A ausência desses parâmetros normativos pode comprometer as etapas subsequentes de uso e reuso das informações públicas, tanto no âmbito governamental quanto na esfera social.

Como desdobramento desta pesquisa, mostra-se oportuno analisar o grau de aderência dos Ministérios do Governo Federal às diretrizes vigentes, considerando o cumprimento de prazos e a publicação de dados governamentais abertos. De igual modo, verificar em que medida os Planos de Dados Abertos elaborados por esses órgãos se alinham às orientações estabelecidas para sua elaboração. Esforços nessa direção podem contribuir para a Ciência da Informação ao evidenciar de que modo práticas institucionais de organização e disseminação da informação pública incidem sobre a qualidade, o acesso e o reuso dos dados, além de fornecer subsídios para o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Notas

- (1) A afirmação fundamenta-se em pesquisa realizada no Portal Brasileiro de Legislação Federal, por meio da utilização da expressão de busca “Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto”, com consulta efetuada em 7 de outubro de 2025.
- (2) Governo Federal. Portal Brasileiro de Legislação Federal, 2026. <https://legislacao.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 17 mar. 2026.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Referências

- BERNADES, Camila Fernandes Santos. O direito fundamental de acesso à informação: uma análise sob a ótica do princípio da transparência. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2015.
- BRASIL. Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10046.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 10.433, de 21 de julho de 2020. Institui o Comitê de Governança Digital e Segurança da Informação da Presidência da República. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10433.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 12.069, de 21 de junho de 2024. Dispõe sobre a Estratégia Nacional de Governo Digital e a Rede Nacional de Governo Digital. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/decreto/d12069.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019. Institui o portal único "gov.br". Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9756.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.

- BRASIL. Decreto nº 9.903, de 8 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 8.777/2016, que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9903.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.
- 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14129.htm. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Normativa nº 3, de 7 de maio de 2007. Institucionaliza o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – e-MAG. Brasília, DF, 2007. Disponível em: www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/portaria3_eMAG.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Normativa nº 5, de 14 de julho de 2005. Institucionaliza os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico – e-PING. Brasília, DF, 2005. Disponível em: www.gov.br/governodigital/pt-br/legislacao/Portaria_ePING_14_07_2005.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. Brasília, DF: Controladoria-Geral da União, 2025. Disponível em: portaldatransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona. Acesso em: 17 mar. 2026.
- DUARTE, Jorge; BARROS, Antonio (org.). Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação. São Paulo: Atlas, 2006.
- GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GIUBERTI, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal. Anais [...]. [S. l.]: ANPEC, 2005. Disponível em: www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A048.pdf. Acesso em: 17 mar. 2026.
- JARDIM, José Maria. A face oculta do Leviatã: gestão da informação e transparência administrativa. Revista do Serviço Público, Brasília, DF, v. 46, n. 1, p. 137-152, 1995. Disponível em: revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/731. Acesso em: 17 mar. 2026.

- MACEDO, Dirceu Flávio; LEMOS, Daniela Lucas da Silva. Dados abertos governamentais: iniciativas e desafios. *AtoZ: novas práticas em informação e conhecimento*, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 14-26, 2021. DOI: <https://doi.org/10.5380/atoz.v10i2.77737>. Acessado 17 sept. 2025.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa*. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.
- MAZZEI, Marcelo Rodrigues et al. O direito fundamental de acesso à informação pública e a importância da transparência ativa. *Revista Direitos Humanos Fundamentais*, Osasco, v. 16, n. 2, 2016. DOI: <https://doi.org/10.36751/rdh.v16i2.960>. Acessado 17 sept. 2025
- NASCIMENTO SILVA, Patrícia. Dados governamentais abertos sobre a COVID-19 no Brasil. Em *Questão*, Porto Alegre, v. 29, p. 1-29, 2023. Disponível em: <seer.ufrgs.br/index.php/EmQuestao/article/view/124820>. Acesso em: 17 mar. 2026.
- NEVES, Otávio Moreira de Castro. Evolução das políticas de governo aberto no Brasil. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6., 2013, Brasília. Anais [...]. Brasília: Consad, 2013. Disponível em: <consad.org.br/wp-content/uploads/2013/05/092-EVOLU%C3%87%C3%83O-DAS-POL%C3%8DTICAS-DE-GOVERNO-ABERTO-NO-BRASIL.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2026.
- OLIVEIRA, Alanna Siqueira Simonetti; BARBOSA NETO, Pedro Alves. Transparência pública: ampliação dos conjuntos de dados do Portal de Dados Abertos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. *Múltiplos Olhares em Ciência da Informação*, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 1-22, 2024. Disponível em: <periodicos.ufmg.br/index.php/moci/article/view/51441>. Acesso em: 17 mar. 2026.
- OLIVEIRA, Wanessa Queiroz de Souza; FONSECA, Igor Ferraz da. Fatores de sucesso na abertura de dados: o caso do Banco Central do Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 72, n. 4, p. 724-752, 2021. Disponível em: <repositorio.enap.gov.br/handle/1/6798>. Acesso em: 17 mar. 2026.
- PRADO, Otávio et al. Governo eletrônico e transparência: olhar crítico sobre os portais do governo federal brasileiro. In: CHAHIN, Ali et al. (org.). *Estado, sociedade e interações digitais: expectativas democráticas*. [S. l.: s. n.], 2012. p. 13-39.
- RODRIGUES, Georgete Medleg. Indicadores de 'transparência ativa' em instituições públicas. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 423-438, 2013. Disponível em: <https://revista.ibict.br/liinc/article/view/3474/3013>. Acesso em: 15 abr. 2026.
- RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 237-253, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395173192>. Acesso em: 17 mar. 2026.

SILVA, Walber Alexandre de Oliveira e; BRUNI, Adriano Leal. 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.
DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170383>. Acesso em: 17 mar. 2026.

SOUZA, Tainá Regly de Moura. Visualização de dados governamentais abertos: aportes para análise de plataformas. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Escola de Comunicação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

Copyright: © 2026 GIL, Luana Carolina de Castro; DAL'EVEDOVE, Paula Regina. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons CC Attribution-ShareAlike (CC BY-SA), which permits use, distribution, and reproduction in any medium, under the identical terms, and provided the original author and source are credited.

Submetido: 23/01/2026

Aceito: 20/04/2026