



**VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

**TRANSPARÊNCIA ATIVA DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS  
BRASILEIROS SOB A ÓTICA DA QUALIDADE E  
DISPONIBILIDADE**

**RAYANE VIEIRA RODRIGUES, HELOISA COLI, GABRIELA BOECHAT, VANESSA MENEGUETI**

**GT 1 TRANSPARÊNCIA, GOVERNO ABERTO E GOVERNANÇA**

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

# Transparência ativa dos Ministérios Públicos brasileiros: sob a ótica da qualidade e disponibilidade

## Resumo

Transparência é fundamental para garantir *accountability* em instituições públicas ou que façam uso de recursos públicos. Ademais, para garantir transparência é necessário considerar aspectos que impliquem em qualidade e disponibilização de informações em dados abertos. Este trabalho teve como objetivo analisar uma amostra dos sites institucionais e portais da transparência dos Ministérios Públicos estaduais e Federal. Para tanto, foi construído um instrumento de análise que considerou disposições da Lei de Acesso à Informação (LAI), resoluções e recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), aspectos estruturais do Ministério Público e aspectos de qualidade na disponibilização de informações. Foi possível observar um alto cumprimento de dispositivos da LAI, relacionados principalmente a questões orçamentárias. No entanto, boa parte das especificações do próprio CNMP não são totalmente seguidas e quando são, não estão disponíveis em dados abertos. Ressalta-se a importância do CNMP incorporar em suas resoluções aspectos de qualidade e abertura dos dados.

**Palavras-chave:** accountability, transparência, transparência ativa, Ministério Público

## Introdução

A Lei de Acesso à Informação - LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) é o principal marco jurídico de transparência e regulamenta o acesso à informação, definido como direito fundamental pela Constituição. Estão subordinadas à LAI: órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, Judiciário e do Ministério Público. No entanto, boa parte da literatura tem focado suas análises em órgãos do Poder Executivo. Consideramos neste trabalho, portanto, uma análise sobre transparência que afeta qualquer instituição pública ou que faça uso de recursos públicos, de forma ativa ou quando provocada.

Tendo como foco a transparência ativa, que compreende a difusão periódica e sistematizada de informações, analisamos uma amostra dos sites institucionais e de transparência dos Ministérios Públicos das diferentes regiões do Brasil. É um trabalho de cunho exploratório que visa contribuir, não somente com a análise do cumprimento da LAI pela instituição, mas também com a elaboração de um instrumento de coleta das informações que leva em consideração, além das resoluções emitidas pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a própria estrutura do Ministério Público (MP) e o que de relevante, sobre a sua atuação, deve ser considerado na disponibilização de informações por meio eletrônico.

Para a análise foram selecionados casos-padrão, entre aqueles que apresentam capacidade institucional parecida e próxima da média, quando se trata do valor de membros por cada 100 mil habitantes, sendo um Ministério Público por região e o Ministério Público Federal. Foram

selecionados, portanto, o Ministério Público do Amazonas, Ministério Público de Goiás, Ministério Público do Rio de Janeiro, Ministério Público do Rio Grande do Sul e Ministério Público de Sergipe.

Foi possível constatar que quando se trata de aspectos mais consolidados de transparência, como orçamento, gestão de pessoas e determinadas disposições da LAI, os MPs analisados alcançam altos índices. No entanto, quando se trata de resoluções do CNMP e questões relacionadas à administração superior e atividade fim, não só o atendimento é baixo, como a qualidade<sup>1</sup> da disponibilização dos dados também é baixa. Por fim, ainda que o CNMP apresente esforços de uniformização da transparência ativa do MP brasileiro, alguns pontos não foram atendidos nos casos analisados, e o próprio instrumento de avaliação do Conselho, o Transparentômetro, não avalia todas as resoluções emitidas.

Ressaltamos a importância do CNMP considerar aspectos relacionados à abertura dos dados da atividade fim do MP, bem como melhor disponibilização de informações acerca de sua administração superior e distribuição de processos.

Além desta introdução, o artigo apresenta discussão sobre transparência e *accountability* e a importância de inserir nas análises sobre transparência, instituições e burocratas não eleitos de forma direta; na segunda parte, apresentamos as classificações dicotômicas de transparência e aspectos de qualidade que devem ser considerados na disponibilização de dados e informações no setor público; a metodologia adotada e como foi construído a proposta de índice considerada nesse artigo; na penúltima parte, sistematização de resultados preliminares; e, por fim, as considerações finais.

## **Transparência e *accountability***

O termo transparência tem sua origem no princípio da publicidade, conceito este utilizado pelos clássicos do pensamento liberal para nominar o que consideram uma característica normativa do Estado liberal-democrático. Para Kant (2008), normas, políticas e decisões que precisem do segredo para se tornarem efetivas não podem ser consideradas morais. Bentham (2011), por sua vez, compreende a publicidade como um mecanismo para se evitar o abuso do poder político por parte de autoridades. A publicidade, portanto, se estabelece como mecanismo de

---

<sup>1</sup> Consideramos como aspectos de qualidade o quanto os dados são acessíveis e utilizáveis, isto é, a estrutura que a informação disponibilizada garante e que permitam compreensão sobre a atividade que o órgão desempenha.

contenção de arbitrariedades que favorece o controle por parte dos cidadãos, configurando uma interface entre aqueles que tomam decisões e a população em geral.

O direito de acesso à informação é considerado um direito humano, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos desde 1948, de forma atrelada à liberdade de expressão. A partir de 1990, o acesso a informações passou a ser reconhecido por diversos países e organizações intergovernamentais como um direito fundamental e instrumento para o fortalecimento da democracia (MENDEL, 2009). Nesse mesmo período, Mendel (2009) aponta que a divulgação de informações passou a integrar tratados de organismos internacionais e recomendações de bancos de desenvolvimento e instituições financeiras internacionais. Sendo apontada sua capacidade para viabilizar melhores escolhas dos representantes políticos e decisões públicas, mantendo acesa a ideia de cidadania ativa, presente em Tocqueville (1977).

Na ciência política e administração pública, a noção de transparência está intimamente relacionada ao conceito de *accountability*, sendo um aspecto necessário, ainda que não suficiente, para a efetivação do último. A transparência dos atos do governo também é um conceito próprio aos governos democráticos e republicanos, onde o poder deve ser exercido “sem máscaras” (BOBBIO, 2017; SADEK, 2010). Sob o ponto de vista do aperfeiçoamento institucional, para aumentar os níveis de transparência é necessário que se tenha qualidade nas informações disponibilizadas (MICHENER; BERSCH, 2013), a existência de mecanismos que permitam o controle interno (SADEK, 2010) e possibilidade responsabilização, quando necessário (LOUREIRO; TEIXEIRA; PRADO, 2008). Ainda, qualifica a democracia e fortalece as interações entre Estado e sociedade (CUNHA FILHO, 2019). É uma estratégia eficiente para deter a corrupção (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019) e melhora a performance em políticas públicas (ROCHA, 2011).

Os mecanismos de transparência importam para o exercício da *accountability* horizontal, que se dá pelo controle que agências estatais exercem sobre outros agentes, e vertical, que é o controle exercido pelo povo sobre o Estado (O'DONNELL, 1998). Em relação ao primeiro ponto, faz-se necessário assinalar que mesmo as agências responsáveis pela *accountability* horizontal devem, elas próprias, serem objeto de controle e incumbidas da publicização dos seus atos e do uso que se faz do orçamento público. Mesmo que a literatura sobre transparência tenha como foco o Poder Executivo, esse é um caráter que deve estar presente em qualquer agência estatal e pelos mais diversos agentes públicos.

Isso se faz ainda mais importante num contexto de alta burocratização do Estado, condição necessária para a modernização da sociedade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), mas também um risco para a democracia, já que parte das decisões de políticas públicas passam a ser responsabilidade de burocratas não eleitos pelo povo (WEBER, 2015). A garantia para que burocratas não eleitos não coloquem em risco a democracia estaria no exercício da sua função com base em critérios técnicos e apartidários. No entanto, o que se observa a partir da segunda metade do século XX é a expansão da conexão entre a administração pública e o mundo político (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018), isto é, um processo de politização da burocracia. Partindo do reconhecimento que “a burocracia em seus vários estratos defende interesses para além das decisões meramente técnicas” (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 30) e de que a burocracia decide, de fato, sobre o rumo e desenho de políticas públicas, é possível defender a transparência como instrumento de *accountability* também em instituições formadas por membros não eleitos, como o caso das instituições do sistema de justiça.

A literatura sobre transparência esteve por muito tempo relacionada apenas à transparência orçamentária e, ainda, no controle que se realiza sobre políticos eleitos. No entanto, como demonstram Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), são diversas as perspectivas analíticas que podem ser adotadas ao tratar do tema. Todavia, propõe-se nesse trabalho, um conceito amplificado da transparência, de forma que inclua não apenas instituições representativas ou agentes eleitos de forma direta, mas também: Judiciário, Ministério Público, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e as sociedades de economia mista. Essas são muitas vezes ignoradas pelas análises em torno do tema no Brasil, mas que também estão subordinadas à LAI. Ou seja, trataremos a transparência como disponibilização de informações de instituições públicas ou qualquer instituição que faça uso de recursos públicos, para atores internos e externos (GRIGORESCU, 2003), de forma ativa e sempre que provocada.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 - instrumento do processo de redemocratização - inaugurou o compromisso com as políticas de transparência e acesso à informação ao prever, entre os direitos e garantias fundamentais do cidadão, *direito de receber dos órgãos públicos as informações de seus interesses particulares, coletivos ou gerais no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, exceto as informações que comprometem a segurança da sociedade e do Estado* (art. 5º, inciso XXXIII, da CF), além das disposições do art. 37, §3º, inciso II e art. 216, §2º, ambos da CF.

Desde então, marcos legais importantes foram publicados como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que se propõe a regular as contas públicas (SACRAMENTO; PINHO, 2007) e a Lei da Transparência que tem como objetivo impor a prestação de contas e transparência da gestão fiscal aos poderes executivos, legislativos, judiciários, Tribunais de Contas, órgãos da administração direta, bem como aos Ministérios Públicos, perseguindo os princípios de planejamento, controle, responsabilização e transparência (MOTTA, 2008).

Mais de 20 anos depois da Constituição Federal, houve o advento da Lei de Acesso à Informação, principal marco jurídico da transparência que regulamentou esse direito fundamental no país. Além de reconhecer o acesso como regra e o sigilo como exceção, estabelecer prazo para resposta dos pedidos de acesso à informação e prevê um rol mínimo de informações que devem ser disponibilizadas de forma proativa, a LAI se impôs a todos os órgãos governamentais, inclusive os do sistema de justiça como o Ministério Público.

Apesar da abrangência atingir igualmente os três poderes do Pacto Republicano, os órgãos do sistema de justiça apresentam resistência ao avanço da transparência. Ainda que a Emenda Constitucional nº 45 de 2004 tenha sido aprovada em um contexto de percepção da necessidade de criar mecanismos de controle interno e externo sobre as instituições do sistema de justiça, série de monitoramentos realizada pela Artigo 19, nos anos de 2013 e 2014 (ARTIGO 19, 2014; ARTIGO 19, 2015), demonstram como os órgãos do *parquet* analisados (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Conselho Nacional do Ministério Público) estavam entre aqueles com o pior desempenho quanto à implementação da LAI, seja no fornecimento de informações de forma ativa como passiva, em perspectiva comparada a outros órgãos. Moncau *et al.* (2015) também demonstra um baixo nível de atendimento às solicitações de informação por parte do Ministério Público brasileiro.

Pesquisa realizada por Cruz e Zuccolotto (2020) demonstra como os Tribunais de Justiça investigados apresentam déficits relevantes nas obrigações de transparência previstas por Resoluções do Conselho Nacional de Justiça e a falta de abertura dos dados. Destacam também a importância de “uma efetiva transformação de instituições historicamente burocráticas em instituições democráticas” (p. 19).

Apesar disso, ambos os Conselhos Nacionais do Judiciário e do Ministério Público vem expedindo resoluções e recomendações, cujo intuito é garantir um maior nível de transparência

nas unidades federais e estaduais. Tornando necessário não apenas verificar o cumprimento da LAI, mas também dessas disposições internas ao sistema de justiça, que visam coordenar e garantir alguma uniformização na abertura das informações, principalmente, nos *sites* institucionais e portais da transparência. Significa, portanto, analisar e verificar um tipo específico de transparência, qual seja, a transparência ativa. Na próxima seção apresentamos as classificações de transparência e a importância da qualidade nos dados e informações disponibilizados.

## **Classificações dicotômicas de transparência**

Conforme exposto anteriormente, a transparência está vinculada ao conceito de *accountability*. Para além dessa ligação, Stiglitz (2002) afirma que a transparência pública é um mecanismo fundamental para o pleno exercício da democracia, uma vez que permite o acesso e o uso livre dos dados públicos pelos cidadãos, o que fomenta e potencializa a participação e o controle social sobre as ações do Estado.

Quanto maior a possibilidade de acessar as informações, melhor será o monitoramento das funções governamentais pela sociedade, sendo possível, dessa forma, cobrar a responsabilização do Estado e encorajar o governo a melhorar a qualidade dos gastos e dos serviços públicos prestados (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA, 2019). Assim, a capacidade e disposição dos aparatos burocráticos em disseminar dados relevantes sobre as políticas, incluindo decisões, resultados e processos é essencial para o exercício do controle social (HOLLYER; ROSENDORFF; VREELAND, 2011).

Nesse sentido, a literatura apresenta algumas classificações dicotômicas a respeito do conceito de transparência, tais como: transparência geral ou específica, direta ou indireta, ativa ou passiva (OLIVEIRA, 2020). Hood (2007) define o conceito de transparência nesses primeiros quatro tipos distintos: transparência geral ou específica e direta ou indireta. A transparência geral diz respeito a uma sociedade em que ninguém pode ser anônimo, sendo a privacidade impraticável. No entanto, na transparência específica, há uma divisão entre vida pública e privada, sendo que a transparência se aplica apenas à primeira, ou seja, a governos, organizações e servidores públicos.

Esta análise se insere dentro do conceito de transparência específica, que pode também ser fragmentada em direta e indireta (HOOD, 2007). A transparência específica direta relaciona-se às ações ou resultados em que é possível a observação pelo público geral. Assim, os

burocratas e agentes políticos são observados pela sociedade no que diz respeito às atividades públicas - seja por meio de reuniões públicas, disponibilização de informações nos portais de transparência, documentos públicos e outros (OLIVEIRA, 2020; HOOD, 2007).

Por outro lado, a transparência específica indireta refere-se aos mecanismos de informação ou relatórios que demonstram as ações ou resultados apenas para agentes ou especialistas técnicos (OLIVEIRA, 2020; HOOD, 2007). Dessa forma, refere-se a métodos de governança, procedimentos e processos institucionais e regras de tomada de decisão. Esse conceito dispõe sobre a obrigação dos gestores públicos em fornecer informações técnicas a departamentos centrais ou organismos de auditoria, inspeção e classificação (HOOD, 2007).

Ainda nas classificações do conceito de transparência, há a dicotomia ativa e passiva. A transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Assim, resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015)

Por sua vez, a transparência passiva refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros, etc. (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015). Dessa forma, ambos conceitos de ativa e passiva referem-se ao acesso à informação, seja por oferta ou demanda.

Diante do exposto, os conceitos de transparência específica direta, transparência específica indireta e transparência ativa serão a orientação para a análise das informações disponibilizadas eletronicamente pelos Ministérios Públicos. O acesso às informações da máquina burocrática transformou-se com a ampla disseminação e uso das tecnologias da informação incorporadas na Administração Pública, dessa forma, o governo eletrônico tornou-se um dos principais meios de promoção da transparência pública (ABDALA; TORRES, 2016). Sendo assim, a disponibilização das informações públicas de forma ativa nos sítios eletrônicos institucionais e portais da transparência permite o acompanhamento do emprego dos recursos públicos, bem como a atuação dos representantes políticos e burocratas (CEOLIN; ALMEIDA; ALVES, 2016).



No entanto, Gama e Rodrigues (2016) afirmam que somente a produção e publicação das informações não é o suficiente para a efetivação da transparência. Assim, Vieira (2015) ressalta que a quantidade de informações disponíveis não representa necessariamente a qualidade da informação. Para tal, a informação publicada deve agregar valor e gerar conhecimento. À vista disso, para a promoção efetiva da transparência, as informações disponíveis devem ser acessíveis, utilizáveis e compreensíveis pelos cidadãos, comunicando o real sentido que expressam (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2010). Para este trabalho, consideramos o quanto as informações disponibilizadas nos sites institucionais e portais da transparência dos MPs são acessíveis e utilizáveis.

## **Transparência ativa e o Conselho Nacional do Ministério Público**

O CNMP detém resoluções e recomendações sobre como devem estar organizados os portais da transparência do MP brasileiro. Por meio da Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF) verifica o cumprimento da LAI nos portais da transparência de todos os Ministérios Públicos. Os resultados são divulgados periodicamente pelo programa Transparentômetro no site do Conselho Nacional.

As principais resoluções do CNMP que tratam sobre a transparência ativa no Ministério Público brasileiro são: a Resolução nº 86 de 21 de março de 2012 que institui o Portal da Transparência do MP e dá outras providências; a Resolução nº 110 de 09 de junho de 2014, dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação da lista de processos distribuídos a cada membro do MP e órgãos da instituição; há também a determinação de divulgação das decisões proferidas pelos órgãos colegiados no controle da atuação extrajudicial, dada pela Resolução nº 173 de 4 de julho de 2017; e, a Resolução nº 200 de 10 de julho de 2019 que determina a estrutura pela qual devem ser disponibilizadas informações acerca detalhamento dos rendimentos de membros e servidores.

No entanto, diferentemente da LAI, essas resoluções não consideram de uma forma mais ampla questões de qualidade e abertura dos dados. Além do mais, apesar do Transparentômetro ser um importante mecanismo de verificação e coordenação implementado pelo CNMP, não leva em consideração questões importantes consideradas na proposta de índice apresentada neste trabalho para cálculo da transparência ativa. Esses pontos dizem respeito, principalmente, à atividade-fim do MP: acervo de processos judiciais, abertura dos dados de processos extrajudiciais e judiciais, divulgação de justificativa de arquivamento de processos, eventuais

súmulas ou entendimentos consolidados pelos Conselhos Superiores, Colégios de Procuradores ou Câmaras de Coordenação e Revisão dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro, divulgação obrigatória das listas com os processos distribuídos a cada membro do Ministério Público ou órgão da instituição e informações relevantes sobre ouvidorias e corregedorias.

Importante considerar, inclusive, que com exceção das questões relacionadas à administração superior, todos os outros pontos citados constam em resoluções do próprio CNMP, mas que não são avaliados pela CCAF, que está muito mais focado em questões estruturais do que em informações acerca da própria atividade do MP.

O índice de transparência sobre a administração superior, órgãos colegiados, corregedorias e ouvidorias, evidencia a falta de informações acerca dos principais cargos da instituição e o pouco controle da sociedade sobre a atuação do órgão. Como veremos, a proposta de índice apresentada neste artigo considera, para além das disposições da LAI e resoluções do CNMP, aspectos próprios da estrutura institucional do MP e que são de extrema relevância para que se realize controle sobre a instituição.

## **Metodologia**

Para a análise dos portais eletrônicos do MP foram consideradas variáveis a partir de aspectos definidos pela LAI, resoluções do CNMP, aspectos institucionais de estrutura e atuação do MP e aspectos de qualidade na disponibilização de informações. Optou-se por não utilizar metodologias anteriores de análise da transparência ativa, pois os índices de avaliação de transparência não são pensados para a estrutura das instituições do sistema de justiça. Ademais, o MP detém um desenho muito próprio e funções muito específicas, sendo necessário, portanto, analisar os portais à luz do contexto da sua estrutura institucional. Também não foram utilizados dados já disponibilizados pelo portal do CNMP, do projeto Transparentômetro, uma vez que este não considera aspectos importantes, como já mencionado. Em contrapartida, o trabalho técnico<sup>2</sup> elaborado pela ONG Artigo 19 foi considerado como importante referência para elaboração do instrumento de coleta de dados.

Abaixo é possível observar quais itens foram considerados para a análise da transparência ativa nos portais do MP e a justificativa de inclusão para cada um deles.

---

<sup>2</sup> Caminhos da transparência: a Lei de acesso à informação e os tribunais de justiça. Disponível em: <https://artigo19.org/categoria/publicacoes/>

### Quadro 1 - Itens analisados e justificativa para inclusão

Ministério Público	Justificativa
Acervo de processos extrajudiciais	Resolução nº 173, de 4 de julho de 2017 do CNMP
Acervo de processos judiciais	Art. 16 da Recomendação nº 58, de 5 de julho de 2017 do CNMP
Eventuais súmulas ou entendimentos consolidados pelos Conselhos Superiores, Colégios de Procuradores ou Câmaras de Coordenação e Revisão dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro	Resolução nº 173, de 4 de julho de 2017 do CNMP
Divulgação obrigatória das listas com os processos distribuídos a cada membro do Ministério Público ou órgão da instituição, observar os critérios das resoluções	Resolução nº 110, de 09 de junho de 2014 do CNMP
Orçamento	Art. 8º, parágrafo 1º, incisos II, III e IV da LAI
Gestão de Pessoas	Resolução nº 200, de 10 de julho de 2019 do CNMP
Administração Superior	Com base no desenho institucional do MP
Programas e Projetos	Art. 8º, parágrafo 1º, inciso V da LAI
Disponibilizado o rol de informações desclassificadas nos últimos 12 meses	Art. 30, inciso III da LAI
Disponibilizado rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura	Art. 30, inciso III da LAI
Informações institucionais	Art. 8º, parágrafo 1º, inciso I da LAI

Elaboração Própria

As dimensões de qualidade consideradas foram<sup>3</sup>: a possibilidade de identificar os processos disponíveis sem realizar uma busca específica; opção de fazer a busca de procedimentos por unidade, membro, inquéritos policiais, por recomendações expedidas ou por termos de ajustamento de conduta; informações sobre procedimentos extrajudiciais, a disponibilidade de procedimentos e ações em dados abertos; a possibilidade de fazer *download* de uma base de dados que contenha as decisões e/ou procedimentos e ações judiciais; disponibilidade da execução orçamentária em dados abertos; dados estatísticos sobre a atuação disponíveis em

---

<sup>3</sup> Disponível em anexo.

dados aberto e se é possível fazer inferências dos dados disponíveis; fácil acesso de informações como endereços, telefone e horários de atendimento.

As dimensões de qualidade foram inseridas, pois, a própria LAI incorpora princípios de dados abertos em seu Art. 8º, § 3º, incisos II e III. Ainda que importantes, essa não é a única forma de medir qualidade, já que, como mencionado anteriormente, é preciso considerar a acessibilidade dos dados e se os mesmos são utilizáveis ou compreensíveis.

Para a seleção dos casos, um MP por região foi selecionado, a partir de foi selecionado um MP por região com base na quantidade de membros por cada 100 mil habitantes. Essa medida foi considerada como um *proxy* de capacidade institucional, com base em dados disponíveis pelo CNMP, entre aqueles que apresentavam um valor de membros por cada 100 mil habitantes mais próximos da média geral<sup>4</sup>. Adicionalmente, foi incluído o Ministério Público Federal (MPF).

Dessa forma, selecionamos casos típicos<sup>5</sup>, ou seja, exemplos próximos entre si, em termos de capacidade institucional, tornando possível uma análise preliminar mais representativa do nível de transparência dos MPs. Por conseguinte, foram selecionados, para além do MPF, o Ministério Público do Amazonas (MPAM), o Ministério Público de Goiás (MPGO), o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ), o Ministério Público do Rio Grande do Sul (MPRS) e o Ministério Público de Sergipe (MPSE).

Foram definidos valores 0 (zero), 5 (cinco) e 10 (dez) para os casos em que, respectivamente, os aspectos considerados foram cumpridos, foram cumpridos parcialmente e foram totalmente cumpridos (ver quadro 1). Na próxima seção apresentamos a sistematização e discussão dos resultados.

## **Sistematização de Resultados Preliminares**

Os resultados preliminares da análise da transparência ativa nos sites institucionais e nos portais da transparência dos MPEs e MPF apontam para a heterogeneidade da transparência na instituição, mesmo entre unidades que apresentam condições administrativas semelhantes e também grandes diferenças entre os itens analisados. Partindo da transparência na atividade-

---

<sup>4</sup> Informações disponibilizadas no site do CNMP. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2020>

<sup>5</sup> Com base na tipologia de estudos de caso elaborada por Gerring (2008).

fim, há grande discrepância entre as informações sobre a atuação judicial e a extrajudicial. Como é possível observar na tabela abaixo:

**Tabela 1 - Índice de transparência dos portais**

<b>Item</b>	<b>MPAM</b>	<b>MPGO</b>	<b>MPRJ</b>	<b>MPRS</b>	<b>MPSE</b>	<b>MPF</b>	<b>Média</b>
Acervo de processos extrajudiciais	6,1	5,6	5	6,7	5,6	5,6	5,7
Acervo de processos judiciais	0	0	0	2,5	0	7,5	1,7
Eventuais súmulas ou entendimentos consolidados pelos Conselhos Superiores, Colégios de Procuradores ou Câmaras de Coordenação e Revisão dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro	0	10	10	10	0	0	5
Divulgação obrigatória das listas com os processos distribuídos a cada membro do Ministério Público ou órgão da instituição	0	0	0	10	0	0	1,7
Orçamento	10	10	10	10	10	10	10
Gestão de Pessoas	10	10	10	10	5	10	9,2
Administração Superior	4	4	4	2	4	2	3,3
Programas e projetos	6,7	6,7	6,7	3,3	10	10	7,2
Disponibilizado o rol de informações desclassificadas nos últimos 12 meses	10	10	10	10	10	10	10
Disponibilizado rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura	10	10	10	10	10	10	10
Informações institucionais	10	10	7,5	10	5	10	8,8
<b>Qualidade</b>	3,3	3,8	2,9	3,3	4,6	6,3	4
<b>Média Geral</b>	6,1	6,9	6,7	7,7	5,4	6,8	6,6

Elaboração Própria

A respeito da atuação extrajudicial, a maior dificuldade de acesso encontra-se em processos arquivados com justificativa pelo arquivamento. Em relação à qualidade dos dados, a ausência de bases de dados abertos dificulta análises mais amplas sobre a atuação da instituição. Acerca da atuação judicial, os dados em geral não estão disponíveis no site da instituição e, quando estão, a informação está incompleta ou não disponibilizada em dados abertos. Alguns sites direcionam a busca pelos procedimentos judiciais para sites dos tribunais, no entanto, não consideramos essa solução como satisfatória, uma vez que a Resolução nº 58, de 5 de julho de 2017 do CNMP é bastante clara:

Art. 16. Ressalvadas as hipóteses de sigilo, todas as decisões judiciais concedidas e ações movidas pelo Ministério Público devem ser divulgadas, esclarecendo se são liminares, passíveis de recurso ou definitivas.

Ainda, o MPRJ e o MPF foram os únicos a apresentar acervo de processos judiciais, ainda que o primeiro não tenha cumprido nenhum critério de qualidade.

A completude e a qualidade da informação são essenciais para a compreensão do contexto e da extensão da atuação da instituição, essencial para o *accountability* horizontal e vertical, visto que instrumentos extrajudiciais e judiciais são de grande importância na atuação do MP, principalmente no controle que realiza da administração pública (RODRIGUES, 2020).

A publicação de súmulas e outros entendimentos consolidados, cuja obrigatoriedade está prevista na Resolução do CNMP nº 173, de 4 de julho de 2017, é cumprida apenas por três órgãos analisados (MPGO, MPRJ e MPRS), enquanto a divulgação dos processos distribuídos para cada membro do MP, prevista na Resolução do CNMP nº 110, de 09 de junho de 2014 é feita apenas por uma instituição (MPRS).

A divulgação do orçamento é destaque e obteve o índice máximo em todos os MPs analisados tanto nas dimensões obrigatórias quanto na dimensão da qualidade. Uma hipótese para esse alcance está no destaque do tema e na mobilização da opinião pública quando se trata da alocação de recursos. Este tópico relaciona-se justamente com a primeira fase da consolidação da relevância da transparência a partir da Lei Complementar 131/2009 que se concentra nas questões orçamentárias. Acerca da gestão de pessoas, também houve um alto atendimento dos itens considerados na análise.

O índice de transparência sobre a administração superior, órgãos colegiados, corregedorias e ouvidorias, evidencia a falta de disponibilização de informações acerca dos principais cargos da instituição e o pouco controle da sociedade sobre a atuação do órgão. Contrasta com o tema

de programas e projetos, sobre o qual há uma abertura controlada das informações disponíveis, ainda que com a fragilidade na qualidade dos dados.

No que tange à disponibilização das informações desclassificadas e das informações classificadas, previstas pelo art. 30, inciso III da Lei de Acesso à Informação, os dados são publicados de forma atualizada por todas as instituições, evidenciando um ótimo cumprimento deste dispositivo. A disponibilidade das informações institucionais, previstas no art. 8º, parágrafo 1º, inciso I da LAI também é realizada com qualidade pela maioria das instituições.

Nota-se que todos os itens acima de 7 e todos os que obtiveram o índice mais alto eram previstos, ou seja, os itens mais bem avaliados na transparência ativa são derivados dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, com exceção para o item de gestão de pessoas, que obteve 9,2. Essa qualificação se contrapõe aos temas regulados pelo CNMP, como a disponibilização dos processos judiciais realizados pela instituição e a divulgação dos processos distribuídos por membros, que chegam a obter, em ambos os casos, o índice de 1,7.

## **Considerações Finais**

O presente trabalho teve como objetivo avaliar os portais institucionais e de transparência dos Ministérios Públicos do Amazonas, Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe e Ministério Público Federal. A análise teve cunho exploratório, que deverá ser ampliada para todos os Ministérios Públicos estaduais e da União.

Ao comparar os nossos resultados com os divulgados pelo CNMP, o Transparômetro, é possível observar grandes disparidades. Os itens considerados pelo Conselho estão relacionados, principalmente, às questões orçamentárias, gestão de pessoas e na atividade-fim, não consideram abertura de dados ou acervo de processos judiciais.

Os piores resultados do índice apresentado se devem ao fato das instituições não adotarem, ou adotarem muito pouco, a abertura dos dados, de forma que sejam mais acessíveis e utilizáveis. Apesar de não ter sido consideradas a dimensão de compreensão dos dados por parte dos cidadãos, com exceção do item 11.3<sup>6</sup>, a qualidade da disponibilização dos dados deve ser considerada em qualquer análise de transparência ativa ou passiva, já que a mera disponibilização da informação não é suficiente para garantir transparência.

---

<sup>6</sup> Informações como endereços, telefone e horários de atendimento se encontram de fácil acesso?

Importante notar também que, apesar dos MPs analisados seguirem o *layout* definido pelo CNMP para os portais da transparência, outras resoluções que definem a disponibilização de acervo de processos extrajudiciais, acervo de processos judiciais, súmulas e entendimentos consolidadas pelos órgãos da administração superior e lista de distribuição dos processos não são totalmente seguidas e quando são, os dados não são abertos e não apresentam qualidade de disponibilização, conforme os critérios definidos no instrumento de coleta.

Contatamos que apesar do CNMP apresentar algum interesse de coordenação da transparência ativa nos sites do MP, é possível afirmar que dentro os casos analisados, isso não foi efetivo em todos os pontos. Ademais, apesar de emitir resoluções sobre o tema, não foram consideradas dimensões de qualidade e abertura dos dados, questão que merece mais atenção do CNMP e dos Ministérios Públicos analisados.

Por fim, destaca-se a falta de informações relacionadas à administração superior e à distribuição de processos. Essas são informações de alta relevância para realização do controle sobre o MP, mas que vêm sendo divulgadas de forma incompleta.



## Referências

ABDALA, P. R. Z.; TORRES, C. M. S. O. A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 8, n. 3, p. 147-158, 2016.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. “Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência democrática” In: Pires, Lotta e Oliveira (ORGS.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*, IPEA/ENAP, 2018.

ARTIGO 19. CAMINHOS DA TRANSPARÊNCIA [livro eletrônico]: a Lei de acesso à informação e os tribunais de justiça / [supervisora Paula Martins]. -- São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016.

\_\_\_\_\_. Relatório de monitoramento sobre implementação da LAI em 2014. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2015. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80- Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%ABblica-em-2014.pdf>>. Acesso em: 5 jul. 2021.

\_\_\_\_\_. Relatório de monitoramento sobre implementação da LAI em 2013. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2014. Disponível em: <<http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>>. Acesso em 21 jan. 2019. Acesso em: 5 jul. 2021.

BENTHAM, J. Da publicidade. Trad. Francisco Jamil Marques. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 6, Brasília, jul.-dez. 2011, p. 277-294.

BOBBIO, N. O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo / Norberto Bobbio; Tradução de Marco Aurélio Nogueira — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*.

\_\_\_\_\_. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

CEOLIN, A. C.; ALMEIDA, J. A. C. de; ALVES, Maria do Carmo Maracajá. Portal da Transparência e o acesso à informação: um estudo do portal da transparência e o controle social em três municípios do estado de Pernambuco. *Desenvolvimento Socioeconômico em Debate (ARDSD)*, v. 1, n. 2, p. 42-59, 2016.

CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público). *Recomendação nº 58, de 5 de julho de 2017. Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro*.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 110, de 09 de junho de 2014. Dispõe sobre a divulgação obrigatória das listas com os processos distribuídos a cada membro do Ministério Público ou órgão da instituição.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 173, de 4 de julho de 2017. Dispõe sobre a publicação das decisões proferidas pelos órgãos colegiados do Ministério Público atribuídos do controle da atuação extrajudicial finalística.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 200, de 10 de julho de 2019. Altera o Anexo I da Resolução CNMP nº 89, de 28 de agosto de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Manual do Portal da Transparência do Ministério Público/ Conselho Nacional do Ministério Público. 4. ed. Brasília: CNMP, 2016.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 12, n. 3, 2010.

CRUZ, G. J. L. da; ZUCCOLOTTO, Robson. Transparência ativa no Judiciário: um estudo dos portais eletrônicos dos Tribunais de Justiça. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 25, n. 82, 2020.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. Construção da transparência pública no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso à Informação no Executivo Federal (2003-2019). 2019.

GAMA, J. R.; RODRIGUES, G. M. Perspectivas e Desafios na Transparência das Contas Públicas: um estudo numa Instituição de Ensino Superior brasileira. *Encontros Bibli: revista eletrônica de biblioteconomia e ciência da informação*, v. 21, n. 45, p. 2-20, 2016.

GERRING, J. Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. In: *The Oxford handbook of political methodology*. 2008.

GRIGORESCU, A. International Organizations and Government Transparency: Linking the International and Domestic Realms. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 4, p. 643-667, dez. 2003.

HOLLYER, J. R.; ROSENDORFF, B. P.; VREELAND, J. R. Democracy and transparency. *The Journal of Politics*, v. 73, n. 4, p. 1191-1205, 2011.

HOOD, C. What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, v. 9, n. 2, p. 191-210, 2007.

KANT, I. *A Paz perpétua*. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 2008.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; PRADO, O. Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. *Organizações & Sociedade*, v. 15, n. 47, p. 107-119, 2008.

MENDEL, T. Liberdade de informação: um estudo de direito comparado. In: Toby Mendel. 2.ed., Brasília: UNESCO, 2009.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the quality of transparency. *Political Concepts*, v. 49, p. 1-27, 2011.

MONCAU, L. F. *et al.* Avaliação de transparência do Ministério Público. 2015.

MOTTA, F. Notas sobre Publicidade e Transparência na Lei de Responsabilidade Fiscal. REDE. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, p. 1-20. Salvador, 2008.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVEIRA, D. J. S. Governo Aberto: Análise de Políticas Públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

ROCHA, A. C. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 14, n. 2, 2011.

RODRIGUES, R. V. Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em Saúde: o caso do MPSP. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do ABC, programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. São Bernardo do Campo – SP, 2020.

SACRAMENTO-SILVA, A.R., PINHO-GOMES, J.A. Transparência na Administração Pública: O que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. In: *Revista de Contabilidade da Faculdade de Ciências Contábeis da UFBA* v. 1, n. 1, 2007.

SADEK, M.T., org. Reforma do judiciário [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, 164 p. ISBN: 978-85-7982-033-5. Disponível por SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.

STIGLITZ, J. Transparency in Government. In: ISLAM, R. (Ed.). *The Right to Tell: The Role of the Mass Media in Economic Development*. Washington: World Bank Institute, 2002.

TOCQUEVILLE, A. A democracia na América. Belo Horizonte: Itatiaia, 1977.

VIEIRA, P. R. Avaliação da qualidade da informação em sistemas de informações estratégicas voltados ao judiciário brasileiro. 2015. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina.

WEBER, M. Ciência e política: duas vocações. São Paulo: Martin Claret. 2015.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C. Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro. Brasília: Enap, 2019.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.

## ANEXOS

### ANEXO A. Instrumento de coleta dos dados.

Código	Tema
<b>1</b>	<b>Acervo de processos extrajudiciais</b>
1.1	É possível realizar busca de procedimentos por aqueles que não estão envolvidos no processo?
1.2	É possível olhar todos os processos disponíveis sem realizar busca específica (ex. por protocolo)?*
1.3	É possível fazer a busca por unidade, membro, inquéritos policiais, por recomendações expedidas ou por termos de ajustamento de conduta? *
1.4	Possibilidade de acessar os processos arquivados (com a justificativa para o arquivamento?)
1.5	Possibilidade de acessar o inteiro teor dos pareceres
1.6	Há outras informações disponíveis como tema, as partes, íntegra das decisões e procedimentos, membro e cargo do responsável do processo? *
1.7	São publicadas as decisões proferidas pelos órgãos colegiados do Ministério Público atribuídos ao controle da atuação extrajudicial finalística.
1.8	Os procedimentos e decisões estão disponíveis em formato aberto? *
1.9	Há a possibilidade de fazer download de uma base de dados que contenha as decisões e/ou procedimentos? *
<b>2</b>	<b>Acervo de processos judiciais</b>
2.1	As decisões judiciais movidas pelo MP estão divulgadas no site do MP?
2.2	Há outras informações disponíveis como tema, as partes, íntegra das decisões e procedimentos, membro e cargo do responsável do processo? *
2.3	As ações movidas pelo MP estão disponíveis em formato aberto? *
2.4	Há a possibilidade de fazer download de uma base de dados que contenha as ações? *
<b>3</b>	<b>Eventuais súmulas ou entendimentos consolidados pelos Conselhos Superiores, Colégios de Procuradores ou Câmaras de Coordenação e Revisão dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro também deverão ser publicadas</b>
<b>4</b>	<b>Divulgação obrigatória das listas com os processos distribuídos a cada membro do Ministério Público ou órgão da instituição, observar os critérios das resoluções</b>
<b>5</b>	<b>Orçamento</b>
5.1	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros
5.2	Registros das despesas
5.3	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados
5.4	Está disponível a execução orçamentária do MP em dados abertos?*
<b>6</b>	<b>Gestão de Pessoas</b>
6.1	Remuneração de membros e servidores
6.2	Tem disponível os integrantes dos Conselhos Superiores, Colégios de Procuradores, as Câmaras de Coordenação e Revisão?

<b>7</b>	<b>Administração Superior</b>
<b>7.1</b>	Informações sobre a Corregedoria
<b>7.1.1</b>	Possibilidade acompanhamento de processos concluídos da Corregedoria disponível ao público, incluindo teor das decisões
<b>7.1.2</b>	Relatórios de atividade
<b>7.1.3</b>	Relatórios de correções e inspeções
<b>7.2</b>	Informações sobre a Ouvidoria
<b>7.2.1</b>	Relatórios de atividade
<b>7.2.2</b>	Possibilidade acompanhamento de processos concluídos da Ouvidoria disponível ao público, incluindo teor das decisões
<b>8</b>	<b>Programas e projetos</b>
<b>8.1</b>	Divulgado o Planejamento estratégico
<b>8.2</b>	Disponibilizados os estudos e levantamentos estatísticos sobre sua atuação
<b>8.3</b>	Dados estatísticos sobre a atuação estão disponíveis em dados abertos? É possível fazer inferências dos dados disponíveis?*
<b>9</b>	<b>Disponibilizado o rol de informações desclassificadas nos últimos 12 meses</b>
<b>10</b>	<b>Disponibilizado rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura</b>
<b>11</b>	<b>Informações institucionais</b>
<b>11.1</b>	Registro das competências e estrutura organizacional
<b>11.2</b>	Endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público
<b>11.3</b>	Informações como endereços, telefone e horários de atendimento se encontram de fácil acesso?*
<b>11.4</b>	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade
<b>11.5</b>	Perguntas e respostas mais frequentes (relatório sic)

\* Dimensão de Qualidade

Elaboração Própria