

Transparência ativa do Ministério Público: sob a ótica da qualidade e disponibilidade da informação

Rayane Vieira Rodrigues

<https://orcid.org/0000-0003-4641-990X>

Gabriela Boechat

<https://orcid.org/0000-0003-1348-7260>

Heloisa Coli

<https://orcid.org/0000-0001-9812-5335>

Marco Antonio Carvalho Teixeira

<https://orcid.org/0000-0003-3298-8183>

Resumo

Objetivo: Este trabalho teve como objetivo analisar a transparência ativa dos Ministérios Públicos estaduais e Federal, utilizando, para fins de análise, uma amostra dos sites institucionais e portais da transparência.

Método: Foi realizada pesquisa qualitativa e 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.

Resultados: Foi possível observar um alto cumprimento de dispositivos da LAI, relacionados principalmente a questões orçamentárias. No entanto, boa parte das especificações do próprio CNMP, como resoluções emitidas por este órgão, não são totalmente respeitadas pelos Ministérios Públicos e, quando são, não estão disponíveis em dados abertos.

Contribuições: A principal contribuição consiste na construção do instrumento de análise que poderá ser utilizado para identificação do nível de transparência do Ministério Público brasileiro. Ademais, o trabalho realiza uma série de constatações acerca de mudanças que podem ser incorporadas pelo CNMP e pelos Ministérios Públicos para melhorar os níveis de transparência.

Palavras-chave: *Accountability* Administrativa. Controle. Lei de Acesso à Informação. Ministério Público.

Editado em Português e Inglês. Versão original em Português.

Rodada 1: Recebido em 12/1/2023. Pedido de revisão em 16/2/2023. Rodada 2: Resubmetido em 16/3/2023. Pedido de revisão em 11/4/2023. Rodada 3: Resubmetido em 12/4/2023. Aceito em 14/4/2023 por Robson Zuccolotto, Doutor (Editor assistente) e por Gerlando Augusto Sampaio Franco de Lima, Doutor (Editor). Publicado em 30/6/2023. Organização responsável pelo periódico: Abracicon.

1. Introdução

A *accountability* requer que agentes públicos prestem informações e justifiquem suas ações diante de um fórum que tenha o poder de interrogá-los, avaliá-los e, se necessário, impor sanções. Nesse contexto, a transparência é um elemento crucial para o exercício adequado da *accountability*, pois implica a obrigação dos agentes públicos de fornecer informações e registros sobre suas ações (Bovens, 2006; Schedler, 1999). O ponto de vista usualmente analisado pela literatura é a *accountability* vertical ou social, isto é, o controle exercido por membros da sociedade civil, como cidadãos comuns, grupos de interesse, organizações de caridade ou outras entidades interessadas, sobre as ações do Estado (Bovens, 2006; O'Donnell, 1998). Todavia, a transparência também é essencial para o exercício de *accountability* horizontal e administrativa – ou seja, quando o controle é exercido por instituições estatais sobre outros agentes ou por instituições e órgãos estatais independentes e externos à organização controlada (Bovens, 2006; O'Donnell, 1998) –, que é cada vez mais necessária em um contexto de alta burocratização do Estado. Dessa forma, este trabalho busca ampliar as análises sobre transparência a partir dessa perspectiva, com enfoque em organizações em que os membros não são eleitos de forma direta.

No Brasil, a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n.º 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 subordinados à LAI órgãos dos Poderes Executivo e Legislativo, incluindo as Cortes de Contas; do Judiciário; e do Ministério Público. No entanto, boa parte da literatura foca suas análises em órgãos do Poder Executivo. Partimos da compreensão que transparência é um elemento crucial para a realização de *accountability* social e administrativa sobre instituições democráticas como os Ministérios Públicos, objeto de análise deste estudo, e que também deve ser objeto de controle, como as organizações representativas. Em outras palavras, apesar de o Ministério Público não ser composto por representantes eleitos, também deve estar submetido ao controle social e administrativo. O primeiro será realizado pela sociedade; já o segundo é realizado, principalmente, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Nesses dois casos, transparência é essencial para que ambos possam ser efetivamente implementados.

Com foco na transparência ativa, que compreende a difusão periódica e sistematizada de informações, analisamos uma amostra dos sites institucionais e de transparência dos Ministérios Públicos de diferentes regiões do Brasil. Visamos 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 as resoluções emitidas pelo CNMP, a própria estrutura dos Ministérios Públicos e o que deve ser considerado relevante na disponibilização de informações sobre a sua atuação 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 o Ministério Público do Amazonas, o Ministério Público de Goiás, o Ministério Público do Rio de Janeiro, o Ministério Público do Rio Grande do Sul e o 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 Ministérios Públicos analisados alcançam altos índices. No entanto, quando se trata de resoluções do CNMP e questões relacionadas aos órgãos de controle interno e acervos de processos judiciais e extrajudiciais, não só o atendimento é baixo, como a qualidade¹ da disponibilização dos dados também é baixa. Ainda que o CNMP apresente esforços de uniformização da transparência ativa dos Ministérios Públicos, alguns pontos não foram atendidos nos casos analisados. Foi identificado que o próprio instrumento de avaliação do Conselho, o Transparentômetro, não avalia todas as resoluções emitidas. Ressaltamos a importância de o CNMP considerar aspectos relacionados à abertura de dados, bem como inserir em seus critérios a disponibilização de informações acerca dos órgãos de controle interno e da distribuição de processos.

Além desta introdução, o artigo apresenta discussão sobre transparência e *accountability* e a importância de ampliar as análises sobre a transparência de instituições com membros 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 construída a proposta de índice considerada nesse artigo; na penúltima parte, sistematização de resultados; e, por fim, as considerações finais.

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

A literatura atual distingue as noções de transparência e publicidade. Enquanto a primeira captura a noção de transparência como a acessibilidade da informação, a segunda indica que as informações estão sendo comunicadas e recebidas pela população (Lindstedt & Naurin, 2010). Em outras palavras, não basta divulgar a informação; uma instituição transparente permite que atores externos e internos possam formar sua própria opinião sobre o que foi observado a partir das informações sobre ações e processos disponibilizados (Lindstedt & Naurin, 2010). A transparência, portanto, permite que a organização se torne cristalina, do ponto de vista de quem recebe a informação.

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 à informação 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. Nesse sentido, trata-se de um fator com capacidade para viabilizar melhores escolhas dos representantes políticos e decisões públicas, mantendo acesa a ideia de cidadania ativa, presente em Tocqueville (1977).

¹ 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.

Na ciência política e administração pública, a noção de transparência está intimamente relacionada ao conceito de *accountability*, e constitui um aspecto necessário, ainda que não suficiente, para a efetivação do último (Bovens, 2006). De acordo com Bovens (2006), o conceito de *accountability* se refere à associação entre um ator e um fórum, no qual o agente tem a obrigação de prestar contas e justificar seu comportamento, enquanto o fórum pode interrogá-lo e avaliá-lo, resultando em consequências para o ator. Conforme Schedler (1999), a *accountability* possui dois aspectos cruciais: *answerability*, que exige que os agentes públicos prestem informações e justifiquem suas ações; e *enforcement*, que permite que os órgãos fiscalizadores imponham sanções aos detentores do poder que tenham violado seus deveres públicos. Com base nessas duas definições, fica evidente que a transparência é um componente crucial para a *accountability*, pois é imprescindível que os agentes prestem informações e apresentem registros sobre os resultados e processos de suas ações, a fim de que estas possam ser avaliadas (Bovens, 2006; Schedler, 1999).

A transparência dos atos do governo também é um conceito próprio aos governos democráticos e republicanos, em que 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), mecanismos que permitam o controle interno (Sadek, 2010) e possibilidade de responsabilização, quando necessário (Loureiro, Teixeira & Prado, 2008). Como resultado, qualifica-se a democracia e fortalecem-se as interações entre Estado e sociedade (Cunha, 2019). É uma estratégia eficiente para deter a corrupção (Zuccolotto & Teixeira, 2019) e melhorar a performance em políticas públicas (Rocha, 2011).

Conforme apontado por Bovens (2006), os mecanismos de transparência são fundamentais para o exercício de diferentes tipos de *accountability*. Dentre eles, três se destacam como particularmente relevantes para a análise em questão: a *accountability* horizontal, que é o controle exercido por instituições estatais sobre outros agentes; a *accountability* vertical ou social, que se refere ao controle exercido pelo povo, grupos de interesse, instituições de caridade ou outras partes interessadas sobre o Estado (Bovens, 2006; O'Donnell, 1998); e a *accountability* administrativa, que consiste em supervisão e controle administrativo e financeiro realizado por instituições ou órgãos independentes e externos (Bovens, 2006).

É importante ressaltar que mesmo as instituições responsáveis pela *accountability* horizontal devem ser objeto de controle e obrigadas a publicizar seus atos e o uso do orçamento público. Embora a literatura sobre transparência tenha como foco principal o Poder Executivo, essa responsabilidade deve ser assumida por todos os órgãos públicos e pelos seus diversos agentes. No que se refere ao segundo e ao terceiro pontos, destaca-se a importância de órgãos internos e externos de controle que fiscalizem o cumprimento da transparência de dados e possam até mesmo punir as instituições que se recusam a ser transparentes. Neste estudo, é enfatizada a importância do CNMP na promoção da *accountability* administrativa e da importância da instituição no controle sobre a transparência ativa dos Ministérios Públicos.

Essas questões se fazem ainda mais importantes em um 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, 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, neste trabalho, alteração do foco de análise, 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 sociedades de economia mista. Essas instituições muitas vezes se encontram subrepresentadas nas análises em torno do tema no Brasil, mas que também estão subordinadas à LAI. Em outras palavras, 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.

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 direitos e garantias fundamentais do cidadão, o *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 do art. 216, § 2º, ambos da CF. Desde então, marcos legais importantes foram publicados, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/2000), que se propõe a regular as contas públicas (Sacramento & Pinho, 2008), e a LAI, que tem como objetivo impor a prestação de contas e transparência da gestão fiscal aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, aos tribunais de Contas, aos 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 a sanção da LAI, 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 prever um rol mínimo de informações que devem ser disponibilizadas de forma proativa (Bairral, Silva & Alves, 2015), a LAI se impôs a todos os órgãos governamentais, inclusive os do sistema de Justiça, como o Ministério Público.

Apesar de a 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 n.º 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, uma série de monitoramentos realizada pelo artigo 19, nos anos de 2013 e 2014 (Artigo 19, 2014; Artigo 19, 2015), demonstram como os órgãos dos Ministérios Públicos analisados (Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e CNMP) estavam entre aqueles com o pior desempenho quanto à implementação da LAI, no fornecimento de informações de forma ativa como passiva, em comparação a outros órgãos. Moncau et al. (2015) também demonstram 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 falta de abertura dos dados. Destacam também a importância de “uma efetiva transformação de instituições historicamente burocráticas em instituições democráticas” (p. 19).

Apesar disso, os Conselhos Nacionais da Justiça e do Ministério Público vêm expedindo resoluções e recomendações, cujo intuito é garantir um maior nível de transparência nas unidades federais e estaduais. Assim, faz-se necessário verificar o cumprimento não apenas da LAI, mas também de 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 de dados e informações disponibilizados.

3. 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, o que possibilita exigir 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 a disposição dos aparatos burocráticos em disseminar dados relevantes sobre as políticas, incluindo decisões, resultados e processos, são essenciais 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, e na qual a privacidade é impraticável. No entanto, na transparência específica, há uma divisão entre vida pública e privada; 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 aos 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 ações ou resultados apenas para agentes ou especialistas técnicos (Oliveira, 2020; Hood, 2007). Dessa forma, o foco se encontra em 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 de 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 os conceitos de ativa e passiva referem-se ao acesso à informação, seja por oferta ou demanda. Abaixo, encontra-se um quadro-síntese das classificações de transparência mobilizadas até o momento.

Classificação	Descrição	Referência teórica
Transparência geral ou específica	<p>Geral: a privacidade é impraticável para todos os cidadãos;</p> <p>Específica: há divisão entre vida pública e privada, em que a transparência só se aplica a governos, organizações e servidores públicos;</p> <p>- Direta: ações ou resultados observáveis pelos cidadãos (reuniões abertas, informações disponibilizadas no portal da transparência, etc.);</p> <p>- Indireta: relatórios de atividades e mecanismos de informação técnicos para auditoria, inspeção e classificação.</p>	Hood (2007)
Transparência ativa ou passiva	<p>Ativa: difusão periódica e sistemática de informações, de maneira voluntária ou por meio de obrigações legais impostas;</p> <p>Passiva: concessão de informações aos cidadãos mediante requerimento.</p>	Zuccolotto, Teixeira & Riccio (2015)

Figura 1. Classificações dicotômicas de Transparência

Fonte: elaborado pelos autores.

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 o 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. Em complemento, 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). Portanto, para este trabalho, consideramos o quanto as informações disponibilizadas nos sites institucionais e portais da transparência dos Ministérios Públicos são acessíveis e utilizáveis.

4. Transparência ativa e o Conselho Nacional do Ministério Público

O CNMP expede resoluções e recomendações sobre como devem estar organizados os portais da transparência dos Ministérios Públicos. 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. Essa plataforma analisa aspectos de transparência relacionados a: i) execução orçamentária e financeira; ii) licitações, contratos e convênios; iii) gestão de pessoas; iv) planejamento estratégico; v) contracheque; vi) atividade-fim; vii) contato de órgãos e membros; e viii) relatórios de transparência passiva.

As principais resoluções do CNMP que tratam sobre a transparência ativa nos Ministérios Públicos brasileiros são: a Resolução n.º 86, de 21 de março de 2012, que institui o Portal da Transparência do Ministério Público e dá outras providências; a Resolução n.º 110, de 9 de junho de 2014, que dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação da lista de processos distribuídos a cada membro do Ministério Público e órgãos da instituição; a determinação de divulgação das decisões proferidas pelos órgãos colegiados no controle da atuação extrajudicial, dada pela Resolução n.º 173, de 4 de julho de 2017; e a Resolução n.º 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 forma mais ampla, questões de qualidade e abertura dos dados. Além disso, embora o Transparentômetro seja um importante mecanismo implementado pelo CNMP para verificação e coordenação referentes à transparência, não leva em consideração questões importantes apontadas na proposta de índice apresentada neste trabalho para cálculo da transparência ativa. Esses pontos dizem respeito, principalmente, aos seguintes itens: 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 a órgãos de controle interno, todos os outros pontos citados constam em resoluções do próprio CNMP, mas não são avaliados pela CCAF, que está muito mais focada em questões estruturais do que em informações acerca da própria atividade do Ministério Público. O índice de transparência sobre órgãos de controle interno, 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 dos Ministérios Públicos e que são de extrema relevância para que se realize controle sobre a instituição.

5. Métodos

Foram analisados os portais institucionais e os portais da transparência dos Ministérios Públicos, considerando as variáveis a partir de aspectos definidos pela LAI, resoluções do CNMP, aspectos institucionais de estrutura e atuação dos Ministérios Públicos e aspectos de qualidade na disponibilização de informações. Importante notar que os portais da transparência são como repositório de informações que não necessariamente se encontram disponíveis no portal institucional, por isso a diferenciação entre ambos. No entanto, optamos por não nos restringir apenas aos portais da transparência, já que os portais institucionais também podem conter informações acerca das variáveis analisadas.

Ademais, 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. O Ministério Público detém um desenho próprio e funções 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; apesar de ter alguns aspectos em comum, o instrumento utilizado acrescenta fatores relevantes, que merecem maior atenção. Em contrapartida, o trabalho técnico elaborado pela ONG Artigo 19 foi considerado como importante referência para elaboração do instrumento de coleta de dados.

A seguir, é possível observar quais itens foram considerados para a análise da transparência ativa nos portais do Ministério Público e a justificativa de inclusão para cada um deles.

Dimensões analisadas	Justificativa
Acervo de processos extrajudiciais	Resolução CNMP n.º 173, de 4 de julho de 2017
Acervo de processos judiciais	Art. 16 da Recomendação CNMP n.º 58, de 5 de julho de 2017
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 CNMP n.º 173, de 4 de julho de 2017
Divulgação obrigatória das listas com os processos distribuídos a cada membro do Ministério Público ou órgão da instituição, conforme os critérios das resoluções	Resolução CNMP n.º 110, de 9 de junho de 2014
Orçamento	Art. 8º, § 1º, incisos II, III e IV, da LAI
Gestão de Pessoas	Resolução CNMP n.º 200, de 10 de julho de 2019
Órgãos de Controle Interno	Com base no desenho institucional do Ministério Público, na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993) e na Emenda Constitucional (EC) n.º 45/2004
Programas e Projetos	Art. 8º, § 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, § 1º, inciso I, da LAI

Figura 2. Itens analisados e justificativa para inclusão

Fonte: elaboração própria.

Como aspecto de qualidade, considerou-se o quanto os dados são acessíveis e utilizáveis, isto é, se a informação disponibilizada garante estrutura e permite compreensão sobre a atividade que o órgão desempenha. A partir desta concepção, as dimensões de qualidade apontadas foram: i) a possibilidade de identificar os todos os processos disponíveis, sem a necessidade de realizar uma busca específica; ii) a disponibilidade para realizar a busca de procedimentos por unidade, membro, inquéritos policiais, por recomendações expedidas ou por termos de ajustamento de conduta; iii) as informações sobre procedimentos extrajudiciais, a disponibilidade de procedimentos e ações em dados abertos; iv) a possibilidade de fazer download de uma base de dados que contenha decisões e/ou procedimentos e ações judiciais; v) a disponibilidade da execução orçamentária em dados abertos; vi) a disponibilização em formato aberto dos dados estatísticos sobre a sua atuação e se é possível fazer inferências dos dados disponíveis; e vii) facilidade de acesso de informações como endereços, telefones e horários de atendimento.

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 ou apenas 0 (zero) e 10 (dez), a depender do item (ver anexo A). Ainda, o mesmo peso foi considerado para cada item e subitem. Na próxima seção, apresentamos a sistematização e discussão dos resultados.

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, uma vez que é preciso considerar a acessibilidade dos dados e se são utilizáveis ou compreensíveis.

Sobre a dimensão Órgãos de Controle Interno, foram analisadas informações sobre a Corregedoria-Geral do Ministério Público, cujas funções são previstas pela Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993), e as Ouvidorias, previstas pela Emenda Constitucional (EC) n.º 45/2004. As corregedorias exercem importantes funções de orientação e fiscalização das atividades funcionais e da conduta dos membros do Ministério Público. Já as Ouvidorias têm como competência receber reclamações e denúncia contra membros ou órgãos do Ministério Público. Isto é, são órgãos essenciais para o controle administrativo do Ministério Público, para a representação do CNMP nos estados e, por conseguinte, para o controle interno e administrativo; por isso, essencial que haja transparência de informações.

Para a análise dos casos, selecionou-se um Ministério Público por região, com base na quantidade de membros a cada 100 mil habitantes. Essa medida foi considerada como um *proxy* de capacidade estatal. Aqui entendemos capacidade estatal como estruturas organizacionais essenciais para que governos cumpram suas tarefas (Evans, Rueschmeyer & Skocpol, 1985) e o domínio de atributos técnicos e administrativos mobilizados para a ação estatal (Grin, Demarco & Abrucio, 2021). Dessa forma, a quantidade de membros serve como espelho de capacidade administrativa do Ministério Público – isto é, seus membros, além de deterem conhecimento técnico, são os responsáveis por exercer parte importante das atribuições dessas organizações. Ainda, a quantidade de membros por habitante é uma forma de medir a capacidade de atendimento à população e de lidar com as demandas sociais. Com base em dados disponíveis pelo CNMP, selecionamos os Ministérios Públicos que apresentavam um valor de membros por cada 100 mil habitantes mais próximos da média geral (CNMP, 2022). Adicionalmente, foi incluído o Ministério Público Federal (MPF).

Dessa forma, selecionamos casos típicos, com base na tipologia de estudos de caso elaborada por Gerring (2008), ou seja, exemplos próximos entre si, em termos de capacidade estatal, tornando possível uma análise preliminar mais representativa do nível de transparência dos MPs. Assim, 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).

6. Sistematização de Resultados

Os resultados da análise da transparência ativa nos sites institucionais e nos portais da transparência dos Ministérios Públicos estaduais e MPF apontam para a heterogeneidade desse aspecto na instituição, mesmo entre unidades que apresentam condições administrativas semelhantes e, também, grandes diferenças entre os itens analisados. Partindo da transparência no acervo de processos judiciais e extrajudiciais e divulgação obrigatória, foi possível observar uma grande discrepância. Como é possível observar na tabela a seguir:

Tabela 1

Índice de transparência dos portais²

Item	MPAM	MPGO	MPRJ	MPRS	MPSE	MPF	Média
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
Órgãos de Controle Interno	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
Qualidade	3,3	3,8	2,9	3,3	4,6	6,3	4
Média Geral	6,1	6,9	6,7	7,7	5,4	6,8	6,6

Fonte: 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 CNMP n.º 58, de 5 de julho de 2017, 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 qualquer critério de qualidade. A completude e a qualidade da informação são essenciais para a compreensão do contexto e da extensão da atuação da organização – que, por sua vez, é indispensável para o *accountability* horizontal e vertical, visto que instrumentos extrajudiciais e judiciais são de grande importância na atuação do Ministério Público, principalmente no controle que realiza da administração pública (Rodrigues & Oliveira, 2022).

A publicação de súmulas e outros entendimentos consolidados, cuja obrigatoriedade está prevista na Resolução do CNMP n.º 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 Ministério Público, prevista na Resolução do CNMP n.º 110, de 9 de junho de 2014, é feita apenas por uma instituição (MPRS).

² No Anexo B é possível visualizar os valores por subitem analisado.

A divulgação do orçamento é destaque e obteve o índice máximo em todos os Ministérios Públicos 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 n.º 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 órgãos de controle interno, órgãos colegiados, corregedorias e ouvidorias evidencia a falta de disponibilização de informações sobre os principais cargos da instituição e o pouco controle da sociedade quanto à atuação do órgão. Tal conjuntura 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 LAI, 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, § 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 LAI, 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.

É perceptível, portanto, a assimetria de transparência entre os itens relacionados às exigências previstas pela LAI e as normas do CNMP. Isso pode estar associado à ineficácia dos instrumentos de controle exercidos pelo próprio Conselho e à dificuldade no exercício da *accountability* administrativa. Foram identificadas deficiências no Transparentômetro, que não considera dimensões essenciais para medir a transparência dos Ministérios Públicos, passando uma sensação apenas aparente de um alto nível de qualidade da transparência ativa. A dificuldade de o CNMP exercer controle externo e instrumentos de *enforcement* sobre os Ministérios Públicos não é novidade na literatura, conforme já ressaltado por Kerche, Oliveira e Couto (2020), o desenho institucional do Conselho favorece mais a independência dos Ministérios Públicos do que a *accountability*.

7. Considerações Finais

O presente trabalho teve como objetivo avaliar os portais institucionais e de transparência do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos do Amazonas, de Goiás, do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e de Sergipe. Futuras pesquisas podem ampliar as análises para todas as unidades do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos estaduais.

Ao comparar os nossos resultados com os divulgados pelo CNMP por meio do Transparentômetro, é possível observar disparidades significativas. Os itens observados pela análise do Conselho estão relacionados, principalmente, a questões orçamentárias, gestão de pessoas, processos e procedimentos, no entanto, não consideram a abertura de dados ou a existência de acervo de processos judiciais.

Os piores resultados do índice apresentado se devem ao fato de as instituições não adotarem a abertura dos dados, ou adotarem-na pouco; com essa disponibilização, o material seria mais acessível e utilizável. Apesar de não ter sido considerada a dimensão de compreensão dos dados por parte dos cidadãos, com exceção do item 11.3³, a qualidade 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.

3 Informações como endereços, telefone e horários de atendimento se encontram de fácil acesso?

Importante notar também que, embora sigam o *layout* definido pelo CNMP para os portais da transparência, os Ministérios Públicos analisados não seguem totalmente outras resoluções que definem a disponibilização de acervo de processos extrajudiciais e judiciais, súmulas e entendimentos consolidados pelos órgãos de controle interno, e lista de distribuição dos processos. Quando tais normas são cumpridas, os dados não são abertos e não apresentam qualidade de disponibilização, conforme os critérios definidos no instrumento de coleta.

Constatamos que, apesar de o CNMP apresentar algum interesse de coordenação da transparência ativa nos sites dos Ministérios Públicos, é possível afirmar que, entre os casos analisados, isso não foi efetivo em todos os pontos. Ademais, embora haja resoluções sobre o tema, o órgão não considera dimensões de qualidade e abertura dos dados; tal questão merece mais atenção do CNMP e dos Ministérios Públicos analisados. Destaca-se a falta de informações relacionadas aos órgãos de controle interno e à distribuição de processos. Essas informações apresentam alta relevância para realização do controle sobre o Ministério Público, mas vêm sendo divulgadas de forma incompleta.

Como sugestão de estudos futuros, embora não tenha sido foco deste trabalho, a análise sobre uso de outros meios de comunicação também é importante para compreensão de como os Ministérios Públicos fazem uso, por exemplo, das redes sociais para disponibilização de informações ao público. Viegas et al. (2022) realizaram essa análise para o caso do Ministério Público Federal e identificaram que, apesar do uso intenso das redes sociais como forma de comunicação, a maior participação nos meios digitais não conferiu uma maior responsabilização pública ou mesmo transparência organizacional. Como vimos, o uso de meios digitais não garante maior qualidade da transparência ativa dos sites institucionais dos Ministérios Públicos analisados.

Por fim, ressaltamos a importância de avançar em pesquisas que examinem o nível de compreensibilidade das informações publicadas, não só para o caso dos Ministérios Públicos, como também visando à contribuição geral para a literatura sobre transparência. Além disso, futuras pesquisas podem aprofundar a análise qualitativa das informações que são disponibilizadas, expandir os casos analisados para todos os Ministérios Públicos e integrar o índice proposto com aquele já elaborado pelo CNMP e sua capacidade de realizar *accountability*. Também é relevante realizar pesquisas que busquem identificar os motivos dos diferentes níveis de transparência nos Ministérios Públicos estaduais.

Referências

- Abdala, P. R. Z., & Oliveira, C. M. S. (2016). A Transparência como Espetáculo: uma análise dos portais de transparência de estados brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 1(3), 147-158. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.4900>
- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2018). Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: R. Pires, G.Lotta e V. E. Oliveira (ORGsrg.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil*, Brasília, DF: IPEA/ENAP.
- Artigo 19 (2016). *Caminhos da Transparência* [livro eletrônico]: a Lei de acesso à informação e os tribunais de justiça / [supervisora Paula Martins]. - São Paulo: Artigo 19 Brasil.
- Artigo 19 (2015). Relatório de monitoramento sobre implementação da LAI em 2014. São Paulo: Artigo 19 Brasil. Recuperado de: <http://artigo19.org/wp-content/uploads/2015/05/Monitoramento-da-Lei-de-Acesso-%C3%80-Informa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-em-2014.pdf>
- Artigo 19 (2014). Relatório de monitoramento sobre implementação da LAI em 2013. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2014. Recuperado de: <http://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2014/05/Relat%C3%B3rio-Monitoramento-LAI-2013.pdf>

- Bairral, M. A. da C., Silva, A. H. C. e ., & Alves, F. J. dos S.. (2015). Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. *Revista De Administração Pública*, 49(Rev. Adm. Pública, 2015 49(3)), 643–675. <https://doi.org/10.1590/0034-7612125158>
- Bentham, J. (2011). Da publicidade. *Revista Brasileira De Ciência Política*, (6), 277–294. Recuperado de <https://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/1886>
- Bobbio, N. (2017). *O futuro da democracia; uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1. *European Law Journal*, 13(4), 447-468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Brasil. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*.
- Brasil. [Constituição (1988)]. *Lei complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.
- Brasil. [Constituição (1988)]. *Lei n.º 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 n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.
- Ceolin, A. C., Almeida, J. A. C., & Alves, M. D. C. M. (2016). 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*, 1(2), 42-59. <https://doi.org/10.18616/rdsd.v1i2.2396>
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) (2022). *Ministério Público: um retrato*. Recuperado de: <https://cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/mp-um-retrato-2020>
- 2017). *Recomendação n.º 58, de 5 de julho de 2017*. Estabelece a Política Nacional de Comunicação Social do Ministério Público brasileiro.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) (2014). *Resolução n.º 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.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) (2017). *Resolução n.º 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.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) (2019). *Resolução n.º 200, de 10 de julho de 2019*. Altera o Anexo I da Resolução CNMP n.º 89, de 28 de agosto de 2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências.
- CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) (2016). *Manual do Portal da Transparência do Ministério Público/ Conselho Nacional do Ministério Público*. 4. ed. Brasília, DF: CNMP.
- Cruz, C. F., Silva, L. M., & Santos, R. (2010). Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade Gestão e Governança*, 12(3). Recuperado de <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/86>
- Cruz, G. J. L., & Zuccolotto, R. (2020). Transparência ativa no Judiciário: um estudo dos portais eletrônicos dos Tribunais de Justiça. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(82). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n82.80149>

- Cunha, M. C., Filho (2019). A construção da transparência no Brasil: análise da elaboração e implementação da Lei de Acesso a Informação no Executivo Federal (2003-2019). (Tese de Doutorado) Universidade de Brasília, Distrito Federal, Brasil.
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (1985) "On the road toward a more adequate understanding of the state". In Evans, Peter B., Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gama, J. R., & Rodrigues, G. M. (2016). 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*, 21(45), 2-20. <https://doi.org/10.5007/1518-2924.2016v21n45p2>.
- Gerring, J. (2008). Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. In: J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady & D. Collier (eds) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.
- Grin, E. J., Demarco, D. J., & Abrucio, F. L. (2021). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* [recurso eletrônico] / organizadores Eduardo José Grin, Diogo Joel Demarco [e] Fernando Luiz Abrucio. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.: pdf
- Grigorescu, A. (2003). International organizations and government transparency: Linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly*, 47(4), 643-667. <http://www.jstor.org/stable/3693639>
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2011). Democracy and transparency. *The Journal of Politics*, 73(4), 1191-1205. Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2011). Democracy and transparency. *Journal of Politics*, 73(4), 1191-1205. <https://doi.org/10.1017/S0022381611000880>
- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance?. *Public Management Review*, 9(2), 191-210. <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>
- Kant, I. (2008). *A Paz perpétua*. Tradução de Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM.
- Kerche, F., Oliveira, V. E. de, & Couto, C. G. (2020). Os Conselhos Nacionais de Justiça e do Ministério Público no Brasil: instrumentos de accountability?. *Revista De Administração Pública*, 54(5), 1334–1360. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/82214>
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301-322. <http://www.jstor.org/stable/25703868>
- Loureiro, M. R., Teixeira, M. A. C., & Prado, O. (2008). Construção de instituições democráticas no Brasil contemporâneo: transparência das contas públicas. *Organizações & Sociedade*, 15(47), 107-119. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302008000400006>
- Mendel, T. (2009). *Liberdade de Informação: Um Estudo de Direito Comparado* (2ª ed.). Brasília: UNESCO.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242 DOI: 10.3233/IP-130299
- Moncau, L., Michener, G., Barros, M., & Velasco, R. B. (2015). *Avaliação de transparência do Ministério Público*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.
- Motta, F. (2008). Notas sobre publicidade e transparência na lei de responsabilidade fiscal. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, 7(30). <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v7i30.638>
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova: Revista de Cultura e Política* (44), 27-54. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>

- Oliveira, D. J. S. (2020). *Governo Aberto: Análise de Políticas Públicas sob os princípios de transparência, participação e colaboração*. (Tese de doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil.
- Rocha, A. C. (2011). Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. *Contabilidade Gestão e Governança*, 14(2). Recuperado de <https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/314>
- Rodrigues, R. V., & Oliveira, V. E. D. (2022). Ministério Público, judicialização e atuação extrajudicial em saúde. *Revista Direito GV*, 18(3). <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/88400>
- Sacramento, A. R. S., & Pinho, J. A. G. (2008). Transparência na Administração Pública: O que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um Estudo Exploratório em Seis Municípios da Região Metropolitana de Salvador. *Revista De Contabilidade Da UFBA*, 1(1), 48–61. <https://doi.org/10.9771/rcufba.v1i1.2579>
- Sadek, M.T., org. (2010). *Reforma do judiciário [online]*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 164 p. ISBN: 978-85-7982-033-5.
- Stiglitz, J. (2002). *Transparency in Government*. In: R. Islam (Ed.). *The Right to Tell: The Role of the Mass Media in Economic Development*. Washington: World Bank Institute.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.). *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. London: Lynne Rienner Pub
- Tocqueville, A. (1977). *A democracia na América*. Belo Horizonte: Itatiaia.
- Viegas, R. R., Abrucio, F. L., Loureiro, M. R. G., Teixeira, M. A. C., & Borali, N. (2022). A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. *Revista de Administração Pública*, 56(3), 324-348. <https://doi.org/10.1590/0034-761220210320>
- Vieira, P. R. (2015). *Avaliação da qualidade da informação em sistemas de informações estratégicas voltados ao judiciário brasileiro* (Dissertação de Mestrado.) Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil.
- Weber, M. (2015). *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Martin Claret.
- Zuccolotto, R., & Teixeira, M. A. C. (2019). *Transparência: aspectos conceituais e avanços no contexto brasileiro*. Brasília: Enap.
- Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>

Anexos

ANEXO A

Instrumento de coleta dos dados

Código	Tema	Valores
1	Acervo de processos extrajudiciais	
1.1	É possível realizar busca de procedimentos por aqueles que não estão envolvidos no processo?	0 - NÃO 1 - SIM
1.2	É possível olhar todos os processos disponíveis sem realizar busca específica (ex.: por protocolo)?*	0 - NÃO 1 - SIM
1.3	É possível fazer a busca por unidade, membro, inquéritos policiais, recomendações expedidas ou termos de ajustamento de conduta? *	0 - NÃO 0.5 - PARCIALMENTE 1 - SIM
1.4	É possível acessar os processos arquivados (com a justificativa para o arquivamento)?	0 - NÃO 1 - SIM
1.5	É possível acessar o inteiro teor dos pareceres?	0 - NÃO 0.5 - PARCIALMENTE 1 - SIM
1.6	Há outras informações disponíveis, como tema, partes, íntegra de decisões e procedimentos, membro e cargo do responsável do processo?*	0 - NÃO 0.5 - PARCIALMENTE 1 - SIM
1.7	São publicadas as decisões proferidas pelos órgãos colegiados do Ministério Público atribuídos ao controle da atuação extrajudicial finalística?	0 - NÃO 1 - SIM
1.8	Procedimentos e decisões estão disponíveis em formato aberto?*	0 - NÃO 1 - SIM
1.9	É possível fazer download de uma base de dados que contenha decisões e/ou procedimentos? *	0 - NÃO 1 - SIM
2	Acervo de processos judiciais	
2.1	As decisões judiciais movidas pelo Ministério Público estão divulgadas no site?	0 - NÃO 1 - SIM
2.2	Há outras informações disponíveis, como tema, partes, íntegra de decisões e procedimentos, membro e cargo do responsável do processo? *	0 - NÃO 1 - SIM
2.3	As ações movidas pelo Ministério Público estão disponíveis em formato aberto? *	0 - NÃO 1 - SIM
2.4	É possível fazer download de uma base de dados que contenha as ações? *	0 - NÃO 1 - SIM
3	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 são publicadas?	0 - NÃO 1 - SIM
4	Divulgação obrigatória das listas com os processos distribuídos a cada membro do Ministério Público ou órgão da instituição, conforme os critérios das resoluções.	0 - NÃO 1 - SIM
5	Orçamento	
5.1	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros	0 - NÃO 1 - SIM
5.2	Registros das despesas	0 - NÃO 1 - SIM
5.3	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados	0 - NÃO 1 - SIM
5.4	A execução orçamentária do Ministério Público está disponível em dados abertos?*	0 - NÃO 1 - SIM
6	Gestão de Pessoas	

Código	Tema	Valores
6.1	Remuneração de membros e servidores	0 - NÃO 1 - SIM
6.2	Está disponível a informação sobre os integrantes de Conselhos Superiores, Colégios de Procuradores, Câmaras de Coordenação e Revisão?	0 - NÃO 1 - SIM
7	Órgãos de Controle Interno	
7.1	Informações sobre a Corregedoria	
7.1.1	Possibilidade de acompanhamento de processos concluídos da Corregedoria disponível ao público, incluindo teor das decisões	0 - NÃO 1 - SIM
7.1.2	Relatórios de atividade	0 - NÃO 1 - SIM
7.1.3	Relatórios de correições e inspeções	0 - NÃO 1 - SIM
7.2	Informações sobre a Ouvidoria	
7.2.1	Relatórios de atividade	0 - NÃO 1 - SIM
7.2.2	Possibilidade de acompanhamento de processos concluídos da Ouvidoria disponível ao público, incluindo teor das decisões	0 - NÃO 1 - SIM
8	Programas e projetos	
8.1	Divulgado o planejamento estratégico	0 - NÃO 1 - SIM
8.2	Disponibilizados os estudos e levantamentos estatísticos sobre sua atuação	0 - NÃO 1 - SIM
8.3	Dados estatísticos sobre a atuação estão disponíveis em dados abertos? É possível fazer inferências dos dados disponíveis?*	0 - NÃO 1 - SIM
9	Disponibilizado o rol de informações desclassificadas nos últimos 12 meses	0 - NÃO 1 - SIM
10	Disponibilizado rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura	0 - NÃO 1 - SIM
11	Informações institucionais	
11.1	Registro das competências e estrutura organizacional	0 - NÃO 1 - SIM
11.2	Endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público	0 - NÃO 1 - SIM
11.3	Informações como endereços, telefones e horários de atendimento se encontram de fácil acesso?*	0 - NÃO 1 - SIM
11.4	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	0 - NÃO 1 - SIM

* Dimensão de Qualidade

Fonte: elaboração própria.

ANEXO B

Resultados por Ministério Público e subitem

Código	Dimensão	MPAM	MPGO	MPRJ	MPRS	MPSE	MPF
1	Acervo de processos extrajudiciais						
1.1	É possível realizar busca de procedimentos por aqueles que não estão envolvidos no processo?	1	1	1	1	1	1
1.2	É possível olhar todos os processos disponíveis sem realizar busca específica (ex.: por protocolo)?	1	1	1	0	1	1
1.3	É possível fazer a busca por unidade, membro, inquéritos policiais, recomendações expedidas ou termos de ajustamento de conduta?	0,5	1	1	1	1	1
1.4	É possível acessar os processos arquivados (com a justificativa para o arquivamento)?	1	0	0	1	0	0
1.5	É possível acessar o inteiro teor dos pareceres?	0,5	0,5	0	1	0,5	0,5
1.6	Há outras informações disponíveis, como tema, partes, íntegra de decisões e procedimentos, membro e cargo do responsável do processo?	0,5	0,5	0,5	1	0,5	0,5
1.7	São publicadas as decisões proferidas pelos órgãos colegiados do Ministério Público atribuídos ao controle da atuação extrajudicial finalística?	1	1	1	1	1	1
1.8	Procedimentos e decisões estão disponíveis em formato aberto?	0	0	0	0	0	0
1.9	É possível fazer download de uma base de dados que contenha decisões e/ou procedimentos?	0	0	0	0	0	0
2	Acervo de processos judiciais						
2.1	As decisões judiciais movidas pelo Ministério Público estão divulgadas no site?	0	0	0	1	0	1
2.2	Há outras informações disponíveis, como tema, partes, íntegra de decisões e procedimentos, membro e cargo do responsável do processo?	0	0	0	0	0	0
2.3	As ações movidas pelo Ministério Público estão disponíveis em formato aberto?	0	0	0	0	0	1
2.4	É possível fazer download de uma base de dados que contenha as ações?	0	0	0	0	0	1
3	Eventuais súmulas ou entendimentos consolidados por Conselhos Superiores, Colégios de Procuradores ou Câmaras de Coordenação e Revisão dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro também deverão ser publicadas	0	1	1	1	0	0
4	Divulgação obrigatória das listas com os processos distribuídos a cada membro do Ministério Público ou órgão da instituição, conforme os critérios das resoluções	0	0	0	1	0	0
5	Orçamento						
5.1	Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros	1	1	1	1	1	1
5.2	Registros das despesas	1	1	1	1	1	1
5.3	Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados	1	1	1	1	1	1
5.4	Está disponível a execução orçamentária do Ministério Público em dados abertos?	1	1	1	1	1	1
6	Gestão de Pessoas						

Código	Dimensão	MPAM	MPGO	MPRJ	MPRS	MPSE	MPF
6.1	Remuneração de membros e servidores	1	1	1	1	0	1
6.2	Tem disponível os integrantes dos Conselhos Superiores, Colégios de Procuradores, as Câmaras de Coordenação e Revisão?	1	1	1	1	1	1
7	Órgãos de Controle Interno						
7.1	Informações sobre a Corregedoria						
7.1.1	Possibilidade de acompanhamento de processos concluídos da Corregedoria disponível ao público, incluindo teor das decisões	0	0	0	0	0	0
7.1.2	Relatórios de atividade	1	1	1	0	0	0
7.1.3	Relatórios de correições e inspeções	0	0	0	0	1	0
7.2	Informações sobre a Ouvidoria						
7.2.1	Relatórios de atividade	1	1	1	1	1	1
7.2.2	Possibilidade de acompanhamento de processos concluídos da Ouvidoria disponível ao público, incluindo teor das decisões	0	0	0	0	0	0
8	Programas e Projetos						
8.1	Divulgado o Planejamento estratégico	1	1	1	1	1	1
8.2	Disponibilizados os estudos e levantamentos estatísticos sobre sua atuação	1	1	1	0	1	1
8.3	Informações estatísticas sobre a atuação estão disponíveis em dados abertos? É possível fazer inferências a partir desse conteúdo?	0	0	0	0	1	1
9	Disponibilizado o rol de informações desclassificadas nos últimos 12 meses	1	1	1	1	1	1
10	Disponibilizado rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura	1	1	1	1	1	1
11	Informações Institucionais						
11.1	Registro das competências e da estrutura organizacional	1	1	1	1	0	1
11.2	Endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público	1	1	1	1	1	1
11.3	Informações como endereços, telefones e horários de atendimentos se encontram de fácil acesso (na página inicial)?	1	1	0	1	1	1
11.4	Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade	1	1	1	1	0	1

Fonte: elaboração própria.