



ISSN on-line: 2238-4170

<http://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/gestaocontemporanea>
Gestão Contemporânea, v.13, n.1, p. 174-199, jun. 2023.

ARTIGO ORIGINAL

TRANSPARÊNCIA, *ACCOUNTABILITY* E CONTROLES SOCIAIS NO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO: UMA ANÁLISE VIS A VIS

ORIGINAL ARTICLE

TRANSPARENCY, ACCOUNTABILITY AND SOCIAL CONTROLS IN THE NATIONAL COUNCIL OF THE PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE: FACE TO FACE ANALYSIS

Renan Bambini Moreira¹

Faculdade Estácio de Sá de Vitória, FESV, Brasil

Robson Zuccolotto²

Universidade Federal do Espírito Santo, UFES, Brasil

Diones Gomes da Rocha³

Tribunal de Contas da União, TCU, Brasil

Resumo

Nas democracias representativas se torna indispensável a presença de instrumentos capazes de obrigar agentes públicos a justificarem o cumprimento dos seus deveres. Para que essa responsabilização ocorra, é fundamental a existência da transparência, assim, este trabalho se propôs a analisar como o CNMP se mantém permeável à sociedade. Os resultados suportam a hipótese de um insulamento burocrático decorrente do baixo desempenho em termos de transparência, tornando o órgão impermeável ao controle social, provocado pela formação burocrática do Conselho com forte vinculação política com os poderes executivo, legislativo e judiciário. Ficou demonstrado na avaliação da transparência ativa que o CNMP cumpre 96,49% dos requisitos sobre conteúdo executivo-orçamentário, em contrapartida, apenas 33,33% dos requisitos em termos de participação popular. Esse resultado revela um insulamento institucionalizado ausente de qualquer mecanismo de controle social. Ante os fatos suscitados, torna-se evidente que o CNMP não apresentou resultados significativamente positivos para a transparência, além disso, sob o subterfúgio da independência funcional e da discricionariedade, o CNMP insula-se ainda mais no contexto democrático, afastando qualquer tentativa de controle social.

Palavras-chave: Conselho Nacional do Ministério Público; Transparência; Controle Social; Democracia.

Abstract

In representative democracies, the presence of instruments capable of forcing public officials to justify the performance of their duties is indispensable. For this accountability to occur, the existence of transparency is fundamental, so this work proposed to analyze how the CNMP remains permeable to society. The results support the hypothesis of a bureaucratic insulation resulting from the low performance in terms of transparency, making the body impervious to social control, caused by the bureaucratic formation of the Council with strong political ties with the executive, legislative and judicial branches. It was demonstrated in the evaluation of active transparency that the CNMP

¹ Mestre em Ciências Contábeis. E-mail: renanbambinimoreira@gmail.com.

² Doutor em Contabilidade. E-mail: robsonzuccolotto@gmail.com.

³ Doutor em Administração Pública. E-mail: dionesgr222@hotmail.com.

meets 96.49% of the requirements on executive-budgetary content, on the other hand, only 33.33% of the requirements in terms of popular participation. This result reveals an institutionalized insulation absent from any mechanism of social control. In view of the facts raised, it is evident that the CNMP did not present significantly positive results for transparency, moreover, under the subterfuge of functional independence and discretion, the CNMP further insulates itself in the democratic context, removing any attempt at social control.

Keywords: National Council of the Public Prosecutor's Office; Transparency; Social Control; Democracy.

INTRODUÇÃO

Quando se fala de democracia representativa é necessário considerá-la como caracterizada por um conjunto de regras que define qual grupo está autorizado a tomar as decisões coletivas e quais os procedimentos utilizados no processo de tomada de decisão. Além das regras do jogo, outro pilar central na democracia representativa é a transparência ou "governo do poder público em público", ou seja, o caráter público é a regra e o segredo a exceção, e mesmo assim o segredo precisa ser justificável (BOBBIO, 1986).

Nesse sentido o direito à liberdade de informação, decorrência lógica e necessária para o efetivo exercício do controle e participação social, é atualmente reconhecido pela comunidade internacional como direito humano fundamental (HALACHMI; GREILING, 2013; PAES et al., 2014). Mas, tanto a transparência quanto o controle, nas democracias representativas, pressupõem a existência de desenhos institucionais capazes de conectar Estado e sociedade, tornando, conforme destaca Urbinati (2006), a representação democrática, permitindo que as decisões políticas estejam sujeitas à revisão a qualquer momento.

Nesta perspectiva, o controle sobre a administração pública precisa ocorrer de maneira ininterrupta, sendo uma exigência normativa essencial ao funcionamento da democracia representativa, pois se espera que as condutas dos agentes públicos e os resultados de suas políticas públicas sejam passíveis de verificação e sanção permanentes, ou seja, devem estar sujeitos a mecanismos de transparência e controle de suas ações (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ROCHA; TEIXERA, 2017).

No contexto brasileiro, desde a Constituição Federal (CF) de 1988, desenvolveram-se iniciativas que melhoraram a transparência. Entre essas iniciativas destacam-se, a Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal),

alterada pela Lei Complementar 131/2009 (Lei da Transparência) e a Lei de Acesso à Informação (LAI) (Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011). Apesar dos avanços nos estudos sobre transparência no Brasil, poucos estudos se dedicaram a compreender esse fenômeno em instituições burocráticas (FILGUEIRAS, 2011; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016).

Neste sentido, o Ministério Público do Brasil consolidou-se como instituição componente da estrutura democrática brasileira. Entretanto, a convivência histórica da burocracia brasileira entre políticos e sociedade revela um paradigma de insulamento, patronagem e tecnocracia (FAORO, 2001; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Discussões acerca da dinâmica de trabalho do Ministério Público estiveram presentes no cenário político nacional, que posteriormente, viriam a ser julgadas imprestáveis pelo Poder Judiciário, fato que reforçou a necessidade de se criar mecanismos mais eficientes de controle das iniciativas do MP, culminando na criação do Conselho Nacional do Ministério Público em 2004.

Assim, dizer que o CNMP deveria se submeter ao controle (inspeções da sociedade), como uma instituição democrática, requer que ele seja transparente e permeável a participação e controle da sociedade para que não se torne um poder sem controle e, portanto, sem limites. Assim, considerando as argumentações apresentadas, esta dissertação buscará responder ao seguinte problema: **tendo em vista suas atribuições de controle interno do Ministério Público brasileiro, como o CNMP se mantém permeável à sociedade e, ao mesmo tempo, se submete ao processo de *social accountability*⁴?**

Diante do problema proposto tem-se como objetivo geral: Analisar a permeabilidade do CNMP ao controle da sociedade, expresso por meio da atuação do Conselho deste órgão e do mecanismo de transparência ativa. De forma mais específica, busca-se: analisar a composição do Conselho do CNMP e identificar e analisar a permeabilidade do CNMP à sociedade em termos de transparência ativa.

⁴ Apesar de os autores brasileiros usarem o termo controle social, este trabalho utilizará a denominação *accountability* social, dado acreditarmos que esse termo se aproxima mais do original em inglês "Social Accountability".

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para Pitkin (2006) e Urbinati (2006), a democracia representativa é mais que eleitoral: as eleições podem produzir o governo responsável, mas não o governo representativo. De acordo com Urbinati (2006), o povo e representantes (Sociedade e Estado) coexistem em interação contínua, destacando que o representante é visto não apenas como delegado ou agente, mas sim como líder capaz de organizar, agregar e coordenar a vontade do povo (ultrapassando as particularidades e a fragmentação da sociedade).

A autora destaca que é necessário haver também diversos instrumentos de controle sobre os governantes. Esses controles e sua importância no contexto da democracia representativa são discutidos a seguir.

O CONTROLE COMO DIMENSÃO CRUCIAL EM UMA ORDEM DEMOCRÁTICA

A apuração de que as novas democracias estão contaminadas pelas práticas do clientelismo, da corrupção e da arbitrariedade não é incomum, principalmente devido à grande concentração de poder nos vários aparatos do Estado, dentre eles a burocracia especializada (O'DONNELL, 1991). A partir deste ponto surge o conceito de *accountability*, significando a necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou poder de prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada por seus atos (ROMZEK; DUBNICK, 1987; O'DONNELL, 1991; SCHEDLER, 1999).

Por *accountability* vertical, O'Donnell (1991) e (1998) denominou os mecanismos institucionais que possibilitariam aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos. De forma semelhante, Przeworski (2006) desenvolveu essa ligação como relação entre *agent x principal*, na qual o delegante (*principal*) confia ao delegado (*agent*) autoridade para a realização de determinada tarefa com a expectativa de obtenção do melhor resultado possível.

É importante destacar a relevância desse tema e do seu potencial poder explicativo; Hood e Heald (2006), Fox (2007) e Rocha e Teixeira (2017) consideram

que a transparência é fundamental para a consolidação democrática e equilíbrio de mercado.

O termo transparência já estava presente nas obras de Rousseau, Jeremy Bentham⁵ e outros revolucionários franceses como forma de conduzir o governo e a política (HOOD; HEALD, 2006). Bobbio (1986) compara analogamente o poder invisível ao funcionamento do “Panóptico” de Bentham, no seguinte sentido: no painel periférico que compõe o panóptico, todos são vistos, porém sem poder ver; na torre central, vê-se tudo, sem que o observador seja jamais visto.

Perante este cenário, Bobbio (1986) indaga uma pergunta da filosofia política: quem vigia o vigilante? Ou ainda, quem controla o controlador? Tentando responder essa pergunta, num contexto de democracia representativa, é necessário admitir o panóptico de Bentham, porém, invertido e adaptado. Isto é, todos os que estivessem no painel periférico (cidadãos) conseguiriam ver o vigilante/controlador (representante) e, por isso, poderiam cobrar dele suas responsabilidades. Entretanto, o próprio Bentham antecipa uma resposta, declarando: o edifício (panóptico) deverá ser submetido a contínuas inspeções não apenas por parte de inspetores, mas também por parte do público (BOBBIO, 1986; ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015).

Os defensores da transparência, Persson, Roland e Tabellini (1997), Daniels (2000) e Ruijter (2013) utilizam quatro argumentos de como e por que a transparência é essencial para a democracia:

- i) Torna os cidadãos informados;
- ii) Fortalece a legitimidade do governo;
- iii) Fortalece a *accountability*;
- iv) Previne a corrupção

Assim, fundamenta-se que, se não há transparência, não poderia haver controle e, se não há controle, não poderia existir responsabilização e dessa forma ocorreria a

⁵ Filósofo inglês, Jeremy Bentham, que segundo Hood e Heald (2006), teria sido o primeiro a usar o termo transparência relacionado a governo. De fato, em seu famoso ensaio, *On Publicity*, Bentham (1790), afirmou que "a transparência é uma pedra angular do governo, uma vez que impediria a conspiração"(p.9), o autor declarou também que quanto mais estritamente somos observados, melhor nos comportamos.

limitação do pleno exercício da democracia. A Figura 1, a seguir, ilustra esse processo:

Figura 1 – Transparência como ferramenta basilar da democracia.



Fonte: Elaboração do autor.

Para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), é preciso fornecer aos cidadãos a oportunidade de observar o comportamento ou os resultados dos governantes e burocratas.

Há uma atenção crescente à divulgação proativa, principalmente porque ela é parte integrante do direito de acesso à informação, assegurando que a informação esteja disponível em tempo hábil. A esse quadro da burocracia moderna permeia também a evolução da administração pública brasileira, que perpassa desde o patrimonialismo à administração pública burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1998; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NO ÂMBITO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público é uma instituição essencial para a promoção da justiça e defesa dos interesses da sociedade, e o controle externo no seu âmbito tem a finalidade de assegurar que essa atuação seja realizada de acordo com os princípios constitucionais e legais. Porém, para que o controle externo desempenhe um papel fundamental, garantindo a transparência, a eficiência e a responsabilização na atuação dessa instituição, fatores recorrentes são apontados como entraves para resguardar o processo efetivo da *accountability* societal.

Para Kerche, Oliveira e Couto (2019) e Schabbach e Garcia (2021), em alguns casos, pode haver resistência interna por parte dos membros do Ministério Público em relação ao controle externo. Isso pode dificultar o acesso a informações e documentos relevantes, bem como a cooperação necessária para a realização das investigações

e avaliações. Aliado a isso, Arantes e Moreira (2019) corroboram afirmando que o Ministério Público brasileiro vem realizando o que chama de “política para si”, da mesma forma como grupos de interesse da sociedade, comportando-se “como ativistas em defesa de seus próprios projetos de afirmação, voltando-se para a sociedade em busca de apoio e pressionando outros atores políticos para esse fim”. Nesse sentido, seriam atores de dentro do próprio Estado, articulando-se com setores da sociedade para defender seus interesses, como se fossem reivindicações gerais da sociedade (MAIA, 2009; DIAS, 2013).

Contudo, para Sauwen-Filho (1999) e Pastore (2014), possivelmente esteja se iniciando no Brasil, a exemplo do que já ocorre na Europa, uma consciência, não da diminuição do papel do Ministério Público, mas de que seu papel deve ser secundário às iniciativas nascidas na sociedade com a ampliação das ações de natureza civil de abrangência coletiva.

O início das atividades do CNMP ocorreu com a Emenda 45/2004 e foi concebido com poderes para exercer o controle administrativo e financeiro, além de fiscalizar os membros do Ministério Público em todo o país. Perante um cenário de desconfiança sobre a lisura de investigações e questionamentos se estas estavam permeadas pela busca de promoção pessoal dos agentes públicos envolvidos, acabou-se construindo uma imagem negativa para o MP (KERCHE; OLIVEIRA; COUTO, 2019).

Não sem razão, situações de abuso e de envolvimento com a imprensa com motivação política pressionaram o Conselho Nacional do Ministério Público a punir, por exemplo, com pena de suspensão o procurador Luiz Francisco de Souza por práticas incompatíveis com o cargo, fato também comentado pelo jornal "O Estado de São Paulo"⁶ em 2010, afirmando que a motivação de membros do MP (Procuradores e Promotores) é por vezes permeada de ilegalidade e merece estreito acompanhamento acerca de sua legitimidade e cumprimento do papel que lhe foi reservado pelo legislador constituinte.

⁶ Matéria publicada em O Estado de São Paulo “*MP abusa de poder em ações sem fundamento*” Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-fev-07/agu-ministerio-publico-abusa-poder-aco-es-fundamento>>.

A crítica ao modelo de composição do colegiado, apontada por Dias (2013) e Pastore (2014), deve-se ao fato de o Procurador-Geral da República, ter a prerrogativa da presidência do órgão (art. 130A, I, da CF), pois para tanto basta ter sido nomeado pelo chefe do Executivo Federal (art. 128, § 1o, da CF). Outro apontamento é, dos quatorze membros, cinco deverão ser do Ministério Público da União, ou seja, o Procurador-Geral da República e outros quatro pertinentes às suas respectivas ramificações. Ao mesmo tempo, os Ministérios Públicos Estaduais contarão com apenas três representantes (art. 130A, II e III, da CF).

METODOLOGIA

Para se identificar e analisar a permeabilidade do CNMP à sociedade, por meio da análise da transparência ativa e da composição desse conselho, foi realizada uma pesquisa exploratória-descritiva.

PROCEDIMENTOS PARA A COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para que a permeabilidade social aconteça é necessário que haja canais (mecanismos) de participação, fluxo de informação e um nível mínimo de ajustes que permitam aos cidadãos participar sem muitos problemas (RUIJER, 2013). Nesse sentido, o Conselho do CNMP é o espaço público razoável para tal cenário, no qual podem ser discutidas, publicamente, questões comuns, decisões coletivamente vinculantes e o controle das ações do Ministério Público (DIAS, 2013; SCHABBACH E GARCIA, 2021).

Para verificar como o CNMP se mantém permeável à sociedade e, ao mesmo tempo, se submete ao processo de *social accountability*, faz-se necessário analisar a permeabilidade do CNMP ao controle da sociedade, expresso por meio do mecanismo de transparência ativa. Buscou-se verificar o rol de informações exigidas pelas Resoluções CNMP n.º 86/2012, 89/2012 e 115/2014, que regulamentam a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério Público. Conforme é apresentado no Quadro 1, pode-se avaliar o que cada regulamentação demanda do CNMP.

Quadro 1 – Base Normativa aplicável ao CNMP

Regulamentação	Principais pontos
<p>Lei de Acesso à Informação LAI (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelece a transparência como regra, sigilo como exceção (art. 3º, I). - Possui rol mínimo de informações nos sites: informações institucionais, registros de despesas e repasses, licitações, contratos, dados gerais de acompanhamento de programas e projetos, perguntas frequentes e informações para participação pública (arts. 8º e 9º). - Estabelece procedimentos para pedidos de informação e criação de um serviço de informações ao cidadão, o SIC (art. 9º e Capítulo III, Seção I). - Determina quais são as informações que podem ser sigilosas e ter acesso restrito (art. 23) e por quanto tempo (art. 24). - Estabelece os procedimentos para recurso (Seção II) e cria a Comissão Mista de Reavaliação das Informações (art. 35).
<p>Resolução nº 89 do CNMP (28 de agosto de 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Regulamenta a LAI no Ministério Público da União e dos Estados, reafirmando suas diretrizes (art. 3º). - Determina a divulgação de informações sobre o funcionamento do MP, em linguagem simples e acessível (art. 2º) e que os portais tenham um atalho para o SIC e o Portal da Transparência (art. 9º). - Determina um rol mínimo de informações que devem ser divulgadas (art. 7º), exigindo a identificação do requerente para consulta de informações individuais e nominais de remuneração dos membros ou servidores (art. 10, §§ 2º e 3º). - Estabelece quais tipos de pedidos de informação não serão atendidos (art. 11) e quais informações têm acesso restrito, independentemente da classificação do sigilo (art. 25). - Define a publicidade das sessões de julgamento, estabelecendo que elas devem ser transmitidas ao vivo, bem como a gravação e a ata devem estar disponíveis no site oficial (Capítulo VII, art. 24).
<p>Resolução nº 86 do CNMP (21 de março de 2012)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Primeira resolução em relação à LAI feita pelo CNMP. - Dispõe sobre o "Portal da Transparência do Ministério Público". - Refere-se à publicidade das informações relacionadas à gestão orçamentária e financeira, aos quadros de pessoal e a outras estruturas remuneratórias, determinando também como essas informações devem ser divulgadas.
<p>Resolução nº 115 do CNMP (15 de setembro de 2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Refere-se ao dever do Poder Público de conferir publicidade à sua atuação, com a disponibilização das suas informações da forma mais abrangente possível. - Divulgação nominal dos salários dos servidores públicos em sítios eletrônicos dos órgãos a que estão ligados

Fonte: Adaptado Dalloul (2016).

Seguindo a estrutura metodológica desenvolvida por Sampaio et al. (2013) e Paes et al. (2014), o CNMP foi avaliado levando-se em conta seis critérios de divulgação divididos em subitens, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Critérios e Subitens da Transparência Ativa

Critérios	Subitens
INFORMAÇÕES INSTITUCIONAIS artigo 8º, parágrafo 1º, inciso I da LAI, e artigo 7º da Resolução no 89/2012 do CNMP	-Estrutura organizacional (“quem é quem”), competências, com nomes e cargos. -Endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público. -Informações sobre a atuação e origem dos conselheiros. -Divulgação de levantamentos estatísticos sobre a atuação dos conselheiros. -Divulgação de atos normativos expedidos. -Divulgação de dados gerais: nome e descrição de programas, ações, projetos e obras. Para o subitem ser cumprido, deve ser feita a divulgação de pelo menos dois desses quatro pontos.
PROGRAMAS E PROJETOS artigo 8º, parágrafo 1º, inciso V da LAI	-Disponibilização do planejamento estratégico vigente. -Seção no sítio eletrônico que divulgue relatórios de controle interno e externo. -Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.
LISTA DE DOCUMENTOS CLASSIFICADOS artigo 20, incisos I, II e III da LAI	-Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura. -Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.
PERGUNTAS E RESPOSTAS MAIS FREQUENTES artigo 8º, parágrafo 1º, inciso VI da LAI	-Divulgação de perguntas e respostas mais frequentes. -Divulgação de um calendário das consultas e audiências públicas.
PARTICIPAÇÃO POPULAR artigo 9º, inciso II da LAI	-Disponibilidade dos documentos-base para as audiências e consultas públicas. -Disponibilidade das atas e listas de presença das consultas e audiências públicas. -Divulgação de registros de repasses e transferências de recursos financeiros.
CONTEÚDO EXECUTIVO E ORÇAMENTÁRIO artigo 8º, parágrafo 1º, incisos II, III e IV da LAI	-Registro das despesas atualizadas. -Informações sobre licitações, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como os contratos firmados.

Fonte: Adaptado de Paes et al. (2014)

Conforme o Quadro 2, esses critérios foram divididos em 18 subitens. Além dos critérios já mencionados, foram concatenados em análise quantitativa outros subitens avaliativos também observados na Resolução CNMP 86/2012 e Resolução CNMP 89/2012 que constam no Manual do Portal da Transparência do Ministério Público, em um total de 99 subitens, que adicionados aos 18 já demonstrados, totalizam 117 observações, apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 – Critérios de análise da pesquisa

Critérios	Subitens
Informação institucional	44
Programas e projetos	9
Lista de documentos classificados	2
Perguntas e respostas mais frequentes	2
Participação popular	3
Conteúdo executivo e orçamentário	57
TOTAL	117

Fonte: Elaborado pelo autor

Um critério avaliado como não cumprido não significa necessariamente que a informação não existe, mas sim que ela não está disponível para acesso do público de forma ativa, como determina a lei. A análise da transparência ativa se baseou exclusivamente nas informações disponibilizadas no site do CNMP.

No âmbito da avaliação, apenas dois tipos de classificação foram possíveis para os todos os critérios e seus respectivos subitens: “cumpriu” ou “não cumpriu”. Considerou-se que o CNMP cumpriu um critério quando cumpriu a maioria dos seus subitens. Todos os *links* e as seções relativos aos critérios deveriam estar funcionando adequadamente. Os *links* que estavam inativos ou vazios foram revistos no prazo de uma semana, e, se permaneceram inacessíveis, foram desconsiderados, sendo o subcritério validado como “não cumpriu”. Os dados foram verificados entre os dias 01/03/2019 e 25/03/2019 para consolidar o desempenho do órgão em termos de transparência antes do efeito da pandemia da Covid-2019, para mitigar o impacto dessa variável frente aos dados.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Observou-se que dos catorze membros, oito (57% do Conselho) são integrantes do próprio Ministério Público. Adicionalmente, percebe-se que, com a exceção dos conselheiros indicados pela OAB, todos os demais já tinham uma relação direta anterior com a burocracia pública. Esse fator fez reduzir para 14% o espaço democrático no conselho cedido para a participação social. Além disso, ao se constatar que a maioria dos integrantes do Conselho é oriunda do próprio Ministério

Público, surge um questionamento: o controle externo de uma instituição é possível quando a maioria dos controladores são agentes internos? Como afirma Kerche (2007), “se a ideia era uma fiscalização externa mais efetiva e cotidiana, a composição do órgão com a maioria de membros do próprio Ministério Público pode não ser suficiente para romper elementos corporativos.” (p.270).

Outro aspecto a destacar é que todos os conselheiros são operadores do direito, e apenas três conselheiros foram indicados por agentes públicos eleitos diretamente (Presidente da República, Câmara dos Deputados e Senado Federal). Entretanto, eles já exerciam funções públicas anteriormente. Recordar-se que, mesmo que a escolha seja uma prerrogativa dos agentes públicos eleitos, isso não os isenta da *accountability*, que só pode ser concretizada com a existência de registros e da possibilidade de controle social. Caso contrário, se limitado apenas ao exclusivo arbítrio dos chefes de poder, corre-se o risco de que a escolha atenda a critérios limitados à conveniência política do detentor do poder. Ao se permitir que procedimentos como esse fiquem fora da *accountability*, há a perda de credibilidade por parte do governo, abrindo-se espaço a crises institucionais e fragilizando a democracia.

No caso do CNMP, percebe-se que há uma limitação para a ocorrência de formas eficientes de *accountability*, uma vez que uma organização de composição burocrata (Ministério Público), livre de *accountability* eleitoral, pode até produzir uma organização independente, mas não necessariamente *accountable*. Além disso, a ausência de uma participação social mais efetiva, associada ao baixo desempenho em transparência, atenua a realização de *accountability* social (vertical), o que tem culminado em um baixo nível de punição, de exposição pública ou de denúncias às ouvidorias.

Assim, a composição do Conselho gera suspeitas: a maioria dos membros é pertencente ao órgão, e todos são operadores do direito. Outro ponto a destacar é que para o cargo de Corregedor-Geral apenas são elegíveis membros do Ministério Público. Adicionalmente, a extensão da atuação do Conselho não contribui para a transparência, *accountability* e o controle social, pois suas competências não atingem o mérito das decisões dos promotores e procuradores (PASTORE, 2014; DALLOUL,

2016). Ademais, sob o subterfúgio da independência funcional e da discricionariedade, o CNMP tende a insular-se no contexto democrático, afastando a efetividade da *accountability* e da participação popular.

TRANSPARÊNCIA ATIVA

Os resultados obtidos podem ser visualizados no Quadro 4 e serão analisados, isoladamente, na sequência.

Quadro 4 – Porcentagem dos itens atendidos

CRITÉRIOS	CUMPRIMENTO (%)
Informações Institucionais	95.45%
Programas e Projetos	89%
Lista de Documentos Classificados	50%
Perguntas e Respostas Mais Frequentes	50%
Participação Popular	33.33%
Conteúdo Executivo-Orçamentário	96.49%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Os critérios que apresentaram melhor desempenho foram a divulgação de informações institucionais, o conteúdo executivo-orçamentário e os programas e projetos, ainda que representem a maior quantidade de subitens avaliados e, portanto, maior probabilidade de descumprimento. Contudo, esse resultado deve-se a latência de regras já estabelecidas nas resoluções do CNMP que versam sobre os critérios supracitados. Quanto aos demais critérios que mesmo em número pequeno de subitens, obtiveram desempenho ruim em razão da ausência de normatização interna do órgão, mas cabe destacar que na LAI encontra-se a determinação legal para o seu cumprimento e que deveria ser recepcionada pelas resoluções do CNMP.

Esse critério foi dividido em 44 (quarenta e quatro) subitens.

Quadro 5 – Critério (Informação Institucional) avaliado

INFORMAÇÃO INSTITUCIONAL	Conselho Nacional do Ministério Público
1. Identidade Visual	
1.1. Apresenta na página principal da internet de cada Ministério Público, conforme consta modelo no Manual.	Cumpriu
2. Padrões de Navegação	

2.1. Apresentação dos 9 grupos de informações no primeiro nível de navegação.	Cumpriu
2.2. Apresentação de informações conforme o segundo nível de navegação.	Cumpriu
2.3. Acesso às informações de anos anteriores.	Cumpriu
3. Gestão de Pessoas	
3.1. Quadro de membros ativos	Cumpriu
3.2. Quadro de membros inativos	Cumpriu
3.3. Quadro de servidores ativos	Cumpriu
3.4. Quadro de servidores inativos	Cumpriu
3.5. Quadro de pensionistas	Cumpriu
3.6. Quadro de servidores cedidos para o Conselho Nacional	Cumpriu
3.7. Quadro de servidores cedidos pelo Conselho Nacional	Cumpriu
3.8. Servidores e membros com gratificação	Cumpriu
3.9. Estagiários	Cumpriu
4. Cargos vagos e ocupados por membros e servidores	
4.1. Nome dos cargos efetivos.	Cumpriu
4.2. Quantidade de cargos existentes.	Cumpriu
4.3. Quantidade de cargos ocupados.	Cumpriu
4.4. Quantidade de cargos vagos.	Cumpriu
4.5. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu

Os critérios (1. Identidade Visual, 2. Padrões de Navegação, 3. Gestão de Pessoas, 4. Cargos vagos e ocupados) foram cumpridos integralmente pelo CNMP.

5. Cargos em comissão e funções de confiança ocupados e vagos	
5.1. Descrever a estrutura de cargos comissionados, funções de confiança ou equivalentes.	Não cumpriu
5.2. Número de cargos existentes.	Cumpriu
5.3. Número de cargos ocupados com vínculo por membros.	Cumpriu
5.4. Número de cargos ocupados com vínculo por servidores.	Cumpriu
5.5. Número de cargos ocupados – sem vínculo.	Cumpriu
5.6. Número de cargos vagos.	Cumpriu
5.7. Número total de cargos existentes.	Cumpriu
5.8. Número total de cargos ocupados.	Cumpriu
5.9. Número total de cargos vagos.	Cumpriu
5.10. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
6. Atos de provimento	
6.1. Nome completo do membro ou servidor.	Cumpriu
6.2. Nome do cargo efetivo.	Cumpriu
6.3. Número do ato/portaria de provimento.	Cumpriu
6.4. Data da publicação na imprensa oficial do ato de nomeação.	Cumpriu
6.5. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu

Ainda que o subitem 2.1 - "Informações sobre a atuação e origem dos conselheiros" seja localizável, não foi considerado em razão da dificuldade do seu acesso, visto que foram necessários 6 cliques a partir da página inicial do site para checar a informação.

Resolução nº 89 (itens não contemplados na resolução nº 86)	
1. Contato	
1.1 - Registro das competências (atuação das áreas meio e fim)	Cumpriu
1.2 - Estrutura organizacional.	Cumpriu
1.3 - Registro dos endereços, telefones, horários de atendimento das unidades das áreas meio e fim, constando o nome da unidade e a característica do imóvel.	Cumpriu
1.4 - Registro do e-mail institucional dos membros, constando seu nome, cargo e lotação.	Cumpriu
2. Atividade-fim	
2.1 - Informações sobre a atuação e origem dos conselheiros.	Não cumpriu
2.2 - Estudos e levantamentos estatísticos sobre atuação dos conselheiros.	Cumpriu
2.3 - Relação dos membros que participam de Conselho e assemelhados, externamente à instituição.	Cumpriu
2.4 - Recomendações expedidas.	Cumpriu
2.5 - Audiências Públicas realizadas (conforme Resolução nº 82/2012 - CNMP)	Cumpriu
2.6 - Dados e estatísticas da movimentação processual.	Cumpriu
2.7 - Respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.	Cumpriu

Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação ao subitem 5.1, foi constatada a ausência da descrição das atividades exercidas por cada cargo. No entanto, foi possível constatar a relação de cargos vagos e ocupados por membros e servidores; cargos em comissão e funções de confiança ocupados e vagos e atos de provimento. Apesar de este critério ter apresentado um bom nível de desempenho no geral, se comparado aos demais, o grau de dificuldade de fornecimento dessas informações não é alto, por se tratar propriamente de informações básicas relacionadas ao funcionamento interno do Conselho.

Quadro 6 – Critério (Programas e projetos) avaliado

PROGRAMAS E PROJETOS	CNMP
1. Planejamento Estratégico	
1.1 - Finalidades e objetivos institucionais e estratégicos.	Cumpriu
1.2 - Metas.	Cumpriu
1.3 - Indicadores.	Cumpriu
1.4 - Resultados alcançados até o momento.	Cumpriu
1.5 - Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras desenvolvidos	Cumpriu
1.6 - Documento em que está formalizado o objetivo.	Cumpriu
1.7 - Disponibilização do planejamento estratégico vigente.	Cumpriu
2. Relatórios de Controle Interno e Externo	
2.1 - Seção no sítio eletrônico que divulgue relatórios	Não cumpriu
3. Publicação Anual (Art. 25 da Resolução nº 89)	
3.1 - Rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 meses.	Cumpriu

Fonte: Elaborado pelo autor

Nesse critério, o subitem 2.1 apresentou discrepância correspondente à divulgação de relatórios de controle interno e externo. No portal não foram encontradas informações sobre a existência desses documentos ou dessas atividades de forma direta. Contudo, entende-se que a produção e a divulgação de relatórios de controle interno e externo deveriam estar divulgadas de forma mais clara e objetiva no sítio eletrônico.

O Conselho forneceu, em seu portal, um campo disponível para o acesso às referidas listas em relação ao ano de 2018, afirmando que não possui nenhum documento classificado ou desclassificado nesse período.

Quadro 7 – Critério (Lista de documentos e Perguntas mais frequentes) avaliado

LISTA DE DOCUMENTOS CLASSIFICADOS	CNMP
1. Publicação Anual (Art. 25 da Resolução nº 89)	
1.1 - Rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.	Não cumpriu
1.2 - Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.	Cumpriu
PERGUNTAS E RESPOSTAS MAIS FREQUENTES	CNMP
1. Art. 8º LAI	
1.1 - Divulgação de perguntas e respostas mais frequentes	Cumpriu
1.2 - Divulgação de um calendário das consultas e audiências públicas.	Não cumpriu

Fonte: Elaboração do autor.

O CNMP divulga o relatório estatístico dos pedidos de informação realizados por ano e fornece, também, o tempo médio de respostas, classificação por assunto e separados por região e estados. É importante destacar, nesse sentido, o tempo médio de 2,62 dias para resposta e que 5,75% dos pedidos de informação no ano de 2018 dizem respeito à aplicação da LAI no âmbito do CNMP, conforme demonstrado no Quadro 8:

Quadro 8 – Pedidos de informação e suas classificações

Pedidos de informação	Quantidade
Recebidos	365
Atendidos	365
Indeferidos	0
Tempo médio de respostas	2,62 dias
Classificação por assunto	Quantidade
Administração e funcionamento do Ministério Público	58
Administração e funcionamento do CNMP	114
Atuação de membros e servidores	35
Lei de acesso à informação – LAI	21
Outros	137
Total	365

Fonte: Elaboração do autor, com base em CNMP (2018)

O critério *Perguntas e respostas mais frequentes* se refere não somente à lista de informações mais solicitadas com suas respectivas respostas, mas também ao art. 8º da LAI quanto à divulgação de um calendário das consultas e audiências públicas. De acordo com o levantamento realizado, sua divulgação é negligenciada neste segundo ponto pelo CNMP, dado que, no *site*, não se demonstra fácil acesso para verificação deste critério, muito menos é encontrada a apresentação do referido calendário, constando apenas um índice das audiências públicas já realizadas. O CNMP apresenta este índice das audiências públicas realizadas com *links* disponíveis para acessar edital de convocação e ata de audiência, entretanto essas informações estão em uma seção específica que não tem correlação ao tema, denominada “Atividade-Fim”.

O critério de participação popular tem se configurado historicamente, seja por monitoramento anual realizado pela ARTIGO 19 ou outras pesquisas científicas, como um dos menos atendidos (HALACHMI; GREILING, 2013; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016). Nesta pesquisa, a tendência das pesquisas anteriores permaneceu, sendo atendido apenas o subitem 1.3 "Divulgação de registros de repasses e transferências de recursos financeiros", conforme o Quadro 9.

Quadro 9 – Critério (Participação Popular) avaliado

PARTICIPAÇÃO POPULAR	CNMP
1. Art. 9º LAI	
1.1- Disponibilidade dos documentos-base para as audiências e consultas públicas.	Não cumpriu
1.2 - Disponibilidade das atas e listas de presença das consultas públicas e audiências públicas	Não cumpriu
1.3 - Divulgação de registros de repasses e transferências de recursos financeiros	Cumpriu

Fonte: Elaboração do autor.

A linguagem utilizada na seção apresentava termos do vocábulo jurídico, combinados a estruturas complexas de divulgação, como *links* entre diversas páginas, levando ao despendimento de tempo até encontrar as informações desejadas. Não estava clara a totalidade de audiências ou consultas realizadas. É importante destacar que, neste critério, a existência de estatísticas organizadas e relatórios de fácil acesso e leitura é útil e necessária ao controle social. Além disso, foi identificado que muitas informações ainda são publicadas em formato PDF, dificultando o processamento automatizado por máquinas, assim como a visualização, cópia e, por vezes, a indexação do conteúdo.

Dada a complexidade de informações deste critério, que pode ser complementado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) e pela Lei Complementar 131/2009, optou-se por limitar os subitens no que toca às informações sobre execução orçamentária e financeira, licitações, contratos, registros de despesas, repasses e transferências, conforme apresentado no Quadro 10 a seguir:

Quadro 10 – Critério (Conteúdo Executivo-Orçamentário) avaliado

CONTEÚDO EXECUTIVO E ORÇAMENTÁRIO	CNMP
1. Execução Orçamentária e Financeira	
1.1. Objeto: detalhar a origem do recolhimento.	Cumpriu
1.2. Valores Previstos: valores autorizados na LOA somados aos eventuais créditos adicionais.	Cumpriu
1.3. Apresentação dos valores arrecadados mês a mês, por regime de caixa, considerando-se efetivamente a entrada nos cofres públicos.	Cumpriu
1.4. Crédito orçamentário liberado/cota financeira liberada.	Cumpriu
1.5. Receitas próprias.	Cumpriu
1.6. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
2. Detalhamento de despesas	
2.1. Objeto: detalhar os gastos	Cumpriu

2.2. Valores Previstos: valores da lei orçamentária adicionados ou reduzidos de eventuais créditos adicionais	Cumpriu
2.3. Apresentação dos valores pagos no mês. Regime de Caixa.	Cumpriu
2.4. Apresentação do total, que corresponde ao somatório dos valores dos meses do ano	Cumpriu
2.5. Apresentação do total geral, que corresponde ao somatório dos valores contidos nas linhas: pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos e inversões financeiras.	Cumpriu
2.6. Apresentação da totalização dos valores em linhas amarelas.	Cumpriu
2.7. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
3. Detalhamento por ação orçamentária	
3.1. Empenhados: valor total de empenhos realizados no mês.	Cumpriu
3.2. Liquidados: total de valores liquidados no mês.	Cumpriu
3.3. Pagos: total de valores pagos no mês.	Cumpriu
3.4. Somatório dos valores de cada uma das colunas.	Cumpriu
3.5. Apresentação em formato aberto e não proprietário	Cumpriu

O CNMP cumpriu integralmente os itens de execução orçamentária, detalhamento das despesas e por ação orçamentária. O segundo ponto é que os registros dos fundos: saldos e receitas são apresentados, mas sem indicar a autoridade responsável e nem a assinatura oficial do responsável no documento publicado. Esses resultados impossibilitam analisar qualitativamente esse subitem, mas reforçam o argumento de que essa é uma das grandes falhas de implementação da LAI, dificultando a responsabilização do agente público sobre as informações evidenciadas (SAMPAIO et al., 2013; PAES et al., 2014).

4. Empenhos e pagamentos por favorecido	
4.1. Tipo de Licitação. Exemplos: menor preço, melhor técnica e técnica e preço	Cumpriu
4.2. Modalidade de Licitação. Exemplos: concorrência, tomada de preços ou convite. Informar também se houve dispensa ou inexigibilidade, ou se a contratação foi feita por meio de adesão à ata de registro de preços.	Cumpriu
4.3. Número do Empenho.	Cumpriu
4.4. Valor Empenhado: descrever o valor empenhado para a contratação	Cumpriu
4.5. Valor Pago no mês.	Cumpriu
4.6. Valor Pago até o mês.	Cumpriu
4.7. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
5. Licitações	
5.1. Informar o número do edital do processo licitatório	Cumpriu
5.2. Data de publicação nos meios de comunicação devidos.	Cumpriu
5.3. Número do processo interno do órgão.	Cumpriu
5.4. Descrição da licitação.	Cumpriu
5.5. Tipo do processo licitatório, conforme previsto na Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 5.450/2005 e demais normas pertinentes.	Cumpriu
5.6. Modalidade de licitação, conforme previsto na Lei nº 8.666/93, Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 5.450/2005 e demais normas pertinentes.	Cumpriu
5.7. Situação do andamento do processo licitatório.	Cumpriu
5.8. Nome da empresa vencedora.	Cumpriu
5.9. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu

Os itens acima também foram cumpridos integralmente pelo CNMP.

6. Contratos	
6.1. Informa o número do contrato.	Cumpriu
6.2. Descrição do objeto do contrato.	Cumpriu
6.3. Data da publicação nos meios de comunicações devidos.	Cumpriu
6.4. Número do edital do processo licitatório relacionado.	Cumpriu
6.5. Período de vigência do contrato no formato dd/mm/aaaa.	Cumpriu
6.6. Situação do contrato, indicando se ativo, concluído ou rescindido.	Cumpriu
6.7. Descrição do(s) item(ns) a ser(em) fornecido(s) pelo contrato. Excetuam-se os materiais de consumo.	Cumpriu
6.8. Unidade de medida do(s) item(ns) a ser(em) fornecido(s).	Cumpriu
6.9. Valor unitário do(s) item(ns) a ser(em) fornecido(s).	Cumpriu
6.10. Quantidade do(s) item(ns) a ser(em) fornecido(s).	Cumpriu
6.11. Valor total de cada item, de acordo com a fórmula $i \times j$	Cumpriu
6.12. Valor total do contrato com o somatório dos totais dos itens presentes no contrato.	Cumpriu
6.13. Nome da empresa ou da pessoa física contratada.	Cumpriu
6.14. Número do CNPJ ou do CPF da contratada.	Cumpriu
6.15. Lista dos sócios, no caso de empresa.	Cumpriu
6.16. Informar se há termo aditivo.	Cumpriu
6.17. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu
7. Termos Aditivos de Contratos	
7.1. Número do contrato.	Cumpriu
7.2. Número do aditivo.	Não cumpriu
7.3. Objeto.	Cumpriu
7.4. Data da publicação.	Cumpriu
7.5. Valor total.	Não cumpriu
7.6. Apresentação em formato aberto e não proprietário.	Cumpriu

Fonte: Elaboração do autor.

Por fim, esse critério atingiu 96,49% de cumprimento nos resultados apresentados, muito pelo *enforcement* de leis e resoluções anteriores que já tinham o instituto da prestação de contas como meta principal da demonstração dos gastos públicos. Contudo, há dois pontos que se destacam. O primeiro refere-se ao fato de que o CNMP, apesar de indicar editais e resultados de licitações, não informou ou apresentou termos aditivos dos contratos ou convênios firmados por ele após esses processos, subitens (7.1 e 7.5). Nessas situações, visto que o processo em sua inteireza não está disponível para acompanhamento, foi considerado como descumprido.

Com relação às obrigações e às facilidades de acesso, deve-se ressaltar que o portal tem um atalho para o SIC e para o Portal da Transparência, entretanto o

CNMP não adota todas as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. Além disso, 2 (dois) *links* do ícone SIC não funcionaram durante a pesquisa:

- i) Protocolo de documentos e requerimentos de acesso à informação.
- ii) Formulário eletrônico de pedido de informação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Referenciado, por estes três conceitos – democracia, *accountability* e transparência – buscou-se avaliar a permeabilidade do CNMP à sociedade com relação à sua transparência ativa e composição do Conselho, para promover o exercício da participação popular e controle social. Em síntese, o CNMP não sendo transparente, não será *accountable*, e não sendo *accountable* não poderá ser controlado, incorrendo, assim, em uma ruptura no processo democrático (ZUCCOLOTTO; TEIXEIRA; RICCIO, 2015; ROCHA; TEIXERA, 2017).

No campo da transparência ativa, vale ressaltar que o CNMP não cumpriu todos os requisitos verificados, sendo que apenas 50% (três dos seis critérios analisados) obtiveram resultado satisfatório: “conteúdo executivo-orçamentário”, “informações institucionais” e “programas e projetos” com atendimento de 96,49%, 95.45% e 89%, respectivamente. Todos os critérios apresentados nesta pesquisa são exigências diretas do texto da LAI e das resoluções estudadas. Cabe lembrar que a avaliação neste ponto se concentra no cumprimento ou não de requisitos mínimos da LAI, sem considerar questões como atualização, compreensibilidade e acessibilidade, o que possivelmente tornaria esse cenário menos favorável.

Quanto aos fatores observados em transparência ativa associado à formação do Conselho, refutamos a hipótese de o CNMP ser um órgão transparente, uma vez que a baixa transparência verificada, associada ao teor das respostas obtidas caracteriza o órgão muito mais como insulado do que como democrático. Além do exposto, torna-se evidente a necessidade de criação de um órgão independente, democrático e representativo das diversas clivagens sociais, que promova, fiscalize e monitore a LAI, sob pena de descumprimento de um direito fundamental de todos e,

consequentemente, de desperdício do enorme potencial instrumental do direito à informação. (O'DONNELL, 1998; SCHEDLER, 1999; LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Sobre a formação do Conselho, é fundamental que as informações a respeito do processo de indicação a presidente do CNMP e demais conselheiros sejam mais claras. Uma recomendação pontual seria a de tornar pública a lista de nomes considerados e de se dar publicidade também à agenda de encontros desses candidatos com figuras de comando dos Três Poderes. Um exemplo da falta de *accountability* do CNMP é o fato de conselheiros pedirem vistas de processos e ficarem um longo período em poder destes documentos. Ou, ao contrário, serem extremamente céleres por alguma conveniência ou ainda tomar decisões relevantes de forma monocrática. Mesmo não tendo dados que dimensionem o impacto que isso causa, a recorrência dessa ação denota a baixa *accountability*, apontando inclusive para discussões sobre a conveniência de um redesenho institucional do órgão.

Ao não se abrir à participação e ao controle social, o MP assume timidamente sua tarefa, acabando por se fechar sobre si mesmo, o que a teoria denomina insulamento burocrático. Torna-se assim mais opaco do que deveria ser, mais conservador, mais resistente às mudanças, mais avesso à sua sociedade – e como se tudo isso fosse virtude e significasse “neutralidade” e “independência”. A opacidade e o distanciamento da participação social tornam o cidadão ainda mais apático, enfraquecendo e desestimulando a cidadania (LOUREIRO; ABRUCIO; PACHECO, 2010).

Esse fenômeno corrobora o pensamento de Max Weber no sentido do pessimismo com relação ao poder e ao modelo burocrático, concretizando especialmente o patrimonialismo, o clientelismo e outras formas de dominação tradicional que não foram completamente superadas conforme também apontam a história burocrática brasileira (FAORO, 2001; ABRUCIO; PEDROTI; PO, 2010).

Como sugestões para futuras pesquisas, recomenda-se que se investiguem a relação entre a transparência do contexto subnacional do Ministério Público e a

responsabilização dos gestores, ou seja, se porventura onde existe maior transparência há também maior responsabilização (política, administrativa e/ou criminal). Outro ponto é que esse estudo seja replicado de forma longitudinal para que se verifique o comportamento do órgão durante e após a pandemia da Covid – 2019, possivelmente levando-se em consideração os gastos e demais ações motivadas durante o período de emergência sanitária, concatenadas a questões de transformação e acessibilidade digital. Além disso, é importante destacar que pesquisas contemplem a transparência de processos e não apenas de eventos, visto que permitirão compreender como as decisões são tomadas, e não apenas as que foram tomadas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: *Burocracia e políticas públicas no Brasil*. 1a. ed. ed. São Paulo, SP, Brasil: FGV Editora, 2018. p.23–57.
- ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PO, M. V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: *Burocracia e política no Brasil*. 1a. ed. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2010. p. 27–70.
- ARANTES, R. B.; MOREIRA, T. M. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. *Opinião Pública*, 25(1), 97-135, 2019.
- BENTHAM, D. Bureaucracy. Milton Keynes: Open University Press, 1987. (Concepts in the social sciences). ISBN 978-0-335-15372-5 978-0-335-15371-8.
- BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia* (Uma defesa das regras do jogo). 6a edição. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. Vol. 63. (Trad. Marco Aurélio Nogueira, Vol. 63).
- BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, [S.l: s.n.], 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2018.
- _____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. [S.l: s.n.], 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 22 de abril de 2018.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. 1a ed. ed. Brasília, DF: São Paulo, SP, Brasil: ENAP; Editora 34, 1998. ISBN 978-85-7326-114-1.

DALLOUL, B. Y. *Manual de Processos: Comissões Permanentes*. Brasília, 2016. 111 p.

DANIELS, N. *Accountability for reasonableness*. *BMJ*, v. 321, n. 7272, p. 1300–1301, nov. 2000. ISSN 0959-8138, 1468-5833.

DIAS, J. P. O Ministério Público como Agente de Mudança Social. p. 36, 2013.

DIAS, J. P.; FERNANDO, P.; LIMA, T. M. *O Ministério Público em Portugal: Que papel, que lugar?* p. 40, 2007.

FAORO, R. *Os Donos do Poder*. 3a. ed. São Paulo: Globo, 2001. (Revista).

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e a política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 84, p. 65–94, 2011.

FOX, J. Government transparency and policymaking. *Public Choice*, v. 131, n. 1-2, p. 23–44, mar. 2007. ISSN 0048-5829, 1573-7101.

HALACHMI, A.; GREILING, D. Transparency, E-Government, and Accountability Some Issues and Considerations. *Public performance & management review*, v. 36, n. 4, p. 562–584, jun. 2013. ISSN 1530-9576.

HOOD, C.; HEALD, D. (Ed.). *Transparency: The Key to Better Governance?* 1. ed. British Academy, 2006. ISBN 978-0-19-726383-9 978-0-19-173491-5.

KERCHE, F.; OLIVEIRA, V.; COUTO, C. The Brazilian National Councils of Justice and Public Prosecutor's Office as Instruments of Accountability. *Revista de Administração Pública*. 54. 1334-1360, 2019. 10.1590/0034-7612201900212.

LOUREIRO, M. R. G.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Ed.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. 1a. ed. ed. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: FGV Editora, 2010.

MAIA, R. d. A. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas. *Em nome da sociedade: o Ministério Público nos sistemas constitucionais do Brasil e de Portugal*, p. 48, 2009.

MICHENER, G.; MONCAU, L. F. M.; VELASCO, R. *The Brazilian state and transparency: evaluating compliance with freedom of information = Avaliação de transparência do estado brasileiro e do poder judiciário*. [S.l.: s.n.], 2016. OCLC: 1028095638. ISBN 978-85-63265-68-5.

O'DONNELL, G. Novos Estudos. *Democracia Delegativa?* v. 31, n. 1, p. 25–40, 1991.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 27–54, 1998. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=pt&tlng=pt>.

PAES, B. et al. *Realização: Artigo 19*. p. 56, 2014.

PASTORE, D. E. *O ministério público na ordem constitucional brasileira e sua atuação no processo civil*. p. 374, 2014.

PERSSON, T.; ROLAND, G.; TABELLINI, G. Separation of Powers and Political Accountability. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 4, p. 1163–1202, nov. 1997. ISSN 0033-5533, 1531-4650. Disponível em: <<https://academic.oup.com/qje/article-lookup/doi/10.1162/003355300555457>>.

PITKIN, H. F. Representação: palavras, instituições e idéias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 15–47, 2006. ISSN 0102-6445.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x mandante*. In: *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7a. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, D. G.; TEIXERA, M. A. C. *As duas faces de Jano dos Tribunais de Contas Brasileiros no Auxílio ao Exercício do Controle Social sobre a Administração Pública*. Tese (Tese) — Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, v. 47, n. 3, p. 227, maio 1987. ISSN 00333352. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/975901?origin=crossref>>.

RUIJER, E. *Proactive Transparency and Government Communication in the USA and the Netherlands*. Tese (Doutorado) — Virginia Commonwealth University, Richmond, VA, 2013.

SAMPAIO, A. A. et al. (Ed.). *Desafios da transparência no sistema de justiça brasileiro*: (Projeto BRA/05/036). Brasília: Governo Federal, Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça, 2013. (Série Diálogos sobre justiça). ISBN 978-85-85820-49-7.

SAO-PAULO, E. de. *MP abusa de poder em ações sem fundamento*. 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-fev-07/agu-ministerio-publico-abusa-poder-acoes-fundamento>>.

SAUWEN-FILHO, J. F. *Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SCHABBACH, L. M.; GARCIA, K. C. Novos atores nas políticas educacionais: O Ministério Público e o Tribunal de Contas. *Revista De Ciências Sociais*, 21(1), 130–143, 2021. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2021.1.34752>

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: *The self-restraining state Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado USA: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1999. ISBN 1-55587-773-7.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 67, p. 191–228, 2006. ISSN 0102-6445. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452006000200007&lng=pt&tlng=pt>.

WEBER, M. Biblioteca de ciências sociais. *Ensaio de Sociologia*, n. 5a Ed, p. 265, 1982.

_____. *Parlamento e governo na Alemanha reordenada crítica política da burocracia e da natureza dos partidos*. Petropolis: Vozes, 1993. OCLC: 683748432. ISBN 978-85-326-1002-7.

ZUCCOLOTTO, R.; RICCIO, E. L. Características da produção científica sobre transparência governamental publicada em periódicos internacionais. *Revista de Ciências e Tecnologias da Informação e Comunicação*, v. 20, p. 1–26, 2013. ISSN 1646-3153.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 12, n. 25, p. 137, maio 2015. ISSN 2175-8069, 1807-1821.