

Avaliação de Transparência do
Ministério
Público

Luiz Moncau
Gregory Michener
Marina Barros
Rafael Braem Velasco



Avaliação de transparência
do Ministério Público

Todos os direitos desta edição reservados à FGV DIREITO RIO

Praia de Botafogo, 190 | 13º andar
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900
55 (21) 3799-5445
www.fgv.br/direitorio

Avaliação de transparência
do Ministério Público

Luiz Moncau
Gregory Michener
Marina Barros
Rafael Braem Velasco



Obra Licenciada em Creative Commons
Atribuição - Compartilha Igual 4.0 Internacional

Para acessar a licença jurídica completa, visite:

<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode>

Você tem o direito de:

- Compartilhar - copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
- Adaptar - remixar, transformar e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial. O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença. De acordo com os termos seguintes:
 - Atribuição - Você deve atribuir o devido crédito, fornecer o *link* para a licença e indicar se foram feitas alterações. Você pode fazê-lo como preferir, mas não de modo a sugerir que o licenciante endossa você ou o uso que fez da obra.
 - Compartilhado - Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições ao abrigo da mesma licença que o original.
 - Sem restrições adicionais - Você não pode aplicar termos jurídicos ou medidas de caráter tecnológico que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.

Impresso no Brasil / *Printed in Brazil*

Fechamento da 1ª edição em setembro de 2015

Este livro consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os comentários e resultados incluídos na publicação desta pesquisa são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não representam, necessariamente, a opinião da Fundação Getúlio Vargas.

Coordenação ■ Sacha Mofreita Leite, Thaís Teixeira Mesquita e Rodrigo Vianna

Projeto gráfico e capa ■ Antonio Valério

Diagramação ■ Antonio Valério

Revisão ■ Fernanda Lizardo

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Avaliação de transparência do Ministério Público / Luiz Moncau... [et al.]. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2015.
76 p.

Em colaboração com Gregory Michener, Marina Barros, Rafael Braem Velasco.
Inclui bibliografia.

ISBN: 978-85-63265-51-7

1. Transparência na administração pública - Brasil. 2. Brasil. [Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011]. 3. Direito à informação - Brasil. 4. Informações governamentais - Controle de acesso - Brasil. 5. Abertura de informação ao público - Brasil. I. Moncau, Luiz Fernando Marrey. II. Michener, Gregory. III. Barros, Marina. IV. Velasco, Rafael Braem. V. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

CDD - 341.3

Sumário

Agradecimentos	08
Sumário executivo	09
Introdução	13
Capítulo 1	21
Metodologia	21
Capítulo 2	29
Resultados	29
Capítulo 3	43
Regulamentação e texto integral dos pedidos	43
Capítulo 4	55
Boas respostas a pedidos de acesso à informação e obstáculos à transparência	55
Capítulo 5	63
Avaliação das plataformas	63
Capítulo 6	69
Conclusão	69
Referências	73

Lista de tabelas

Tabela 1 Valores de Kappa para análise	26
Tabela 2 Resultados do teste Kappa	26
Tabela 3 Temas dos pedidos de acesso à informação	27
Tabela 4 <i>Ranking</i> dos Ministérios Públicos	41
Tabela 5 Condição de acesso aos dados sobre remuneração	48
Tabela 6 Avaliação das plataformas	67

Lista de gráficos

Gráfico 1 Resultados gerais	10/30
Gráfico 2 Resultados pergunta 1	31
Gráfico 3 Resultados pergunta 2	33
Gráfico 4 Resultados pergunta 3	35
Gráfico 5 Resultados pergunta 4	36
Gráfico 6 Resultados pergunta 5	37
Gráfico 7 Resultados pergunta 6	38
Gráfico 8 Resultados pergunta 7	39

AGRADECIMENTOS

Uma avaliação de transparência pública é um trabalho intenso que demanda extrema organização e coordenação. Desde que esta iniciativa começou a tomar forma ao longo do ano de 2015, muitas pessoas têm contribuído.

Primeiramente, é necessário agradecer o apoio recebido da *Open Society Foundations* (OSF). Os editores gostariam de agradecer à toda a equipe que trabalhou nesse projeto: Barbara Spohr, Bernardo Vaz, Jonas Coelho, Irene Niskier, Victor Veloso Absalão.

Muitas pessoas ajudaram a desenvolver, reunir e fornecer feedbacks sobre questões desta avaliação. Reconhecemos a contribuição fundamental da Professora Silvana Batini Cesar Góes, bem como das pessoas que leram versões iniciais deste relatório, incluindo Diego Werneck e Jamila Venturini.

Agradecemos também a Felipe Labouriau, responsável por elaborar a identidade visual dos gráficos e tabelas do presente relatório.

Finalmente, agradecemos ao vice-diretor da EBAPE, Álvaro Cyrino, e ao diretor da FGV DIREITO RIO, Joaquim Falcão, por todo apoio logístico e pelo incentivo na produção desta pesquisa.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Com a criação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011¹, o Brasil se tornou o 91º país do mundo e o 13º da América Latina a conferir aos seus cidadãos o amplo e apenas excepcionalmente restringível direito de acesso à informação pública². A concretização deste direito requer a participação dos órgãos e servidores públicos e o uso amplo das ferramentas disponibilizadas pela lei aos cidadãos, à sociedade civil organizada e, como não poderia deixar de ser, à academia e aos estudiosos do direito e da administração pública. Em 2014 o Programa de Transparência Pública mensurou o grau de cumprimento da LAI em duas pesquisas, uma Avaliação Geral de oito unidades federativas sobre diversos temas e uma avaliação específica sobre o Poder Judiciário brasileiro³. Nessa nova etapa, recorreremos à metodologia utilizada anteriormente para analisar o Ministério Público brasileiro.

Desse modo, o primeiro objetivo desse estudo é analisar o cumprimento ou não da Lei de Acesso à Informação pelos órgãos do MP tendo por base a metodologia desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública⁴.

Em um segundo momento, a pesquisa concentra-se em temas específicos: a remuneração dos membros do MP, a existência de mecanismos de prevenção de

1 Para uma história da criação política da lei, veja, MICHENER, G. How Cabinet Size and Legislative Control Shape the Strength of Transparency Laws. *Governance*, v. 28, n. 1, p. 77–94, 1 jan. 2015.

2 Nos últimos anos foi possível identificar uma grande proliferação de Leis de Acesso à Informação (LAI) ao redor do mundo, com mais de dois terços das cerca de 100 legislações deste gênero sendo adotadas somente na última década. No contexto da América Latina, apenas a Venezuela e a Costa Rica ainda não legislaram sobre o acesso à informação, ao passo que o Brasil foi um dos últimos países a aderir a este movimento em prol da transparência, aprovando em 2011 sua Lei de Acesso à Informação.

3 MICHENER, G.; MONCAU, L. F.; VELASCO, R. **Estado brasileiro e transparência: Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Open Society Foundations, 2014.

4 Para um estudo de metodologias de avaliação de transparência, veja o Right to Information Rating (<http://rti-rating.org>) ou, entre outras obras, Rhonda A. Breit, A. Breit, Snell Rick, and Henman Paul. "Towards a Qualitative Approach to Evaluating Access to Information Legislation" n.d. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2147661. Veljković, Nataša, Sanja Bogdanović-Dinić, and Leonid Stoimenov. "Benchmarking Open Government: An Open Data Perspective." *Government Information Quarterly* 31, no. 2 (April 2014): 278–90. doi:10.1016/j.giq.2013.10.011.

nepotismo e os critérios de promoção dos promotores e procuradores dentro de seus órgãos. Os assuntos que são de suma importância para a sociedade brasileira, tornando-se ainda mais relevantes em uma conjuntura de crise e corte de gastos. Considera-se, portanto, como temas fundamentais para o amadurecimento da relação entre cidadão e governo.

Com esses horizontes em vista, o presente trabalho busca contribuir para a promoção de instituições e órgãos mais transparentes, tendo como diretriz a aproximação, na medida possível, de um quadro ideal de acesso à informação.

Os autores da presente obra, comprometidos com a promoção de transparência governamental e com o indispensável rigor acadêmico, confiam no potencial deste estudo em auxiliar os órgãos do Ministério Público (MP) na implementação e aperfeiçoamento de suas práticas de transparência. Os próprios órgãos públicos e seus servidores, juntamente à sociedade, são os beneficiários de melhores práticas de transparência governamental, pois esta contribui para a profissionalização e a eficiência na Administração Pública.

1 - Sobre os Resultados

Os resultados encontrados indicam que o grau de cumprimento do MP com a Lei de Acesso à Informação é consideravelmente baixo, apesar da existência de disparidades entre seus diferentes órgãos. Ainda assim, foi possível identificar situações concretas em que a adoção de medidas simples poderia trazer grandes ganhos no atendimento ao cidadão (e.g. adoção de plataforma específica e-SIC e o fornecimento de arquivos em formato processável por máquina). Os resultados da avaliação dos 29 órgãos do Ministério Público apontam que um em cada dois pedidos de acesso à informação enviados não foram respondidos, e apenas um em cada quatro pedidos é respondido com um grau mínimo de precisão.

O gráfico 1 apresenta uma visão geral a respeito dos resultados do estudo.

Gráfico 1 – Resultados Gerais

Resultados Gerais



2 - Conclusões e recomendações

Diante dos resultados acima apresentados e do aprendizado obtido ao longo do presente estudo, recomendamos que as seguintes medidas sejam adotadas:

- Estabelecer compromissos robustos para promover, defender e cumprir com a LAI.
- Coordenar esforços entre os diferentes órgãos do Ministério Público Brasileiro a fim de melhorar a gestão da informação, aprimorar a infraestrutura dedicada à transparência pública e qualificar os servidores públicos responsáveis por responder os pedidos de acesso com fulcro na LAI.
- Utilizar um sistema específico para recebimento dos pedidos e interação com os cidadãos. Todos os órgãos do MP que utilizam os *sites* das Ouvidorias ou os equivalentes ao “Fale Conosco” como meios de recebimento de demandas de transparência passiva deveriam considerar a adoção de uma plataforma específica para recebimento e processamento de pedidos de acesso à informação, preferencialmente com as funcionalidades da plataforma e-SIC Federal⁵;
- Acompanhar com mais rigor as estatísticas de pedidos de acesso à informação, demandando sua publicação efetiva. O CNMP já realiza um importante

⁵ O e-SIC é gratuitamente disponibilizado pela Controladoria Geral da União (CGU) a qualquer órgão público brasileiro interessado em adotá-lo.

acompanhamento da transparência ativa, que pode e deve ser estendido em maior escala também à transparência passiva;

- Adequar as práticas de respostas a pedidos da LAI no que diz respeito à disponibilização de informações em formatos processáveis por máquina, respeitando os princípios de dados públicos abertos adotados pelo governo brasileiro no âmbito de seu compromisso com a Open Government Partnership (OGP); e
- Delimitar de maneira mais precisa as exceções ao direito de acesso à informação, de acordo com as melhores práticas internacionais.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é analisar o cumprimento ou não da Lei de Acesso à Informação pelo Ministério Público a partir do envio de pedidos de acesso à informação sobre temas relevantes para a sociedade brasileira, como a remuneração e os critérios de promoção dos membros do MP e a existência de mecanismos de prevenção de nepotismo nos órgãos avaliados.

O Brasil possui uma das Leis de Acesso à Informação mais “fortes” do mundo, de acordo com o RTI Rating, *ranking* internacional que mensura a força legal das Leis de Acesso à Informação¹. A Lei 12.527 traz regras fundamentais para assegurar que o cidadão encontre informações nos *websites* governamentais – uma das dimensões da transparência ativa – e para solicitar informações não disponibilizadas previamente pelo Poder Público – transparência passiva. Além disso, a legislação brasileira incorpora alguns dos princípios dos dados abertos², conceito que se desenvolveu no âmbito internacional nos últimos anos³ e refere-se a “um dado que possa ser livremente utilizado, reutilizado e redistribuído por qualquer um”.⁴

A transparência pública é uma ferramenta fundamental para o pleno exercício da democracia, permitindo aos cidadãos acessar, reutilizar e compartilhar livremente dados públicos, o que otimiza e potencializa a participação e o controle social sobre as ações dos governos.⁵

1 Para saber mais acesse: <http://www.rti-rating.org/>

2 A Lei 12.527 de 2011 no Art. 8º, § 3º, incisos II e III, recomenda que os órgãos públicos utilizem formatos abertos e processáveis por máquinas ao disponibilizar informações em suas iniciativas de transparência ativa.

3 Para mais detalhes sobre os princípios dos dados abertos, ver BEGHIN, N. e ZIGONI, C. (orgs.), “**Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e subnacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil**”. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais> [acesso em 30.07.2015].

4 Open Knowledge Foundation, “**Manual dos dados abertos: governo**”. Laboratório Brasileiro de Cultura Digital e Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), 2011. Disponível em http://www.w3c.br/pub/Materiais/PublicacoesW3C/Manual_Dados_Abertos_WEB.pdf [acesso em 30.07.2015].

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

Em suma, a lei garante mais direitos aos cidadãos e, ao mesmo tempo, demanda dos servidores públicos um novo paradigma administrativo que exige responsividade e boa gestão informacional. Ao abrir as informações da administração pública para a sociedade civil, a lei deve motivar os servidores públicos a atuarem com maior profissionalismo, competência, eficiência e probidade. Afinal de contas, o sigilo é o primeiro refúgio para a incompetência, a ineficiência e os desvios administrativos.⁶

1 - A Pergunta Geral de Pesquisa

■ OS ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO ESTÃO CUMPRINDO A LEI 12.527 DE 2011?

Além de desempenhar função essencial à Justiça, o Ministério Público possui competência constitucional expressa para tutelar direitos fundamentais, bem como interesses difusos e coletivos da sociedade. Assim, considerando que entre os direitos fundamentais a Constituição prevê o direito dos cidadãos à transparência pública (Art. 5º, XXXIII), a análise do grau de cumprimento da Lei de Acesso à Informação por parte do Ministério Público torna-se particularmente relevante. A natureza fundamental do direito à transparência, além de encontrar respaldo na Constituição brasileira, também já foi reafirmada em precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual ratificou o direito de acesso à informação pública nos casos *Chile v Claude Reyes et al*⁷ e *Gomes-Lund v Brasil*.⁸ Adicionalmente, tratados e convenções de direito internacional dos quais o Brasil é signatário, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948,⁹ conferem ao direito de acesso à informação o *status* de direito humano fundamental. Como guardião desses e de outros direitos fundamentais, espera-se que o MP estabeleça um exemplo a ser seguido por outros órgãos públicos no que diz respeito ao cumprimento da LAI.

No entanto, em que pese o chamado princípio da unidade do Ministério Público,¹⁰ não existe apenas “um Ministério Público”. Cada órgão integrante do MP, seja no nível

6 MICHENER, G. FOI Laws Around the World. *Journal of Democracy*, v. 22, n. 2, p. 145-159, 2011.

7 Série C, Número 151.

8 Série C, Número 27.

9 Art. 19: “Todo indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.”

10 GOULART, Marcelo Pedrosa. **Princípios Institucionais do Ministério Público**. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010.

estadual ou federal, reflete diferentes culturas institucionais e pode ser analisado com base em uma série de métricas como congestionamento de processos, orçamento, produtividade de membros, dentre outras. Por conseguinte, estes órgãos também podem ser comparados com base no grau de cumprimento da LAI, prática que é adotada, inclusive, pelo próprio Conselho Nacional do Ministério Público para fins de avaliação do cumprimento de suas regras sobre transparência ativa.¹¹ No presente trabalho, entretanto, apresenta-se uma análise dos órgãos do Ministério Público unicamente em relação à transparência passiva.¹²

Para endereçar a pergunta geral de pesquisa deste estudo, utilizamos principalmente a metodologia de avaliação de transparência passiva desenvolvida pelo Programa de Transparência Pública da FGV, coordenado pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) e pelo Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas (FGV DIREITO RIO). A metodologia foi desenvolvida a partir do estudo do tema e da revisão de diversas avaliações realizadas por pesquisadores brasileiros e de outros países.¹³ Conforme será detalhado no capítulo 1, a metodologia aplicada utiliza três métricas simples: *taxa de resposta*, *taxa de precisão* e *prazo médio*. A taxa de resposta consiste na proporção de pedidos respondidos por um determinado órgão. A taxa de precisão mede a proporção de pedidos recebidos contendo respostas que fornecem uma resposta minimamente precisa. O prazo médio de resposta calcula o número de dias entre o envio do pedido e a obtenção de uma resposta pelo cidadão. As três métricas servem como indicadores da efetiva operacionalização e do compromisso institucional para com a plena implementação da Lei de Acesso à Informação.

11 Uma prática que reforça o esforço de aprimoramento dos portais por parte do CNMP é o *Transparentômetro*, mecanismo de avaliação anual que a Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do CNMP aplica aos portais dos Ministérios Públicos dos Estados, Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e ao próprio portal do CNMP, e que avalia o cumprimento das Resoluções 86, 89 e 115. São avaliados 209 itens entre “atendido”, “parcialmente atendido” e “não atendido”, produzindo um *ranking* dos Ministérios Públicos e um Relatório de verificação.

12 Poderíamos avaliar objetivamente diversas dimensões da transparência ativa por meio da metodologia de Avaliação de Transparência Ativa criada pelo Programa de Transparência Pública da FGV.

13 Exemplos: Métrica de La Transparencia 2010., Newspapers Canada: <http://www.newspaperscanada.ca/public-affairs/FOI2013-14> [acesso em 30.07.2015].

2 - A Pergunta Específica de Pesquisa

- QUAIS OS DESAFIOS E OBSTÁCULOS AO ACESSO À INFORMAÇÃO NAS PLATAFORMAS DE TRANSPARÊNCIA DOS ÓRGÃOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

A identificação dos problemas é um primeiro passo indispensável em direção ao aperfeiçoamento das práticas de transparência de qualquer órgão público. Por meio da identificação dos problemas o gestor público passa a ter mais subsídios materiais para decidir como melhor alocar as verbas destinadas ao investimento em transparência.

3 - Justificativa dos Temas dos Pedidos de Acesso à Informação

Conjuntamente à análise do grau de cumprimento dos órgãos públicos à Lei 12.527, o presente trabalho optou por focar em temas que têm impacto sobre a administração pública em termos normativos e financeiros, sobre os quais existe nítido interesse público da perspectiva do controle social. Focamos em temas como remuneração de servidores públicos e nepotismo, os quais, embora politizados, possibilitam múltiplas análises a respeito do cumprimento a normas éticas e da observância ao teto constitucional do funcionalismo público. Ademais, também focamos em outros temas relevantes como mecanismos e critérios de avaliação de *performance* de membros do MP, gestão financeira e, naturalmente, análises em torno da transparência governamental. Estes temas certamente estão entre as questões mais sensíveis e importantes na atual discussão à respeito do Ministério Público no país.¹⁴ A partir do exame das respostas aos pedidos de acesso à informação é possível aprofundar a discussão sobre estes assuntos e dialogar com outras pesquisas acadêmicas que também estudam aspectos organizacionais relevantes do MP.

Merece menção a recente decisão do Supremo Tribunal Federal por meio da qual a Corte pronunciou o entendimento de que na ponderação entre dois direitos constitucionalmente previstos – o interesse público inerente à divulgação de informações sobre remuneração de servidores identificados pelo nome e o direito à pri-

14 A morosidade no judiciário, o aperfeiçoamento da estrutura administrativa dos Ministérios Públicos, a capacitação de servidores, o fortalecimento das prerrogativas funcionais intrínsecas à boa atuação dos promotores de justiça são outros temas igualmente importantes. É importante destacar que a presente pesquisa não tem como objetivo esgotar a análise destes assuntos e nem tampouco realizar uma análise do conteúdo das respostas, apontando problemas e soluções para cada um dos temas que foi objeto dos pedidos de acesso à informação. Trata-se, ao contrário, de avaliar como os órgãos têm respondido a pedidos sobre temas fundamentais relacionados à sua atuação.

vacidade –, prevalece o interesse público associado à ampla e nominal divulgação das informações¹⁵ em democracias saudáveis, a divulgação dos gastos públicos é indispensável, funcionando como verdadeiro “oxigênio da democracia”.¹⁶ Afinal, todo gasto de verba pública – com raríssimas e pontuais exceções¹⁷ – requer a divulgação apropriada nos respectivos Portais de Transparência.¹⁸

No entanto, o presente trabalho não logrou êxito em obter, em relação à maioria dos órgãos do MP, dados detalhados sobre a remuneração de servidores públicos em formato processável por máquina e no parâmetro de agregação expressamente solicitado (i.e. anual). Ainda assim, medidas adicionais para obter algum dado sobre remuneração foram adotadas, independentemente da qualidade da resposta recebida, pois mapeamos nas plataformas de transparência ativa os diferentes padrões de divulgação de informações sobre remuneração existentes no MP brasileiro. Mais detalhes sobre os padrões de divulgação de informação a respeito de remuneração podem ser encontrados no capítulo 3 do presente relatório.

Finalmente, em relação às práticas de prevenção de nepotismo foi possível obter quantidade substancialmente maior de informações, pois diversos órgãos enviaram respostas precisas sobre o tema.

Os temas do presente estudo se inserem dentro das agendas de pesquisa da FGV DIREITO RIO, que há muito tempo vem focando em temas contemporâneos da gestão do Poder Judiciário e de órgãos essenciais à Justiça¹⁹ e da FGV EBAPE, a qual desenvolve há décadas pesquisas voltadas à evolução da administração pública no Brasil. São também temas relacionados aos grandes problemas atuais – a crise econômica e de legitimidade política – e problemas historicamente presentes – a desigualdade social e os privilégios oficiais – no Brasil.

15 Suspensão de Liminar (SL) nº 623 de 10 de julho de 2012.

16 “A informação é o oxigênio da democracia. Um indivíduo só pode exercer plenamente sua liberdade de escolha se tiver a oportunidade de acessar informações completas, verídicas e de qualidade.” Disponível em <http://artigo19.org/blog/transparencia-publica/> [acesso em 30.07.2015].

17 Exceções ao princípio da ampla divulgação das informações públicas estão previstos nos incisos I a VIII do Art. 23 da Lei 12.527 e incluem a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional, pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população, entre outras.

18 O portal data.gov.uk, referência mundial de qualidade de transparência ativa e dados abertos, permite ampla visualização de salários de servidores do governo do Reino Unido, conforme pode ser encontrado na seguinte página: <http://data.gov.uk/organogram/cabinet-office>.

19 O projeto Supremo em Números, por exemplo, produz relatórios temáticos detalhados uma vez por ano, mostrando diferentes facetas da atuação do Supremo Tribunal Federal sob o ponto de vista estatístico. Disponível em <http://www.fgv.br/supremoemnumeros/> [acesso em 30.07.2015].

4 - O Programa de Transparência Pública

O Programa de Transparência Pública (PTP), coordenado pela FGV EBAPE e pelo Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV DIREITO RIO, realizou no ano de 2014 duas avaliações de transparência:²⁰ uma avaliação geral, que enviou 453 pedidos de acesso à informação aos três Poderes em oito diferentes unidades federativas (União, governos do Distrito Federal, estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro e as três respectivas capitais) e uma avaliação específica, que focou unicamente no Poder Judiciário.²¹ A avaliação do Poder Judiciário analisou 40 tribunais, englobando todos os 27 Tribunais de Justiça estaduais, três Tribunais Superiores (STF, STJ e TST) cinco Tribunais Regionais do Trabalho e cinco Tribunais Regionais Federais. Para cada um dos 40 tribunais foram enviadas sete perguntas idênticas, totalizando cerca de 280 pedidos de acesso à informação.²²

Em ambas as pesquisas foi utilizada uma técnica de coleta de dados denominada “usuário simulado”. Esta técnica, amplamente utilizada²³ em avaliações de transparência, é considerada uma das formas mais efetivas de medir o cumprimento às leis de acesso à informação por órgãos públicos, pois permite a simulação da experiência do cidadão no processo burocrático de solicitação e obtenção de informações. A metodologia de pesquisa desenvolvida busca ser simples e facilmente replicável por outras instituições ou indivíduos interessados em medir o grau de cumprimento da LAI por parte de órgãos públicos.

20 Detalhes sobre essas avaliações podem ser encontrados em “O Estado Brasileiro e Transparência – Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação” de MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey e VELASCO, Rafael Antonio Braem. Disponível em: http://transparencyaudit.net/sites/default/files/basic-pages/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf [acesso em 30.07.2015].

21 Os resultados da Avaliação Geral indicam baixo grau de observância à Lei 12.527, apesar de os resultados apresentarem uma variação considerável entre as diferentes unidades federativas. A taxa de resposta agregada foi de 69%, a taxa de precisão agregada foi de 57% e o prazo médio total de resposta foi de 21 dias. Em resumo, os dados sugerem que as unidades federativas não respondem um entre cada três pedidos de acesso à informação recebidos, e pouco mais da metade de todos os pedidos contém, de fato, respostas minimamente precisas.

22 Em resumo, a taxa de resposta média entre os Tribunais avaliados foi de 61% e a taxa média de precisão foi de 26%. As perguntas sobre remuneração, por exemplo, obtiveram menor taxa de precisão, chegando próximo de 0%.

23 Veja alguns exemplos em: <http://goo.gl/4n7xjh>; ou para a versão completa de avaliações recentes: VALLANCE-JONES, F. **National Freedom of Information Audit 2014**. [s.l.] Newspapers Canada, 2014. Disponível em: <http://www.newspaperscanada.ca/sites/default/files/FOI2014-FINAL.pdf> [acesso em 30.07.2015].

Tais projetos se inserem dentro da missão institucional da *Transparency Audit Network*,²⁴ uma iniciativa internacional apoiada pela *Open Society Foundations*, que articula uma rede global de acadêmicos e instituições que militam na área de transparência pública.

5 - Organização do relatório

O presente relatório é dividido em seis capítulos. O capítulo 1 apresenta a metodologia utilizada pelo estudo, bem como os testes estatísticos de validação da pesquisa. Os resultados gerais e por pergunta são apresentados e analisados no capítulo 2, e em seguida, no capítulo 3, explora-se em profundidade a regulamentação de transparência do Ministério Público com vistas a embasar os textos das perguntas dos pedidos de acesso, que são apresentados em sua íntegra. O capítulo 4 discorre sobre práticas e obstáculos à transparência identificados ao longo desta avaliação e, por fim, o capítulo 5 analisa as plataformas de envio de pedidos de acesso à informação dos órgãos avaliados. Conclusões e recomendações finalizam o relatório, no capítulo 6.

24 Maiores detalhes podem ser encontrados em: <http://transparencyaudit.net/>

CAPÍTULO 1 | METODOLOGIA

1 - Abrangência da Avaliação

Foram analisados, ao todo, 29 diferentes órgãos do Ministério Público do Brasil sendo 3 órgãos do Ministério Público da União - o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) além dos 26 órgãos do Ministério Público Estadual.

Em relação a aspectos burocráticos, é oportuno destacar que a Lei 8.625 de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público - LONMP) disciplina a organização do MP em nível estadual, ao passo que a Lei Complementar 75 de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União - LOMPU) dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.¹

De modo a possibilitar maior comparabilidade à avaliação de transparência do Poder Judiciário realizada pelo PTP da FGV EBAPE e do CTS da FGV DIREITO RIO, não foram objeto da avaliação o Ministério Público Militar e as Procuradorias Regionais Eleitorais de cada estado e do Distrito Federal.

Cabe mencionar também que embora o MP Federal e o MP do Trabalho tenham subdivisões regionais, os pedidos de acesso à informação que seriam dirigidos separadamente às regionais destes órgãos foram realizados em conjunto. Tal decisão se deve ao fato de o canal de atendimento aos pedidos de acesso à informação das Procuradorias Regionais, tanto do MPF quanto do MPT, ser único. Dessa forma, não faria sentido enviar pedidos diferentes mencionando individualmente cada Regional, já que isso representaria testar o mesmo canal repetidas vezes. Além disso, a repetição de pedidos idênticos poderia evidenciar ao órgão respondente que os pedidos faziam parte da realização de uma avaliação da Lei de Acesso à Informação, enviesando os resultados da pesquisa.

¹ Composto por: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

2 - Regras Procedimentais

Foram enviados, no total, 193 pedidos de acesso à informação ao longo de cerca de dois meses de pesquisa.²

A avaliação de transparência do Ministério Público utilizou a mesma metodologia de usuário simulado empregada nas demais avaliações do PTP da FGV EBAPE e do CTS da FGV DIREITO RIO. Busca-se, desta forma, refazer o processo que teria sido percorrido por cidadãos interessados em usar a Lei de Acesso à Informação, além de minimizar as chances de que o envio de diversos pedidos por uma só identidade evidenciasse a realização de uma avaliação, enviando, portanto, as respostas. Deste modo, os pedidos foram realizados por quatro identidades distintas: duas de pesquisadores do PTP e duas de voluntários interessados no estudo.

Todos os integrantes da pesquisa foram treinados para seguirem regras e procedimentos no envio de pedidos e registro das respostas. Para cada pedido de informação enviado foi preenchido um formulário específico no qual diversas informações (e.g data, *site* utilizado para o arquivamento do pedido, número de protocolo, dificuldades encontradas) sobre o processo de envio poderiam ser inseridas.³ Adicionalmente, havia um campo para que fossem escritas considerações gerais, as quais posteriormente permitiram uma análise qualitativa orientada. Todas as informações contidas no formulário foram sincronizadas com uma base de dados em tempo real e verificadas pelos coordenadores do estudo.

O envio dos pedidos foi realizado sem que se informasse à entidade governamental que a solicitação fazia parte de uma avaliação de transparência, o que, de todo modo, não seria necessário, uma vez que a LAI (art. 10, § 3º)⁴ desobriga expressamente que o requerente forneça ao órgão os motivos que justifiquem o pedido. Todas as perguntas foram enviadas com a mesma redação e as mínimas e eventuais diferenças se referiam apenas a aspectos secundários como apresentação e assinatura.

2 Não foram enviados dez pedidos de acesso à informação por dificuldades encontradas no uso das plataformas de envio de pedidos dos seguintes órgãos: MP-RO (Pergunta 4), MP-SE (Pergunta 3 e 7), MP-AM (Pergunta 7), MP-AP (Pergunta 1 e 4), MP-ES (Pergunta 3), MP-MS (Pergunta 5), MP-TO (Pergunta 5 e 6).

3 Foi usado para tal fim a ferramenta *Google Spreadsheets*.

4 Art. 10 da Lei 12.527: Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no Art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Foram observadas as seguintes regras:

- A fim de não deixar evidente para o órgão que uma avaliação de transparência estava em curso, os pedidos foram enviados entre os meses de março e maio de 2015;
- Foram contabilizadas respostas recebidas até 20 dias corridos após a data do envio do pedido de acesso à informação ao órgão;
- Cada membro da equipe responsável por enviar os pedidos foi instruído a procurar o meio virtual mais apropriado para fazê-lo. Em alguns casos, apesar de o órgão do Ministério Público possuir uma plataforma específica para o recebimento de pedidos de informação (Sistema de Informação ao Cidadão), não foi possível encontrá-la em razão de dificuldades de navegação. Nesses casos foram utilizados os mecanismos alternativos indicados ou aqueles que parecessem mais apropriados para o envio (e.g. Portal da Ouvidoria, Fale Conosco, e-mail geral do órgão).
- Contas de e-mail específicas foram criadas para a realização dos pedidos por cada usuário e monitoradas para identificar o recebimento das respostas. Além disso, tendo em vista que alguns órgãos não enviavam as respostas por e-mail, foi necessário monitorar as plataformas de transparência passiva utilizadas para submeter os pedidos.

3 - Métricas

Conforme mencionado brevemente no Sumário Executivo, a avaliação da qualidade da transparência passiva dentro de um órgão público utilizou métricas específicas, facilmente replicáveis por outras instituições interessadas em avaliar o grau de transparência governamental de órgãos públicos.⁵

A seguir, apresenta-se em detalhe as três métricas principais utilizadas: *taxa de resposta*; *taxa de precisão* e *prazo médio* de envio da resposta.

Por meio da adoção destas três métricas é possível analisar tanto aspectos objetivos do cumprimento de um órgão público às regras impostas pela LAI – como a taxa de resposta e o prazo – quanto aspectos materiais referentes à precisão da resposta.

⁵ Mais informações sobre como aplicar esta metodologia podem ser obtidas com pesquisadores do PTP por meio do endereço: transparencyauditnetwork@fgv.br

3.1 - Taxa de resposta

A taxa de resposta representa um indicador básico do compromisso de um órgão público para com as obrigações impostas pela Lei de Acesso à Informação. Afinal, na ausência de resposta fica comprometida qualquer análise mais aprofundada sobre a transparência passiva do respectivo órgão. O conceito de resposta adotado foi amplo e abrangente e considerou qualquer espécie de comunicação enviada por e-mail ou acessível por meio da plataforma de transparência passiva, com exceção daquelas geradas automaticamente⁶ ou que comunicassem a respeito da extensão do prazo ou da tramitação interna do pedido. Conseqüentemente, esta métrica inclui aquelas respostas que, por exemplo, indeferiam o pedido ou informavam a respeito da inexistência da informação solicitada.

3.2 - Taxa de Precisão

A avaliação de precisão se restringiu a identificar se a resposta continha um mínimo de correlação e congruência com o objeto do pedido de acesso à informação. O conceito de precisão adotado poderia ser exemplificado da seguinte forma: se solicitássemos uma lista contendo todos os valores pagos mensalmente aos servidores de um órgão e recebêssemos as normas internas que regulamentam a remuneração de servidores, esta resposta não seria considerada precisa. Afinal, nesse caso hipotético, o órgão teria fornecido uma resposta vaga e que não abordou o objeto do pedido de informação. Adicionalmente, a resposta também não foi considerada precisa quando: (i) indeferia o pedido ou (ii) comunicava que a informação não existia.

De modo a obter a taxa de respostas consideradas precisas, o Programa de Transparência Pública desenvolveu uma metodologia específica que envolveu três fases sucessivas:

1. Adaptação dos critérios de avaliação de precisão da metodologia do PTP para as perguntas dessa pesquisa;
2. Codificação, por dois pesquisadores, de todas as respostas recebidas com base nestes critérios;
3. Cálculo dos resultados e da taxa de confiabilidade entre os codificadores.

6 Como por exemplo e-mails de confirmação de recebimento.

3.3 - Codificação de Todas as Respostas Recebidas

Para avaliar a precisão, dois pesquisadores codificaram as respostas, atribuindo-lhes notas. O processo de codificação envolvia duas fases distintas. Primeiramente, foram atribuídos pontos a cada uma das respostas, definindo-as como integralmente precisas, medianamente precisas ou imprecisas. Esse cálculo usou uma escala ordinal simples descrita abaixo:



Respostas precisa (2 pontos)

A resposta está diretamente relacionada ao que foi pedido



Resposta minimamente precisa (1 ponto)

A resposta não guarda relação direta com o que foi pedido, mas ainda assim o conteúdo do pedido de acesso à informação é suficientemente relevante de modo a ser avaliado



A resposta não é precisa (0 ponto)

A resposta não guarda relação com o pedido de acesso à informação

A escala ordinal de três pontos foi escolhida porque uma escala dicotômica não propiciaria um nível adequado de diferenciação para definição sobre a precisão da resposta (em uma escala binária, as opções seriam: é ou não é precisa). Por sua vez, uma escala com mais de três níveis seria excessivamente detalhada para um codificador, que tinha como atribuição classificar uma grande diversidade de perguntas.

A segunda fase iniciou-se depois de finalizado o processo de atribuição de notas pelos dois pesquisadores, momento em que foi possível obter a média aritmética da nota de precisão de cada resposta e, posteriormente, a nota média dos diferentes órgãos. Ressalta-se que, para ser considerada precisa para fins desta avaliação, uma resposta deveria obter como mínimo a nota 1 (um) de ambos codificadores.

3.4 - Confiabilidade da codificação

A codificação em dupla tem como objetivo aumentar a credibilidade dos resultados, pois ajuda a reduzir os riscos de enviesar os resultados a partir da subjetividade individual. Para testar a confiabilidade da codificação dupla de precisão das respostas (*Coder T* e *Coder L*), utilizou-se a medida Kappa de concordância estatística. O cálculo desse índice é baseado na diferença de concordância entre os codificadores e a concordância esperada caso a codificação tivesse sido feita ao acaso.⁷

O índice de Kappa pode apresentar valores de 0 a 1, onde o resultado 1 significa uma concordância perfeita, e 0 a discordância completa. Para a avaliação de valores dentro desta faixa, utiliza-se as seguintes referências, de acordo com Landis & Koch:⁸

Tabela 1 - Valores de Kappa para análise

Resultado	Concordância
0,00	Pobre
0,00 a 0,20	Pequena
0,21 a 0,40	Justa
0,41 a 0,60	Moderada
0,61 a 0,80	Substancial
0,81 a 1,00	Quase perfeita

Os testes para a variável precisão desta avaliação apresentaram os seguintes resultados:

Tabela 2 - Resultados do teste Kappa

Variável	N	Kappa	Desvio padrão	Concordância	Concordância esperada	P-value
Precisão	98	0.6328	0.0703	75.76%	33.98%	0,000

7 VIERA, A. J.; Garrett, J. M. (2005). Understanding Interobserver Agreement: The Kappa Statistic. *Family Medicine*, 37(5), 360-363, 2005.

8 LANDIS, J. R., & KOCH, G. G. (1977). The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data. *Biometrics* 33: 159-174.

A codificação de precisão apresentou um nível de concordância substancial, com um índice Kappa de 0.6328 e uma concordância de 75.7%, resultado bastante próximo do padrão de 80%, que serve como *benchmark* de excelência na metodologia de análise de conteúdo. Com isto, conclui-se que a codificação é confiável e consistente, ou seja, é muito pouco provável que reflita uma visão subjetiva.

3.5 - Cumprimento do Prazo Legal

O cumprimento do prazo legal é avaliado por meio de uma contagem simples dos dias entre o envio do pedido de informação e o recebimento da resposta. Este indicador reflete o compromisso do órgão em cumprir a regra prevista nos parágrafos 1º e 2º do art. 11 da Lei 12.527/11, que preveem que os pedidos devem ser respondidos em até 20 dias, prorrogáveis por mais dez dias.

4 - Os Pedidos de Acesso à Informação Enviados

A avaliação de transparência do Ministério Público buscou repetir os mesmos temas da ***Avaliação e Transparência do Poder Judiciário***, realizada em 2014.⁹ A única modificação foi a supressão de uma pergunta sobre remuneração (cujo objeto foi incorporado na pergunta 2) e a adição de uma pergunta sobre as estatísticas de atendimento à Lei de Acesso à Informação. A tabela abaixo sintetiza os temas dos pedidos enviados aos órgãos do MP.

Tabela 3 - Temas dos Pedidos de Acesso à Informação Enviados

Número	Tema
Perguntas 1 e 2	Remuneração dos membros para os anos de 2012, 2013, 2014
Pergunta 3	Mecanismos de prevenção de nepotismo

9 Disponível em <http://www.transparenciaaudit.net/pt-br/node/51> [acesso em 30.07.2015].

Pergunta 4	Promoção de membros do MP
Pergunta 5	Orçamento nos anos de 2012, 2013, 2014.
Pergunta 6	Critérios adotados para o acompanhamento e avaliação da atuação judicial e extrajudicial dos membros deste órgão em 1ª, 2ª e 3ª instância
Pergunta 7	Estatísticas de atendimento à Lei de Acesso à Informação

Buscou-se redigir todas as solicitações de forma clara e precisa, minimizando a margem de interpretação do órgão e reduzindo a possibilidade de recusa do pedido. Para tanto, utilizou-se a terminologia legal aplicável ao objeto da questão, inclusive com referência às regulamentações utilizadas pelos órgãos. Para mais detalhes sobre o texto integral de cada pedido, favor consultar o capítulo 3.

CAPÍTULO 2 | RESULTADOS

Este capítulo apresenta os resultados obtidos na presente avaliação de transparência realizada pelo Programa de Transparência Pública, coordenado pela FGV EBAPE e pelo CTS da FGV DIREITO RIO. Os resultados são ilustrados por meio de dois modelos diferentes: gráficos de esferas e tabela consolidada.

Os gráficos de esferas, apresentados no item 2, reúnem os seguintes dados:

- Número de pedidos enviados;
- Número e porcentagem de pedidos respondidos (taxa de resposta);
- Número e porcentagem de pedidos que foram respondidos de maneira minimamente precisa.

No item 3, será apresentada uma tabela com um *ranking* de desempenho dos órgãos do Ministério Público a partir da taxa de precisão das respostas aos pedidos enviados na presente avaliação. A tabela permite observar ainda a taxa de resposta e o prazo médio de resposta de cada órgão.

1 - Resultados Gerais

Foram enviadas aos 29 órgãos do Ministério Público sete perguntas diferentes, ou seja, 193 pedidos de acesso à informação válidos. Destes 193 pedidos, 99 foram respondidos, o que corresponde a uma taxa de resposta de 51,30%. Dos pedidos enviados, 53 respostas (27,46%) foram avaliadas como precisas ou, em outras palavras, responderam à pergunta de maneira minimamente relevante.

Gráfico 1 – Resultados Gerais

Resultados Gerais



A Lei de Acesso à Informação estabelece o prazo de 20 dias para resposta dos pedidos, prorrogáveis por mais dez dias mediante justificativa (art. 11, § 1º e § 2º). No entanto, com relação ao prazo, os órgãos avaliados responderam aos pedidos 21 dias após o envio, em média. Dos 29 órgãos avaliados, dez (34%) descumpriram o prazo de 20 dias para envio das respostas e oito (27,5%) órgãos não responderam a nenhum pedido de acesso à informação.

2 - Resultados por pergunta

Nesta seção, apresenta-se como os órgãos responderam a cada uma das perguntas da avaliação.

Pergunta 1

A primeira pergunta solicitou informações sobre a remuneração dos membros e servidores ativos, inativos e pensionistas do MP para todos os meses dos anos de 2012, 2013 e 2014, de acordo com o estabelecido no Anexo I da Resolução nº 89 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).¹

A pergunta pediu que a informação fosse disponibilizada por meio de planilha, em formato processável por máquina, de modo a permitir a soma do valor total de créditos e descontos pago a cada membro do Ministério Público em cada ano.

¹ Disponível em <http://www.cnmp.gov.br/portal/resolucoes/2283-resolucao-89> [acesso em 30.07.2015].

De acordo com o CNMP², essa informação deve estar disponível nos *websites* dos Ministérios Públicos. Entretanto, como mencionado acima, na época em que a pesquisa se desenvolveu (março a maio de 2015), a maioria dos sítios eletrônicos, apesar de disponibilizar os dados, não permitia a importação das planilhas em formatos adequados ou inviabilizava totalmente o download das informações.³ Em alguns casos, a consulta dependia exclusivamente de que o cidadão interessado dispusesse do nome dos membros ou servidores do MP. Sendo assim, a pergunta 1 buscou obter dados que pudessem ser processados e agregados.

Para esta pergunta foram enviados 28 pedidos⁴, dos quais 16 (57%) foram respondidos. Dentre as respostas obtidas, nenhuma foi considerada precisa, como se pode ver no gráfico da pergunta 1.

Gráfico 2 – Resultados Pergunta 1

Pergunta 1



2 Cabe ressaltar que a Resolução nº 89 do CNMP determina que tais informações sejam disponibilizadas nos sítios eletrônicos dos Ministérios Públicos (Art. 7º, inciso VII). Além disso, a resolução obriga que os sítios eletrônicos estejam adaptados para possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos, incluindo formatos abertos e não proprietários (Art. 8º, II), bem como permitir o acesso às informações em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina (Art. 8º, III). Além disso, como não há outros detalhes sobre a disponibilização dos dados relacionados à folha de pagamento de pessoal, observam-se disparidades entre os órgãos no que diz respeito à possibilidade de se chegar aos valores anuais consolidados.

3 Esta pesquisa realizou levantamento sobre a condição de acesso aos dados sobre Remuneração conforme Anexo I do Art. 7º, VII da Resolução CNMP 89/2012 nos *sites* dos órgãos do Ministério Público. Esta questão será aprofundada no capítulo 3.

4 Devido a dificuldades técnicas com a plataforma, os pesquisadores não conseguiram enviar a pergunta 1 para o MP-AP.

As respostas à pergunta 1 seguiram um padrão similar para todos os órgãos avaliados, sendo recorrente a indicação dos Portais de Transparência por meio do envio de *links* gerais ou direcionados para a seção “Remuneração”.

Obedecendo à Resolução 89, Art. 7º, VII, os órgãos têm disponibilizado os dados sobre a remuneração de seus servidores para consulta nos Portais de Transparência. Entretanto, o que se observou nas respostas à pergunta 1 foi uma interpretação ampliativa do Art. 11, § 6º da Lei de Acesso à Informação, que desonera o órgão ou entidade pública da obrigação do fornecimento direto da informação caso ela esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal.

O parecer encaminhado pelo MP-AL é ilustrativo dessa situação. Vejamos:

“As informações solicitadas, pois, encontram-se disponibilizadas ao público no Portal, motivo pelo qual opino pela comunicação ao interessado para acessá-lo no sítio do Ministério Público de Alagoas, nos termos que reza o § 6º do Art. 11 da Lei 12.527/2011.”

Como se verá mais adiante, não foi identificada no sítio eletrônico do MP-AL (e em vários outros) a possibilidade de download das informações solicitadas.

Sendo assim, mesmo que o pedido de acesso à informação demandasse um formato diferente daquele disponível no Portal da Transparência⁵, os órgãos eximiram-se do atendimento à solicitação.

É importante ressaltar que existe a obrigação, expressa na Lei 12.527/2011 (LAI) e na Resolução 89/2012 do CNMP, de que os sítios eletrônicos do Ministério Público possibilitem a gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos e não proprietários, bem como o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.⁶

Pergunta 2

A segunda pergunta também buscou informações sobre a remuneração dos membros e servidores do MP nos anos de 2012, 2013 e 2014, e solicitava mais deta-

⁵ O texto da pergunta 1 enfatizava a necessidade de que os dados estivessem em formato processável por máquina “de modo que seja possível somar e verificar o valor anual dos dados”.

⁶ Lei 12.527/2011 Art. 8, § 3, II e III e Resolução 89 Art. 8, II e III.

lhamentos quanto às diferentes modalidades de remuneração, remunerações eventuais, indenizações e descontos legais.

Para esta pergunta foram enviados 29 pedidos, dos quais 14 foram respondidos (48%). Das respostas aos pedidos enviados, apenas quatro foram avaliadas como precisas (14%).

Gráfico 3 – Resultados Pergunta 2

Pergunta 2



Das quatro respostas consideradas precisas, apenas o MP-CE atendeu aos dois requisitos da pergunta: detalhamento das rubricas além do apresentado pela planilha de divulgação obrigatória⁷ e formato processável por máquina. Ainda assim, o detalhamento não atendia a todos os itens solicitados na pergunta, abrindo apenas algumas rubricas.

As outras três respostas (MP-GO, MP-MT e MP-SP) foram consideradas precisas, pois os *links* enviados atendiam o detalhamento solicitado (além do requerido pela Resolução 89), no entanto sua visualização era possível somente em formato não processável por máquina e consultando cada membro individualmente.

Cabe destacar que na resposta do MP-SP foi enviado um *link* específico apontando a URL (endereço) na sua página de consulta à remuneração. Em sucessivas consultas ao *site* do órgão não havia sido encontrado o referido *link* para os dados.

⁷ O objetivo era possibilitar a separação de diversos valores agregados sob a mesma rubrica nos termos do ANEXO I do Art. 7º, VII da Resolução CNMP 89/2012.

Tal se deu devido à sua sinalização pouco favorável à visualização, ou seja, em caixa alta e acima de uma lista de outros itens, assemelhando-se a um título estático e não a um *link* acessível pelo cidadão. Apesar de considerada precisa, a resposta do MP-SP aponta para uma URL que disponibiliza planilha não nominal ou seja, que não identifica os membros do MP por seu nome, mas apenas seus números de matrícula, sendo necessário clicar em cada um dos números para se obter os nomes dos membros.

Por fim, o MP-SP afirmou em sua resposta que não seria de sua responsabilidade o envio dos dados sobre pagamento de pensionistas e que isso seria de competência da São Paulo Previdência – SPPREV.⁸ O órgão justificou sua resposta com uma nota explicativa⁹ que remete ao Portal da Transparência do Governo do Estado de São Paulo. A justificativa, entretanto, não está de acordo com o previsto na Resolução 89, Art. 7º, VII.¹⁰

Pergunta 3

A terceira pergunta buscava os procedimentos utilizados pelo órgão para evitar práticas que possam ser consideradas como nepotismo nos termos da Resolução nº 01/2005¹¹ e 07/2006¹² do CNMP. Para essa pergunta foram enviados 27 pedidos, dos quais 15 (48%) foram respondidos. Das respostas aos pedidos enviados, 13 (45%) foram avaliadas como precisas.

As respostas à pergunta 3 obtiveram a melhor taxa de precisão, valor significativamente superior à média de 26%. As respostas consideradas precisas seguiram

8 A SPPREV será responsável por administrar a folha de pagamento das pensões e aposentadorias da administração direta e indireta do estado de São Paulo, bem como da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas, das universidades, do poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública. Entretanto, essa absorção segue um cronograma e ocorre em etapas. Atualmente, é responsável pela gestão das aposentadorias da administração direta e das pensões de todos os poderes, órgãos e entidades paulistas. Disponível em http://www.spprev.sp.gov.br/quem_somos.aspx [acesso em 30.07.2015].

9 Teor da nota explicativa enviada pelo MP-SP: “O pagamento de pensionistas não é de responsabilidade do Ministério Público de São Paulo. Os dados podem ser obtidos no endereço eletrônico: <http://www.transparencia.sp.gov.br/explicativa.html>”.

10 A resolução obriga a divulgação nos sítios eletrônicos do Ministério Público a “remuneração e proventos percebidos por todos os membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores do órgão, incluindo-se as indenizações e outros valores pagos a qualquer título, bem como os descontos legais com identificação individualizada e nominal do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta serviços, na forma do Anexo I”.

11 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/2957-resolucao-01> [acesso em 30.07.2015].

12 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/2951-resolucao-07> [acesso em 30.07.2015].

diferentes padrões: desde a simples menção das leis, normas e atos administrativos que regulam o tema, até o envio de *links* para os documentos ou dos próprios documentos e fichas de uso interno.

Dois casos, porém, chamaram atenção por, numa primeira análise, se afastarem das melhores práticas observadas. Em sua resposta, o MP-AL solicitou comparecimento do requerente ao órgão para a obtenção da informação solicitada. Ainda que esta prática esteja prevista na lei, este foi o único caso entre os pedidos respondidos e considerados precisos em que o fornecimento da informação via internet não foi viável. A resposta ao pedido destinado ao MP-PB, por sua vez, encaminhou o pedido ao CNMP alegando ser este o “*órgão que exerce o controle administrativo e financeiro de todo o Ministério Público brasileiro, e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros*”. A afirmativa feita pelo órgão é verdadeira, mas não cabe ao CNMP responder aos pedidos de acesso à informação do órgão, sobretudo quando a informação solicitada – procedimentos internos utilizados pelo órgão para evitar práticas que possam ser consideradas como nepotismo – deveria ser de pleno conhecimento do próprio MP da Paraíba.

Gráfico 4 – Resultados Pergunta 3

Pergunta 3



Pergunta 4

A quarta pergunta solicitou o texto integral das normas internas de cada MP relacionadas à promoção dos seus membros e das atas de reuniões nas quais houve deliberações sobre esse assunto. Para esta pergunta foram enviados 27 pedidos, dos quais 15 (52%) foram respondidos. Das respostas aos pedidos enviados, 12 (41%) foram avaliadas como precisas.

A maior parte das respostas encaminhou os *links* para as seções do *site* do órgão onde é possível localizar as atas do Conselho Superior e resoluções que regulam o tema. Na maior parte dos casos, as respostas que contêm os *links* e indicações foram consideradas precisas e foram apresentadas dentro do prazo legal (média de 16 dias).

Gráfico 5 – Resultados Pergunta 4

Pergunta 4



Pergunta 5

A quinta pergunta abordou o orçamento dos órgãos para os anos de 2012, 2013 e 2014, solicitando detalhes relativos aos montantes destinados à compra de bens, à contratação de serviços e ao pagamento de custos com recursos humanos. Para esta pergunta, foram enviados 27 pedidos, dos quais 12 foram respondidos (41%). Das respostas aos pedidos enviados, 4 (14%) foram avaliadas como precisas.

As respostas obtidas a partir da pergunta 5 tiveram as menores taxas de precisão. Para esta pergunta foi observada a mesma prática mencionada no caso das

perguntas 1 e 2. Por se tratar de uma pergunta que demandava detalhamento das informações públicas sobre orçamento, as respostas que remetiam aos Portais de Transparência foram consideradas precisas, onde em geral orçamento geral do órgão já estava disponível, se fosse possível localizar as contas solicitadas pelo pedido.

Cabe, contudo, mencionar situações que ilustram os desafios dos órgãos públicos no atendimento aos pedidos de acesso à informação. O MP-DFT e o MP-GO enviaram arquivos anexos destacando e realçando os dados mencionados no pedido de acesso à informação. A prática, por um lado, facilitou a localização da informação solicitada. Por outro lado, o envio de anexos poderia enfrentar dificuldades técnicas por conta da rede, do tamanho do arquivo e da capacidade de armazenamento do serviço de *e-mails* do cidadão. Mesmo com este desafio em vista, considerou-se o envio de anexo destacando a informação solicitada como uma boa prática.

Gráfico 6 - Resultados Pergunta 5

Pergunta 5



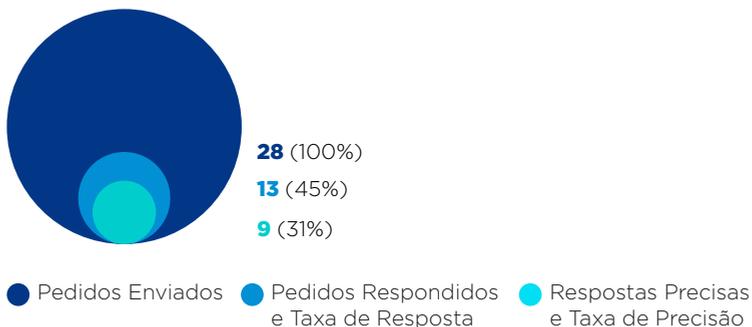
Pergunta 6

A sexta pergunta solicitou do órgão respondente os critérios para acompanhamento e avaliação da atuação judicial e extrajudicial dos membros do órgão em 1ª, 2ª, 3ª instância. Para essa pergunta, foram enviados 28 pedidos, dos quais 13 foram respondidos (45%). Das respostas aos pedidos enviados, 9 (31%) foram avaliadas como precisas.

Apesar de apresentar uma taxa média de precisão ligeiramente superior à média (26%), a pergunta 6 apresentou o maior prazo médio (34 dias) entre a data de pedido e resposta. Cabe notar que embora a Resolução 89, Art. 7º, IX estabeleça a obrigatoriedade da divulgação de “*estudos e levantamentos estatísticos sobre a sua atuação*”, os órgãos que tiveram suas respostas avaliadas como precisas mostraram-se mais atentos às especificidades do pedido e não só encaminharam *links* para seus relatórios de atuação como também buscaram atender às outras demandas do pedido, tais como apontar e enviar as normas e documentos que especificam os critérios para acompanhamento da atuação do órgão e de seus servidores. Tal fato pode justificar o prazo superior de resposta em relação às demais perguntas, já que nesse caso a elaboração da resposta pode ter consumido mais tempo dos servidores do órgão.

Gráfico 7 - Resultados Pergunta 6

Pergunta 6



Pergunta 7

A pergunta 7 solicitou dos órgãos uma planilha, em formato processável por máquina, informando quantos pedidos de acesso à informação foram dirigidos aos órgãos nos anos de 2012, 2013 e 2014, quantos foram negados, bem como as decisões e fundamentos das negativas. Para esta pergunta, foram enviados 27 pedidos, dos quais 14 foram respondidos (48%). Das respostas aos pedidos enviados, 11 (38%) foram avaliadas como precisas.

Tanto a Lei 12.527/2011 (Art. 30) quanto a Resolução 89 (Art. 25, III) dispõem sobre a publicação de relatório estatístico anual contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

A despeito dessa obrigatoriedade e, contrariando o padrão das demais respostas, a maior parte das respostas obtidas a partir da pergunta 7 não continham um *link* para acesso ao Portal da Transparência. Em vez disso, responderam por meio de planilhas anexas ou informações no próprio corpo do e-mail. Respostas desse tipo foram consideradas precisas.

Contudo, pesquisa preliminar e não exaustiva indica que nem todos os *sites* dos órgãos avaliados disponibilizam as estatísticas de pedidos de acesso para consulta ou download.¹³ Sugere-se, neste ponto, uma investigação mais aprofundada sobre o tema para apurar se o registro e controle sobre o recebimento e atendimento de pedidos de acesso à informação têm sido efetivamente feitos e se estes dados não estão sendo publicados na forma demandada pela Lei 12.527/2011 e pela Resolução 89/2012 do CNMP.

Gráfico 8 – Resultados Pergunta 7

Pergunta 7



¹³ O MP-GO é o único órgão dentre os analisados que apresenta as estatísticas de acesso à informação de forma clara em seu *site*.

3 - Análise dos órgãos

A Tabela 4 apresenta os Ministérios Públicos Estaduais¹⁴ classificados a partir da taxa de precisão das respostas, e também permite a visualização dos resultados gerais por órgão em termos de taxa de resposta e prazo de envio. O ranking evidencia um desempenho insatisfatório da maior parte dos órgãos, tanto em relação à taxa de resposta quanto em relação à precisão.

Entre os Ministérios Públicos Estaduais, destacou-se o MP-SP, que obteve o melhor desempenho entre todos os órgãos avaliados. O MP-PI e MP-RS aparecem, respectivamente, na terceira e quarta posição do ranking, obtendo desempenhos superiores à média, inclusive no que diz respeito ao cumprimento de prazos.

O dado mais importante que se pode extrair da tabela é o de que dos 26 Ministérios Públicos Estaduais, oito (31%) não responderam a nenhum pedido de acesso à informação da pesquisa. Outros três responderam a apenas um pedido, mas de maneira imprecisa, totalizando 11 órgãos estaduais (42%) sem nenhuma resposta considerada precisa pela pesquisa.

Apenas cinco órgãos entre os 26 avaliados responderam a pelo menos 50% dos pedidos de maneira precisa.

No que diz respeito ao número de respostas, pode-se observar que apenas quatro órgãos responderam a todos os pedidos enviados (MP-SP, MP-PI, MP-RS e MP-RJ).

Em relação aos prazos médios de resposta, a avaliação observou práticas de atendimento aos pedidos de informação que necessitam de aperfeiçoamento. Destacaram-se negativamente os longos prazos de resposta do MP-RJ (37 dias), MP-SE (36 dias) e MP-AL (33 dias). Cabe ressaltar que a legislação prevê uma extensão do prazo inicial de 20 dias por mais dez dias mediante justificativa expressa (artigo 11, parágrafo 2º). Nenhum órgão avaliado, entretanto, solicitou a dilatação do prazo para responder aos pedidos de acesso à informação desta pesquisa.

14 O Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho não foram ranqueados devido à quantidade reduzida de pedidos realizados aos dois órgãos, colocando-os em situação diferenciada, dadas suas estruturas e portes superiores aos demais órgãos.

Tabela 4 – Ranking dos Ministérios Públicos

Ranking dos Ministérios Públicos

Órgão	Ranking	Taxa de Precisão	Prazo médio (dias)	Taxa de Resposta	N° pedidos enviados	Respostas	Respostas Precisas
MP de São Paulo	1º	86%	16	100%	7	7	6
MP do Piauí	2º	57%	24	100%	7	7	4
MP do Rio Grande do Sul	2º	57%	14	100%	7	7	4
MP do Goiás	3º	57%	8	86%	7	6	4
MP do Rondônia	4º	50%	31	83%	6	5	3
MP de Rio de Janeiro	5º	43%	37	100%	7	7	3
MP de Santa Catarina	6º	43%	11	86%	7	6	3
MP de Pernambuco	6º	43%	24	86%	7	6	3
MP do Mato Grosso	7º	43%	27	71%	7	5	3
MP de Minas Gerais	8º	43%	9	43%	7	3	3
MP de Sergipe	9º	20%	36	80%	5	4	1
MP de Alagoas	10º	14%	33	57%	7	4	1
MP de Paraná	11º	14%	11	29%	7	2	1
MP do Rio Grande do Norte	11º	14%	4	29%	7	2	1
MP de Ceará	12º	14%	10	14%	7	1	1
MP do Acre	13º	0%	27	57%	7	4	0
MP do Bahia	14º	0%	24	29%	7	2	0
MP do Maranhão	15º	0%	18	14%	7	1	0
MP do Amazonas	16º	0%	-	0%	6	0	0
MP da Amapá	16º	0%	-	0%	5	0	0
MP do Espírito Santo	16º	0%	-	0%	6	0	0
MP de Mato Grosso do Sul	16º	0%	-	0%	6	0	0
MP do Pará	16º	0%	-	0%	7	0	0
MP do Paraíba	16º	0%	-	0%	7	0	0
MP de Roraima	16º	0%	-	0%	7	0	0
MP do Tocantins	16º	0%	-	0%	5	0	0

CAPÍTULO 3 | REGULAMENTAÇÃO E TEXTO INTEGRAL DOS PEDIDOS

1 - As práticas de transparência do Ministério Público

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) regulamentou a Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados apenas três meses depois que a LAI entrou em vigor, por meio da Resolução nº 89 de 28 de agosto de 2012 do CNMP. Não foi, entretanto, a primeira vez que discussões sobre a transparência pública estiveram na agenda do Conselho, que tem discutido especificamente o tema pelo menos desde 2009, quando a Resolução nº 38,¹ de 26 de maio de 2012 dispôs sobre o “Portal da Transparência”. A regulamentação sobre a transparência ativa do MP foi alterada outras duas vezes, em 2011 e 2012,² até o CNMP editar a Resolução nº 86 de 21 de março de 2012,³ que revogou as normas anteriores e atualmente trata do tema.

Segundo o CNMP, a partir desta última resolução as informações veiculadas no Portal da Transparência foram dispostas de forma mais sistematizada, privilegiando a qualidade e objetividade.⁴ Além de reordenar e detalhar com mais clareza as informações, a nova Resolução 86 criou o Comitê Gestor Permanente do Portal da Transparência do Ministério Público (Portaria CNMP-PRESI nº 93, de 25/06/2012)⁵ que tem por objetivo a elaboração, aperfeiçoamento e divulgação do Manual da Transparência, visando orientar as diversas unidades do Ministério Público na publicação das informações exigidas.

A Resolução 86 também instituiu práticas objetivas na implementação dos Portais, como por exemplo o Art. 3º, que define o acesso por meio de atalho inserido na

1 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/2728-resolucao-38> [acesso em 30.07.2015].

2 O CNMP revogou a resolução 38/2009 ao editar a Resolução 66/2011 (com alteração de texto pela Resolução 75/2012). Nenhuma destas resoluções é tão completa quanto a atual.

3 Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/2309-resolucao-86> [acesso em 30.07.2015].

4 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/index.php> [acesso em 30.07.2015].

5 Disponível em: <http://bit.ly/1LMswgV> [acesso em 30.07.2015].

página dos Ministérios Públicos dos Estados e dos ramos dos Ministérios Públicos da União. O Art. 4º da mesma norma estabelece a Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do CNMP como instituição fiscalizadora do disposto na Resolução.

A Resolução 86 dispõe ainda sobre a divulgação das seguintes informações de maneira ativa, ou seja, independente de solicitação (Art. 5º):

- I. Informações orçamentárias e financeiras;
- II. Informações relativas a licitações, contratos e convênios;
- III. Informações relativas a pessoal;

A intersecção entre a Resolução 86, que dispõe sobre o Portal da Transparência, e a Resolução 89, que dispõe sobre a Lei de Acesso à Informação, pode ser verificada no Art. 7º, § 3º desta última, que designa o Portal da Transparência como instrumento de concretização da LAI ao disponibilizar as informações de interesse coletivo ou geral. Trata-se das obrigações entendidas como “Transparência Ativa”, ou seja, aquelas informações que devem ser providas independentemente de solicitação do cidadão.

O esforço do CNMP na implementação e aprimoramento dos Portais de Transparência dos Ministérios Públicos pode ser verificado pela existência de materiais de apoio bastante detalhados, como é o caso do próprio Manual do Portal da Transparência,⁶ que orienta os gestores na padronização e divulgação de informações sobre a execução orçamentária, financeira e administrativa de todo o Ministério Público brasileiro. Outra prática que ilustra o esforço de aprimoramento dos Portais é o *Transparentômetro*,⁷ mecanismo de avaliação anual que a Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do CNMP aplica aos Portais dos Ministérios Públicos dos Estados, Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e ao próprio portal do CNMP, e que avalia o cumprimento das Resoluções 86 e 89. São avaliados 209 itens entre “atendido”, “parcialmente atendido” e “não atendido”, produzindo um *ranking* dos Ministérios Públicos e um Relatório de verificação.

Os dispositivos citados contribuem para uma transparência ativa mais ampla do Ministério Público e lançam as bases para que outros órgãos possam aprimorar suas práticas de transparência.

6 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/index.php> [acesso em 30.07.2015].

7 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/index.php> [acesso em 30.07.2015].

Se existem boas práticas no que diz respeito à transparência ativa, cabe analisar, por outro lado, como os Ministérios Públicos têm se comportado no que diz respeito ao cumprimento da LAI sob o aspecto da transparência passiva, foco desta pesquisa. Para realizar essa tarefa é importante compreender, em primeiro lugar, como o Conselho Nacional do Ministério Público operacionalizou a transparência passiva por meio da Resolução 89/2012.

2 - A regulamentação da LAI pelo CNMP: Resolução nº 89 de 28 de agosto de 2012

A Resolução nº 89 de 28 de agosto de 2012 repete em vários pontos as disposições da Lei 12.527/2011 e do Decreto 7.724/2012, com algumas alterações que buscam adequação à realidade do Ministério Público.

A Resolução recomenda em seu Art. 6º que cada órgão deva regulamentar em sua estrutura administrativa a unidade responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), e em seu § 1º do mesmo artigo sinaliza que a operacionalização do SIC pode se dar pela Ouvidoria ou outra unidade já existente na estrutura organizacional do órgão. Como consequência, nem todos os órgãos avaliados dispõem do SIC para atendimento de pedidos de acesso à informação e boa parte deles, quando o têm, direcionam o cidadão para a estrutura de atendimento já existente da Ouvidoria, onde são processados outros atendimentos como denúncias, pedidos de providências, sugestões ou pedidos de informação sobre processos judiciais e procedimentos investigatórios.

A presente pesquisa não teve por objeto realizar uma análise sobre a efetividade do atendimento conjunto entre SIC e Ouvidoria. Por um lado, de um ponto de vista econômico e da eficiência administrativa parece ser coerente realizar o atendimento aos pedidos de acesso à informação pelas ouvidorias. Por outro, como será possível ver nos capítulos 4 e 5, existem importantes ajustes a serem feitas para que uma ouvidoria possa receber e endereçar os pedidos de maneira adequada. Em todo caso, uma análise da interface *online* para encaminhamento dos pedidos e recebimento das repostas sugere que as peculiaridades da LAI podem ser melhor observadas por meio de um sistema próprio para gerenciamento dos pedidos.

3- Texto integral das perguntas e considerações normativas

Perguntas sobre Remuneração

As perguntas 1 e 2 tinham como objetivo a obtenção de informações acerca da remuneração dos membros do Ministério Público. Com a aprovação da chamada reforma administrativa do Estado, implementada por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, fixou-se um teto remuneratório para o funcionalismo público. A regulamentação dessa questão no âmbito do Ministério Público se dá por um complexo de leis e regulamentos que envolve, além de normas constitucionais,⁸ as leis orgânicas do Ministério Público,⁹ legislação esparsa¹⁰ e as Resoluções 09 e 10 de 2006 no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).¹¹

Assim como no caso do Poder Judiciário, além do emaranhado de normas e regulamentações, há um grande volume de decisões judiciais que afetam o regime de remuneração dos membros do MP, bem como questionamentos e pedidos de providência submetidos ao próprio CNMP.

Nesse contexto, a transparência acerca da estrutura remuneratória dos membros e servidores do MP trazida pela Resolução 89/2012 do CNMP, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação e obriga, no âmbito do Ministério Público, a divulgação da “*remuneração e proventos percebidos por todos os membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores do órgão, incluindo-se as indenizações e outros valores pagos a qualquer título, bem como os descontos legais, com identificação individualizada e nominal do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta serviços*” é de fundamental importância.

8 Destacam-se os arts. 37, incisos X e XI, 39 § 4º.

9 Cada Ministério Público Estadual e o Ministério Público da União aprovaram suas respectivas leis orgânicas. A Lei 8625/93, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, trata do tema da remuneração principalmente nos arts. 45 a 58, que tratam dos vencimentos, vantagens e direitos dos membros do MP, bem como em seu Art. 38, III, que trata da irredutibilidade dos vencimentos na carreira. Íntegra disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm [acesso em 30.07.2015].

10 Destacando a Lei 13.091/2015, que atualmente fixa o salário dos Ministros do STF. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13091.htm [acesso em 30.07.2015].

11 As resoluções 09 e 10 dispõem, respectivamente, “sobre a aplicação do teto remuneratório constitucional e do subsídio mensal para membros do MP” e “aplicação do teto remuneratório constitucional para os servidores do Ministério Público da União e para os servidores e membros dos Ministérios Públicos dos Estados que não adotam o subsídio”.

Conforme se observará mais adiante, a resolução adequa os padrões de transparência ativa do MP ao estabelecido na LAI, determinando que outras informações relativas à gestão orçamentária e financeira como, por exemplo, informações relativas a procedimentos licitatórios e orçamento da instituição. Trata-se de um importante avanço ainda pendente de ser realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Até o momento em que se escreve este relatório, o CNJ não regulamentou a implementação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Poder Judiciário.

De maneira semelhante à Resolução 102/2009 do CNJ, a Resolução 89/2012 do CNMP determina a publicação de uma tabela contendo informações como a remuneração básica, remuneração eventual ou temporária, descontos e indenizações.

Existe uma diferença importante entre as resoluções 102/2009 do CNJ e a Resolução 89/2012 do CNMP. A resolução do CNMP exige, a priori, a discriminação de valores recebidos a título de remuneração eventual ou temporária, determinando a separação dos valores recebidos em “Função de Confiança ou Cargo em Comissão”, “Gratificação Natalina”, “Férias (1/3 Constitucional)” e “Abono de Permanência. Na tabela de divulgação obrigatória do Poder Judiciário, valores como abono de permanência estão misturados a outros em “vantagens pessoais”, enquanto férias, gratificação natalina e outros valores estão misturados a pagamentos retroativos na rubrica “vantagens eventuais”. Dessa forma, é possível considerar que o padrão estabelecido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, se respeitado, pode trazer ganhos de transparência em relação ao padrão adotado pelo CNJ.

Foi tendo estas regras em vista e as categorizações adotadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público que foram formuladas as perguntas 1 e 2. Vejamos:

Pergunta 1

A pergunta 1 solicita as planilhas mensais dos anos de 2012, 2013 e 2014 conforme previsto no Anexo I do Art. 7º, VII da Resolução 89/2012 do CNMP, alterado pela Resolução 115/2014.

Em levantamento realizado para esta pesquisa, identificamos que somente cinco órgãos apresentam em seus Portais de Transparência as planilhas mensais das remunerações de seus membros em formato processável por máquina. São eles: MP-GO, MP-CE, MP-MS, MP-PB e MPF. Abaixo o resumo desse levantamento:

Tabela 5 - Condição de acesso aos dados sobre remuneração¹²

Condição de acesso aos dados sobre remuneração	Órgãos
Consulta por mês com possibilidade de baixar em formato processável por máquina	MP-GO, MP-CE, MP-MS, MP-PB, MPF
Consulta por mês com possibilidade de baixar em PDF	MP-PI, MPT, MP-SC, MP-SE, MP-DFT, MP-RN, MP-TO, MP-PE
Consulta por mês sem possibilidade de download	MP-RJ, MP-MT, MP-AL, MP-BA, MP-MA, MP-ES, MP-RR, MP-SP
Consulta apenas por nome do membro	MP-PR, MP-RS
Não apresenta ou não foi possível encontrar devido a problemas técnicos	MP-RO, MP-AM, MP-AP, MP-AC, MP-MG, MP-PA

Por meio da transparência ativa dos órgãos, só seria possível obter informação anualizada referente aos vencimentos dos servidores do Ministério Público nos casos em que os órgãos disponibilizam tais dados em planilha em formato processável por máquina. Nesses casos, seria necessário baixar 36 arquivos (12 para cada ano), além de processar os dados. Nos casos em que os dados não estão disponibilizados em formato processável por máquina, inviabilizando a análise automatizada das informações, a soma e a análise de padrões de remuneração em termos anuais ainda seria possível, mas a um custo muito maior do que o necessário, tornando-a provavelmente inviável para um cidadão comum ou outros potenciais interessados em pesquisa.

Diante da ausência de padrões no acesso à informação sobre a remuneração dos membros do Ministério Público, a primeira pergunta realizada por esta avaliação solicitou as planilhas de remuneração dos órgãos, em formato processável por máquina, de modo que fosse possível somar os valores mensais para obter o valor anual de remuneração de membros e servidores dos órgãos:

Com base na Lei 12.527/2011 gostaria de obter os dados sobre a remuneração e proventos percebidos por todos os membros e servidores ativos, inativos, pension-

12 Conforme Anexo I do Art. 7º, VII da Resolução CNMP 89/2012.

*istas e colaboradores do órgão, incluindo as indenizações e outros valores pagos a qualquer título, bem como os descontos legais, com identificação individualizada do beneficiário e da unidade na qual efetivamente presta serviços, na forma do **Anexo I do Art. 7º, VII da Resolução CNMP 89/2012.***

Solicito as planilhas mensais dos anos de 2012, 2013 e 2014 em formato processável por máquina, de modo que seja possível somar e verificar o valor anual dos dados mencionados acima, identificando nominalmente membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores que receberam os referidos valores.

Pergunta 2

A pergunta 2, por sua vez, buscou aprofundar a qualidade da informação sobre a remuneração dos membros do Ministério Público, solicitando a abertura e detalhamento de algumas rubricas que se apresentam consolidadas conforme o **Anexo I do Art. 7º, VII da Resolução CNMP 89/2012**, tais como “Remuneração”, “Indenizações”, “Remuneração Eventual” e “descontos legais”.

A pergunta foi elaborada como segue:

Com base na Lei 12.527/2011 gostaria de obter os dados sobre a remuneração e proventos percebidos por todos os membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores deste Ministério Público referente aos anos de 2012, 2013 e 2014 em formato processável por máquina, de modo que seja possível somar e verificar o valor anual dos valores mencionados, bem como identificar nominalmente membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores que receberam os referidos valores.

*Os dados solicitados devem conter grau de detalhamento além do apresentado pela planilha de divulgação obrigatória instituída pelo **ANEXO I do Art. 7º, VII da Resolução CNMP89/2012**, conforme descrito abaixo:*

(i) os valores pagos sob a rubrica “Remuneração do cargo efetivo” devem ser detalhados e discriminados, de modo que se possa distinguir os valores pagos a título de (a) vencimento, (b) GAMP, (c) adicional de qualificação e (d) outras verbas que compõem a referida rubrica.

(ii) os valores pagos sob a rubrica “Outras verbas remuneratórias, legais ou judiciais” devem ser detalhados e discriminados, de modo que se possa distinguir os valores pagos a título de (a) VPNI, (b) adicional por tempo de serviço, (c) quintos e

décimos e (d) vantagens decorrentes de sentença judicial ou extensão administrativa. No caso de haver algum valor pago a título de sentença judicial, pedimos fazer referência à sentença.

(iii) os valores pagos sob a rubrica “Indenizações” devem ser detalhados e discriminados, de modo que se possa distinguir os valores pagos a título de (a) auxílio-alimentação, (b) auxílio-transporte, (c) auxílio-moradia e (d) ajuda de custo e outras desta natureza.

(iv) valores pagos sob a rubrica “Remuneração eventual ou temporária” devem ser detalhados e discriminados, de modo que se possa distinguir os valores pagos a título de (a) função de confiança ou cargo em comissão, (b) gratificação natalina, (c) férias e (d) abono de permanência, nos termos da Resolução 89/2012 do CNMP.

(v) Os descontos legais devem ser detalhados e discriminados, de modo que se possa distinguir os descontos realizados a título de (a) contribuição previdenciária, (b) imposto de renda e (c) retenção por teto constitucional;

(vi) Valores pagos em atraso ou remunerações retroativas, nos termos da Resolução 89/2012 do CNMP, acrescentadas da devida motivação para o pagamento e o mês a que se referem os pagamentos em atraso.

Nos casos em que foi possível anexar documentos ao pedido, acrescentou-se uma “planilha” especificando o modo como as informações solicitadas deveriam ser disponibilizadas. O pedido foi acrescido do seguinte texto:

“Para facilitar a resposta a ser prestada por este órgão, exemplificamos o modelo de planilha que responde às solicitações de informação deste pedido”.

Pergunta 3

A pergunta 3 solicitou informações sobre os procedimentos adotados pelos órgãos para coibir o nepotismo quando da contratação de servidores tanto em cargo efetivo quanto cargo em comissão. Vejamos:

Com base na Lei 12.527, gostaria de solicitar a seguinte informação:

O órgão adota, além da ficha de autodeclaração, outro(s) procedimento(s) no momento de contratação de servidor ocupante de cargo em comissão ou no momento da investidura de um servidor efetivo em cargo em função de confiança para

*assegurar a inexistência de vínculos de parentesco com outros membros do órgão que possam configurar nepotismo conforme definido pelas **Resoluções 01 e 07 de 2006 do CNMP?***

Favor enviar os documentos (portarias, termos, resoluções) relacionados aos referidos procedimentos utilizados por este órgão no momento de nomeação ou designação para os cargos em comissão e para as funções comissionadas nos anos de 2012, 2013 e 2014.

Pergunta 4

Outro tema objeto de solicitações de acesso à informação foram os critérios utilizados para a promoção dos membros do Ministério Público. Para tal, a avaliação realizou pedido de acesso à informação com o seguinte conteúdo:

Solicito com base na Lei 12.527, as seguintes informações e documentos referentes às promoções dos membros deste Ministério Público:

(a) Todas as normas internas (e.g. portarias, resoluções, etc) deste Ministério Público relacionadas à promoção de membros. Solicito, por favor, que seja enviado o texto integral destas normas.

(b) Todas as atas das reuniões do órgão competente (Conselho Superior ou equivalente) para a definição de promoção de membros nas quais este assunto tenha sido deliberado.

Pergunta 5

A pergunta 5 requisitou informações já disponíveis no Portal da Transparência, mas em outro formato de agregação, qual seja, anual e fragmentado (apenas montantes destinados à compra de bens e à contratação de serviços, além de custos com recursos humanos).

Gostaria de obter as seguintes informações com base na Lei 12.527:

Qual foi o orçamento deste Ministério Público nos anos de 2012, 2013 e 2014? Solicito, ainda que sejam detalhados os montantes destinados à compra de bens e à contratação de serviços e os montantes destinados ao pagamento de custos com recursos humanos.

Pergunta 6

A sexta pergunta solicitou do órgão respondente os critérios para acompanhamento e avaliação da atuação judicial e extrajudicial dos membros do órgão em 1ª, 2ª e 3ª instância.

Com base na Lei 12.527, gostaria de solicitar a seguinte informação:

Quais são os critérios adotados para o acompanhamento e avaliação da atuação judicial e extrajudicial dos membros deste órgão em 1ª, 2ª e 3ª instância? Solicito acesso às normas e documentos que especificam estes critérios.

Solicito ainda planilha em formato processável por máquina contendo os dados e números utilizados pelo órgão para mensurar a atuação de seus membros (nominalmente identificados), por área temática (UF, quando couber) e assunto, para os anos de 2012, 2013 e 2014.

Pergunta 7

Por fim, a pergunta 7 buscou informações sobre como os órgãos estão monitorando os pedidos de acesso negados desde o ano de 2012. De acordo com a Lei 12.527/2011 e a Resolução CNMP 89/2012, esse tipo de informação deve estar disponível no *site* de cada órgão. Esta é a única pergunta que não segue o padrão de temas investigados na avaliação do Judiciário. A decisão por incluí-la na avaliação do Ministério Público deve-se à ausência dessas estatísticas nos Portais de Transparência dos órgãos, bem como pela constatação de que os pedidos de acesso à informação são tratados junto a outras demandas da Ouvidoria, misturando-se a outras solicitações dos cidadãos ao MP. Dessa forma, para analisar a transparência dos órgãos do Ministério Público, buscou-se obter dados sobre como os órgãos vêm contabilizando os pedidos de acesso. A pergunta foi formulada da seguinte maneira:

Com base na Lei 12.527/2011 solicito:

(i) o envio de planilha, em formato processável por máquina, contendo quantidade de pedidos de acesso à informação dirigidos a este órgão e o número de pedidos negados em cada um dos meses dos anos de 2012, 2013 e 2014, de modo que seja possível somar e verificar o valor anual dos dados mencionados acima.

(ii) as decisões que negaram acesso à informação e as motivações para tal negativa, conforme disposto no Art. 14, Parágrafo Único da Resolução CNMP 89/2012. Detalhar a quantidade de pedidos de acesso negados com fundamento no sigilo ou segredo de justiça do procedimento, conforme Art. 5º da Resolução 89/2013 do CNMP.

CAPÍTULO 4 | BOAS RESPOSTAS A PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO E OBSTÁCULOS À TRANSPARÊNCIA

1 - Introdução

Os resultados apresentados no capítulo 2 deste relatório servem como indicadores da existência ou ausência de comprometimento institucional com a transparência pública. Todavia, a análise isolada das métricas quantitativas – *taxa de resposta*, *taxa de precisão* e *prazo médio* – pode não ser suficiente para que o leitor tenha uma compreensão mais ampla a respeito de alguns conhecimentos relevantes adquiridos ao longo deste estudo.

Deste modo, o presente capítulo, dividido em duas breves seções, apresentará: (i) uma amostra de boas respostas a pedidos de acesso à informação recebidas, as quais se destacaram pela qualidade e que servem como exemplos a serem seguidos; e (ii) padrões de obstáculos à transparência impostos por alguns órgãos.

2 - Casos Positivos

Os casos que serão expostos abaixo ilustram como a LAI pode ser um instrumento poderoso para a sociedade civil na busca de informações públicas relevantes quando o órgão público fornece resposta apropriada ao pedido de acesso à informação;

- Duas respostas à pergunta 4, que solicitava todas as normas internas relacionadas à promoção de membros do Ministério Público, assim como atas de reuniões do respectivo Conselho Superior nas quais o tema promoção de membros foi discutido, merecem ser aqui destacadas. A primeira, enviada pelo MP-MT, continha os *links* exatos do respectivo portal de transparência no qual todas as informações foram devidamente encontradas. Cumpre ressaltar que foi possível constatar que o portal de transparência do MP-MT possui ampla base de dados com toda a regulamentação aplicável à promoção de seus membros, assim como as atas específicas das reuniões do Conselho Superior.

Similarmente, a resposta enviada pelo MP-RJ também merece ser mencionada, pois o órgão enviou dezenas de atas de reuniões de seu Conselho Superior, o que evidencia a existência de práticas apropriadas de gestão e organização da informação sobre a promoção de seus membros.

- Na resposta à pergunta 6 recebida do MP-RS, a qual solicitava informações relacionadas à atuação judicial e extrajudicial de seus membros nos anos de 2012, 2013 e 2014, bem como detalhes sobre o acompanhamento e avaliação da atuação, obtivemos uma resposta com linguagem clara e concisa que explicava apropriadamente as questões suscitadas pelo pedido de acesso à informação.
- Na resposta à pergunta 7, que solicitava do MP-SP detalhes sobre os pedidos de acesso à informação recebidos nos diferentes meses dos anos de 2012, 2013 e 2014, bem como informações sobre as decisões que negaram acesso, obtivemos uma resposta completa e precisa. O MP-SP enviou planilha em formato processável por máquina contendo os números de pedidos de acesso à informação recebidos em diferentes meses, bem como a versão integral da única resposta ao pedido de acesso à informação que, segundo o MP-SP, continha caráter de indeferimento do acesso no período de 2012 até 2014.

3. Obstáculos à Transparência Pública

Ao analisar mais detalhadamente as respostas obtidas com os pedidos, nota-se que ainda há desafios a serem superados para o cumprimento do direito de acesso à informação por parte do Ministério Público brasileiro.

Na avaliação de transparência do Poder Judiciário - que analisou as práticas de transparência de 40 tribunais brasileiros - realizada em 2014 pelo Programa de Transparência Pública coordenado pela EBAPE e pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV DIREITO RIO, os obstáculos identificados foram agrupados em três categorias de análise:

- Obstáculos de ordem burocrática - referentes ao processo de acesso à informação, como a forma de encaminhamento do pedido (por plataforma específica, por e-mail, por correio, presencial, etc.), aos requisitos (e.g.. dados necessários) para envio ou à identificação do órgão/departamento responsável pelo recebimento dos pedidos, entre outros; e

- Obstáculos de ordem jurídica ou de interpretação - relativos aos fundamentos legais para o indeferimento dos pedidos, ou à ampla interpretação das exceções ao direito de Acesso à Informação contidas na LAI; e
- Obstáculos técnicos ou de processamento da informação - relativos aos formatos ou padrões de agregação das informações solicitadas, que eventualmente podem prejudicar a visualização ou o processamento da informação requerida.

Estas categorias serão utilizadas para explicar os principais obstáculos identificados também na avaliação de transparência passiva do Ministério Público.

3.1 - Obstáculos burocráticos

A Resolução 89/2012 CNMP, ao regular a aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito do Ministério Público, estabelece que cada MP “deverá regulamentar em sua estrutura administrativa a unidade responsável pelo Serviço de Informações ao Cidadão”, bem como este trabalho poderá ficar a cargo da Ouvidoria.

Conforme se poderá observar no capítulo 5, em que se promove uma análise aprofundada das plataformas para envio dos pedidos de acesso à informação, existe uma diversidade de meios pelos quais um cidadão pode submeter seus pedidos a um Ministério Público. Em alguns casos, mais de um meio eletrônico (e-mail, Canal da Ouvidoria e Fale Conosco) pode ser utilizado para este fim.

Conforme exposto em maiores detalhes no capítulo seguinte, a existência de uma plataforma especificamente dedicada ao recebimento e processamento de pedidos de acesso à informação é imprescindível para facilitar o caminho a ser percorrido pelo cidadão e simplificar a gestão interna do próprio órgão público. Consequentemente, a inexistência de uma plataforma específica para este fim representa um sério obstáculo à transparência.

A prática mais comum identificada em relação ao MP é a de conjugar a plataforma de transparência passiva com o canal de contato com as ouvidorias dos respectivos órgãos. Esta prática, apesar de longe do ideal, está de acordo com a Resolução 89/2012 do CNMP, a qual define que o Ministério Público pode operacionalizar o Sistema de Informação ao Cidadão por meio de estruturas já existentes, como por exemplo a Ouvidoria. Por outro lado, esta flexibilização pode otimizar o uso dos recursos e estruturas de atendimento ao cidadão que já estão em funcionamento.

Apesar de possíveis benefícios, é necessário enfatizar que a utilização da mes-

ma interface para processar os pedidos de acesso à informação e outras solicitações típicas de ouvidorias pode criar dificuldades ao cidadão que deseja enviar um pedido de acesso à informação.

As plataformas compartilhadas apresentam características que servem a outras demandas dos cidadãos perante o órgão, como denúncias, solicitação de providência, sugestões ou pedidos de informação sobre processos judiciais e procedimentos investigatórios. Estas solicitações obedecem a regras e procedimentos distintos daqueles que regem os pedidos de acesso à informação.

O atendimento via Ouvidoria, por exemplo, oferece ao usuário a possibilidade de solicitar que seus dados sejam mantidos em sigilo e, no caso da plataforma do MPF, por exemplo, até mesmo a justificativa para requerer sigilo é solicitada. Alguns dos sistemas de ouvidoria utilizados nesta avaliação também exigem que o requerente sinalize se deseja ou não receber uma resposta, disposição incompatível com a própria ideia de realizar um pedido de acesso à informação. Além disso, algumas plataformas de ouvidoria estão preparadas para o recebimento de denúncias e, para tanto, exigem dos cidadãos dados pessoais que não precisariam ser informados ou que não se aplicam em um pedido de acesso à informação, como por exemplo: “nome da empresa”, “endereço da empresa” e “quantidade de trabalhadores afetados” (Ministério Público do Trabalho); “cidade de ocorrência” ou “município do fato”, “pessoas envolvidas” e “testemunhas ou pessoas que possam ajudar no esclarecimento dos fatos” (ex: MP-AC e MP-MG).

3.2 - Obstáculos jurídicos ou de interpretação

No caso da Avaliação de Transparência do Poder Judiciário, destacou-se o elevado número de respostas embasando as decisões denegatórias a partir do que foi considerado como uma interpretação ampliada das exceções aos direitos de Acesso à Informação contidas na LAI e, especialmente, contidas na regulamentação existente para o Poder Executivo,¹ como por exemplo, pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados ou que exijam trabalhos adicionais de análise.²

Esta situação não se repetiu na Avaliação do Ministério Público. Foram poucas

1 O Decreto 7.724/2012 regulamenta a LAI no âmbito do Poder Executivo Federal, mas suas regras foram utilizadas em justificativas (em alguns casos citando o Decreto) para não atender aos pedidos de acesso à informação submetidos na avaliação do Poder Judiciário.

2 No nível do Governo Federal, tal possibilidade está prevista no Art. 13 do Decreto 7.724 de 2012.

recusas ao fornecimento da informação com base na cláusula de trabalhos adicionais. Similarmente, também foi pequeno o número de casos de respostas que recusaram o acesso com base no argumento de que o pedido recebido era genérico. Apenas um pedido enviado ao MP-RS recusou o fornecimento da informação com base no argumento de trabalho excessivo, recusando o fornecimento de tabela sobre remuneração em formato igual ao solicitado. Em outro caso, o MP-AC respondeu ao pedido solicitando maiores detalhes. Esta mesma resposta do MP-AC requereu também a motivação do pedido, contrariando o Art. 10, § 3º da Lei 12.527/2011 que é explícita no que diz respeito à “vedação de quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público”.

Entretanto, foi identificado um padrão de interpretação ampliada do Art. 11, § 6º da Lei de Acesso à Informação que desonera o órgão ou entidade pública da obrigação do fornecimento direto da informação caso esta esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal. Esse tipo de resposta foi mais recorrente nos pedidos relacionados às perguntas 1, 2 e 5 da presente avaliação.

As perguntas 1, 2 e 5 solicitavam informações em formatos processáveis por máquina ou com detalhamentos diferentes daqueles estabelecidos pelas resoluções do CNMP. A pergunta 1 demandava as planilhas de remuneração em formato processável por máquina, já a pergunta 2 solicitava um detalhamento adicional das planilhas de remuneração, assim como a pergunta 5, que pedia um detalhamento do orçamento do órgão (montantes destinados à compra de bens e à contratação de serviços e os montantes destinados ao pagamento de custos com recursos humanos).

Embora as informações solicitadas estejam disponíveis nos Portais de Transparência dos órgãos, elas não se apresentam no formato solicitado por esta avaliação ou não dispõem de filtros e mecanismos de agregação e desagregação que facilitem sua visualização e processamento. Nesse sentido, as perguntas 1, 2 e 5 demandavam um grau superior de profundidade das informações já disponibilizadas pelos órgãos.

Todas (100%) das respostas aos pedidos de acesso à informação que versavam sobre remuneração (perguntas 1 e 2) indicavam para o Portal da Transparência, mencionando o *link* (genérico ou específico) para a seção do Portal onde as remunerações dos servidores poderiam ser consultadas. Em apenas quatro casos as respostas foram consideradas precisas por atenderem às especificações solici-

tadas: MP-CE, MP-GO, MP-MT e MP-SP.

No caso da pergunta 1, as respostas obtidas dividiram-se entre aquelas que: (a) enviaram o *link* específico do sítio eletrônico onde constavam os dados solicitados (MP-RS, MPT, MP-MT, MP-PR, MP-PA); (b) enviaram *link* genérico do Portal de Transparência (MP-BA, MP-RJ, MPF, MP-SC, MP-GO); e (c) apenas mencionaram o Portal da Transparência desacompanhado de seu endereço na internet (MP-PI, MP-AL). Nenhuma foi considerada precisa por não atenderem às especificações solicitadas.

Constata-se, portanto, que os órgãos do Ministério Público avaliados por esta pesquisa que responderam às perguntas 1 e 2 entenderam que as informações já disponibilizadas sobre remuneração em seus Portais de Transparência os isentavam de uma atenção maior quanto ao formato e ao detalhamento solicitados por esta avaliação. Alguns órgãos chegaram a mencionar explicitamente o Art. 11, § 6º da Lei 12.527/2011 (este foi o caso do MP-AL para as perguntas 1, 2 e 5).

A mesma prática pôde ser observada nas respostas à pergunta 5, que solicitou um detalhamento do orçamento do órgão (montantes destinados à compra de bens e à contratação de serviços e os montantes destinados ao pagamento de custos com recursos humanos). Nesse caso se observou diferentes níveis de precisão no atendimento ao requerente: na maior parte dos casos foi enviado um *link* genérico para o Portal da Transparência do órgão e em alguns poucos casos, como por exemplo o MP-SP, MP-DFT e MP-GO, foram enviadas planilhas com a informação detalhada para os períodos solicitados.

3.3 - Obstáculos técnicos ou de processamento da informação

Conforme observado anteriormente na Tabela 5, os Portais de Transparência oferecem diferentes formas de visualização das remunerações. Essencialmente, todas separam os dados por mês, sem a possibilidade de uma consulta anual dos valores recebidos pelos membros do Ministério Público. O download das informações em formato processável por máquina só foi possível em cinco casos, e em *Portable Document Format* (PDF) em outros oito casos. Nos demais, não foi possível realizar o download das informações.

É importante destacar que, no que diz respeito aos formatos processáveis por máquina, tanto a Lei de Acesso à Informação quanto a Resolução 89/2012 do CNMP já abordam o tema, afirmando que os sítios eletrônicos dos órgãos públicos devem

possibilitar a gravação de informações, notadamente as de caráter financeiro, em diversos formatos, de modo a facilitar sua análise (Art. 8º, § 3º, inciso II da LAI e Art. 8º, III da Res. 89/2012), bem como possibilitar o acesso automatizado e em formatos legíveis por máquina (Art. 8º, § 3º, inciso III da LAI e Art. 8º, III da Res. 89/2012). No caso específico do Ministério Público, as informações sobre remuneração e orçamento constam entre aquelas de divulgação obrigatória nos sítios eletrônicos dos MPs.

CAPÍTULO 5 | AVALIAÇÃO DAS PLATAFORMAS

Este capítulo apresenta os resultados da análise das plataformas digitais disponibilizadas para envio de pedidos de acesso à informação. A análise contempla os órgãos do Ministério Público avaliados pelo presente estudo.

1 - Contextualização

Para que uma lei de acesso à informação funcione e seja utilizada, é necessário que o processo para o envio de pedidos e o recebimento de respostas seja o mais simples possível. É de fundamental importância, portanto, que as plataformas digitais adotadas tornem esse processo descomplicado e eficiente. A existência de uma plataforma para facilitar o acesso à informação simplifica um processo que pode ser considerado complicado para o cidadão e, como os pedidos ficam registrados, diminui a possibilidade de o pedido ser ignorado.

No Brasil, o Sistema de Acesso à Informação (e-SIC) utilizado pelo Poder Executivo Federal possui uma série de atributos que facilitam o processo de solicitação da informação. Vale ressaltar que o e-SIC é disponibilizado gratuitamente pela Controladoria Geral da União (CGU) para qualquer órgão público brasileiro interessado em adotar suas funcionalidades, as quais em muito simplificam o processo de recebimento e gestão de pedidos de acesso à informação. Vale ressaltar que o e-SIC facilita o processo de envio de pedidos de acesso à informação tanto para o cidadão – por possuir interface gráfica intuitiva, organizada e permitir a concretização de direitos previstos na LAI, como, por exemplo, a interposição de recursos – quanto para o órgão público, pois permite a geração automática dos relatórios estipulados pelo Art. 30, inciso III.

No âmbito do Ministério Público, a Resolução 89/2012 do CNMP prevê em seu Art. 6º o uso do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC),¹ mas permite que o envio dos

¹ O uso da expressão SIC não significa que o Ministério Público esteja utilizando o sistema e-SIC, desenvolvido pela Controladoria Geral da União e utilizado pelo Poder Executivo Federal, para atender às solicitações de acesso à informação.

pedidos de acesso à informação também seja realizado pela Ouvidoria ou outra unidade existente na estrutura do respectivo órgão. Portanto, a regulamentação do CNMP não define parâmetros específicos aplicáveis às plataformas de transparência passiva.

2 - Atributos de Boas Plataformas

A partir das pesquisas anteriores desenvolvidas pelo PTP, foi possível identificar alguns dos principais atributos que uma boa plataforma deve possuir,² os quais serão apresentados abaixo.

A inexistência de um ou mais destes atributos listados não significa que o órgão esteja desrespeitando a Lei de Acesso à Informação. Porém, pode significar que os meios eletrônicos para que o cidadão exerça seu direito sejam pouco amigáveis e necessitem de aperfeiçoamento.

2.1 - Envios de confirmação de recebimento

Após o pedido de acesso à informação é importante que o cidadão obtenha algum tipo de confirmação de que o órgão recebeu corretamente o seu pedido. Por este critério, avalia-se se o órgão envia e-mail ou outro tipo de confirmação do recebimento do pedido de acesso à informação.

2.2 - Envio de notificação do envio da resposta

O envio de e-mail alertando que o pedido de acesso à informação foi respondido permite que o cidadão tome ciência da resposta de forma mais célere. Por este critério, avalia-se se o órgão envia e-mail ou outro tipo de alerta ao responder um pedido de acesso à informação.

2.3 - Existência de campo para a interposição de recurso

O envio de recursos nos casos em que a resposta é insatisfatória representa um importante direito do cidadão e encontra-se positivado na Lei de Acesso à Informação. Diversas plataformas, contudo, não possuem um campo específico para

² MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey e VELASCO, Rafael Antonio Braem. "O Estado Brasileiro e Transparência - Avaliando a aplicação da Lei de Acesso". Disponível em: http://transparenciaaudit.net/sites/default/files/basic-pages/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf

interposição de recursos após o recebimento da resposta. Nestes casos, o cidadão interessado em recorrer não tem alternativa a não ser submeter um recurso pelo mesmo meio pelo qual enviaria um novo pedido de acesso à informação.

A ausência deste atributo torna mais confuso o caminho a ser percorrido para que um cidadão recorra de uma decisão. Além disso, pode dificultar o próprio processamento tempestivo de recursos por parte do órgão recorrido, que terá mais dificuldades para separar os recursos de novos pedidos de acesso à informação. Além disso, para exercer o direito de recorrer, o solicitante deve estar ciente de que esta possibilidade existe. A ausência de campo específico para recursos reforça a necessidade de que o solicitante seja adequadamente informado sobre a possibilidade de recurso, incluindo os meios para submetê-lo.

2.4 - Utilização de *login* em vez da necessidade de utilização do número de protocolo

Várias plataformas analisadas só permitem que o cidadão tenha acesso à resposta ao pedido de informação depois de inserido o número de protocolo gerado no momento do envio do pedido. Todavia, estas plataformas não oferecem ao cidadão um mecanismo alternativo que o permita ter acesso ao conteúdo da resposta na ausência do número de protocolo.

Embora essa característica não desrespeite qualquer dispositivo da LAI, pode tornar a plataforma menos amigável ao cidadão e representar um problema nos casos em que o requerente, por qualquer razão, não registrar adequadamente o seu número de protocolo.³

Por este critério, avalia-se o órgão que possibilita que o solicitante registre-se na plataforma e acompanhe suas demandas por outro meio que não o número de protocolo.

³ A possibilidade de que o usuário crie um perfil pode ser útil e funcional para o acesso às respostas, mas deve ser ponderada com questões relativas à privacidade e proteção de dados pessoais dos cidadãos. O avanço tecnológico facilitou e reduziu os custos para o cidadão obter informações do Poder Público, mas o inverso também é verdadeiro. A coleta de dados que permitam a criação de sofisticados perfis sobre o cidadão, muitas vezes desnecessária, é um ponto importante a ser observado nesta discussão.

2.5 Permissão de busca textual do conteúdo de pedidos de acesso à informação enviados anteriormente por outros cidadãos

Apesar de o e-SIC não permitir a busca dos pedidos previamente enviados e respondidos, considera-se a plataforma um exemplo positivo de plataforma de transparência passiva. Contudo, o próprio e-SIC federal poderia se beneficiar da adoção de ferramenta de pesquisa do conteúdo de outros pedidos de acesso à informação. Nesse sentido, merece menção o exemplo da plataforma *Zoom*⁴ criada pelo IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos), autoridade do governo do México responsável pela implementação e fiscalização do direito ao acesso à informação.

3 - Análise Comparativa das Plataformas do MP

Os dados contidos na tabela abaixo se referem às plataformas de 26 órgãos do MP que foram objeto de análise, com exceção da plataforma do MP-PR a qual, por conta de dificuldades técnicas no acesso, não foi avaliada.

4 Maiores detalhes poderão ser buscados no *site*: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>

Tabela 6 - Avaliação das Plataformas

Avaliação da Plataforma

Órgão	Possui plataforma específica de atendimento a pedidos de acesso?	Há formulário eletrônico?	Há funcionalidades de confirmação e notificação da resposta?	Há possibilidade de acompanhamento do pedido?	Existe campo para recurso?
MP de Alagoas	X	X	✓	X	X
MP de Minas Gerais	✓	✓	X	X	X
MP de Mato Grosso	✓	✓	✓	✓	X
MP de Pernambuco	✓	✓	✓	✓	X
MP do Rio de Janeiro	✓	✓	X	✓	X
MP de Santa Catarina	✓	✓	X	✓	X
MP do Acre	X	X	X	X	X
MP de Amazonas	X	X	X	X	X
MP do Amapá	✓	✓	X	✓	X
MP da Bahia	✓	✓	✓	X	X
MP do Ceará	✓	✓	X	X	✓
MP do Distrito Federal	✓	✓	X	X	X
MP do Trabalho	✓	✓	✓	✓	X
MP do Espírito Santo	✓	✓	X	✓	X
MP Federal	✓	✓	✓	✓	X
MP de Goiás	✓	✓	✓	X	X
MP do Maranhão	✓	✓	X	X	X
MP de Mato Grosso do Sul	✓	✓	X	✓	X
MP do Pará	✓	✓	X	✓	X
MP da Paraíba	✓	✓	X	X	X
MP do Piauí	✓	✓	X	✓	X
MP do Rio Grande do Norte	X	X	X	X	X
MP de Rondônia	X	✓	X	X	X
MP de Roraima	✓	✓	✓	✓	X
MP do Rio Grande do Sul	✓	✓	X	X	X
MP de Sergipe	X	✓	✓	✓	X
MP de São Paulo	✓	✓	✓	X	X
MP de Tocantins	✓	✓	X	✓	X

A primeira coluna identifica se a entidade analisada possui ou não uma plataforma específica para envios de pedidos de acesso à informação. As quatro colunas seguintes referem-se aos atributos que devem estar presentes em boas plataformas de transparência passiva.

4. Conclusão Sobre a Avaliação das Plataformas

De modo geral, as plataformas avaliadas apresentaram claramente em seus *sites* os *links* para algum tipo de canal de comunicação entre o cidadão e o órgão. Essa característica é bastante favorável para a garantia do direito ao acesso à informação.

Por outro lado, mecanismos extremamente importantes para a funcionalidade das plataformas (como por exemplo alguns típicos do e-SIC do Governo Federal) não foram implementados pelo Ministério Público. Em resumo: 18 de 27 plataformas não confirmam o recebimento do pedido de acesso à informação; apenas 14 das 27 plataformas disponibilizam um canal para acompanhamento dos pedidos enviados e; quase nenhuma disponibiliza um canal para a interposição de recurso – apenas o MP-CE disponibiliza esta função.

Foi observado que, em muitos casos, apesar do envio de um número de protocolo e senha, esses dados não garantem a possibilidade de consulta do andamento do pedido de acesso. Em diversas plataformas testadas, este dispositivo não funcionou, como nos casos do MP-PE, MP-SC e MP-MS.

Há outras plataformas que disponibilizam uma avaliação do atendimento, permitindo ao usuário responder se aquela resposta foi útil e se o atendimento foi bom, ruim ou péssimo. Apesar de positiva, essa prática não possibilita ao usuário enviar um recurso.

CAPÍTULO 6 | CONCLUSÃO

Os resultados da Avaliação de Transparência dos órgãos do Ministério Público, realizada pelo Programa de Transparência Pública, coordenado pela FGV EBAPE e pelo CTS da FGV DIREITO RIO, indicam a necessidade de que o MP estabeleça novos compromissos para cumprir plenamente com as normas de transparência definidas pela Lei de Acesso à Informação.

Com efeito, os números gerais da presente avaliação indicam que os pedidos de acesso à informação enviados aos vários órgãos do MP foram ignorados com frequência: um em cada dois pedidos enviados não foram respondidos. A pesquisa também aponta que as respostas nem sempre atendem ao solicitado pelo cidadão: apenas um em cada quatro pedidos enviados foi respondido com um grau mínimo de precisão.

O escopo

Foram enviados 193 pedidos de acesso à informação a 29 diferentes órgãos do Ministério Público do Brasil, incluindo todos os 26 Ministérios Públicos dos Estados e três órgãos do Ministério Público da União - o Ministério Público Federal (MPF), o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios.

O presente trabalho optou por focar em temas como remuneração de servidores públicos e nepotismo - além de questões sobre orçamento, promoção e atuação dos membros do Ministério Público. Estes temas ocupam, certamente, o rol das questões mais sensíveis e importantes da discussão atual a respeito do Ministério Público no país.

A metodologia

A metodologia foi desenhada para ser simples e replicável, ao passo que elaborada com rigor acadêmico. A replicabilidade é primordial para que os resultados

de avaliações de transparência realizadas por instituições nacionais e internacionais sejam comparáveis, o que atualmente não ocorre em razão da diversidade de definições e métricas. Conforme detalhado no capítulo 1, optamos por três métricas simples na análise: taxa de resposta, taxa de precisão e prazo médio de resposta.

Resultados

Foram enviadas a 29 órgãos do Ministério Público sete perguntas diferentes, ou seja, 193 pedidos de acesso à informação. Destes 193 pedidos, 99 foram respondidos, o que corresponde a uma taxa de resposta de 51,30% e, dentre os pedidos enviados, 53 respostas (27,46%) foram avaliadas como precisas.

Com relação ao prazo, os órgãos avaliados responderam aos pedidos, em média, 21 dias após o envio. Dos 29 órgãos avaliados, 10 (34%) descumpriram o prazo de 20 dias para envio das respostas e oito (27,5%) órgãos não responderam a nenhum pedido de acesso à informação.

Dentre os órgãos do Ministério Público da União, destaca-se o MP-DFT que obteve o segundo melhor desempenho no *ranking* geral baseado na *taxa de precisão*. Além disso, vale notar que o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Trabalho responderam a 100% dos pedidos. O primeiro, contudo, respondeu a apenas três das sete perguntas (43%) de forma precisa, num prazo médio de 35 dias, ao passo que MPT, por sua vez, respondeu a quatro perguntas de forma precisa (57%), num prazo médio de oito dias.

Os resultados também apontam para a desigualdade de performances entre os diferentes órgãos do Ministério Público. Dos 26 Ministérios Públicos Estaduais, oito não responderam a qualquer pedido de acesso à informação da pesquisa. Outros três responderam a apenas um pedido, todos avaliados como imprecisos, totalizando 11 órgãos estaduais sem qualquer resposta considerada minimamente precisa com base na metodologia da presente pesquisa.

Apenas sete órgãos entre os 29 avaliados responderam a pelo menos 50% dos pedidos de maneira precisa.

No que diz respeito à taxa de resposta, pode-se observar que apenas seis órgãos responderam a todos os pedidos enviados (MP-SP, MP-PI, MP-RS, MPT, MPF e MP-RJ).

Em relação aos prazos médios de resposta, a avaliação observou práticas de atendimento aos pedidos de informação que necessitam de aperfeiçoamento. Além do caso já mencionado do MPF (35 dias), destacaram-se os longos prazos de resposta do MP-RJ (37 dias), MP-SE (36 dias) e MP-AL (33 dias). Cabe ressaltar que a legislação prevê o prazo inicial de 20 dias prorrogáveis por mais dez dias mediante justificativa expressa (Art. 11, § 2º da LAI).

A pesquisa identificou obstáculos ao acesso à informação em três diferentes aspectos: (i) burocráticos; (ii) jurídicos ou de interpretação e; (iii) técnicos ou de processamento da informação.

Com relação aos obstáculos burocráticos (aqueles relativos aos procedimentos para submissão dos pedidos), identificou-se que é comum no MP a conjugação da plataforma de transparência passiva com o canal de contato das Ouvidorias dos respectivos órgãos. A utilização da mesma interface para processar os pedidos de acesso à informação e outras solicitações típicas de ouvidorias pode criar dificuldades ao cidadão, conforme detalhado no capítulo 4 deste relatório.

Em relação aos obstáculos jurídicos, identificou-se que com certa frequência os órgãos realizam uma interpretação ampliada do Art. 11, § 6º da Lei de Acesso à Informação. Tal artigo desonera o órgão ou entidade pública da obrigação do fornecimento direto da informação caso ela esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal. Esse tipo de resposta foi mais recorrente nos pedidos relacionados às perguntas 1, 2 e 5 da presente avaliação.

A pesquisa indica que os órgãos do Ministério Público, da mesma forma que os órgãos do Poder Judiciário avaliados pelo PTP em 2014, ainda não estão completamente adequados em relação aos formatos de documentos disponibilizados, ou seja, não cumprem a Lei 12.527 no que diz respeito à disponibilização de documentos em formatos que permitam seu processamento por máquina. Afinal, no decorrer desta avaliação muitos pedidos solicitando documentos em formato processável por máquina não foram adequadamente atendidos.

Recomendações gerais

O presente estudo identificou alguns desafios imediatos a serem superados no atendimento às solicitações de acesso à informação, os quais devem ser objeto de atenção por parte do CNMP. Diante dos resultados encontrados e da percepção geral dos autores, recomendamos que as seguintes medidas sejam adotadas:

1. Estabelecer compromissos para promover, defender e cumprir com a Lei de Acesso à Informação, um direito fundamental consagrado em tratados e jurisprudência internacional.

2. Aprimorar a infraestrutura dedicada à transparência pública e qualificar os servidores públicos responsáveis por responder os pedidos de acesso com fulcro na LAI.

3. Acompanhar com mais rigor as estatísticas de pedidos de acesso à informação, demandando sua publicação efetiva. O CNMP já realiza um importante acompanhamento da transparência ativa, que pode e deve ser estendido também à transparência passiva.

4. Utilização de um sistema específico para recebimento dos pedidos e interação com os cidadãos. Todos os órgãos do MP que utilizam os *sites* das Ouvidorias ou os equivalentes ao Fale Conosco como meios de recebimento de demandas de transparência passiva deveriam considerar a adoção de uma plataforma específica para recebimento e processamento de pedidos de acesso à informação, preferencialmente com as funcionalidades da plataforma e-SIC Federal.

5. Adequar as práticas de respostas a pedidos da LAI no que diz respeito à disponibilização de informações em formatos processáveis por máquina, respeitando os princípios de dados públicos abertos adotados pelo governo brasileiro no âmbito do seu compromisso com a *Open Government Partnership* (OGP).

REFERÊNCIAS

ARTIGO 19. **Monitoramento da Lei de Acesso à Informação Pública em 2014.** São Paulo: Artigo 19, 2015.

BEGHIN, N. e ZIGONI, C. (orgs), **Avaliando os websites de transparência orçamentária nacionais e subnacionais e medindo impactos de dados abertos sobre direitos humanos no Brasil.** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2014. Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/textos/pesquisa-transparencia-orcamentaria-nos-websites-nacionais-e-sub-nacionais> [acesso em 30.07.2015]

BRASIL. **Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm [acesso em 30.07.2015]

BRASÍLIA. **Decreto Federal 7.724.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7724.htm
[acesso em 30.07.2015]

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Resolução nº 38 de 26 de maio de 2012. DJ, Seção Única, páginas 21 e 22. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/2728-resolucao-38> [acesso em 30.07.2015]

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Resolução nº 89 de 28 de agosto de 2012. Diário Oficial da União de 24/09/2012, Seção 1, págs. 94 e 95. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/resolucoes/2283-resolucao-89> [acesso em 30.07.2015]

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Resolução nº 86 de 21 de março de 2012. Publicada no DOU, Seção 1, de 07/05/2012, pág. 77. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/2309-resolucao-86> [acesso em

30.07.2015]

GOULART, Marcelo Pedroso. **Princípios Institucionais do Ministério Público: A Necessária Revisão Conceitual da Unidade Institucional e da Independência Funcional**. In: RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves (Org.). **Ministério Público: Reflexões sobre Princípios e Funções Institucionais**. São Paulo: Atlas, 2010

LANDIS, J. R., & KOCH, G. G. (1977). The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data. *Biometrics* 33: 159-174

MAZZILLI, H. N. **Introdução ao Ministério Público** 7ª ed. Saraiva. São Paulo. 2008.

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey; e VELASCO, Rafael Antonio Braem. "O Estado Brasileiro e Transparência - Avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação". Disponível em: http://transparencyaudit.net/sites/default/files/basic-pages/report_the_brazilian_state_and_transparency_-_portuguese.pdf

VIERA, A. J., & GARRETT, J. M. **Understanding Interobserver Agreement: The Kappa Statistic**. *Fam Med*, 37(5), 360-363, 2005.

Este livro foi produzido pela FGV DIREITO RIO,
composto com a família tipográfica Gotham
e impresso em papel couchê fosco,
no ano de 2015.

ISBN 978-85-63265-51-7



9 788563 265517 >