

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

## EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**MINISTÉRIO PÚBLICO, ACCOUNTABILITY SOCIAL E OS  
PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA**

**ALBA DA SILVA LIMA**

Brasília-DF, 2022

**ALBA DA SILVA LIMA**

**MINISTÉRIO PÚBLICO, ACCOUNTABILITY SOCIAL E OS  
PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

**Orientador**

Professor Doutor Alexandre Gomide

Brasília-DF 2022

## **ALBA DA SILVA LIMA**

### **MINISTÉRIO PÚBLICO, ACCOUNTABILITY SOCIAL E OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 07 / 06 / 2022

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Alexandre Gomide - Orientador

---

Prof. Dra. Luciana Garcia

---

Prof. Dra. Ana Karine Pereira

---

L732m Lima, Alba da Silva  
Ministério público, Accountability social e os portais da transparência. /  
Alba da Silva Lima. – Brasília: IDP, 2022.

121 p.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) Mestrado profissional em  
Administração Pública – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e  
Pesquisa – IDP, Curso de Administração Pública, Brasília, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Alexandre Gomide

1. Comércio internacional. 2. Mecanismo de exceção tarifária. 3. Gecex.  
4. Camex. 5. Lobby. I. Título.

CDD: 341.11327

---

Elaborada por Natália Bianca Mascarenhas Puricelli – CRB 1/3439



## DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus familiares e à minha pequena gigante Helena, a quem ensino que liberdade é consequência do saber.

## AGRADECIMENTOS

Início agradecendo a Deus, que me concedeu a benção de nascer e ser criada em um lar onde estudar é considerado necessidade primária e única herança, bem como por ter me abençoado com meus pais (Wellington e Rosário), que, na qualidade de educadores de profissão, me impulsionaram a realizar sonhos, dentre eles os de ser Professora e Promotora de Justiça. Às minhas irmãs, sobrinhos e cunhado, que, nesta caminhada, dentro de suas possibilidades, me ampararam e motivaram.

Ao Ministério Público do Estado de Rondônia, que por mais de dez anos, em meio a tantas adversidades, proporcionou as mais intensas e desafiadoras atitudes do meu trilhar profissional, que edificaram tanto a Promotora quanto a mulher, a cidadã e a mãe. Aos servidores daquela honrosa instituição, especialmente Ana Caroline Paes, Agda Carolina Assis, Evelyn Alvarenga, os da 23ª Promotoria de Justiça da Capital, das Comarcas de Alvorada do Oeste e Ouro Preto do Oeste, minhas primeiras titularidades e da Ouvidoria do MPRO, que, sempre aguerridos, ladearam comigo.

Não menos intensos são os meus agradecimentos aos colegas do Mestrado, desbravadores de uma nova sistemática educacional decorrente do caos sanitário denominado COVID, que nos obrigou a conciliar, no mesmo espaço físico, o aparentemente impossível: pandemia-trabalho-mestrado-família, o que, aliás, por vezes, proporcionou momentos ímpares de descontração. Dentre os colegas, destaco o querido Bruno Cranesk, que gentilmente, no auge da pandemia, não mediu esforços para me postar material de estudo. Ainda no mundo acadêmico, agradeço entusiasmadamente aos Professores Doutores Luciana Garcia e Alexandre de Ávila Gomide, meus guias. Aos demais professores, monitores/assessores (especialmente Kelly, Renan, Matheus e Amanda) e funcionários do IDP, estendo meus agradecimentos.

À querida Juliana Monteiro, meu anjo da guarda revisor.

À Dona Vanusa, meu braço direito.

Por fim, grata sou a você, Helena, minha pequena guerreira, que, do alto de seus quatro anos, ciente da minha necessidade de assistir às aulas *on line*, não só se acomodava pertinho, em silêncio, entre a mesa e o meu colo, como ainda me “advertia”, quando o cansaço parecia querer vencer: “mamãe, presta atenção, acabou não”. A todos vocês, minha gratidão!

## RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar como os instrumentos extrajudiciais legitimados ao Ministério Público Brasileiro – quais sejam: recomendação e termo de ajustamento de conduta (TAC) –, quando utilizados para o fomento da inauguração, alimentação e do acesso aos Portais da Transparência, podem imprimir maior probabilidade de êxito às políticas públicas, posto que impulsionam o desencapsulamento das informações públicas; promovem a ascensão da sociedade brasileira na escada de participação cidadão e, conseqüentemente, da *accountability* social, horizontal e da democracia. Para tanto, a pesquisa tem como recorte a iniciativa proativa do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO), inaugurada em 2013 e catalogada como uma das estratégias estaduais de combate à corrupção, cujo objetivo, dentre outros, foi a implementação dos Portais da Transparência pelas Administrações municipais (Prefeituras e Câmaras) e estaduais (Governadoria e Assembleia). Neste estudo o foco será os processos extrajudiciais, deflagrados após o MP/MPRO constatar a não implementação dos Portais da Transparência, especialmente nos Poderes Legislativos dos Municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, ambos entes federativos da Comarca<sup>1</sup> de Ouro Preto do Oeste e, que, dentro da metodologia do *process-tracing* (rastreamento de processo) aprofundado na variação/categoria *theory-testing* (teste da teoria) representa a causa que desencadeia os mecanismos causais e que podem vir a confirmar que as ações preventivas do Ministério Público do Estado de Rondônia impulsionaram o acesso a informações por parte da sociedade rondoniense, ampliaram o controle social e com isso fortaleceu-se o exercício da *accountability* social e horizontal.

**Palavras-chaves: comércio internacional; mecanismo de exceção tarifária; Gecex; Camex; lobby**

<sup>1</sup> Comarca é divisão administrativa judiciária, cuja titularidade é afeta a um ou mais magistrados, podendo abranger um ou mais municípios. Em geral, o Ministério Público segue a mesma divisão administrativa para a fixação da atribuição de seus membros na área territorial respectiva. A Comarca de Ouro Preto do Oeste é composta por cinco municípios: Ouro Preto do Oeste, Mirante da Serra, Teixeiraópolis, Vale do Paraíso e Nova União.

## ABSTRACT

The purpose of the present study is to analyze how the extrajudicial instruments legitimized to the Brazilian Public Ministry – i.e., recommendation and term of conduct adjustment (TAC) –, when used for promoting the establishment, feeding and access to the Transparency Portals can provide greater probability of success to public policies, due to their boosting the de-encapsulation of public information; promoting the rise of Brazilian society on the citizen participation ladder and, consequently, of social and horizontal accountability, as well as of democracy. Therefore, this study is focused on the proactive initiative from the Public Ministry of Rondônia (MPRO), established in 2013 and catalogued as one of the state strategies for fighting corruption, whose purpose, among others, was the implementation of the Transparency Portals by city (Town Halls and Chambers) and state administrations (Governor's Office and Legislative Assembly). The focus of this study is on the extrajudicial process of implementation of Transparency Portals by the Legislative Powers of the Municipalities of Vale do Paraíso and Teixeiraópolis, both of which are federative entities of the District<sup>2</sup> of Ouro Preto do Oeste and that, within the process-tracing methodology, may potentially confirm that the preventive actions by the Public Ministry of the State of Rondônia improved the access to information by the society of the State of Rondônia, increased social control and consequently strengthened the exercise of social and horizontal accountability.

**Keywords: Public Ministry; social accountability; transparency portals; proactivity; process-tracing**

---

<sup>2</sup> District is a judicial administrative division, whose entitlement where is attributed to one or more Judges, and may encompass one or more Municipalities. In general, the Public Ministry follows the same administrative division for establishing the attribution of its member across the respective territorial region. The District of Ouro Preto do Oeste is comprised of five municipalities: Ouro Preto, Mirante da Serra, Teixeiraópolis, Vale do Paraíso and Nova União.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AROM</b>	Associação Rondoniense de Municípios
<b>CAOP PPA</b>	Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e Probidade Administrativa
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>CNMP</b>	Conselho Nacional do Ministério Público
<b>CONAMP</b>	Confederação Nacional do Ministério Público
<b>CRE</b>	Comissão de Relações Exteriores e Defesa
<b>DRACO</b>	Delegacia de Repressão ao Crime Organizado
<b>ENCCLA</b>	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro
<b>GAECO</b>	Grupo de Atuação de Combate à Corrupção
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>MPRO</b>	Ministério Público do Estado de Rondônia
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PEC</b>	Proposta de Emenda à Constituição
<b>PIC</b>	Procedimento de Investigação Criminal
<b>TAC</b>	Termo de Ajustamento de Conduta
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas do Estado
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figura 1</b> Escada de Participação Cidadã	<b>42</b>
<b>Figura 2</b> Método- Beach e Pedersen	<b>67</b>
<b>Figura 3</b> Desenho Metodológico	<b>68</b>
<b>Figura 4</b> Causa-Evidência – MPRO constata a não implementação dos Portais – Vale do Paraíso	<b>89</b>
<b>Figura 5</b> Causa-Evidência – MPRO constata a não implementação dos Portais – Vale do Paraíso	<b>90</b>
<b>Figura 6</b> Evidência-MC Parte I – MPRO expede Recomendação	<b>91</b>
<b>Figura 7</b> Evidência-MC – Parte II.I – Poder Legislativo de Vale do Paraíso acata a Recomendação	<b>98</b>
<b>Figura 8</b> MC Parte III – Gestor de Vale do Paraíso Implementa o Portal da Transparência	<b>99</b>
<b>Figura 9</b> MC Parte II.II.I – MPRO oficia ao Presidente da Câmara de Vereadores de Teixeiraópolis	<b>100</b>
<b>Figura 10</b> Evidência – MC Parte II.II.II – Gestor apresenta suas razões	<b>101</b>
<b>Figura 11</b> Evidência – MC Parte II.II.III – MPRO acata razões e convida para TAC	<b>102</b>
<b>Figura 12</b> Evidência – MC Parte II.III.IV – MPRO e Gestor firmam o TAC	<b>103</b>
<b>Figura 13</b> MC Parte III – Gestor de Teixeiraópolis implementa o Portal da Transparência	<b>105</b>

<b>Figura 14</b> Questionário submetido aos Promotores de Justiça	<b>106</b>
<b>Figura 15</b> Questionário submetido aos Delegados	<b>111</b>
<b>Figura 16</b> Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO	<b>115</b>
<b>Figura 17</b> Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO	<b>115</b>
<b>Figura 18</b> Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO	<b>116</b>
<b>Figura 19</b> Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO	<b>117</b>
<b>Figura 20</b> Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO	<b>118</b>
<b>Figura 21</b> Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO	<b>118</b>

# SUMÁRIO

## **INTRODUÇÃO ..... 14**

1	CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: CONQUISTAS E NOVOS DESAFIOS.....	<b>22</b>
1.1	Da Evolução Histórica e Legislativa do Ministério Público Brasileiro.....	<b>22</b>
1.2	A Jabuticaba denominada Ministério Público Brasileiro.....	<b>25</b>
1.3	Dos Atuais Desafios do Ministério Público Brasileiro.....	<b>28</b>

## **2. CAPÍTULO II- DA ACCOUNTABILITY: CONCEITOS, DIMENSÕES E RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E MINISTÉRIO PÚBLICO ..... 34**

2.1	Conceito e Dimensões da Accountability.....	<b>34</b>
2.2	Accountability social e sua relação com a Democracia.....	<b>38</b>
2.3	Accountability social, Democracia e Ministério Público.....	<b>41</b>

## **3. CAPÍTULO III - MINISTÉRIO PÚBLICO E OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA: MECANISMO DE FOMENTO À ACCOUNTABILITY SOCIAL E HORIZONTAL..... 47**

3.1	Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) - Contexto e Evolução.....	<b>47</b>
3.2	Portais da Transparência: Instrumento de Redução da Assimetria De Poder .....	<b>51</b>
3.3	Ministério Público e os Portais da Transparência.....	<b>54</b>

## **4. CAPÍTULO IV- ESTUDO DE CASO: A IMPLEMENTAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA ..... 60**

4.1	Rastreamento de processo (process tracing) - conceito e espécies.....	<b>60</b>
4.2	Estudo de Caso: A Implementação dos Portais da Transparência no Legislativo dos Municípios de Teixeiraópolis e Vale do Paraíso/RO.....	<b>64</b>
4.3	Aplicação da Metodologia ao Estudo de Caso: causas, mecanismos e evidências.....	<b>66</b>
4.4	Do Resultado - Ampliação da accountability social e horizontal.....	<b>71</b>

## **5. CAPÍTULO V – CONCLUSÃO ..... 78**

Referências .....	<b>82</b>
Apêndices .....	<b>90</b>



INTRODUÇÃO

**INTRODUÇÃO**

## INTRODUÇÃO

Com o processo de globalização, expandiram-se não só a economia, a política e a cultura em nível mundial, mas também as desigualdades sociais (Mazzilli, 2012).

Os avanços decorrentes deste fenômeno não alcançaram de forma democrática e igualitária a sociedade. Resultado: ampliou-se a concentração de riquezas para os mais ricos e agravou-se a vulnerabilidade daqueles que já estavam em situação de pobreza econômica, política e social.

Em meio a essa nova moldura mundial, o Ministério Público Brasileiro, especialmente com o advento da Constituição Cidadã de 1988, deixa de ser defensor do Estado e passa a sê-lo da sociedade (Mazzilli, 2012).

Assume, neste contexto, além da legitimação processual em demandas cujos titulares são pessoas indeterminadas (*direitos coletivos*) ou grupos de pessoas interligadas por uma específica relação jurídica (*direitos difusos*), a obrigação de sedimentar mecanismos que viabilizem que essa coletividade se reconheça, de fato, como a detentora de todo o poder que emana e legitima as instituições democráticas e, assim, exerça a *accountability* social ou *societal* (Alves, 2017).

O termo *accountability*, sem tradução para o português, possui múltiplas definições. Neste estudo, tendo como parâmetro a Ciência Política, deve ser compreendido como um conjunto de mecanismos que permitem que os gestores prestem contas e sejam responsabilizados pelo resultado de suas ações.

É da essência democrática que os governantes respondam e prestem contas aos seus governados, pois, proporcionalmente ao tamanho das organizações oficiais, tem-se a necessidade da proteção do cidadão contra o abuso do poder pelo governo ou por quem faça sua representação (Mosher, apud Campos, 1990). Nesta perspectiva

democrática, o Ministério Público Brasileiro assume duplo protagonismo: exercer a *accountability* horizontal e fomentar a *accountability* vertical/social.

A primeira, também denominada de interestatal ou institucional, é tida como a capacidade e a disposição de agências estatais, legalmente instituídas, para exercer a fiscalização de outros agentes ou instituições públicas (O'Donnell apud Willeman e Neto, 2020). Inclui-se aqui o Ministério Público (art. 127 da Constituição Federal-CF).

Já a *accountability vertical* social é definida como sendo “as ações implementadas por atores de diferentes graus de organização, que se reconhecem como legítimos titulares de direitos e desta forma passam, dentre outras ações, a intervir na estruturação da agenda pública” (Willeman e Neto, 2020).

Tem como principal mecanismo de instrumentalização o controle social, que, por sua vez, para a sua concretização, requer que o cidadão tenha acesso e compreensão das informações públicas necessárias para apreciar a alocação dos recursos públicos, decisões dos gestores, desempenho, efeitos da ação governamental e, a par destas, possa, ao final, punir ou premiar atos ou omissões dos agentes públicos (Schomer; Nunes; Moraes, 2012).

Compreende-se, assim, que a divulgação e o acesso dos cidadãos às informações públicas evitam que ocorra o que Abramo (2005) conceituou como encapsulamento de informação pública, campo fértil para a corrupção:

Sempre que alguém mete a mão nos cofres públicos, isso necessariamente significa que alguma informação circulou restritamente (entre os cúmplices) e foi escondida do restante das pessoas. Vista sob esse ângulo, a corrupção pode ser descrita como processo de apropriação e encapsulamento da informação que deveria ser pública. Disso decorre que o melhor antídoto contra a corrupção é garantir o máximo fluxo de informação. O acesso público à informação permite um monitoramento mais atento das motivações privadas e políticas que, por vezes, interferem com as decisões técnicas. Se os interesses dispersos na sociedade conhecem melhor os dados administrados pelo Estado, tornam-se mais difíceis, por exemplo, o abuso de poder e

a prática do clientelismo político, apêndices da corrupção. (ABRAMO,2015, p.05)

Neste cenário, no Brasil, as Leis nº 131/2009 (Lei da Transparência)<sup>3</sup> e nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação-LAI)<sup>4</sup> ganham relevância no tema, especialmente no âmbito da Administração Pública, já que, dentre outras obrigações, impuseram ao gestor a de informar acerca da utilização dos valores públicos por meio dos denominados portais da transparência.

Entretanto, mesmo com advento destas legislações, complementares da Constituição Federal<sup>5</sup> e de tratativas internacionais<sup>6</sup> de que o Brasil é signatário, percebeu-se resistência dos gestores, nas três esferas federativas, tanto em conferir acesso às informações públicas quanto em torná-las acessíveis por meio de uma interface com linguagem de fácil compreensão, dispensando, portanto, termos arraigados de tecnicidade, o que, aliás, já era anunciado desde a análise da Legislação no âmbito do Poder Legislativo Federal.

---

<sup>3</sup> Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

<sup>4</sup> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. (...) § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

<sup>5</sup> A transparência administrativa tem como um de seus maiores expoentes e núcleo jurídico, o princípio da publicidade, estampado no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, reforçado pelo art. 5º, incisos XXXIII[3], XXXIV, b)[4] e LXXII[5], restringindo-se a intimidade e o interesse social, tal como estabelecido no inciso LX[6] do art. 5º da nossa Carta Maior (Princípio da transparência na Administração Pública (jusbrasil.com.br acesso em novembro/2022).

<sup>6</sup> O acesso à informação é direito fundamental reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Ante tal resistência, ao Ministério Público, na qualidade de defensor da sociedade e da democracia, abriam-se, então, duas possibilidades. A primeira, interpor ações judiciais visando que o Poder Judiciário impusesse aos gestores a obrigação, agora a título de sanção, de implementar os Portais.

Todavia, a considerar a delonga nos julgamentos desta natureza, bem como a necessidade de que houvesse tanto pelo gestor quanto pela sociedade a compreensão social e democrática deste mecanismo de controle, judicializar a questão tornou-se a última opção.

A segunda possibilidade, que é o objeto deste trabalho, concretiza-se na iniciativa do Ministério Público de fomentar a implementação e alimentação dos Portais por meio dos instrumentos extrajudiciais que lhe são legalmente conferidos, com destaque para a Recomendação e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Por meio destes, o MP, sem a intervenção do Judiciário, portanto extrajudicialmente, impulsiona ações governamentais, em regra, antecedidas de discussões em arenas democráticas, cujos resultados tendem, tanto pelo tempo quanto pela natureza, a serem mais imediatos.

O presente estudo tem como objetivo analisar como a constatação da não implementação dos Portais da Transparência impulsionou a intervenção extrajudicial do Ministério Público Brasileiro, com destaque para o Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO), tornando-se decisiva para a implementação e consolidação destes, especialmente nos Poderes Legislativos dos Municípios Rondonienses de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, fomentando, assim, o exercício da *accountability* social ao mesmo passo em que fortaleceu a *accountability* horizontal.

Tem-se, assim, a par do objetivo acima transcrito, a seguinte pergunta de pesquisa: como a intervenção do Ministério Público do Estado de Rondônia, por meio dos instrumentos extrajudiciais que lhe são legalmente conferidos – Termo de ajustamento de conduta e Recomendações –, quando da implementação e alimentação dos Portais da Transparência, promoveu, concomitantemente, o fomento

da *accountability* social e o fortalecimento da *accountability* horizontal nos casos selecionados.

Neste contexto, o argumento da pesquisa é que a intervenção ministerial, nos termos acima delineados, foi determinante para a implementação dos Portais da Transparência nestes municípios, o que favoreceu o exercício tanto da *accountability* social quanto da horizontal no âmbito estadual.

Dentro desta contextualização, os objetivos específicos da pesquisa são:

- **analisar a evolução institucional, as peculiaridades e os atuais desafios do Ministério Público Brasileiro;**
- **estudar os conceitos e dimensões sobre *accountability* e traçar sua relação com o regime democrático;**
- **estabelecer a relação entre *accountability* social, democracia e o Ministério Público, bem como o vínculo entre Ministério Público, *accountability* e os Portais da Transparência; e**
- **coletar e sistematizar as evidências que demonstram que a atuação proativa do *Parquet*<sup>7</sup> no fomento da implementação e atualização dos Portais da Transparência, com destaque para os Poderes Legislativos dos municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, fomentaram o exercício da *accountability* social e horizontal.**

De modo a reunir elementos para atingir os objetivos acima descritos, essa pesquisa está organizada em 04 (quatro) capítulos, além da introdução e conclusão.

O primeiro é destinado a analisar a evolução institucional do Ministério Público Brasileiro, abordando suas conquistas e seus atuais desafios. No segundo, o objeto será o conceito de *accountability*: suas dimensões e sua relação com a Democracia e o Ministério Público Brasileiro.

---

<sup>7</sup> A palavra "*Parquet*" tem sua etimologia encontrada na França e está relacionada ao local em que os membros do Ministério Público se situam no exercício de suas funções. Para o Direito brasileiro, a palavra é utilizada como sinônimo de Ministério Público e de seus membros.

O terceiro capítulo, por sua vez, tratará dos Portais da Transparência, perpassando pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação-LAI), sua potencialidade como mecanismo de assimetria de poder e a importância do Ministério Público como defensor do regime democrático e dos direitos fundamentais, categoria na qual se inclui a informação.

O quarto, por fim, tratará da parte empírica. Como já mencionado, o recorte da pesquisa será dado no Estado de Rondônia, mais especificadamente nos Poderes Legislativos dos Municípios de Teixeiraópolis e Vale do Paraíso, cotejando, como estudo de caso, os aspectos do Projeto desenvolvido pelo CAOP PPA - Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e Probidade Administrativa<sup>8</sup> nestes dois municípios.

O mencionado projeto propôs um conjunto de ações destinadas ao combate à corrupção, por meio de atuação padronizada e preventiva do MPRO, dentre elas a implementação dos Portais da Transparência tanto no âmbito estadual quanto no municipal, nos Poderes Executivo e Legislativo Rondonienses.

A partir deste caso, elegeu-se a técnica do *process tracing*, abordagem do *theory testing* (Teste de Teoria), para que se possa então, confirmar ou não, a relação entre a causa( intervenção do MPRO na implementação e alimentação dos Portais da Transparência) e os efeitos(ampliação do exercício da *accountability* social e horizontal), ambos já conhecidos

É, portanto, possível a proposição de mecanismos causais que, a par dos resultados das evidências coletadas – documentos oficiais, questionários aplicados aos operadores de Direito do Estado de Rondônia (Promotores/Procuradores e Delegados), dados colacionados na Ouvidoria do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO) –, bem como do referencial teórico apresentado na pesquisa, possam vir a atestar se esses mecanismos funcionam como teorizado.

O recorte configura, portanto, a seleção do caso típico que permitirá examinar os mecanismos causais que podem ratificar ou não a hipótese levantada, qual seja, a de que a intervenção proativa e

---

<sup>8</sup> O CAOP PPA elaborou os expedientes e minutas que compuseram o denominado KIT Portais.

extrajudicial do MPRO na implementação dos Portais da Transparência, especialmente nos Poderes Legislativos dos Municípios de Teixeiraópolis e Vale do Paraíso, favoreceu o exercício da *accountability* social e horizontal.

Ao final, busca-se instigar os leitores, a par da experiência rondoniense, a refletir acerca da necessidade contínua de o Ministério Público Brasileiro estimular na sociedade a reassunção e o sentimento de pertencimento dos bens públicos, de forma tal, que ações danosas à Administração Pública não encontrem campo fértil para prosperar, no que por certo o aprimoramento ao acesso dos Portais da Transparência torna-se elemento indispensável.



## 1

# CAPÍTULO 1 - A EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO: CONQUISTAS E NOVOS DESAFIOS

Neste capítulo inicial, temos como objetivo traçar a origem dos vínculos entre o Ministério Público e a *accountability social*. Para tanto será analisado, brevemente, a evolução institucional do MP tanto no âmbito internacional quanto nacional, bem como as peculiaridades do Ministério Público Brasileiro que lhe rendeu o status de jabuticaba, assim como seus atuais desafios, dentre eles, a sua busca pela efetividade social de suas ações.

## 1.1 DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA E LEGISLATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO

Ao final dos anos 1960, em meio ao esgotamento da expansão capitalista, o Estado viu-se na necessidade existencial de tutelar direitos outros que não aqueles direcionados aos detentores do capital, emergindo assim o Estado Social (*Welfare State*) (Arretche, 1998).

O surgimento e desenvolvimento do Estado Social é objeto de variadas teorias, que podem ser divididas, de acordo com Marta Arretche (1998), em dois grupos: as que o compreendem como fruto do cenário econômico e os que preferem incluí-lo como resultando das alterações de ordem política.

Os primeiros consideram que o Estado Social é fruto de um desdobramento do processo de industrialização, posto que o crescimento econômico, decorrente deste processo, ao mesmo tempo que acentuou as desigualdades sociais, também viabilizou o destaque de recursos para amparar os que ficaram à margem da cadeia produtiva (Arretche, 1998).

A segunda corrente considera, porém, que a emergência e o desenvolvimento do *welfare state* são resultado de ampliação

progressiva de direitos. Dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais (Arretche, 1998).

Indiferentemente da corrente doutrinária, fato é que, com o advento do *Welfare State*, o Estado viu-se obrigado a interferir no coletivo, de forma a equacionar as disparidades sociais herdadas do liberalismo (Marini e Martins, 2010).

Nesta nova roupagem estatal, já não era mais suficiente observar unicamente regramentos legais. Agora, cabia ao gestor também tutelar, assegurar e concretizar as necessidades universais (saúde, educação, habitação, meio ambiente etc.) a todos os cidadãos, independentemente de gênero, raça, fé, opção sexual, convicções políticas ou classe econômica social que este ou aquele indivíduo possuísse ou fosse.

Consequentemente, ampliou-se a quantidade e diversidade das funções Estatais, no mesmo passo em que se revelou a precariedade do Executivo em cumprir suas novas obrigações. Neste cenário, inauguraram-se campos de litígio perante o Poder Judiciário, gerando o que o sociólogo Boaventura de Sousa Santos denominou de “explosão de litigiosidade” (*apud*, Fullin, 2019).

Esses novos litígios, porém, não se resumiam apenas em discutir débitos e créditos. O Judiciário passou a ser provocado a reafirmar um direito reconhecido, porém não concretizado; torna-se, nas palavras de Carmem Silvia Fullin (2019): “um terreno de lutas pela afirmação da cidadania”.

Foi justamente neste novo desenho litigioso, resultado da separação de poderes fortalecido no Estado Social, que o Ministério Público ganhou os primeiros contornos que lhe credenciaram, no Brasil, a partir da Constituição de 1988 (CF/88), a ser o defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (Garcia, 2008).

Com raízes no direito português, o Ministério Público Brasileiro passa a ser desenhado nas ordenações manuelinas (1521), identificado como fiscal da lei e da execução, porém, na qualidade de *longa manus* do Monarca (Macedo, 2010).

Somente em 1609, com a criação do Tribunal da Relação da Bahia, foi definida expressamente a figura do Promotor de Justiça, distinguindo-o do Procurador da Coroa, defensor dos interesses da monarquia e do fisco (hoje Procuradoria da Fazenda e Advocacia Geral da União).

O Código de Processo Penal de 1832, por sua vez, conferiu ao Ministério Público a legitimidade exclusiva da ação penal. Neste período, tanto a nomeação quanto a exoneração dos Promotores mantinham-se sob exclusivo alvitre do Poder Executivo.

Em 1871, a Lei do Ventre Livre, ao atribuir ao Promotor de Justiça a função de zelar para que os filhos livres das escravas fossem registrados, semeou pela primeira vez o que hoje denomina-se de proteção ao hipossuficiente (Garcia, 2008).

Mantinha-se, porém, a submissão e dependência administrativa do Ministério Público ao Executivo, o que somente alterou-se com o advento da República.

Com o regime republicano, iniciou-se um crescente processo de codificação do Direito Brasileiro, do qual uma das consequências foi o fortalecimento da participação do Ministério Público no aparelhamento judicial, ganhando força o discurso de que era preciso conferir à Instituição a independência dos demais Poderes, já que sua atuação não mais se restringia aos interesses da administração pública, mas sim da democracia e em benefício do cidadão (Arantes, 2002).

O ápice infraconstitucional veio com o advento das Leis nº 6.938/1981 (Meio Ambiente) e nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública). Ambas conferiram legitimidade ao Ministério Público para a defesa de interesses coletivos e difusos, inaugurando uma nova arena judicial.

De acordo com Mauro Cappelletti (1998), legislações como as citadas deflagraram a segunda onda do movimento de acesso à justiça, pois passou-se a permitir o ajuizamento de ações coletivas, pelas quais buscavam-se do Poder Judiciário repostas que atingiriam não só um indivíduo, mas tantos quantos fossem aqueles que estivessem no mesmo contexto fático que fundamentava a ação coletiva (*class action*).

Já em 1988, com a Constituição Cidadã<sup>9</sup>, o Ministério Público, em meio às conquistas e à credibilidade alcançada pela defesa dos direitos difusos e coletivos, é inserido no texto constitucional como “art. 127-*instituição permanente e essencial à função jurisdicional do estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”.

Considerando essa inovação constitucional, Rogério Arantes (2007) passa então conceituar o Ministério Público como:

*Um agrupamento que apresenta caráter institucional e que procurou (com êxito) quase monopolizar, nos limites do território nacional, a representação judicial e extraordinária dos direitos coletivos e que, tendo esse objetivo, reuniu nas mãos de seus membros os meios de gestão. Equivale isso a dizer que o Ministério Público chamou para si a responsabilidade dessa representação antes dispersa na sociedade e, substituindo-se a ela, assumiu quase o monopólio dos instrumentos de ação na área cível dos direitos transindividuais e coletivos. ARANTES,2007,p.14*

A partir de então, o Ministério Público Brasileiro (MP) torna-se tanto uma instituição essencial do sistema de justiça quanto, principalmente, órgão encarregado da defesa da cidadania e do controle sobre as demais instituições democráticas, contornos até então não percebidos noutras nações democráticas, o que lhe rendeu, por parte de alguns estudiosos, o título de “jabuticaba”.

## **1.2 A JABUTICABA DENOMINADA MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO**

Maria Tereza Sadek (2009), em meio a uma explanação, afirmou: “costumo brincar dizendo que quando as pessoas se gabam,

---

<sup>9</sup> A Constituição de 1988 ficou conhecida como “Constituição Cidadã” pelos direitos que passou a garantir para os brasileiros e pela retomada plena do processo democrático em nosso País. Pela primeira vez, um texto constitucional brasileiro não partiu de anteprojeto prévio. Deputados e Senadores de 13 partidos, eleitos democraticamente em 1986, iniciaram seus trabalhos em fevereiro de 1987. (O Brasil em construção: 30 anos da Constituição Cidadã — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br))

exclamando que a jabuticaba só existe no Brasil, retruco, observando que o que existe de fato só no Brasil é o nosso Ministério Público (MP)”.

De fato. Na França, os integrantes da Instituição são denominados de Magistrados do Ministério Público. Há ingerência direta do Executivo, tanto que Promotores podem realizar a defesa de interesses específicos do governo perante os Tribunais. No caso de falta graves, os membros podem inclusive ser removidos (Garcia, 2008).

Em Portugal, o MP tem como alicerce a hierarquia. Os membros de grau inferior submetem-se ao superior, que, por sua vez, delimita as diretrizes, ordens e especificações do agir funcional (Garcia, 2008).

Nos Estados Unidos, a Instituição tem caráter predominantemente político. Seus membros são escolhidos mediante processo eleitoral, sendo que a ascensão funcional fica a cargo do alcance da projeção política do Promotor (Garcia, 2008).

No Brasil, os integrantes do Ministério Público ingressam na carreira mediante concurso público e, uma vez aprovados tanto no certame quanto no estágio probatório, adquirem as mesmas prerrogativas dos magistrados, entre elas a independência funcional.

Fábio Kerche (2009) e Rogério Bastos Arantes (2000), acerca deste novo perfil do Ministério Público Brasileiro advindo com a Constituição de 1988, afirmam que foi sedimentado o seu papel de *ombudsman*, coroando a Instituição como a defensora dos vulneráveis sociais, políticos ou econômicos. Todavia, acrescentam eles, foi um coroamento sem freios.

Isso porque, de acordo com os professores, a CF/88 não só conferiu aos Promotores e Procuradores o poder/dever de fiscalizar o correto cumprimento da lei, mas também de poder fazê-lo com maior independência em relação aos políticos e com poucos mecanismos de *accountability*.

Esta independência não decorre, como muitos assinalam, única e exclusivamente do *lobby* efetivado à época pela Confederação

Nacional do Ministério Público (CONAMP) e concretizado por meio da Carta de Curitiba<sup>10</sup>.

Em verdade, resultou da fusão desta iniciativa corporativa com o desejo de parlamentares de que o país tivesse uma organização responsável pela fiscalização dos ocupantes de cargos públicos, distante do jogo político-partidário (Kerche, 2009).

O Brasil concebeu assim um Ministério Público de desenho institucional sem precedentes nos países democratas, já que aos seus integrantes é possibilitado exercer suas funções com diminuídos instrumentos de *accountability*, mas com ampla discricionariedade e autonomia, o que rendeu, nas palavras da professora Maria Tereza Sadek, a qualificação de jabuticaba (Kerche, 2009).

Arantes (2007), ainda sobre essa peculiaridade do Ministério Público Brasileiro, afirma que os integrantes do Ministério Público passaram a integrar uma Instituição que, apesar de não ser um Poder Constituinte, detém as mesmas garantias daqueles, inclusive a discricionariedade de agir (independência funcional), assumindo assim uma dupla função: a de parte e a de representante da sociedade, esta última, até então, típica do agente político.

A concepção de agente/ator político deve ser entendida aqui não como conduta partidária, guiada por ideologias, mas sim que o contorno impresso ao Ministério Público Brasileiro o torna uma instituição dotada de poder e recursos singulares, que possibilitam que, no exercício de suas funções constitucionais, venha a interferir no rumo da vida pública e, por vezes, até impor decisões, sem, contudo, identificar-se qualquer controle destas atividades (Sadek, 2008).

Na tentativa de preencher essa lacuna, em 2004 instituiu-se o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). A expectativa era de que esse órgão funcionasse como uma instituição limitadora da autonomia dos promotores (Cardoso, 2004).

---

<sup>10</sup> A Carta de Curitiba foi um anteprojeto de texto constitucional para o Ministério Público, que resultou de um acordo de lideranças do Ministério Público nacional, tendo antecedido os trabalhos da Assembleia Constituinte (Propostas **de um Novo Ministério Público, Hugo Nigro Mazzilli-2012, Editora Juspodivm, Temas atuais do Ministério Público - p. 167.**

Contudo, o que se viu, nas palavras de Arantes e Moreira (2019), foi que, assim como o Conselho Nacional de Justiça, o CNMP se converteu “em órgão de administração da própria corporação, de elaboração de políticas e metas para seus membros, antes que um órgão de efetivo controle externo”.

E neste cenário, concluem os citados estudiosos, tem-se hoje uma Instituição de forte aparato humano e técnico, representada em todos os Estados da Federação e que ora é parte de uma demanda judicial, ora é condutora ou fomentadora de políticas públicas, e em alguns casos, lamentam, se tornam verdadeiros administradores, já que suas ingerências substituem os interesses dos titulares dos direitos por aquilo que entendem ser o mais conveniente, interferindo no mérito administrativo do agir público, sem que isso seja sequer avalizado pela própria sociedade que representam (Alves, 2017).

Por outro lado, o Ministério Público tem sido, em que pesem suas mazelas, aliás existentes em qualquer instituição, quando não a única, a mais acessível e resolutiva voz da população, especialmente nos municípios brasileiros.

Nestas localidades, em que por vezes ainda imperam resquícios do coronelismo, o Promotor passa a figurar como a única autoridade com proatividade e que, distante da política partidária, tem autonomia, legitimidade e obrigatoriedade de tutelar os bens públicos e rechaçar as ações danosas ao erário, especialmente a corrupção.

Justamente por isso, Victor Hugo de Azevedo (2018) conclui que em verdade o Ministério Público Brasileiro é jabuticaba que deu certo, reconhecendo, porém, que é chegado o momento de Procuradores e Promotores de Justiça reafirmarem a identidade constitucional do MP, sob pena de o país retroceder na garantia dos direitos coletivos e individuais.

### **1.3 DOS ATUAIS DESAFIOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO**

Em decorrência das atribuições ministeriais impostas pela CF/88, o Promotor/Procurador viu-se na necessidade de abandonar as vestes

formais, transpor os limites de seu gabinete e aproximar-se da sociedade onde labora.

Nesta caminhada, os integrantes do Ministério Público, até então nomeados de Promotores de gabinete, demandistas e legalistas, visando tutelar a sociedade, tornam-se também Promotores de fato; resolutivos, sociais (Sadek, 2009).

Dentre as funções abertas concebidas pela Carta Magna ao Promotor de fato, resolutivo, social, destaca-se a defesa da cidadania e do regime democrático, concretizados especialmente no combate à corrupção, que, por sua vez, tornou-se um dos objetos de trabalho dos Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (GAECO) e das Forças-Tarefas.

Nos últimos anos, ambos foram a grande vitrine do Ministério Público Brasileiro, especialmente na nomeada operação Lava Jato<sup>11</sup>.

Essa nova perspectiva institucional trouxe ao Ministério Público bônus e ônus. O primeiro é a proximidade e credibilidade para com a população e até mesmo as mídias.

Reflexo do respaldo desta rede pôde ser vista na tramitação das famigeradas Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) n° 37/2011 e, recentemente, na PEC n° 05/2021.

A primeira visava restringir a investigação criminal aos policiais civis e federais, impossibilitando assim a instauração, pelo Ministério Público, dos Procedimentos de Investigação Criminal (PIC).

A segunda referia-se à composição do Conselho Nacional do Ministério Público. Pela proposta, haveria um aumento no quantitativo de integrantes, especialmente de representantes do Poder Legislativo.

Nenhuma das duas foi recebida com aplausos pela maioria dos Promotores e Procuradores Brasileiros, razão pela qual as associações ministeriais, capitaneadas pela CONAMP - Confederação Nacional do

---

<sup>11</sup> O nome do caso, “Lava Jato”, decorre do uso de uma rede de postos de combustíveis e lava jato de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora os trabalhos tenham avançado para outros rumos, o nome inicial se consagrou. Entenda o caso — Caso Lava Jato (mpf.mp.br) acesso em fevereiro de 2022.

Ministério Público, investiram em campanhas nos municípios e estados, seja pelos seus próprios membros, seja perante os integrantes do Legislativo de cada estado.

Os meios de comunicação também não foram esquecidos. Os assuntos tornaram-se pauta de telejornais, revistas e programas de cidadania e política. O *lobby* e a pressão social tornaram-se elementos decisivos no naufrágio das emendas.

Porém, conforme já dito, essa proximidade da sociedade e das mídias, alavancada pela autuação do Promotor de fato, resolutivo, ator político, trouxe também à Instituição o estigma de paladino da moralidade, da equidade e da democracia, e conseqüentemente acirrou as rivalidades com os integrantes dos demais poderes, especialmente aqueles que se tornam réus ou requeridos em demandas ajuizadas pelo Ministério Público (Alves, 2017).

O desgaste social que uma ação ministerial pode trazer a agente político eleito por vezes, é muito mais danosa do que qualquer sentença condenatória. Justamente por isso, tem sido objeto de análise e discussão até onde a independência funcional dos Promotores e Procuradores deve ser considerada como prerrogativa dos membros, ao invés de ser atributo da Instituição.

Argumentam os estudiosos que, na Constituição Federal, o Ministério Público Brasileiro é uno e indivisível; logo, a distinção entre Promotores Estaduais e Federais segue critério meramente administrativo. Ainda assim, o que se vê é que cada membro faz sua pauta e elege prioridades norteando-se por critérios pessoais, o que é denominado por Arantes (1997) de “voluntarismo político” que, por vezes, destoam dos da Instituição, provocando assim impactos negativos perante a sociedade e na autoimagem de seus integrantes.

Conciliar as atribuições legais com as sociais, de forma que o exercício de uma ou de outra não venha a fragilizar a própria Instituição, tornou-se o desafio atual da jabuticaba brasileira, nomeada Ministério Público.

Os conflitos internos acerca deste tema têm se tornado públicos, como evidenciou-se na Lava Jato. Para alguns membros, priorizar o Promotor de fato, sem, contudo, definir uma agenda institucional,

acarretaria “levar a nação ao caos”, já que revelaria que a Instituição é possuidora de muitos poderes, porém pouca consciência da responsabilidade coletiva de suas ações (Sadek, 2009, p. 19).

Acrescentam que a polarização da Instituição, sua excessiva exposição à mídia, bem como o comprometimento das funções típicas do “promotor de gabinete” (legitimidade exclusiva da ação penal), fragilizam a existência do Ministério Público Brasileiro.

Outra fatia dos Promotores e Procuradores refuta a estruturação de uma agenda ou pauta institucional. Argumentam, que impor ao membro essa ou aquela demanda contraria os princípios constitucionais da autonomia funcional e do promotor natural.<sup>12</sup>

Para Alves (2017), o atual desafio ministerial é, na verdade, uma crise de efetividade, agravada pelo entrelaço do velho paradigma demandista com o novo paradigma resolutivo.

Vê-se assim que o dilema transita na reassunção do papel de protagonista de sua própria história, de forma tal que aquele que se proponha a integrar a Instituição tenha ciência que a tutela deve recair sobre a coletividade, e qualquer ação sua perante esse destinatário comprometerá positiva ou negativamente a credibilidade da Instituição, podendo, em um desequilíbrio, ruir o alicerce do Ministério Público Brasileiro: a sociedade.

Um caminho para essa redescoberta de identidade e credibilidade social do MP passa pelo fomento da participação efetiva da sociedade na condução da coisa pública.

Desvincular-se da ideia de que o cidadão é naturalmente hipossuficiente, compreendendo que o Promotor, ao invés de ser a voz, deve ser antes de tudo fomentador do agir social, para que o cidadão possa falar por si só, e neste contexto impulsionar o exercício da

---

<sup>12</sup> Princípio reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como decorrente das cláusulas da independência funcional e da inamovibilidade dos integrantes do MP. Significa que somente o promotor natural é que deve atuar no processo, o que impede a chefia da Instituição de efetuar designações casuísticas, afastando um procurador e designando outro para atuar naquela causa. Um procurador somente se afasta de um processo por algum dos motivos previstos em lei ou quando mudam de área de atuação ou cidade. Promotor natural - Conselho Nacional do Ministério Público (cnmp.mp.br), acesso em março de 2022.

*accountability* social, passa a figurar como um dos elementos decisivos na redefinição da nova identidade do Ministério Público Brasileiro.

Justamente pela importância que exerce dentro da existência do MP Brasileiro que a *accountability*, suas definições, dimensões e impactos na Democracia torna-se objeto do próximo capítulo deste estudo.



## 2

## **CAPÍTULO II- DA ACCOUNTABILITY: CONCEITOS, DIMENSÕES E RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E MINISTÉRIO PÚBLICO.**

Neste capítulo, trazemos a análise os múltiplos conceitos da *accountability*, suas dimensões, bem como a sua intrínseca relação com a Democracia, cuja existência, manutenção e fortalecimento é uma das atribuições constitucionais do Ministério Público Brasileiro.

### **2.1 CONCEITO E DIMENSÕES DA ACCOUNTABILITY**

A consolidação do Estado Social ampliou o rol de atribuições do Administrador da coisa pública. Gerir, por si só, já não lhe garantia o respaldo social, especialmente nos países democratas republicanos.

Nestes, como é o caso do Brasil, a organização política concentra-se nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A relação entres ele é delimitada pela possibilidade de controle recíprocos, de modo tal que, em processo dialético, cada um com suas competências previamente definidas, alcance o necessário equilíbrio almejado em uma Democracia (Bonavides, 2017).

Na estrutura política brasileira, o acesso às cadeiras representativas dos Poderes Executivos e Legislativos Federais, Estaduais e Municipais dar-se-á por processo eletivo, efetivado de quatro em quatro anos.

Durante esse período, o detentor do poder, o povo, por meio do voto universal, direto e secreto<sup>13</sup>, seleciona aqueles que deverão gerir, em seu nome, a coisa pública. Daí em diante, a manutenção e a recondução, nas hipóteses constitucionais previstas, dependerão, preponderantemente, da responsabilidade com a qual o gestor exerceu suas funções.

<sup>13</sup> Constituição Federal, 1998: Art. 14 da CF: CAPÍTULO IV- DOS DIREITOS POLÍTICOS: A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, nos termos da lei.

É neste cenário que emerge a *accountability*. Palavra derivada do latim (*ad+ computare*), “tem como significado contar para, prestar contas a, dar satisfação, corresponder à expectativa de” (Zapelin, 2012).

Sem tradução para língua portuguesa, o termo *accountability* é inicialmente definido como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder algo (Mosher, apud Campos, 1990) e, justamente por esse viés conceitual, tornou-se elemento multifacetado da democracia, com distintos significados e aplicabilidades.

De fato, Pinho e Sacramento, ainda em 2009, analisaram a possibilidade de traduzir o termo *accountability* para o português. Todavia, a conclusão do trabalho assinalou que, em que pese os avanços brasileiros no que se refere à Administração Pública, seja com fortalecimento das instituições de controle – MP, TCE/TCU, CGU –, seja com o desabrochar de organizações sociais, conselhos, ONGs ligadas à transparência, papel da imprensa etc., fato é que a tradução do conceito de *accountability* requer previamente o resgate e fortalecimento do que seja nação, o que, no Brasil, exigiria uma profunda mudança de cultura política, sabidamente, ainda hoje, conduzida preponderantemente pelos interesses particulares e não os coletivos.

Diante desta conclusão, resta aos estudiosos do tema valer-se das definições já concebidas.

Tomio e Robl (2013), por exemplo, entendem a *accountability* como sendo a necessidade democrática, por parte de quem recebeu atribuição ou delegação do poder público, de prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados.

Ana Maria Campos (1987), por sua vez, a define como elemento da democracia. Afinal, quanto mais avançado o estágio democrático, maior será a necessidade de proteção dos direitos do cidadão contra os usos e abusos daquele investido em função pública.

Na concepção de Bovens, a *accountability* refere-se a mecanismos que possibilitam que as instituições se tornem mais responsivas, seja na ação de engajar a sociedade na construção de melhoria gerais, seja na de informar e justificar suas deliberações perante os órgãos de controle e a sociedade civil (*answerability*), que

poderão inclusive sancionar aqueles que não conduzem o bem público com a lisura necessária (*enforcement*) (Costa e Brandão, 2018; Barbosa e Rodrigues, 2020).

Nascimento e Teodósio (2015) a definem como sendo a relação estabelecida entre governante e sociedade, pela qual ambos assumem a reponsabilidade de zelar pelo bem público e conseqüentemente pela democracia e o aprimoramento da gestão pública.

Carneiro (2004) também estabeleceu vínculo entre *accountability*, democracia e governança. Para ele, a construção de um novo padrão de governabilidade dependerá do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, de gestão (*governance*) e, especialmente, da recuperação das bases de legitimidade e eficácia social da ação governamental, o que só seria possível por meio do exercício da *accountability*.

Santos, Silva e Morais (2016), por sua vez, enfatizam que, ao conceituar *accountability*, não se pode limitá-la a mera prestação de contas. Deve-se priorizar também a necessidade de integração entre os meios de controle e a real superexposição da administração, que deverá trazer a lume todos os seus atos e ações.

Independentemente da conceituação eleita, fato é que as definições de *accountability* convergem para três elementos: informação, justificação e punição. Em razão deste tripé, tem-se que a *accountability* é envolta tanto por uma responsabilidade objetiva quanto por outra subjetiva.

Na primeira verifica-se a possibilidade de o Administrador responder por seus atos ou omissões perante outros agentes ou instituições. Já na subjetiva, o que se busca é que o próprio gestor faça a análise acerca de suas decisões e reconheça a necessidade de que sejam avaliadas.

Esses componentes, por sua vez, concretizam-se por meio das dimensões da *accountability*, cujas conceituações têm como maior expoente as concebidas por O'Donnell (1998).

A primeira é a denominada *accountability* vertical<sup>14</sup>. Nesta, de acordo com Guillermo O'Donnell (1998), o conceito se vincula às preferências dos eleitores, em uma democracia eleitoral-representativa.

No Brasil, a *accountability* vertical é, preponderantemente, exercida por meio do voto, nos processos eleitorais livres, justos e periódicos. Exterioriza-se, portanto, por meio de uma relação de hierarquia: no topo está o detentor do poder (cidadão); na base, o delegatário (O'Donnell apud Willeman e Neto, 2020).

Ao lado da vertical tem-se ainda a *accountability horizontal/interestatal ou institucional*. É tida como a capacidade e a disposição de agências estatais, legalmente constituídas, de exercer a fiscalização de outros agentes ou instituições públicas (O'Donnell apud Willeman e Neto, 2020). Incluem-se aqui, por exemplo, o Ministério Público (art. 127 da CF) e os Tribunais de Contas (art. 70 da CF).

Há ainda uma tipificação inaugurada por Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, que, apesar de ser considerada uma vertente da *accountability* vertical, assumiu o protagonismo: a *accountability transversal/social ou societal*.

É tida como fruto do engajamento do cidadão, individualmente ou em associações, que, além do processo eleitoral, ou seja, independentemente de calendários fixos, busca em arenas decisórias específicas (arena social), a inclusão de novos temas na agenda pública e/ou a interferência na tomada de decisão (Alves, 2017).

O'Donnell (2000), ao analisar a subdivisão realizada por Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, enfatiza que as demandas decorrentes do exercício da *accountability vertical social* somente se concretiza quando se tem a linguagem de direitos e da legalidade, e isso por meio de mecanismos informais, o que a habilita a ser um subtipo da vertical e não uma dimensão em si.

Em sendo subtipo ou não, fato é que a *accountability vertical social* só será passível de exercício em território onde a soberania

---

<sup>14</sup> Há ainda os que incluem na *accountability* vertical a atuação de meios de comunicação e da sociedade civil que divulgam e expõem ações dos gestores contrárias ao interesse público (WILLEMANN e NETO, 2020- p. 60).

popular e o controle de governantes sejam vetores, ou seja, onde impere a democracia.

Uma vez presente na estrutura democrática, a *accountability vertical social* chancela que um governo seja considerado “*alaccountable*”, pois certo será que o gestor, além de observar os procedimentos constitucionais, também age de acordo com a preferência dos cidadãos (Carneiro,2004).

Sá e Silva, Gomide e Pires (2014), sobre o tema, complementam que discutir políticas públicas, tendo como parâmetros apenas diagnósticos e propostas, não assegura a efetividade destas. É preciso ainda que estas políticas resultem da interação de pessoas concretas, inseridas em variadas organizações, cuja interligação será exatamente o que assegurará o êxito da demanda.

Há outras classificações, como a eleita por Xavier (2014), que subdivide a *accountability* em uma dimensão constitucional (*accountability* como mecanismo social) e noutra organizacional (*accountability* como virtude).

Apesar dos múltiplos conceitos, é perceptível que as classificações possuem elementos comuns, quais sejam: a *accountability* se origina da opacidade do poder; sua existência e seu exercício dificultam práticas lesivas ao erário, ao mesmo passo em que favorecem a gestão pública e a própria democracia, razão pela qual a relação entre elas é umbilical.

## **2.2 ACCOUNTABILITY SOCIAL E SUA RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA.**

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é inaugurada com a expressa menção de que o país é um Estado Democrático de Direito<sup>15</sup>.

Entendem-se como tais aquelas nações em que o poder emana do povo e deve ser exercido em proveito deste, direta ou indiretamente, por meio de representantes selecionados pelo cidadão, que, por sua

---

<sup>15</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

vez, tem a garantia constitucional de que poderá participar do processo decisório e da formação dos atos de governo (Bonavides, 2017).

À vista destas conceituações, percebe-se que o *status* de Estado Democrático de Direito do Brasil, por si só, já evidencia a importância que a participação social e, por conseguinte, o exercício da *accountability* social representam na solidificação e manutenção da democracia brasileira.

Neste sentido, Olsen (2018) defende inclusive que a *accountability*, especialmente a social, por ser um dos valores democráticos, favorece e legitima o debate político, a contestação e, conseqüentemente impulsiona mudanças que podem elevar ou ruir instituições e autoridades.

Isso porque, somente em ambientes democratas poderá haver a responsabilização do gestor que, indiferente aos anseios coletivos, prioriza os seus próprios ou daqueles que o circundam. Percebe-se, assim, que a *accountability* social tem como maior mecanismo ou instrumento de sua concretização o controle social.

De acordo com Abrucio e Loureiro (2005, p.33):

O controle social é exercido pela população em geral ou por usuários de serviços públicos, geralmente por meio de alguma forma de organização da própria sociedade ou por meio de conselhos, plebiscitos e espaços de diálogo abertos pelos governos, como o orçamento participativo.

Abrucio (2012) ainda complementa: o mais importante na *accountability* é ter pedagogia cidadã, isto é, espaços onde os cidadãos possam aprender a participar.

Andrew Arato (2002) afirma que é necessário que os cidadãos possam estar em arenas democráticas, espaços em que será possível verbalizar demandas, ainda que venham de encontro à eleita pelo gestor, sem receio de represálias pessoais.

Há de se destacar, porém, que o controle social resultante da *accountability* social não pode e nem deve ser considerado como elemento inviabilizador da gestão governamental.

O seu exercício deve ser considerado como elemento inibidor de arbitrariedades que confrontam as necessidades coletivas e, justamente por isso, tornam-se vetores para avaliar e punir aqueles que, em que pese selecionados para representar o coletivo, priorizam interesses pessoais.

É com essa certeza que o eleito por meio do voto, concretização máxima da *accountability* vertical, deve estar imbuído do propósito de se submeter a um processo decisório ao ocupar um cargo público. Resistir ou ignorar essa premissa democrática não só compromete a sua representatividade como também o próprio regime democrático brasileiro.

Não por outro motivo, Keane (2011), ao analisar a relação entre a *societal accountability* e a democracia, afirma que a sua previsão e seu exercício inauguram uma democracia de monitoramento (*monitory democracy*), que, por sua vez, alarga o conjunto de atores e organizações que passam a influenciar, em diferentes graus, os processos de elaboração da agenda governamental.

Não bastasse isso, acrescenta Keane (2011), o exercício da *accountability* social, por ser impulsionado pelas demandas e não por um calendário fixo, como é a vertical, autoriza que o cidadão venha a interferir em qualquer tempo em questões específicas, inclusive de forma preventiva, visando, nesta hipótese, excluir ou incluir uma proposta antes mesmo que ela seja concretizada.

Essas possibilidades elevam o cidadão à qualidade de ator social, retiram-no da passividade e o realocam na posição de protagonista do Estado Democrático de Direito idealizado na Constituição, não coincidentemente denominada de Cidadã.

Neste aspecto, ao considerar que Constituição Federal de 1988 elegeu o Ministério Público como defensor dos interesses democráticos e que um deles é que seja o cidadão ativo e protagonista, tem-se que aos Promotores/Procuradores também é atribuída a obrigatoriedade de, no exercício de suas funções, fomentar a *accountability* social.

## 2.3 ACCOUNTABILITY SOCIAL, DEMOCRACIA E MINISTÉRIO PÚBLICO.

Peruzzotti (2006) afirma que, em uma democracia como a brasileira, com nítida divisão dos Poderes, a dimensão social representa um complemento subinstitucional que incide diretamente no funcionamento e desempenho dos mecanismos institucionalizados da *accountability* vertical e horizontal.

Sobre a primeira, poderá tanto direcionar os pretendentes aos cargos políticos a estabelecerem suas pautas, como promover a exclusão, pelo não voto, daqueles que durante o mandato não atenderam a contento aos propósitos coletivos que se propuseram.

Já na horizontal, o exercício do controle social, mecanismo de destaque na *accountability* social, pode vir a ser elemento tanto de pressão sobre as instituições de controle, fiscalização e sanção, como é o caso do Ministério Público, quanto na alimentação de informações a essas instituições, de forma tal que possam agir preventivamente ao dano.

Silva (2019) compreende essa permeabilidade da *accountability* social sobre as demais dimensões em uma percepção sistêmica de controle social, reafirmando que somente em cenários democráticos como o do Brasil, garantidor da livre associação e expressão popular, pode se visualizar.

Neste contexto, o Ministério Público assume duas funções. A primeira, de agência de *accountability* horizontal, já que aos Promotores/Procuradores é atribuída a obrigação de fiscalizar os agentes políticos na gestão do bem público.

Esta atribuição, em que pese não lhe ser exclusiva, tem se revelado de maior envergadura no MP, posto que, atrelada ao controle e à fiscalização, tem ainda o *Parquet* a possibilidade de tornar o gestor corrupto ou ímprobo réu perante o Judiciário.

Um instrumento de destaque para o exercício desta função tem sido as Ouvidorias dos Ministério Públicos. Regulamentada pela

Resolução nº 95 de 2013<sup>16</sup> são conceituadas no art.2<sup>a</sup> desta normativa como canal direto e desburocratizado dos cidadãos, servidores e membros com a instituição, com o objetivo de dar efetividade, manter e aprimorar um padrão de excelência nos serviços e atividades públicos.

A referida recomendação objetivou concretizar o disposto na Lei nº 12.537/2011 (LAI) e como percebido, somente foi efetivamente regulamentada de forma uníssona e interna no MP Brasileiro em 2013, o que impulsionou, em todo país, que os Promotores também passassem a fomentar o cumprimento da Legislação pelas Administrações Estaduais e Municipais, e desde então, esse canal direto do cidadão com o MP tem sido mecanismo de nítida expressividade no que tange a permeabilidade da accountability social na horizontal dentro do Ministério Público Brasileiro.

Já a segunda função ministerial tem como foco a relação entre o Ministério Público e a sociedade civil. O arcabouço constitucional do Ministério Público Brasileiro, ao lhe impor a obrigação de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>17</sup>, elevou-o à condição de ouvidor do povo ou *ombudsman*.

A literalidade do vocábulo *ombudsman* é “aquele que faz o trâmite”, ou seja, alguém que serve de intermediário. E justamente essa é a atribuição do denominado Promotor de fato, resolutivo, social.

Aquele que não se limita a atuar nas demandas judiciais, insere-se na sociedade que atua e busca colher informações, no mesmo ato, em que conhece e compreende as demandas daquela sociedade.

Essa inserção social não pode, porém, ser mecanismo para impor decisões ou firmar agendas, como se o Promotor/Procurador fosse o agente político eleito, mas sim para intermediar que essas necessidades sejam ouvidas e inseridas em agendas e possam subsidiar políticas públicas e/ou evitar danos ao erário.

---

<sup>16</sup> Resolução-0951.pdf (cnmp.mp.br) acesso em junho/2022.

<sup>17</sup> Art. 129, inciso II, da CF: São funções institucionais do Ministério Público: (...) II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

Alves (2017), sobre essa segunda função ministerial, afirma que, ao exercê-la, o Promotor/Procurador se torna mediador entre sistema político e sociedade civil, potencializa a mobilização social e conseqüentemente fortalecendo a democracia.

O autor esclarece, porém, que essa mediação requer ferramentas, mecanismos e instrumentos que despertem no cidadão a segurança necessária para que se sinta habilitado a expor suas opiniões e demandas, sem que isso venha a lhe render represálias.

Dentre estes instrumentos destacamos a informação. Tem o cidadão o direito e o dever de ter ciência, inclusive antecipada, da alocação e utilização de recursos e bens públicos, o que necessariamente impõe ao gestor a obrigação de gerir o coletivo com a máxima transparência legal.

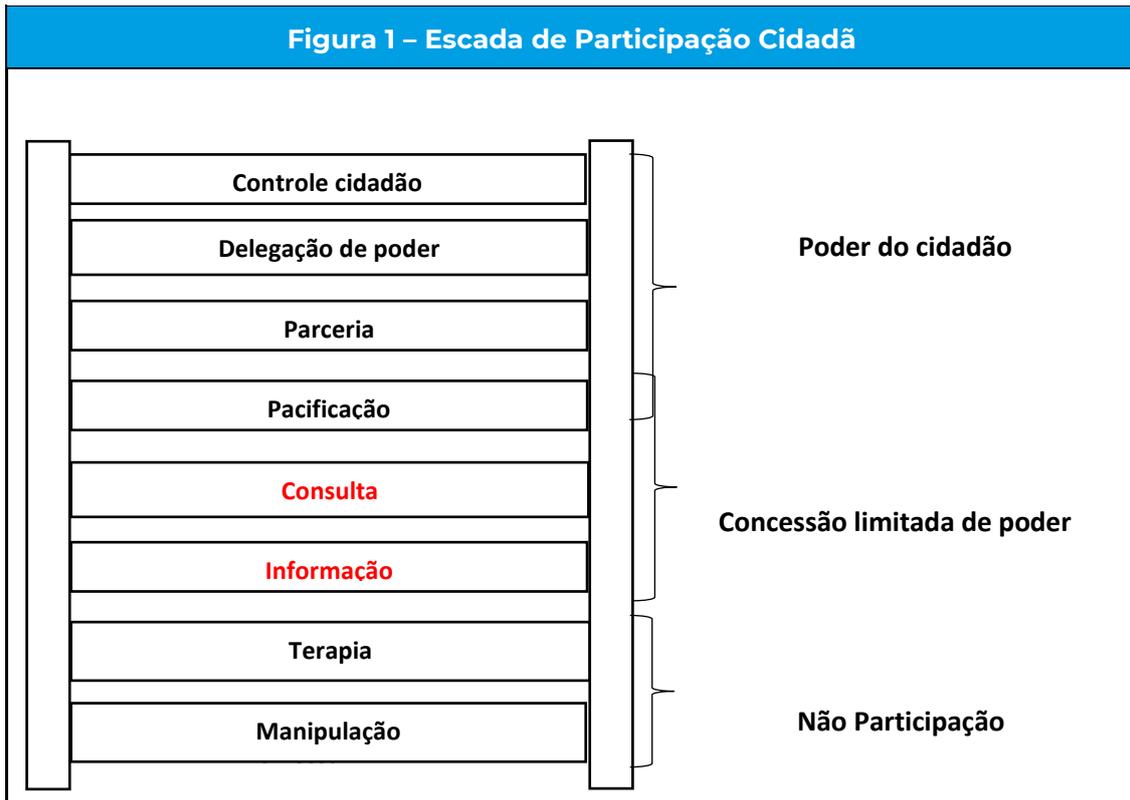
Elemento indispensável ao exercício da *accountability*, especialmente a *social*, é a informação prestada com transparência, considerada uma via de mão dupla, já que o mesmo ato que favorece a participação social fortalece a democracia (Mendes, 2009).

Fox (2015 *apud* Macedo, 2017) assevera que o aumento da informação sobre a atividade governamental amplia a simetria de poder entre governo e sociedade, torna o cidadão mais preparado a exercer o controle social, impulsiona os órgãos de controle, e conseqüentemente estreita as possibilidades que ações corruptas, por exemplo, sejam robustecidas.

Neto e Brito (2011) contribuem afirmando que quanto mais elevado o nível de transparência menores as possibilidades de que agentes corruptos ajam.

Enganam-se, porém, aqueles que creem que a informação tenha sido novidade dos tempos modernos. Sherry Arnstein, ainda em 1969, quando da concepção da Escada de Participação Cidadã, já incluiu a informação e consulta como elevados degraus de participação social, definindo-os inclusive como elementos da modalidade denominada por ela de concessão limitada de poder à sociedade.

Figura 1 – Escada de Participação Cidadã



Fonte: Adaptação da escada pela pesquisadora

Após a concepção da Escada de Participação cidadã, inaugurada pela americana Sherry Arnstein, outros autores, como por exemplo Boordenave (1986), propuseram a essa escada diferentes versões. Porém, em todas elas, inclusive a delineada pela Associação Internacional para Participação Pública (*International Association for Public Participation* - IAPP), a informação manteve-se como elemento.

Para a IAPP, a informação é vista como a obrigação do Estado de fornecer ao público informações equilibradas e objetivas que possibilitem ao cidadão entender os problemas comuns e alternativas e/ou soluções (Oliveira, 2019).

Não por outro motivo, o direito à informação é previsto no art. 19 da Declaração Universal de Direitos Humanos, e objeto mundialmente de Legislações Específicas (LAI). Para organizações internacionais como UNESCO e ONU, o acesso a dados informativos empodera a população e conseqüentemente qualifica a participação social (Angélico, 2012).

Cançado, Tenório e Pereira (2011, p. 696, *apud* Angélico, 2012), sobre a importância da difusão da informação, ressaltam:

*Se a decisão é realmente coletiva, a coerção é estranha ao processo e o entendimento deve ser o caminho. Emerge aqui a dialogicidade com outra característica da gestão social.*

Percebe-se assim, que o Ministério Público Brasileiro, na figura do Promotor de fato; resolutivo, social em suas atuações extrajudiciais, ao assumir-se mediador entre a sociedade e o sistema político, possibilita que o cidadão não só possa atuar em arenas democráticas como também lá esteja em condições de expor, argumentar, contra argumentar e questionar os gestores, o que favorece a participação social e consequentemente a democracia.

Partindo desta premissa, ousamos acrescentar aos conceitos da *accountability* social já existente o de ser elemento; alicerce das instituições democráticas, dentre elas o Ministério Público.

Isso porque, uma vez estando a *accountability* social sedimentada, fortalecida também estará a Democracia, e por via direta, emponderado o cidadão que passa a ser protagonista e não mero destinatário de políticas públicas, instigando assim, que as instituições, incluindo o MP, não estagnem suas ações ou curve-se a vontade de uma parcela de seus membros para guiar a seleção de políticas institucionais.

Entretanto, para que o cidadão possa exercer tais prerrogativas necessário se faz que tenham, a sua disposição, informações claras e objetivas acerca do emprego dos bens públicos, o que, por sua vez, exige que o administrador de forma ativa e proba preste tais informações, afastando assim o encapsulamento e opacidade, elementos nocivos da gestão pública, combatíveis, dentre outros mecanismos, pelos portais da transparência, objeto dos capítulos que se seguem.



3

## 3

## CAPÍTULO III- MINISTÉRIO PÚBLICO E OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA: MECANISMO DE FOMENTO À ACCOUNTABILITY SOCIAL E HORIZONTAL

Fatores históricos e culturais brasileiros, com destaque para a ditadura militar, fortaleceram a concepção de que quanto menos a sociedade souber mais fácil será sua manipulação.

Com o advento da Democracia, coroada pela Constituição Federal de 1988, essa concepção desvirtuada de administração passa por intrínsecas mudanças, dentre elas, a obrigatoriedade de o agente político imprimir a sua gestão transparência, especialmente através da pronta informação ao cidadão da destinação dos recursos públicos.

Neste contexto, emerge a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) e com ela os Portais da Transparência, instrumento de assimetria de poder e fortalecimento da Democracia; da accountability e, por conseguinte, do Ministério Público Brasileiro.

### 3.1 LEI Nº 12.527/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO - LAI) - CONTEXTO E EVOLUÇÃO.

Em sendo o Ministério Público o defensor do regime democrático e, portanto, também da *accountability societal*, tem-se que, dentre as suas funções constitucionais, inclui-se a obrigatoriedade de fomentar o controle social.

De conceito múltiplos, o controle social, neste estudo, é focado na relação entre governado e governante. Deve ser compreendido então como mecanismo da *accountability social* que, uma vez exercido, aperfeiçoa as ações institucionais e fortalece o engajamento cívico, sedimentando o pertencimento do povo em seu país (Fox, 2015 *apud* Filho, 2019, p.23).

No Brasil, emerge na democracia representativa, concretizado na obrigatoriedade do governante de prestar contas e informações de forma objetiva, compreensível e transparente.

Esta obrigatoriedade já era prevista nas diretrizes constitucionais da Carta Magna de 1988, com destaque para o art. 5º, incisos XIV<sup>18</sup> e XXXII<sup>19</sup> da CF/88. Todavia, o acesso efetivo e compreensível dos dados e informações públicas esbarrava na dificuldade de compatibilizá-lo com o regramento legal que assegurava a manutenção de sigilo nas hipóteses permitidas, bem como na boa vontade de alguns burocratas (Angélico; Teixeira, 2015).

De fato, legislações como a de Responsabilidade Fiscal, com as modificações introduzidas pela Lei Complementar n. 131, de 2009, a Lei n. 11.111/2005 e a Lei n. 8.149/1991 (Lei de Arquivos Públicos), previram a obrigatoriedade do gestor de disponibilizar informações ao cidadão, porém não regulamentavam a qualidade nem tampouco a forma deste conteúdo.

A lacuna legislativa foi preenchida com o advento da Lei n. 12.527/2011, mais conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). Seus dispositivos visavam garantir a qualidade, o conteúdo e a organização das informações a serem publicizadas.

A referida legislação, até a sua promulgação pelo Chefe do Poder Executivo, enfrentou longa caminhada e desafios, incluindo, pressões internacionais e tentativas frustradas de alguns membros do Legislativo de limitar seu alcance.

No âmbito internacional, há de se destacar a condenação do Brasil, em 2010, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em face do desaparecimento de aproximadamente 62 (sessenta e duas) pessoas durante a ditadura militar (Romanelli, 2010, apud Angélico, 2012).

Na sentença, os julgadores internacionais enfatizaram a opacidade estatal brasileira e, em decorrência dela, impuseram ao País, dentre outras, a sanção de aprovar rapidamente uma legislação que assegurasse o acesso à informação, tendo como parâmetros o disposto

---

<sup>18</sup> **XIV** - É assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

<sup>19</sup> XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

no artigo 19<sup>20</sup> da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Michener; Contreras e Niskier, 2018).

Acresceu-se a essa condenação, o convite formulado pelo governo americano ao Brasil para que viesse a coliderar a iniciativa de estimular os demais países a sedimentarem planos de ações em prol da transparência, norteando-se pelos seguintes critérios: transparência fiscal, acesso à informação, transparência nas declarações patrimoniais de políticos eleitos ou funcionários de alto escalão e participação cidadã (Angélico, 2012).

Paralelamente a esse convite, já transitava, desde 2003, projeto de lei de autoria do então Deputado Federal Reginaldo Lopes, cuja finalidade era justamente impor às três esferas de Poderes e a todos os entes federativos a obrigatoriedade de gerir o público com transparência.

O projeto legislativo robusteceu-se com a contribuição técnica e jurídica de entidades civis e instituições, com destaque para a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (ABRAJI), a Transparência Brasil, a Controladoria Geral da União e o Ministério Público Federal, que inclusive compuseram o denominado, à época, Conselho da Transparência (Martins; Véspoli, 2013).

A articulação destas entidades e do próprio Conselho, inclusive com campanhas nos meios de comunicação, impulsionou o andamento do Projeto nas casas legislativas. Todavia, foi exatamente em uma delas, mais precisamente no Senado, que a LAI enfrentou maior resistência.

Isso porque, o então senador Fernando Collor, à época presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa (CRE), propôs alterações substanciais ao projeto, ao requerer supressões como, por exemplo, a da obrigatoriedade de prestar informações independentemente de solicitações; de dispositivos que visavam garantir a veracidade dos dados e evitar a manipulação de informações por parte dos governantes; do termo controle social; e, não satisfeito, ainda almejou retirar a obrigação negativa dos governos sobre a exigência de

---

<sup>20</sup> Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independente de fronteiras.

motivação para pedidos de informação (Michener; Contreras e Niskier, 2018).

Em que pesem os esforços do ex-presidente, o substitutivo proposto não prosperou. A Lei foi então encaminhada à sanção presidencial, com o formato idealizado inicialmente, sendo em 2011 chancelada pela então Presidente Dilma Rousseff, sabidamente uma sobrevivente da ditadura militar.

A Lei nº 12.527/2011 foi a 89ª desta natureza dentre os países democratas (Angélico, 2012). Referida legislação, previa o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para o início da vigência, ou seja, 16 de maio de 2012.

Os entes federativos brasileiros, em decorrência destas legislações, se tornaram obrigados a dar publicidade aos seus atos e decisões, especialmente por meio da internet, nascendo assim os denominados Portais da Transparência.

Evangelista (2010), acerca da importância dos Portais da Transparência, afirma:

*Os portais são mecanismos indutores de que os gestores públicos ajam com responsabilidade e permitem que a sociedade, com informações, colabore com o controle das ações de seus governantes, no intuito de checar se os recursos públicos estão sendo usados como deveriam.*

Vê-se assim que, por intermédio dos portais, permitiu-se ao cidadão o direito não só de ter conhecimento de onde estão sendo alocados bens e recursos públicos, mas também a possibilidade de que, a par destas informações, venha a interferir na formulação da agenda, direcionar políticas públicas e intimidar ações lesivas ao erário.

E foram essas mesmas possibilidades, elementares do conceito de controle social, que ensejaram a resistência de tantos gestores pelo Brasil a implementarem os Portais da Transparência, e hoje, por vezes, de atualizá-los.

O Ministério Público neste contexto assume, como defensor que é do regime democrático e dos interesses social e individuais indisponíveis, a missão tanto de garantir o cumprimento da legislação de forma acessível e permanente quanto de fomentar a sociedade a se apropriar destas informações e utilizá-las no aprimoramento do Brasil como Estado Democrático de Direito.

### **3.2 PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA: INSTRUMENTO DE REDUÇÃO DA ASSIMETRIA DE PODER.**

No que se refere à transparência pública, como já explanado, a Lei nº 12.527/2011 representou medida decisiva para regular e potencializar a divulgação de dados públicos.

Sua regulamentação no âmbito federal deu-se através do Decreto nº 7.724/2012. Em capítulos específicos, o decreto diferenciou as modalidades de transparência e elucidou a forma, os meios e as restrições no que concerne à divulgação de informações pelo ente público ou quem o represente.

Entre as espécies/modalidades de transparência, diferenciou a ativa e a passiva. A primeira recai sobre a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral, independentemente de requerimento. A passiva, por sua vez, condiciona a publicidade da informação a requerimento ou solicitação, fixando, porém, o prazo de 20 (vinte) dias para o devido atendimento (Brasil, 2012).

Nesse estudo, o foco recai sobre a ativa. O mencionado decreto delimita o que deverá ser disponibilizado em sítios eletrônicos, mais conhecidos como Portais da Transparência, de forma permanente e atualizada: processos licitatórios, lotação e remuneração de servidores, inclusive os ocupantes de cargos de confiança; legislações, contatos do próprio ente e de outros que prestem serviço essenciais, como Tribunais, Ministério Público e suas respectivas Ouvidorias.

Em países como o Brasil, nos quais o Estado é o protagonista na concretização de direitos sociais, com essa formatação legal os Portais tornaram-se ainda instrumentos decisivos para que movimentos sociais possam inferir nas políticas públicas (Michener; Contreras e Niskier, 2018).

Até então, o que se tinha era a possibilidade de o cidadão requerer, quase em um ato de mendicância, dados e informações, que, por sua vez, dependiam mais da boa vontade e do interesse do gestor para serem fornecidas do que da relevância do pedido em si.

O subjetivismo que até então direcionava a divulgação ou não de uma informação acarretava a apropriação e o encapsulamento das informações, que, por sua vez, em nome de interesses particulares dos gestores, apenas eram divulgadas a terceiros que junto a eles pudessem se autofavorecer (Abramo, 2015).

À sociedade restava apenas crer ou duvidar da legalidade dessas ações, já que, por desconhecer suas fundamentações, não tinha a possibilidade de questionar, alterar ou até mesmo levá-las ao conhecimento dos órgãos de fiscalização.

O advento da LAI e suas similares em Estados e Municípios brasileiros alterou esse cenário. Uma, por conferir à informação *status* de direito do cidadão e dever do governante. Logo, exceto nas hipóteses taxativamente previstas em lei, não se pode negar a informação solicitada.

Duas, porque o cidadão, munido de informações fidedignas, às quais teve acesso independentemente de conchavos, tem possibilidade de vir a integrar arenas decisórias com condições simétricas aos dos demais atores, já que, como também detentor do conhecimento, poderá argumentar, contra-argumentar, discordar e até mesmo negociar decisões, seja com o gestor seja com as demais instituições democráticas (Alves, 2017).

Calland (2002, *apud* Angélico, Teixeira, 2012), sobre essa simetria, ressalta que informação é poder; quanto mais se sabe mais apto estará a influenciar deliberações políticas.

Macedo (2019), por sua vez, alerta que essa simetria não pode ser vista como mera mensuração da quantidade de informações disponibilizadas. Impor a obrigatoriedade da divulgação deve ser encarado como o início da construção de um sistema de transparência que somente favorece o desenvolvimento social e econômico se, além da disponibilização, houver uma difusão destes dados, acompanhada

da introdução da temática na agenda nacional, da institucionalização da transparência e da promoção desta no sistema político.

Vê-se assim que arremessar informações públicas nos Portais da Transparência, como se fossem mero murais eletrônicos, não impulsiona o fluxo delas nem tampouco agrega a *accountability*.

É preciso que esses dados e informações, além de fidedignos, estejam em permanente atualização, acessíveis em interfaces intuitivas que dispensem do interessado conhecimento acadêmico ou tecnológico e que não o afastem, por medo de eventuais represálias, justamente por estar em busca de informações que, por interesses escusos, estavam encapsuladas.

A concepção legislativa dos sítios eletrônicos, hoje conhecidos como Portais da Transparência, torna-se, neste contexto, um instrumento poderoso de empoderamento da sociedade brasileira, que ao acessá-los poderá se municiar de informações que, uma vez confrontadas, poderão impulsioná-la a intervir na formulação, execução e avaliação de políticas públicas (Paes, 2011).

Essa simetria dialética, possível de ser alcançada pelos Portais da Transparência, reflete-se ainda no fluxo destas informações. O fato de estar à disposição a qualquer tempo e lugar permite que o acesso seja imediato, o que por certo dificulta manobras ilícitas, como a corrupção.

Abramo<sup>21</sup> (2005), sobre o tema, leciona que o acesso público à informação viabiliza um monitoramento mais próximo das motivações privadas e políticas que fundamentam uma decisão, o que, por via direta, diminui a possibilidade de que interesses privados sejam priorizados, objetivo da conduta corrupta.

Exemplifica, citando a disponibilização das contas das campanhas eleitorais fornecidas pela Justiça Eleitoral. Por meio destes dados é possível, por exemplo, identificar quem são os colaboradores financeiros dos candidatos e, no desenrolar do cumprimento do mandato eletivo, observar a natureza dos possíveis compromissos espúrios firmados pelo gestor para com essa base econômica.

---

<sup>21</sup> Claudio Weber Abramo integrou o Comitê da Transparência, um dos fomentadores da promulgação da LIA. À época representava a Organização Não Governamental Transparência Brasil.

É preciso enfatizar, porém, que a transparência, concretizada especialmente pelos Portais, conforme já explanado, somente atingirá esses fins se o seu principal destinatário, o povo, tiver não só conhecimento deste instrumento como também condições de o utilizar a favor de interesses comuns, e nesta missão o Ministério Público Brasileiro assume relevante papel.

### **3.3 MINISTÉRIO PÚBLICO E OS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA.**

As legislações constitucionais e infraconstitucionais brasileiras não só elevaram o Ministério Público à categoria de defensor do regime democrático, dos direitos fundamentais e, por consequência, da informação, mas também concedeu à Instituição a possibilidade de manejar instrumentos, alguns em caráter de exclusividade, que favorecem o desempenho de suas funções (Garcia, 2008).

Entre eles, neste estudo, ganham relevância a Recomendação e os Termos de ajustamento de conduta (TAC).

Ambos são compreendidos como instrumentos que Procuradores e Promotores de Justiça, na qualidade de Promotores de fato, manejam, sem a intervenção do Poder Judiciário, portanto extrajudicialmente, buscando impedir a consumação ou a continuidade de ações públicas lesivas ao interesse coletivo.

O Conselho Nacional de Ministério Público (CNMP), através da Resolução<sup>22</sup> nº 164/2017, conceituou, respectivamente, a Recomendação e o Termo de Ajustamento de Conduta nos seguintes termos:

é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos

---

<sup>22</sup> As resoluções são atos administrativos normativos que partem de autoridades superiores, mas não do chefe do executivo, através das quais disciplinam matéria da sua competência específica.

e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

Vê-se assim que tanto a Recomendação quanto o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) integram a atividade diária dos Promotores de fato em oposição aos de gabinete.

Silva (2001) conceitua os primeiros como sendo os integrantes do Ministério Público que priorizam os procedimentos extrajudiciais, de forma tal que possam mobilizar a comunidade em que atuam, a fim de potencializar o êxito das políticas públicas, exercendo, portanto, a função de articulador político.

Alves (2017), sobre esse mister, afirma que essa articulação deve ser compreendida como a possibilidade que tem o Promotor de estimular a aproximação entre governado e governante, não comportando aqui a ingerência indevida no mérito administrativo como se o Promotor/Procurador fosse o gestor eleito.

Por outro lado, é fato que a aproximação entre essas partes, por si só, não basta. Simplesmente estruturar uma arena pública não assegura que as decisões ali tomadas de fato atendam as demandas sociais.

É preciso, conforme já exposto, que essa aproximação represente dar voz ativa à sociedade nestas arenas. Não basta que a sociedade integre a formação de uma agenda pública; é preciso que anteceda essa medida a de municiar a população de informações que viabilizem exteriorizar suas necessidades.

Alves (2017), neste contexto, complementa que, além de possibilitar a verbalização das demandas, é preciso que o MP assegure que o cidadão tenha o poder de monitorar eficientemente o mandatário e de formar uma opinião consolidada acerca de um tema,

o que demanda uma base de informações seguras, atuais e precisas. Caso contrário, estaremos diante de uma democracia incipiente e, por conseguinte de um Ministério Público igualmente primário.

Dentre as formas possíveis de assegurar tal acesso, tem-se o manejo direcionado da Recomendação e do Termo de Ajustamento de Conduta para implementação e alimentação dos Portais da Transparência.

Almeida (2012) leciona que estes instrumentos extrajudiciais concretizam a tutela preventiva, a mais genuína forma de proteção jurídica no Estado Democrático de Direito, já que por meio dela é possível combater diretamente o ilícito, evitando sua prática, continuidade ou repetição.

Hegel (2010) complementa que os Portais da Transparência representam instrumentos hábeis a noticiar à sociedade o funcionamento, as políticas, as decisões e os gastos públicos. Tem-se que, uma vez estruturados e atualizados de forma clara e objetiva, devem ser objeto permanente da ação preventiva do Ministério Público, na função constitucional de trabalhadores sociais (Almeida, 2012).

Para tanto, Baxandal e Magnusson, 2008 (*apud* Silva, 2010) afirmam que devem ser assegurados portais de informações compreensíveis, acessíveis em uma só parada (mesmo site) e encontráveis em um clique (navegação fácil, dedutiva e interativa), o que, de acordo com estudiosos, garante à transparência o *status* de 2.0 em oposição à 1.0<sup>23</sup>.

Neste cenário, torna-se evidente a necessidade de que o Ministério Público eleve não só a implementação dos Portais da Transparência como também a sua atualização e manutenção à categoria de política institucional.

Durante o governo do então Presidente Lula, visando atender promessa de campanha (combate à corrupção), deflagraram-se várias ações anticorrupção, dentre elas a implementação da denominada

---

<sup>23</sup> É aquela onde o cidadão só tem acesso às informações limitadas, dispersas, labirintadas e fatiadas em vários outros sites (Freire, 2014).

Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) (Brasil, 2012).

Nesta estratégia, passou-se a reconhecer, agora expressamente, que um dos basilares da corrupção era justamente o encapsulamento de informações por parte dos gestores. Logo, necessária era a imediata implementação de ações conjuntas de prevenção e repressão à corrupção de forma ordenada, rigorosa e não seletiva. Dentre elas, a estruturação de sítios e meios eletrônicos na rede de computadores para o gerenciamento de ações públicas e interação Estado-Sociedade, nascendo assim os Portais da Transparência (Brasil, 2012).

Aderiram à Estratégia diversas instituições, dentre elas os Ministérios Públicos Federal e Estaduais. O Ministério Público do Estado de Rondônia, ao adotá-la, incorporou a implementação dos Portais na denominada Estratégia de Combate à Corrupção Estadual e assim a estruturação dos Portais foi elevada, à época, à categoria de política institucional incluída no PGA - Plano Geral de Atuação do MP/RO de 2013.

A partir de então, os Promotores do Estado de Rondônia, sob a orientação do CAOP PPA/MPRO - Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e Probidade Administrativa, coordenado pelo Promotor Pedro Colaneri Abi-Eçab<sup>24</sup>, visando por via indireta fortalecer o combate à corrupção e diretamente a accountability social, assumiram o compromisso de fomentar a implementação dos Portais da Transparência no âmbito dos Poderes Legislativos e Executivos Estadual e Municipal, utilizando para tanto as medidas extrajudiciais da Recomendação e do Termo de Ajustamento de Conduta.

Em decorrência deste projeto, que será minuciado pelo método *process tracing* (PT, mapeamento ou rastreamento de processo) na qualidade de estudo de caso, os Promotores Rondonienses, de forma

---

<sup>24</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia desde 2002. Vencedor do Prêmio Innovare (2013). Secretário-executivo do Grupo Nacional de Combate às Organizações Criminosas - GNCOC (2012-2015). Integrou a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro - ENCCLA (2012-2015). Diretor do Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público (2010-2012). Integrou o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado - GAECO (2010-2015). Membro Auxiliar da Corregedoria Nacional no Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP desde 2017.

preventiva e conjunta, tornaram a implementação dos Portais, política institucional, conforme passaremos a analisar no capítulo que se segue.



## 4

## CAPÍTULO IV- ESTUDO DE CASO: A IMPLEMENTAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA

O MPRO ao constatar a não implementação dos Portais da Transparência, instigou os Promotores Rondonienses a deflagrarem ações que encadeadas fortaleceram a *accountabililty* social e consequentemente a horizontal.

A análise e compreensão destas ações, com recorte nos Legislativos Municipais de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis é melhor compreendida com a aplicação do método denominado de *process tracing* (PT).

*Process Tracing* (PT) pode ser traduzido como mapeamento ou rastreamento de processo. Trata-se de um método preponderantemente qualitativo que procura examinar e analisar cadeias causais que ligam um determinado fenômeno a um determinado resultado.

As peculiaridades do método requerem, de início, o detalhamento de seus contornos teóricos que, por sua vez, serão fundamentais para que se possa compreender a sua aplicação no estudo de caso desta pesquisa, selecionado a partir da atuação direta da autora.

### 4.1 RASTREAMENTO DE PROCESSO (*PROCESS TRACING*) - CONCEITO E ESPÉCIES

O desenho metodológico desta pesquisa é o estudo de caso, com ênfase no rastreamento de processo (*process tracing*).

O *process tracing* “*Theory-building process-tracing*” (rastreamento de processo, na variante de construção de teoria) surgiu na década de 1960, pelas mãos de George e Mcknow, no âmbito da psicologia cognitiva.

Em seus estudos, buscavam compreender o processo de tomada de decisão, razão pela qual conceituaram o método nos

seguintes termos:

é o método para se auferir o poder explicativo de estudos históricos através da sistematização clara das evidências, seguindo alguns preceitos contidos na tradição quantitativa, abrangendo questões como a equifinalidade, gerando explicações para mecanismos causais e validando hipóteses. Em última instância, consiste em um conjunto de ferramentas e testes para investigar inferências causais a partir de dados qualitativos, que se assemelha ao trabalho de dedução de um detetive (AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2016; BEACH; PEDERSEN, 2013; COLLIER, 2011; FALLETI; LYNCH, 2009; REZENDE, 2011).

Bennet (2010) define o método como sendo o exame de pedaços de evidências dentro de um mesmo caso, que contribuem para apoiar ou rejeitar uma hipótese.

Stahelin (2021), em seu estudo, conceituou o método como sendo a forma de desvendar o “como funciona”, apresentando evidências que indiquem os passos e os mecanismos por meio dos quais uma ou mais causas levam a um determinado resultado.

É, portanto, a análise de partes que, quando analisadas em conjunto, podem ou não confirmar um resultado.

A partir destas conceituações, conclui-se que o rastreamento de processo apresenta os seguintes elementos: mecanismos causais, evidências e resultados.

Os mecanismos causais (MC) assumem o protagonismo e devem ser compreendidos como eventos que mudam os fatos de forma similar ao longo do tempo (Silva e Calmom, 2018).

Stahelin (2021), por sua vez, compreende os mecanismos causais como sendo a conexão lógica que explica como uma ou mais causas levam a um resultado.

Neste contexto, os MC passam a ser identificados como partes representadas por entidade que pratica uma ação, que, por sua vez, unificadas, podem levar a um resultado.

Beach e Pederson (2019) complementam o conceito, afirmando que um estudo de *process-tracing* pode ser minimalista ou aprofundado. O primeiro, se o mecanismo causal for único. O segundo, se os mecanismos sofrerem subdivisões sequenciais e encadeadas que levam a um resultado.

As evidências, por sua vez, devem ser entendidas como verdadeiras impressões digitais eventualmente deixadas pelos mecanismos causais, hábeis a comprovar a sua existência e o seu funcionamento.

Logo, quando, dentro do *process tracing*, invoca-se a testagem de um mecanismo causal, almeja-se verificar e concluir se as evidências levantadas, frutos da teoria eleita, correspondem à realidade e geram o resultado hipotetizado.

Por essa razão, a metodologia *process tracing* é comparada a uma investigação criminal de homicídio<sup>25</sup>, no qual mecanismos causais estão para as linhas de investigação traçadas pela autoridade policial ao chegar ao local do crime, assim como as evidências estão para as digitais coletadas no local e os indicativos de que o indivíduo X esteve, neste mesmo recinto, antes da conduta criminosa.

As inferências, por sua vez, serão representadas pelo conjunto probatório final, que inclui o confronto das digitais encontradas com as do suspeito e que permitirá ao investigador concluir se aquele suspeito X é ou não o responsável pelo resultado final morte.

Conclui-se, portanto, que, muito além de explicar resultados, o *process tracing* permite também testar, construir ou revisar uma teoria.

Partindo desta premissa, Beach e Pederson (2013-2016) definiram quatro variações ou categorias do *process tracing*.

A primeira é denominada de *theory-testing process tracing*. Nela, parte-se de um mecanismo causal para compreender a produção de um determinado resultado, ou seja, vai-se de uma teoria para confirmar ou não sua aplicação a um determinado fato.

---

<sup>25</sup> Eliminação da vida humana extrauterina, provocada por outra pessoa.

Transmudando para uma pergunta de pesquisa, teríamos, nesta variante, o seguinte questionamento: o mecanismo hipotetizado está presente e funciona como teorizado? (Gomide, 2020).

A segunda categoria é a *theory building process tracing*. Nesta, ao contrário da *theory testing*, não se tem uma teoria balizadora; busca-se justamente construir uma explicação teórica para um determinado fenômeno. A pergunta de pesquisa passa ser então: qual o mecanismo entre uma causa e um resultado? (Gomide, 2020).

A terceira categoria ou variação foi nomeada de *theory-refining*. Aqui, almeja-se rastrear um mecanismo comum num caso desviante, ou seja, busca-se a exceção que resultou de causas comuns; por essa razão, o questionamento é: por que o mecanismo não funcionou no caso? (Gomide, 2020)

A última variação citada pela literatura, especialmente a de Beach e Pedersen (2013), é a *explaining outcomes process-tracing*. Nela, foca-se no caso e não na teoria. De acordo com Cunha (2013), a definição desta categoria é melhor explicitada na seguinte indagação: “que explicação mecanicista explica o distinto resultado?”

No presente estudo, conforme já mencionado, a abordagem aplicada é da *theory-testing process tracing* (teste da teoria), uma vez que tanto a causa como o resultado já são conhecidos, restando, portanto, pelo mecanismo causal, ratificar ou não a teoria levantada.

Dentro desta contextualização, a causa é a constatação do Ministério Público do Estado de Rondônia da inexistência dos Portais da Transparência no Executivos e Legislativos Estadual e Municipais Rondonienses.

O resultado, por sua vez, o fortalecimento do exercício da *accountability* social e horizontal decorrente da causa citada e das ações ministeriais extrajudiciais preventivas desencadeadas.

A hipótese levantada é de que a intervenção extrajudicial do Ministério Público Rondoniense, na implementação e atualização dos Portais da Transparência, impulsionou o exercício da *accountability social* e horizontal, já que, a partir das informações presentes nos Portais, ampliou-se tanto a possibilidade do cidadão exercer o controle

social quanto dos órgãos de controle, fiscalizarem e sancionarem ações lesivas ao bem público.

## **4.2 ESTUDO DE CASO: A IMPLEMENTAÇÃO DOS PORTAIS DA TRANSPARÊNCIA NO LEGISLATIVO DOS MUNICÍPIOS DE TEIXEIRÓPOLIS E VALE DO PARAÍSO/RO.**

Para melhor compreender a adequação do referido método ao presente estudo, delineararam-se os seus elementos a partir de uma ação/caso do Ministério Público do Estado de Rondônia iniciada em 2013, cuja iniciativa foi inclusive vencedora da 10ª Edição do Concurso INNOVARE<sup>26</sup>, na categoria Ministério Público: “Estratégia Estadual de Combate à Corrupção”.

A ação foi idealizada a partir de quatro eixos:

- 1. implantação de Portais da Transparência pelas administrações municipais (Prefeituras e Câmaras) e estadual;**
- 2. implantação de mecanismo de controle de gastos de combustível de veículos e máquinas pelos entes públicos municipais e estaduais;**
- 3. efetivação da norma do art. 1º da Lei nº 8.730/1993 e art. 13 da Lei nº 8.429/1992 (controle patrimonial de agentes públicos); e**
- 4. combate à cedência irregular de servidores públicos.**

Dentre os eixos citados, neste estudo, destaca-se a implementação dos Portais da Transparência pelas administrações públicas municipal (prefeituras e câmaras de vereadores) e estadual (Governo do Estado de Rondônia e Assembleia Legislativa do Estado).

Conforme já debatido na revisão da literatura, a informação é elemento da democracia, favorece o exercício do controle social e, conseqüentemente, passa a figurar como antídoto contra, entre outros males, o da corrupção.

Partindo destas premissas, o Ministério Público do Estado de Rondônia, por intermédio, à época, do denominado CAOP PPA - Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e Probidade

---

<sup>26</sup><https://www.migalhas.com.br/quentes/198808/iniciativa-do-mp-pretende-combater-acorrupcao>.

Administrativa<sup>27</sup>, propôs um conjunto de ações no âmbito do Estado de Rondônia de combate à corrupção, por meio de atuação padronizada e preventiva do MPRO. Entre elas a implementação dos Portais da Transparência tanto no âmbito estadual quanto no municipal, nos Poderes Executivo e Legislativo.

O objetivo foi que, pelos instrumentos extrajudiciais que foram conferidos legalmente ao Ministério Público, especialmente a Recomendação e o Termo de Ajustamento de Conduta, os gestores assumissem o compromisso de implementarem e alimentarem os Portais da Transparência.

Essa ação ministerial padronizada, evitaria tanto o ajuizamento de ações cíveis e penais com a mesma finalidade, quanto possibilitaria o acesso e a consulta a dados públicos, até então só acessíveis pelas vias morosas da burocracia.

Para tanto, houve ampla divulgação do projeto entre os Promotores de Justiça, incluindo aqui a proposta de que aquele que aderisse ao projeto já inserido no Plano Gestor da Instituição teria registro meritório.

Assim, no desenho metodológico desse estudo, tem-se como caso a Estratégia Estadual de Combate à Corrupção implementada pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, através do CAOP PPA - Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e Probidade Administrativa do Ministério Público do Estado de Rondônia, inaugurada em 2013 e em utilização até os dias atuais; porém, para otimização do estudo, com o recorte da implementação dos Portais da Transparência do Legislativo dos municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, ambos integrantes da Comarca de Ouro Preto do Oeste<sup>28</sup>.

As ações delineadas pelo CAOP PPA<sup>29</sup> previam a utilização dos instrumentos extrajudiciais – Recomendação e Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – de forma progressiva.

---

<sup>27</sup> O CAOP PPA elaborou os expedientes e minutas que compõem o denominado KIT Portais, cuja integralidade está no ANEXO desta pesquisa.

<sup>28</sup> A autora desta pesquisa atuou na Comarca de Ouro Preto na qualidade de Promotora Titular por seis anos.

<sup>29</sup> A Resolução nº 10/2019, da Procuradoria Geral de Justiça do Estado de Rondônia, unificou os Centros de Apoio Operacional, passando todos a se concentrar no

Pelo delineado no projeto, o Promotor, a partir de *checklist* idealizado pelo CAOP, inicialmente verificava a existência dos sítios eletrônicos.

Em não se tendo ou os tendo, mas de forma incompleta ou imprecisa nos termos já delineados, o Promotor expede Recomendação ao gestor para que se manifeste acerca de assumir ou não o compromisso de implementar ou aprimorar o Portal da Transparência, no prazo fixado na recomendação.

Abrem-se, então, duas possibilidades. A primeira: que, dentro do prazo fixado na Recomendação, o gestor implemente o Portal e assim incremente a *accountability* social e consequentemente a horizontal.

A segunda: caso o gestor não atenda a Recomendação dentro do prazo nela fixado, expede-se ofício para que apresente as razões da inércia.

Em sendo as razões plausíveis, o Promotor, por ofício, convida o gestor a firmar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Este, como título extrajudicial que é, preverá as sanções jurídicas, incluindo a imposição de multa, podendo ainda subsidiar ação judicial de obrigação de fazer.

### **4.3 APLICAÇÃO DA METODOLOGIA AO ESTUDO DE CASO: CAUSAS, MECANISMOS E EVIDÊNCIAS.**

Tem-se que neste estudo, no desenho metodológico da *theory-testing process-tracing*, a causa, conforme já levantado, é a constatação pelo MPRO da não implementação dos Portais pelo Poder Legislativo destes dois entes da federação, auferida por certidão de constatação lavrada por servidor da Instituição.

Desta causa desencadeiam-se os mecanismos causais. O primeiro deles é evidenciado a partir da ação ministerial de expedição

---

denominado Centro de Apoio Operacional Unificado das Promotorias de Justiça - CAOP Unificado.

da Recomendação, concretizada através dos ofícios recomendatórios enviados aos Presidentes das Câmaras Municipais de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis. Esta ação é denominada, dentro do desenho metodológico, de Mecanismo Causal Parte I (MC Parte I), comum a ambos os Legislativos Municipais.

Daí em diante, ter-se-á uma bifurcação dos Mecanismos Causais Parte II. Isto porque, em que pese a ação de ambos os Legislativos terem alcançado o mesmo resultado (ampliação da *accountability* social e horizontal), percorreram eles diferentes caminhos, configurando assim o que Beach e Pederson (2019) denominaram de estudo aprofundado de *process-tracing*.

Assim, o MC Parte II.I refere-se à ação do chefe do Legislativo do Município do Vale do Paraíso de receber e acatar a Recomendação Ministerial dentro do prazo nela fixado.

Já o Vereador e Presidente da casa do povo do Município de Teixeiraópolis, em que pese ter recebido a Recomendação, não se manifestou acerca de sua aceitação, tampouco implementou o portal.

Essa ação do Legislativo de Teixeiraópolis passa então a representar o Mecanismo Causal II.II (MC Parte II.II).

Registre-se que este mecanismo, assim como o identificado como sendo MC Parte II.I, decorreram da mesma causa – o MPRO constata a não implementação dos Portais nos Poderes Legislativos dos Municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis – e foi antecedido de idêntico Mecanismo Causal Parte I, qual seja, a expedição da Recomendação pelo MPRO.

Desta feita, o Mecanismo Causal Parte II sofre o seguinte desmembramento: o Mecanismo Causal Parte II.I (MC Parte II.I), referente ao Poder Legislativo do Município de Vale do Paraíso; e o Mecanismo Causal Parte II.II (MC Parte II.II), incidente sobre a ação assumida pelo Legislativo do Município de Teixeiraópolis

No Mecanismo Causal Parte II.I – gestor de Vale do Paraíso recebe e acata a Recomendação – desencadeia-se o Mecanismo Causal Parte III – Gestor Implementa o Portal no Legislativo Municipal.

Já o segunda bifurcação do mecanismo causal nos remete à ação do Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Teixeiraópolis e será identificado como Mecanismo Causal Parte II.II. Ele recebe a Recomendação Ministerial, mas não se manifesta.

Esta inércia inaugura uma fragmentação do Mecanismo Causal Parte II.II, nos seguintes moldes: o MPRO ante tal desídia, oficia ao gestor, a fim de que se manifeste (Mecanismo Causal Parte II.II.I).

Esse, por sua vez, em atenção à instigação Ministerial, apresenta as razões da não implementação, figurando essa atividade como Mecanismo Causal Parte II.II.II. O MPRO acata as razões apresentadas e convida o ente a firmar TAC (Mecanismo Causal Parte II.II.III). Segue-se a essa ação a de firmar o TAC (Mecanismo Causal Parte II.II.IV).

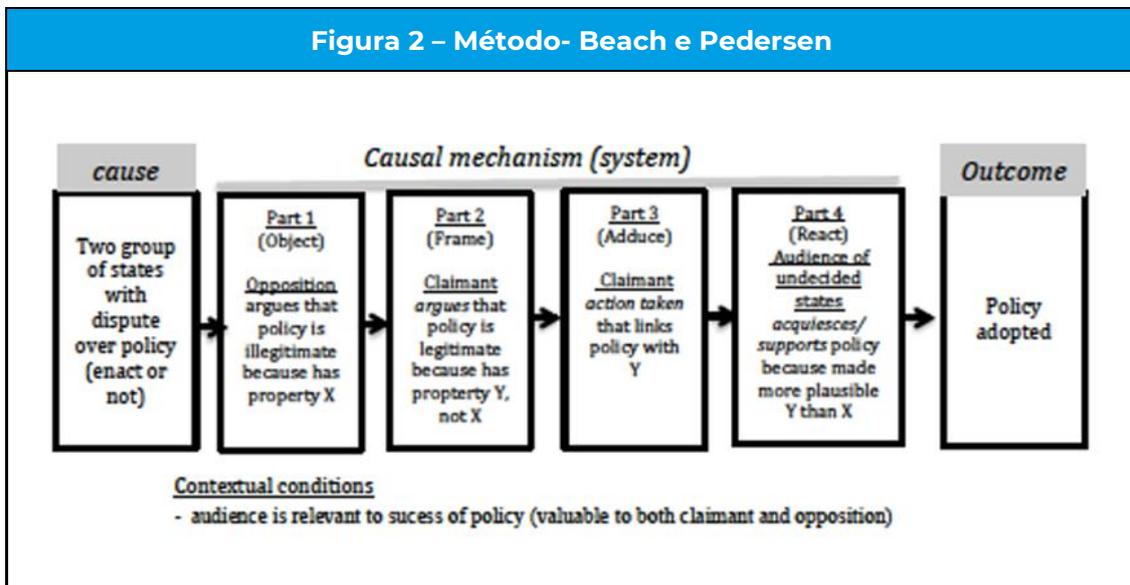
Entabulado o termo de ajustamento de conduta (Mecanismo Causal Parte II.II.IV), os mecanismos, até então bifurcados, reencontram-se em uma ação comum, concretizada pela implementação dos portais, denominada aqui de Mecanismo Causal Parte III (MC Parte III).

O encadeamento desta causa e dos mecanismos produzem resultado comum aos dois entes: a ampliação da *accountability* social e horizontal. Registre-se, porém, que, apesar de o recorte para fins metodológicos ter englobado apenas dois Poderes Legislativos Municipais, o resultado reflete-se em todo o Estado de Rondônia, posto que a causa (constatação pelo MPRO da existência dos Portais) fora implementada de forma padronizada em todo Estado, tanto que se tornou política institucional.

As evidências documentais incidentes sobre cada uma das causas foram extraídas dos autos extrajudiciais do Ministério Público do Estado de Rondônia de nº 2013001010005283 (Volumes I e II) e nº 201300101000529.

Os resultados, por sua vez, foram colhidos entre os meses de março e abril de 2022, tendo como norte tanto os questionários ofertados aos Promotores de Justiça quanto aos Delegados de Polícia, assim como os dados coletados, no mesmo período, na Ouvidoria do Ministério Público.

Beach e Pedersen (2019) concretizaram a representação do método nos seguintes moldes:



Fonte:

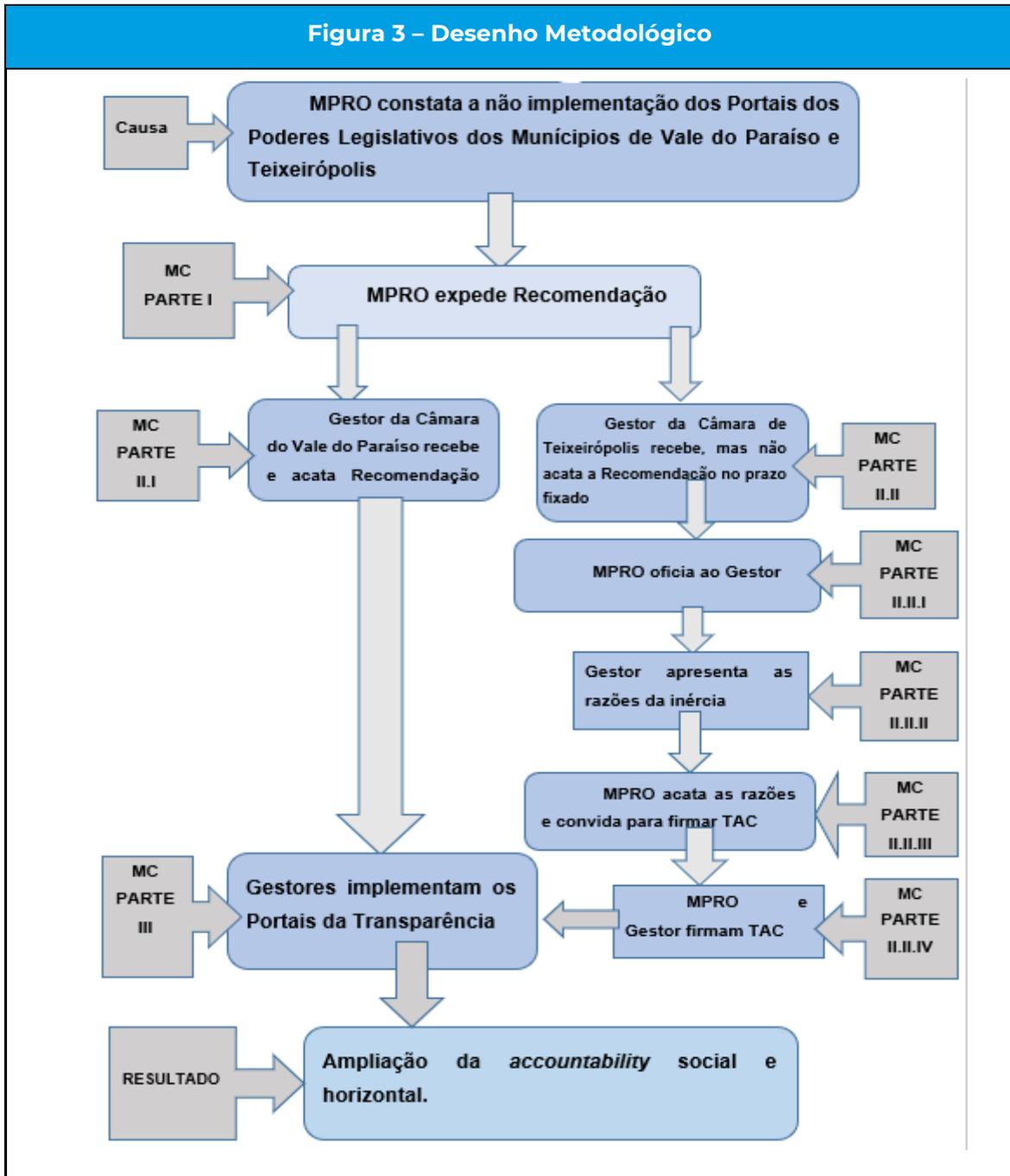
Neste estudo, a par da descrição anterior, o desenho metodológico desta pesquisa pode ser delineado na estrutura abaixo, devendo ser destacado que as evidências de cada mecanismo estão no ANEXO I.

Já o resultado, qual seja, a ampliação e fortalecimento da *accountability* horizontal e social será analisado de forma mais pormenorizada no capítulo seguinte estando eles concretizados nos ANEXOS II, III e IV.

Ainda sobre o desenho metodológico construído a partir deste Estudo, é preciso registrar que a seleção recaiu sobre os Poderes Legislativos de Vale do Paraíso e Teixerópolis por terem sido os entes que permitiram elaborar mecanismos causais diversificados, cuja as bifurcações resultaram de ações distintas dos representantes dos Poderes, que, por sua vez, também exigiram do Promotor atuante na Comarca, à época a autora desta pesquisa, ações diversificadas mas que ao final convergiram para o mesmo resultado: aprimoramento da *accountability* social e horizontal.

A existência de subdivisões dos mecanismos causais confere a adjetivação de aprofundado ao *process tracing* deste estudo.

Contundo, vale frisar que os desmembramentos destes mecanismos não foram instantâneos, como por vezes pode o desenho abaixo vim a supor, mas sim que foram registrados no desenho desta pesquisa tão somente as ações- mecanismos causais- mais significativas, visando a otimizar a estruturação e compreensão do trabalho.



Fonte: A autora

## 4.4 DO RESULTADO - AMPLIAÇÃO DA ACCOUNTABILITY SOCIAL E HORIZONTAL.

Dos 52 (cinquenta e dois) municípios do Estado de Rondônia, apenas três não implementaram os portais à época, seja atendendo de pronto à Recomendação ou firmando o TAC (Termo de Ajustamento de Conduta). O prazo médio requerido pelos entes foi de 60 (sessenta) dias, para a devida estruturação e funcionamento.

Essa implementação maciça fora inclusive atestada em pesquisa realizada pelos professores Duarte, Martins, Loureiro e Santos (2020)<sup>30</sup>, da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA). Os pesquisadores concluíram que grande parte das informações solicitadas pelas leis estão sendo disponibilizadas via Portais da Transparência de forma responsável pelos entes rondonienses.

A maioria destes municípios, á época da ação ministerial, tanto no Legislativo quanto no Executivo, recorreram à Associação dos Municípios de Rondônia (AROM) em busca de atender a Recomendação Ministerial, já que não possuíam estrutura humana e tecnológica para a devida implementação dos portais.

A AROM, por sua vez, ante as diversas solicitações de auxílio por parte dos municípios integrantes, consequência de ação padronizada do MPRO, viu a necessidade de também se estruturar e padronizar o atendimento aos seus associados, para fornecer aos gestores municipais um sistema que pudesse, ao final da alimentação personalizada de cada ente e poder municipal, inaugurar seus portais.

Desde suas implementações, efetivou-se o que Silva (2019) denominou de permeabilidade da *accountability* social sobre as demais dimensões da *accountability*, especialmente a horizontal.

Necessário enfatizar, neste estudo, que, apesar de o recorte para fins metodológicos ter se limitado aos Poderes Legislativos dos municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, o resultado da intervenção Ministerial alcançou todo os entes e Poderes do Estado de Rondônia, posto que a causa, conforme mencionado (constatação pelo

---

<sup>30</sup> Lei de responsabilidade fiscal e Lei de acesso à informação: uma análise do nível de transparência dos municípios do estado de Rondônia. Revista de Desenvolvimento Socioeconômico-RDSD, 2020, v. 6, n. 01.

MPRO da existência dos Portais), fora implementada de forma padronizada pelos integrantes do MPRO, que inclusive elevou a implementação dos Portais da Transparência à condição de política institucional.

Por essas razões, as evidências referentes ao resultado desta pesquisa extrapolam aos Poderes Legislativos dos Municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, conforme passará a ser analisado.

A primeira evidência resulta da aplicação de questionários ofertados a Promotores e Delegados<sup>31</sup> Rondonienses.

O questionário é uma técnica de observação no qual uma sequência de questões escritas é dirigida a um conjunto de sujeitos (inquiridos), que podem exteriorizar, entre outros pontos, informações de caráter factual sobre eles ou sobre o meio (Andrade, 2009).

Andrade (2009), tendo como parâmetro o contato estabelecido entre inquirido e investigador, estabelece a diferença da entrevista para o questionário. No questionário, ao contrário da entrevista, se exclui a comunicação oral entre o investigador e os sujeitos.

Para esse estudo, o questionário, considerando que tanto Promotores quanto Delegados compõem a rede de *accountability* horizontal, foi único, composto de 03 (três) perguntas fechadas e 02 (duas) abertas.

As questões foram ofertadas aos inquiridos – 20 (vinte) Promotores, preponderantemente atuantes em Curadorias (Funções extrajudiciais/Promotores de fato) e a 10 (dez) Delegados da Polícia Civil Rondonienses, via WhatsApp ou e-mail, entre os meses de março e abril do ano corrente.

Em relação aos Delegados, priorizou-se os lotados nas denominadas DRACO - Delegacia de Repressão às Ações Criminosas Organizadas e/ou cedidos ao Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado - GAECO/MPRO.

---

<sup>31</sup> Aranha (2015) e Arantes (2011) incluem as Polícias Civil e Federal na rede de *accountability* horizontal. De acordo com os autores, em que pese só atuarem de forma passiva e receptivamente, são peças decisivas na rede, pois suas tarefas, especialmente no combate à corrupção, podem robustecer as sanções.

As indagações visavam mensurar o quanto a implementação dos Portais no Estado de Rondônia otimizou as atividades de fiscalização e controle das entidades detentoras da *accountability* horizontal e sua rede, como é o caso da Polícia Civil.

As respostas, em sua maioria objetivas, foram direcionadas à plataforma *Google Forms*, que, por sua vez, pela simplicidade da sua estrutura e o número de participantes, gerou os dados e gráficos colacionados no Anexo II e III deste estudo, sendo que as questões abertas, pelas mesmas razões, foram também transcritas, em sua literalidade, nos referidos anexos.

A primeira pergunta objetiva verificar se, de fato, os Portais da Transparência tornaram-se instrumento de trabalho destes componentes da rede de *accountability* horizontal. A segunda, com qual finalidade se recorrem aos portais; e a terceira, certificar a permeabilidade da *accountability* social sobre as demais dimensões da *accountability*, conforme delineado por Silva (2019).

A quarta e quinta permitiram ao inquirido exteriorizar suas percepções profissionais, ao questionar acerca do eventual impulso que os Portais da Transparência imprimiram a suas funções, destacando ainda o possível reconhecimento dos Portais como instrumentos de controle social.

A análise das respostas conferidas pelos Promotores/Procuradores e Delegados nos permitem chegar as seguintes conclusões.

Primeiro. Os Promotores na sua maioria recorrem-se aos Portais visando ratificar informações que aportam ao MPRO, ou seja, mesmo no exercício da *accountability* horizontal permanecem, em sua maioria, passivos.

Já os Delegados utilizam os Portais de forma ativa, ou seja, na busca de informações, o que talvez se justifique pela maior proximidade e inserção dos Delegados no dia-a-dia da comunidade.

Segundo. Ambos reconhecem serem os Portais da Transparência mecanismos de controle social, bem como que a implementação

destes possibilita que a sociedade se torne porta voz de ações aparentemente lícitas, mas que em verdade são ilegais, como é o caso do favorecimento pessoal.

Isto porque, em regra, os titulares da *accountability* horizontal, pelas razões já ventiladas neste estudo, não estão totalmente inseridos na sociedade que fiscalizam e portanto, desconhece os vínculos subjetivos, além dos sanguíneos, que unem esse ou aquele cidadão.

Essa conclusão pode ser melhor compreendida na transcrição de algumas das respostas subjetivas dos entrevistados quando questionados acerca da relação entre portais da transparência e controle Social: *“a relação de vínculos poder ser vista por qualquer do povo, que as vezes tem mais informações sobre esses vínculos e pode possíveis fraudes aos órgãos de persecução criminal”* e *“podem perceber e confirmar informações traçando vínculos que desconhecemos”*.

Por fim, ambos, Promotores e Delegados reconhecem que com os portais da transparência passaram a contar com mais um instrumento de trabalho essencial ao exercício da *accountability* horizontal, que ostenta a vantagem do fácil e imediato acesso e assim podem impulsionar ações preventivas evitando danos ao erário: *“tornam público os gastos do erário”*; *“possibilitam que os cidadãos interessados acompanhem os atos de administração, e assim fiscalizem diretamente a ação dos gestores”* e *“permitem ao cidadão, ao checar a regularidade ou não de algum ato administrativo, que ele suspeite que esteja irregular e, havendo indícios de irregularidade, noticie aos Órgãos de Controle”*.

Ratifica os resultados obtidos pelos questionários, a atuação em rede das instituições legitimadas ao exercício da *accountability* horizontal, denominada Rede de Controle de Gestão Pública do Estado de Rondônia, composta, dentre outras instituições, pelo Ministério Público do Estado de Rondônia-MPRO, Tribunal de Contas da União/Representação Rondônia-TCU/RO, Tribunal de Contas do Estado de Rondônia-TCE-RO, e pela Controladoria e Receita Federal<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Acessível através do link: <https://sites.google.com/view/transparenciadospортаisdosmunic/home>

Em meio ao caos sanitário que assolou o mundo em 2020, a Rede, por meio dos Portais, confrontou as denúncias recebidas dos cidadãos em relação às contratações emergenciais em decorrência do COVID 19 com as informações contidas ou que deveriam estar nos Portais do Estado e dos Municípios Rondonienses.

Ao final, a Rede emitiu relatório conclusivo<sup>33</sup>, o qual, além de avaliar a alimentação dos Portais, ainda revelou indícios de atos de corrupção, permitindo assim a atuação imediata do órgãos fiscalizatórios, especialmente o Ministério Público, no exercício da *accountability* horizontal.

Em relação ao resultado – fomento à *accountability* social decorrente da implementação dos Portais da Transparência do Estado de Rondônia, este pode ser evidenciado nas denúncias enviadas, em regra anonimamente, à Ouvidoria do MPRO.

Esse estudo limitou-se à seleção e análise de denúncias<sup>34</sup> enviadas ao e-mail da Ouvidoria do MPRO entre os anos de 2019-2021, que apresentam como fundamento informações colhidas pelo cidadão rondoniense nos Portais da Transparência.

O recorte a esses anos deu-se em razão que somente a partir de 2018 foi possível triar, a partir de um parâmetro pré-definido, qual seja: portais da transparência, as denúncias que chegam ao MPRO por meio da internet. Até então os dados eram passíveis de análise, porém de forma manual, o que por vezes, inviabilizava a seleção de um único parâmetro de pesquisa.

O acesso aos dados fora cancelado pela Ouvidora Geral do MPRO por meio do SEI nº 19.25.110001082.0002310/2022-11 e, por questões legais e éticas, foram suprimidos dados que pudessem identificar as partes envolvidas.

As evidências desta faceta do resultado (incremento; fortalecimento e aprimoramento da *accountabililty* social), assim como do *accountabililty* horizontal decorrente da implementação dos Portais

---

<sup>33</sup> Relatório final pode ser acessado através do link: Resultado Geral (google.com).

<sup>34</sup> Denúncia, no contexto desta pesquisa, deve ser compreendida como ato de dar notícia, informar.

da Transparência no estado de Rondônia foram colacionadas na íntegra no ANEXO IV desta pesquisa.

Por meio destas, é possível certificar que o cidadão rondoniense tem se recorrido aos portais, inicialmente, para ratificar informações e uma vez detectada ilegalidades, utilizando destas mesmas informações para instigar o MPRO a exercer a *accountability* horizontal, exemplo máximo da permeabilidade da *accountability* social.

Assim, vê-se que denúncias colacionadas naquele anexo revelam que a implementação dos Portais inaugurou um novo mecanismo de controle social que permite que o cidadão, em um só clique, acompanhe tanto o gerir do bem público quanto a tentativa do gestor de encapsular informações visando favorecer o interesse privado – seu ou de seus apoiadores, em detrimento ao público.

Essas possibilidades impulsionam a ascensão da sociedade brasileira na escada de participação social, fortalecem a *accountability* societal e, por via direta, a democracia e suas instituições, incluindo o Ministério Público.



5

## 5

## CAPÍTULO V-CONCLUSÃO

Vimos que, no Brasil, a ligação entre *accountability* social, democracia e Ministério Público é umbilical. Enquanto a *accountability* é a base da legitimidade da obrigação do gestor público de prestar contas à sociedade, tem o MP a função constitucional, como defensor do regime democrático que é, de assegurar que esta prestação de contas se efetive de forma clara, objetiva e transparente.

Caso não se efetive nestes moldes, o MP assume também, no exercício da *accountability* horizontal, a obrigação de sancionar o mau gestor.

A identificação de qualquer obstáculo que inviabilize ou dificulte o fluxo deste ônus governamental alarga as possibilidades de ações lesivas ao bem público, e conseqüentemente enfraquece o Estado Democrático de Direito.

Nesta perspectiva, por este estudo, comprovou-se que os Portais da Transparência, fruto da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) assumem papel de relevância. Por meio deles, tem o gestor em mãos um instrumento de ampla cobertura, que, uma vez implementado e alimentado com a responsabilidade que impõe a uma administração *accountable*, legitima a gestão, fortalece a credibilidade do cidadão no agente político eleito e, especialmente, empodera a sociedade, desencadeando o sentimento de pertencimento do bem público e do país.

Quando os cidadãos compreendem a relação informação-pertencimento-democracia, ascendem na escada de participação social, apropriam-se de conhecimento acerca do uso e da utilização do coletivo e tornam-se mais capacitados a imiscuir-se em arenas decisórias e no direcionamento de políticas públicas.

O Ministério Público tem a missão constitucional de concretizar esse cenário. Para tanto, deve atuar preventivamente com o objetivo de impedir que os Portais da Transparência se tornem meros murais eletrônicos com labirintos e linguagem técnicas.

Esta foi a proposta do Ministério Público do Estado de Rondônia (MPRO) quando, ainda em 2013, em caráter preventivo, unificado e em viés de política institucional, impulsionou os Promotores Rondonienses a se despirem das vestes formais e de seus assentos nos fóruns judiciais e, por meio dos instrumentos extrajudiciais que lhe são outorgados (Recomendação e Termo de Ajustamento de Conduta), assumissem a obrigação de garantir ao cidadão as informações necessárias para que, em paralelo ao exercício do controle social, pudessem, a par das informações constantes nos Portais, auxiliar na *accountability* horizontal.

A proposta, anuída e concretizada pela maioria dos membros da Instituição, fez com que os entes do Estado de Rondônia, conforme atesta recente pesquisa realizada por pesquisadores da Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)<sup>35</sup>, atingisse avaliação satisfatória dos Portais no que tange à disponibilização das informações públicas.

Os resultados alcançados e atestados na metodologia empregada neste estudo (*theory-testing process-tracing*), com recorte nos Poderes Legislativos dos Municípios de Vale do Paraíso e Teixeiraópolis, evidenciaram que a intervenção extrajudicial dos Promotores de Justiça, visando a implementação dos Portais, possibilitou a permeabilidade da *accountability* social sobre as demais dimensões da *accountability*, especialmente a horizontal, já que o controle social também impulsionou a fiscalização e o controle do gerir público.

Sobre a metodologia empregada neste estudo é preciso registrar que a alcance desta pesquisa não nos permite realizar generalizações de médio e curto alcance, uma vez que não foi mapeada a população homogênea de casos.

Por outro lado, os resultados que foram evidenciados tanto nos questionários ofertados a Membros do MPRO e Delegados de Polícia quanto nos dados coletados na Ouvidoria do MPRO sedimentam a relação intrínseca entre os Portais e a ampliação da *accountability* social e horizontal.

---

<sup>35</sup> Lei de responsabilidade fiscal e Lei de acesso à informação: uma análise do nível de transparência dos municípios do estado de Rondônia. Revista de Desenvolvimento Socioeconômico-RDSD, 2020, v. 6, n. 01.

Nos primeiros, verificou-se que, com a implementação dos Portais da Transparência, a rede de *accountability* horizontal rondoniense, constituída, dentre outros, pelos membros do MPRO e Delegados de Polícia, passou a contar com uma fonte tanto de pesquisa quanto de comunicação para com a sociedade, conforme apontam os gráficos e as respostas as questões subjetivas: *“os portais permitem averiguar rapidamente se de fato há uma alguma irregularidade administrativa e, caso haja, possibilita, muitas vezes, acionar o Poder Público para saná-lo imediatamente, evitando a ocorrência do dano ao erário e a consumação de ato ímprobo”*; *“abastecem o MP com informações rápidas e oficiais”*; *“possibilitam aos cidadãos interessados acompanhar os atos da administração”*; *“permitindo que o cidadão possa fiscalizar os ato do poder público”*.

Já pelos dados coletados na Ouvidoria do MPRO atestou-se que os Portais da Transparência estão sendo utilizados pela sociedade rondoniense como mecanismo de informação, ratificação e esclarecimento de condutas, que, por vezes dada a peculiaridade, somente poderia ser conhecido por aquele cidadão que convive naquela sociedade e, assim, reporta-se às agências de fiscalização e controle, confirmando, portanto, que os portais tornaram-se instrumentos de controle e, conseqüentemente de fomento à *accountability* social.

Por outro lado, é fato que a ampla transparência imposta pelos Portais incomoda aquele gestor, que vê o público como se privado fosse, e este incômodo certamente tende a provocar ações destinadas a encapsular informações. Assim, vê-se que o agir do Promotor, especialmente o Rondoniense, não findou com a mera implementação dos sítios eletrônicos.

É preciso que o Ministério Público Brasileiro comungue esforços no intuito de institucionalizar políticas destinadas ao fortalecimento do controle social, especialmente pela fiscalização perene dos Portais, de forma tal que não se tornem murais eletrônicos.

Manter a inércia ou ações estanques, como se a vulnerabilidade social que direcionou a Constituição Federal de 1988 fosse eterna, enfraquece e desacredita a Instituição. Por outro lado, o fortalecimento do controle, e conseqüentemente da democracia, fortalece o MP e

solidifica seu papel de defensor da sociedade e dos direitos fundamentais, entre eles à informação.

Nesta perspectiva, o desafio atual do Ministério Público é conciliar as funções demandistas concretizadas nos átrios do Judiciário com as de caráter resolutivo, de forma tal que a relação Ministério Público com a sociedade vá muito além das avaliações acerca desta ou daquela operação que chega aos telejornais.

Atuar de forma resolutiva, prévia e em parceria com a sociedade requer necessariamente que essa mesma sociedade se reconheça como detentora do poder, alicerce da democracia e das instituições democráticas, incluindo o Ministério Público, e isso perpassa pelo conhecimento e a informação, elementos do controle social e conseqüentemente da *accountability* social.

Assim, partindo-se do que foi apreciado nessa pesquisa, conclui-se que hoje a relação entre sociedade e Ministério Público deve ser redesenhada: MP - *accountability* social - sociedade. Somente com essa tríade o vínculo deixará de ser estabelecido pela vulnerabilidade do cidadão e passará a ser pela simetria de poder entre governante e governado, que, de posse de conhecimento e informação, poderá influir nas decisões públicas que melhor atendam os interesses coletivos e, se ainda assim a decisão desvia-se do anseio público, caberá ao MP, respaldado por essa mesma sociedade, buscar a sanção.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Cláudio Weber. **Transparência na Administração Pública**. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 9-19, jan. /dez. 2005. Disponível em: <<https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/ojs/index.php/cadernosele/article/viewFile/256/209>>. Acesso em: ago. 2021.

ABRUCIO, Fernando. **Democratização do Estado no Brasil, Transparência e Accountability**. Gestão Social - Mobilizações e Conexões-Série, São Paulo. Coleção ENAGESP.

ABRUCIO, Fernando e SANO, Hironobu. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil**. O caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo, São Paulo, RAE, 2008, vol.03, p. 65-69.

ABRUCIO, Fernando e LOUREIRO, Maria R. **Finanças Públicas, democracia e accountability: debate teórico e caso brasileiro**. Disponível em <file (anpocs.org)>. Acesso em jul. 2021, p.1-27.

ALMEIDA, Gregório Assagra. **O Ministério Público no Neoconstitucionalismo: Perfil Constitucional e Alguns Fatores de Ampliação de sua Legitimação Social. Temas Atuais do Ministério Público**. Salvador. Editora Jus Podivim. 2012. p- 41-60.

ALVES, José Maia Alves. **Ministério Público e Políticas Públicas – Ação Comunicativa e Participação Popular para a Efetividade dos Interesses Sociais**: Curitiba. Editora Juruá, 2017.

ANGÉLICO, Fabiano e TEIXEIRA, Marcos Antônio Carvalho. **Acesso à Informação e Ação Comunicativa**. Desenvolvimento em Questão. Rio Grande do Sul, n.21, 2012, p. 7-27.

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos à accountability democrática no Brasil**. São Paulo, 2012.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e a Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, Fapesp, 2002. Série Justiça.

\_\_\_\_\_. **O Ministério Público na fronteira entre justiça e política.** 2007.

ARATO, Andrew. **Representação, Soberania Popular e accountability.** 2002.

[https://www.researchgate.net/publication/26361339\\_Representacao\\_Soberania\\_Popular\\_e\\_Accountability](https://www.researchgate.net/publication/26361339_Representacao_Soberania_Popular_e_Accountability).

ARRETCHE, Marta Tereza. **EMERGÊNCIA E DESENVOLVIMENTO DO WELFARE STATE: TEORIAS EXPLICATIVAS.** *Revistas Brasileira de Ciências Sociais*, 1998.

AZEVEDO, Victor Hugo. **Ministério Público: a jabuticaba que deu certo.** *Texto publicado originalmente no portal Jota no dia 14 de dezembro de 2018. Disponível em:* <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/ministerio-publico-a-jabuticaba-que-deu-certo-14122018>

BARBOSA, Cláudia Maria; RODRIGUES, Lucas Gabriel Troyan. **A Accountability social no Judiciário Brasileiro. Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça.** V. 06, n. 1, p. 19-39, 2020.

BEACH, Derek; PEDERSON, Rasmus Brun. **Process-Tracing Methods.** USA. 2ª Ed. 2019.

BENNETT, A.; CHECKEL, J. T. **Process tracing: from philosophical roots to best practices.** *Simons Papers in Security and Development*, v. 21, p. 30, 2010.

BRASIL. Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em set. 2021.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar Federal nº 131/2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em set. 2021.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado.

\_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Justiça. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. **ENCCLA. Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e a Lavagem de Dinheiro: 10 anos de organização do Estado Brasileiro Contra o Crime Organizado**. Ed. Comemorativa – Brasília – Ministério da Justiça.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. Juspodvim. 2017, capítulo I.

BRITO, Eveline Martins; LINHARES. Damásio Alves. **Incidência da atuação do conselho da Transparência pública e combate à corrupção no processo de accountability federal**. Revista da CGU, ano. VI, v. 09, junho/2021, p. 25-38.

CAMPOS, Ana Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o Português**. Revista Administração Pública. Rio de Janeiro. São Paulo: Malheiros, 1990. p. 3-50.

CAPPELETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie. Porto Alegre. Fabris, 1998.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability algumas notas introdutórias**. Belo Horizonte, agosto de 2004, p. 6.

CARVALHO Filho, José dos Santos. **Manual do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris Ltda., 2007, p. 12, 13, 14.

CAVALCANTE, Pedro. **Gestão Pública Contemporânea: no movimento gerencialista ao Pós-NPM**. Texto para Discussão nº 2319, Brasília, 2017, p. 3-35.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP – site: (cnmp.mp.br).

CUNHA, E. S. M.; LEITÃO, C. E. **Potencial do uso de Process Tracing na análise dos fenômenos políticos**. no 9o Congresso Latino-americano de Ciência Política.

\_\_\_\_\_. **Process tracing e produção de inferência causal.** Revista Teoria e Sociedade, v. 22, n. 2, p. 104–125, 2014

CUNHA, E. S.; ARAÚJO, C. M. L, SILVA, F. M. E. **Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade. . Brasília:** Enap,103 p. ISBN: 978-85-256-0090-5. 2018.

DIAS, Reinaldo e MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas** - Princípios, Propósitos e Processo. 1ª. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 60.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle Social versus transparência pública: uma questão de cidadania.** Brasília, 2010.

FOX, Jhonatan, **O Controle Social: o que as evidências realmente mostram?** Tradução: Marcio Cunho. Revista da CGU - Vol. II, nº 20, Brasília, 2019. 1331-1552.

FREIRE, Felipe Ribeiro. **Desafios para a Transparência Pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal.** Brasília, 2014.

FULLIN, Carmem Silva. Silva. **A Construção de um problema em mutação,** capítulo XII- Manual de sociologia jurídica / Felipe Gonçalves Silva, José Rodrigo Rodriguez. – 3. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público: Organização, Atribuições e Regime Jurídico.** Rio de Janeiro, 2008, 3ª Ed, Editora Lumem Juris,1-53.

GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Texto para Discussão nº 1334 - Agenda Governamental e o Processo de Políticas Públicas: O Projeto de Lei de Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Brasília, abril de 2008.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KERCHE, Fábio. **Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

LIMA, Iana Alves. **Técnicas qualitativas em análises de causalidade: aplicações do process tracing**. Revista Eletrônica de Ciência Política, vol. 8, n. 1, 2017.

MACEDO, Vanessa Rodrigues. **Os Impactos da Transparência no Brasil para a Gestão Pública, a Prestação de Contas e a Participação Social**. Revista da CGU. Brasília, v. II, nº 20, 2019, p. 1293-1298.

MARINI, Caio e MARTINS, Humberto Falcão. **Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual**. Revista do TCU, n. 130. 2014, p. 130.

\_\_\_\_\_. **Uma guia de governança para resultados na Administração Pública**. Publix Editora, 2010.

MARTINS, Pablo Luiz, VESPOLI, Bianca de Sousa. **O Portal da Transparência como Ferramenta para a Cidadania e o Desenvolvimento**. RAP- Revista de Administração da FATEA - RAF, julho, 2013, p. 93-102.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Propostas de um Novo Ministério Público**. Editora Juspodivm, Temas atuais do Ministério Público, p. 167, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. Capítulo IX: **Da Transparência, Controle e Fiscalização**. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Orgs.). **Comentários à lei de responsabilidade fiscal**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MICHENER Gregory, CONTRERAS Evelyn, NISKIER Irene. **A Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois**. Fundação Getúlio Vargas/Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro/RJ – Brasil, 2018 – RAP.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **Direito ao desenvolvimento na Constituição Brasileira de 1988**. Rev. Eletrônica de Direito Administrativo Econômico [online], Bahia, n. 16, 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/redae-16-novembro-2008->>. Acesso em: set. 2021.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova. São Paulo, n. 44, 1998.

\_\_\_\_\_. **Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza** política. Revista Espanhola de Ciencia Política. n. 11, p.11-31, out. 2004.

OSLEN, Johan P. **Accountability democrática, ordem política e mudança**. Enap. Brasília, 2018.

PAES, Eneida Bastos. **A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios**. 2011.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. **Accountability Já podemos traduzi-la para o Português**. Anais do EnAPG-2008. Salvador, nov. 2008.

KERCHE, Fábio. Virtudes e Limites: **Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil**. Ed. Universidade de São Paulo, 2009.

RIBEIRO, Sônia Cristina Ribeiro; OLIVEIRA, Robson Ramos. **Transparência a partir de governos: Uma revisão de Literatura**. XI Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2015, p.2-16: Disponível em: <<https://www.inovarse.org/>>. Acesso em fev. 2022.

ROBL, Ilton Norberto Filho e TOMIO, Fabrício Ricardo Lima. **Accountability e Independências Judiciais**. Uma análise da Competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Dossiê Política, Direito e Judiciário, Revista Sociologia e Política, v.21.n.45, 29-46, 2013.

RODRIGUEZ, J.R; SILVA, F.C. **Manual de Sociologia Jurídica**, São Paulo. Saraiva. 2013.

WILLEMANN, Mariana e NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. Belo Horizonte, 2020, p. 41-65.

SÁ e SILVA, Fábio, LOPEZ, Roberto Rocha, GOMIDE, Alexandre Ávila. **Capacidades Estatais e Políticas Públicas: Passado, Presente e**

**Futuro da Ação Governamental Para o Desenvolvimento.** Brasília: Ipea, 2014. 2 v, p. 241-245. cap. 10.

SADEK, Maria Tereza org. **In Uma Introdução ao estudo da Justiça (online).** Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Sociais, 2010. 118 p. Disponível em: <[http:// books.scielo.org](http://books.scielo.org)>. Acesso em fev. 2022.

SCHOMMER, Paula Chies; NUNES, Jonas Tadeu. MORAES, Rubens Lima. **Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal.** Brasília: EAGU, Ano IV, n. 18, maio/2012. p. 229-58.

SILVA, Susana Chaves. 2019, Tese de Mestrado (CRUP) (unl.pt).

STAHELIN, Maycon David. **Subvenção e Apoio técnico como pilares para as Políticas de Fomento à Economia 4.0 em micro e pequenas empresa.** Brasília, 2021, p.34-80.

ZANOLI, V. "**Mais ativista do que gestora**": **ativismo institucional no campo do movimento LGBT em campinas.** Sociologia & Antropologia, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 495- 517, 2019.



# APÊNDICES

# APÊNDICES

## ANEXO I - Evidências dos Mecanismos Causais

**Figura 4** - Causa-Evidência – MPRO constata a não implementação dos Portais – Vale do Paraíso



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROIBIDADE**

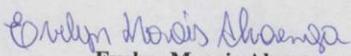



### CERTIDÃO DE CONSTATAÇÃO

Em cumprimento à determinação da Promotora de Justiça Alba da Silva Lima, em pesquisa realizada na *internet*, sobre a disponibilização de informações oficiais da Câmara Municipal de Vale do Paraíso/RO, certifico e dou fé da existência dos seguintes dados:

INFORMAÇÕES	Sim	Não
O ente possui página oficial na <i>internet</i> .		X
As informações estão organizadas em Portal de Transparência.		X
Contém informações sobre as despesas pagas e receitas arrecadadas.		X
Constam as licitações abertas, em andamento e já realizadas.		X
Constam os casos de dispensas e inexigibilidade de licitações.		X
Contém informações sobre contratos e convênios celebrados.		X
Apresenta quadro funcional, indicando: nome, cargo, local de lotação e forma de investidura (concurso público ou livre nomeação).		X
Contém informações sobre servidores cedidos por outros órgãos, indicando nome, cargo e órgão de origem.		X
Contém informações sobre servidores temporários.		X
Constam todas as secretarias municipais e respectivos responsáveis, com telefone, endereço e <i>e-mail</i> para contato.		X
Apresentam dados sobre despesas com passagens aéreas e diárias concedidas, indicando nome e cargo do beneficiário, destino da viagem, período e motivo da viagem, bem como o número de diárias.		X
Constam informações sobre os planos de carreira e estruturas remuneratórias dos cargos do Município.		X
Constam as leis municipais.		X
Constam os atos normativos municipais (decretos e portarias)		X
Data da última atualização da página.		X

Ouro Preto do Oeste/RO, 28 de fevereiro de 2013

  
**Evelyn Morais Alvarenga**  
 Analista Processual

Rua Café Filho, 111 - Bairro União 76.920-000 Ouro Preto do Oeste/RO (069) 3461-3525 e-mail: pjopo@mp.ro.gov.br

Fonte: Promotoria de Justiça de Ouro Preto do Oeste<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Mesma fonte para as Figuras de nº04 a 13.

**Figura 5** - Causa-Evidência – MPRO constata a não implementação dos Portais – Vale do Paraíso



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROBIDADE**



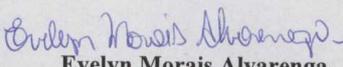

---

### CERTIDÃO DE CONSTATAÇÃO

Em cumprimento à determinação da Promotora de Justiça Alba da Silva Lima, em pesquisa realizada na *internet*, sobre a disponibilização de informações oficiais da Câmara Municipal de Teixeiraópolis/RO, certifico e dou fé da existência dos seguintes dados:

INFORMAÇÕES	Sim	Não
O ente possui página oficial na <i>internet</i> . ✓		X
As informações estão organizadas em Portal de Transparência. ✓		X
Contém informações sobre as despesas pagas e receitas arrecadadas. ✓		X
Constam as licitações abertas, em andamento e já realizadas. ✓		X
Constam os casos de dispensas e inexigibilidade de licitações. ✓		X
Contém informações sobre contratos e convênios celebrados. ✓		X
Apresenta quadro funcional, indicando: nome, cargo, local de lotação e forma de investidura (concurso público ou livre nomeação). ✓		X
Contém informações sobre servidores cedidos por outros órgãos, indicando nome, cargo e órgão de origem. ✓		X
Contém informações sobre servidores temporários. ✓		X
Constam todas as secretarias municipais e respectivos responsáveis, com telefone, endereço e <i>e-mail</i> para contato.		X
Apresentam dados sobre despesas com passagens aéreas e diárias concedidas, indicando nome e cargo do beneficiário, destino da viagem, período e motivo da viagem, bem como o número de diárias.		X
Constam informações sobre os planos de carreira e estruturas remuneratórias dos cargos do Município.		X
Constam as leis municipais. ✓		X
Constam os atos normativos municipais (decretos e portarias) ✓		X
Data da última atualização da página.		X

Ouro Preto do Oeste/RO, 28 de fevereiro de 2013



**Evelyn Morais Alvarenga**  
 Analista Processual  
 Cad. 4457-8

---

Rua Café Filho, 111 - Bairro União 76.920-000 Ouro Preto do Oeste/RO (069) 3461-3525 e-mail: pjopo@mp.ro.gov.br

Figura 6 – Evidência-MC Parte I – MPRO expede Recomendação



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROBIDADE**



Ofício Circular n. 004/13/1ª PJ/1ª TIT/OPO/RO

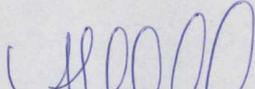
Ouro Preto do Oeste/RO, 28 de fevereiro de 2013

Senhor Presidente,

Pelo presente, encaminho a Vossa Excelência a **RECOMENDAÇÃO Nº 007/2013**, que trata da disponibilização dos Portais de Transparências pelos entes públicos, para fins de conhecimento e imediato cumprimento nos seus exatos termos.

**Prazo de cumprimento: Imediato.**

Atenciosamente,



**ALBA DA SILVA LIMA**  
*Promotora de justiça*

Excelentíssimo Senhor  
[REDACTED]  
Presidente da Câmara de Vereadores  
Vale do Paraíso/RO

Rua Café Filho, 111 - Bairro União 76.920-000 Ouro Preto do Oeste/RO (069) 3461-3525 e-mail: pjopo@mp.ro.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROBIDADE**



Ofício Circular n. 004/13/1ª PJ/1ª TIT/OPO/RO

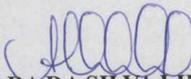
Ouro Preto do Oeste/RO, 28 de fevereiro de 2013

Senhor Presidente,

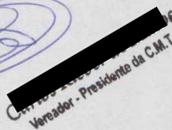
Pelo presente, encaminho a Vossa Excelência a **RECOMENDAÇÃO Nº 007/2013**, que trata da disponibilização dos Portais de Transparências pelos entes públicos, para fins de conhecimento e imediato cumprimento nos seus exatos termos.

**Prazo de cumprimento: Imediato.**

Atenciosamente,

  
**ALBA DA SILVA LIMA**  
 Promotora de justiça

  
 Ou 13/03/13

  
 Vereador - Presidente da C.M.T

Excelentíssimo Senhor

  
 Presidente da Câmara de Vereadores  
 Teixeiraópolis/RO



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROIBIDADE**



## Recomendação n. 07/2013

**Considerando** a inexistência de página oficial da Câmara Municipal de Vale do Paraíso/RO na rede mundial de computadores - *internet*, a qual deveria conter informações mínimas que permitam o controle da gestão democrática dos recursos públicos;

**Considerando** que a Administração Pública rege-se pelo artigo 37 da Constituição Federal, e que a publicação de informações alusivas à gestão orçamentária e financeira promove a transparência da gestão e constitui valioso mecanismo de controle social;

**Considerando** a necessidade de ampliar a transparência da Administração Pública, elemento fundamental do Estado Democrático de Direito, através de um portal de acesso universal, na *internet*, que possibilite o conhecimento de dados públicos pela sociedade, não cobertos pelo sigilo legal ou constitucional;

**Considerando** que a rede mundial de computadores é hoje o meio de democratização da Administração Pública possibilitando ao cidadão acesso à informação e com isso maior participação da sociedade na vida pública;

**Considerando** que a mais eficaz forma de prevenção de ilícitos administrativos é a adoção de transparência pelo administrador público;

**Considerando** que a publicação de dados relevantes da Administração na *internet* possibilitará não apenas maior de transparência pública, como também a redução dos gastos da Câmara Municipal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROIBIDADE**



**Considerando** a responsabilidade de Vossa Excelência em fiscalizar tais situações e adotar de ofício as medidas cabíveis, sob pena de responsabilização;

**Considerando** ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 73-B estabelece prazos para a implementação do disposto no artigo 48 e 48-A; o derradeiro em maio/2013;

**Considerando** que neste mesmo ordenamento jurídico há a previsão de que a inobservância desses prazos poderá ensejar o manejo de ações judiciais, inclusive as abarcadas pela Lei de Improbidade, bem como as sanções previstas no artigo 23, § 3, inciso I da LRF;

O Ministério Público, por intermédio da Promotoria de Justiça de Ouro Preto, nos termos do art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625/93, inicialmente **RECOMENDA** a Vossa Excelência, a contar da data de recebimento da presente:

a) A disponibilização e gerenciamento de página denominada “Portal da Transparência” inserida através de atalho, em destaque e de fácil acesso, com a criação de página oficial da Câmara Municipal de Vale do Paraíso na rede mundial de computadores (*internet*), no prazo de 60 (sessenta) dias, observado o disposto no art. 5º, inciso X, da CF, compreendendo os seguintes ícones:

1 – “execução orçamentária e financeira”, contendo:

- a) despesas pagas, com os respectivos valores de empenho, liquidação e pagamento;
- b) receitas arrecadadas, inclusive de recursos extraordinários, contendo previsão, lançamento e arrecadação.

2 – “licitações abertas, em andamento e já realizadas” (a partir desta recomendação até, no mínimo, 04 anos após o encerramento), apresentando:

Rua Café Filho, 111 - Bairro União 76.920-000 Ouro Preto do Oeste/RO (069) 3461-3525 e-mail: pjopo@mp.ro.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROBIDADE**



a) números da licitação e do processo administrativo;  
 b) tipo e modalidade da licitação;  
 c) objeto da licitação;  
 d) data, hora e local da abertura das propostas;  
 e) relação de licitantes e respectivos valores propostos;  
 f) resultado e situação da licitação (aberta ou homologada);  
 g) atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra dos editais, atas, anexos, projetos básicos e informações adicionais, diretamente à área responsável pela licitação.

3 – “compras diretas”, compreendendo aquelas efetuadas com dispensa ou inexigibilidade de licitação, com as seguintes informações:

a) números do processo administrativo e da nota de empenho;  
 b) bens ou serviços adquiridos, e o respectivo valor;  
 c) fornecedor e seu respectivo número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

4 – “contratos e os convênios celebrados”, contendo:

a) números do contrato ou convênio e do processo administrativo;  
 b) data de publicação dos editais;  
 c) nome e número de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do contratado ou conveniente;  
 d) objeto e período de vigência do contrato ou convênio;  
 e) valor global e preços unitários do contrato;  
 f) valor de repasse, da contrapartida exigida do conveniado e valor total dos recursos do convênio;  
 g) situação quanto à regularidade da prestação de contas do convênio;  
 h) eventuais termos aditivos, com as mesmas informações exigidas em relação ao contrato ou convênio original;

Rua Café Filho, 111 - Bairro União 76.920-000 Ouro Preto do Oeste/RO (069) 3461-3525 e-mail: pjopo@mp.ro.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROBIIDADE**



i) atalho para solicitação, por meio de correio eletrônico, da íntegra do contrato ou convênio.

5 – “custos com passagens e diárias concedidas” a servidores públicos ou eventuais colaboradores, no interesse da Administração, constando:

- a) nome e cargo do beneficiário;
- b) destino, período e motivo da viagem;
- c) número e valor das diárias concedidas.

6 – “servidores municipais” com informações sobre ocupantes de cargos de provimento efetivo, comissionado ou de função gratificada, bem como os servidores cedidos por outros órgãos da Administração Pública e os contratados por tempo determinado, e ainda: nome completo e respectivo cargo, órgão de origem e local de lotação.

7 – “planos de carreira e estruturas remuneratórias” dos cargos do Município, contendo tabela com os totais, por níveis, de cargos efetivos, comissionados e funções de confiança.

8 – “secretarias municipais” com os respectivos responsáveis, telefone, endereço e *e-mail* para contato.

9 – “leis municipais” vigentes;

10 – “atos normativos municipais” (decretos e portarias).

O Portal de Transparência deverá ser atualizado mensalmente (contendo data da última atualização) e deverá gerenciado pela própria pessoa jurídica de direito público, que veiculará informações sobre a administração pública municipal direta, autarquias e fundações públicas municipais.

Rua Café Filho, 111 - Bairro União 76.920-000 Ouro Preto do Oeste/RO (069) 3461-3525 e-mail: pjopo@mp.ro.gov.br



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROBIDADE**



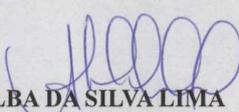
As informações contidas no “Portal de Transparência” deverão ser apresentadas de forma simples, em linguagem acessível ao cidadão, apresentando glossário com definições de todos os termos técnicos utilizados.

Outrossim, solicita-se a Vossa Excelência seja informado, no prazo de 30 (trinta) dias, as medidas adotadas, para tanto acompanha a presente recomendação a análise efetivada pelo CAOP PPA do MPRO.

Na certeza de contar com vossa valiosa cooperação,

Atenciosamente,

Ouro Preto do Oeste/RO, 28 de fevereiro de 2013.

  
**ALBA DA SILVA LIMA**  
*Promotora de Justiça*



**Figura 8** – MC Parte III – Gestor de Vale do Paraíso Implementa o Portal da Transparência



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROIBIDADE**

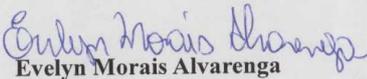
  


### CERTIDÃO DE CONSTATAÇÃO

Em cumprimento à determinação da Promotora de Justiça ALBA DA SILVA LIMA, em pesquisa realizada na *internet*, sobre a disponibilização de informações oficiais sobre a **Câmara de Vereadores de Vale do Paraíso/RO**, certifico e dou fé da existência dos seguintes dados:

INFORMAÇÕES	Sim	Não	Obs.
O ente possui página oficial na <i>internet</i> .	X		
As informações estão organizadas em Portal de Transparência.	X		
Contém informações sobre as despesas pagas e receitas arrecadadas.	X		
Constam as licitações abertas, em andamento e já realizadas.	X		
Constam os casos de dispensas e inexigibilidade de licitações.	X		
Contém informações sobre contratos e convênios celebrados.	X		
Apresenta quadro funcional, indicando: nome, cargo, local de lotação e forma de investidura (concurso público ou livre nomeação).	X		
Contém informações sobre servidores cedidos por outros órgãos, indicando nome, cargo e órgão de origem.	X		
Contém informações sobre servidores temporários.	—	—	Não há
Constam todas as secretarias municipais e respectivos responsáveis, com telefone, endereço e <i>e-mail</i> para contato.	X		
Apresentam dados sobre despesas com passagens aéreas e diárias concedidas, indicando nome e cargo do beneficiário, destino da viagem, período e motivo da viagem, bem como o número de diárias.	X		
Constam informações sobre os planos de carreira e estruturas remuneratórias dos cargos do Município.	—	—	Não há
Constam as leis municipais.	X		
Constam os atos normativos municipais (decretos e portarias)	X		
Data da última atualização da página.	—	—	06.08.13

Ouro Preto do Oeste/RO, 06 de agosto de 2013

  
**Evelyn Moraes Alvarenga**  
 Analista Processual  
 Cad. 4457-8

---

Rua Café Filho, 111 - Bairro União 76.920-000 Ouro Preto do Oeste/RO (069) 3461-3525 e-mail: pjopo@mp.ro.gov.br

**Figura 9** – MC Parte II.II.I – MPRO oficia ao Presidente da Câmara de Vereadores de Teixeiraópolis



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
*em defesa da sociedade*  
**Promotoria de Justiça de Ouro Preto do Oeste**



Ofício n.160/13/1ª PJ/2ªTIT/OPO/RO

Ouro Preto do Oeste/RO, 08 de maio de 2013

MP n. 2013001010005283

Senhor Presidente,

Com os cordiais cumprimentos, requirito a Vossa Excelência que, **em até 10 (dez) dias**, informe se a disponibilização do “Portal da Transparência” obedecerá ao prazo previsto no artigo 73-B da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em caso negativo, decline se há interesse em celebrar Termo de Ajustamento de Conduta – TAC com o Ministério Público.

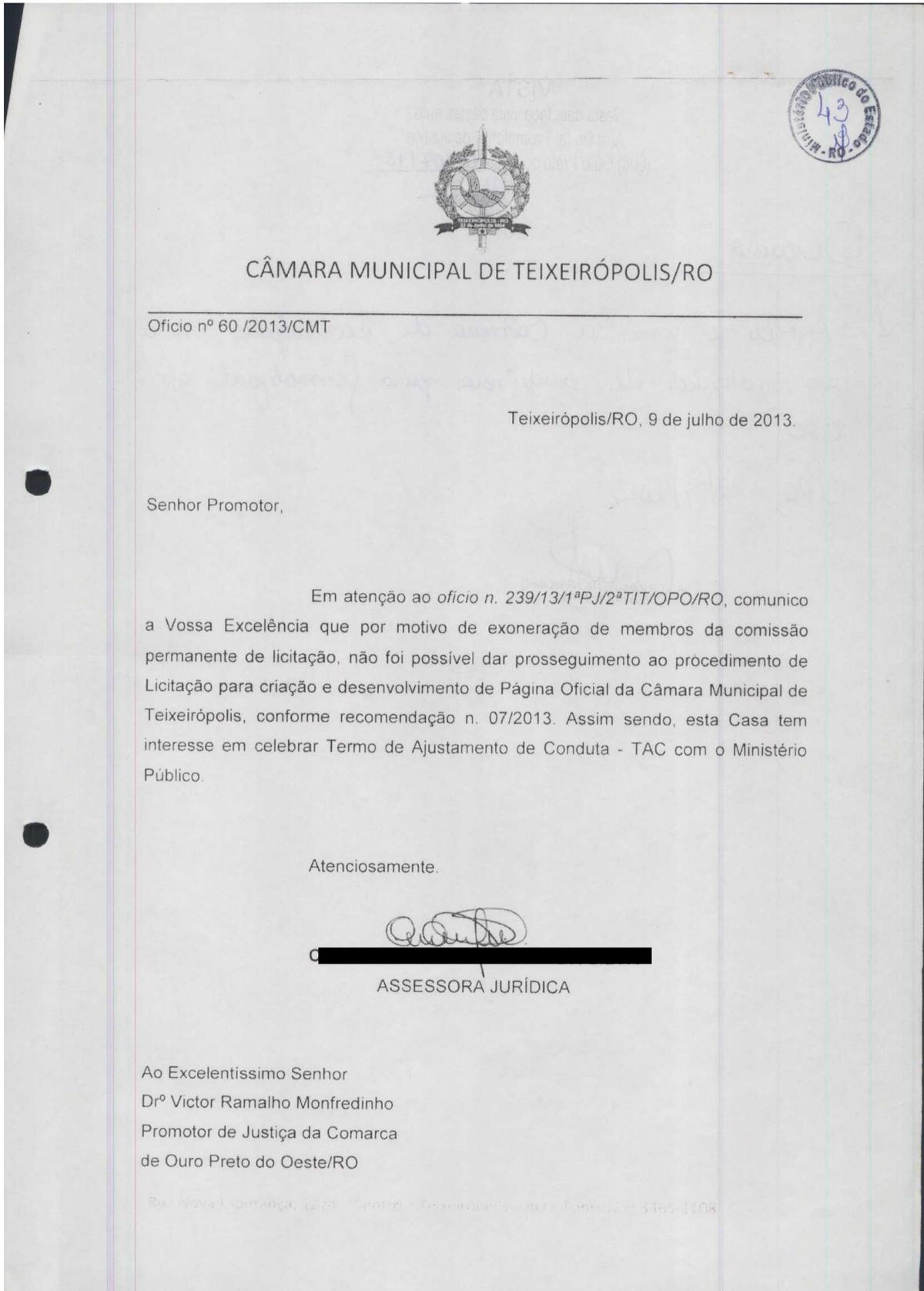
Atenciosamente,

  
**VICTOR RAMALHO MONFREDINHO**  
*Promotor de Justiça*

Sua Excelência, o Senhor  
[REDACTED]  
Presidente da Câmara Municipal  
Teixeiraópolis/RO

Rua Café Filho, 111– Bairro União – 76.920-000 – Ouro Preto do Oeste – RO - (069) 3461-3525 – e-mail: pjopo@mp.ro.gov.br

Figura 10 – Evidência – MC Parte II.II.II – Gestor apresenta suas razões



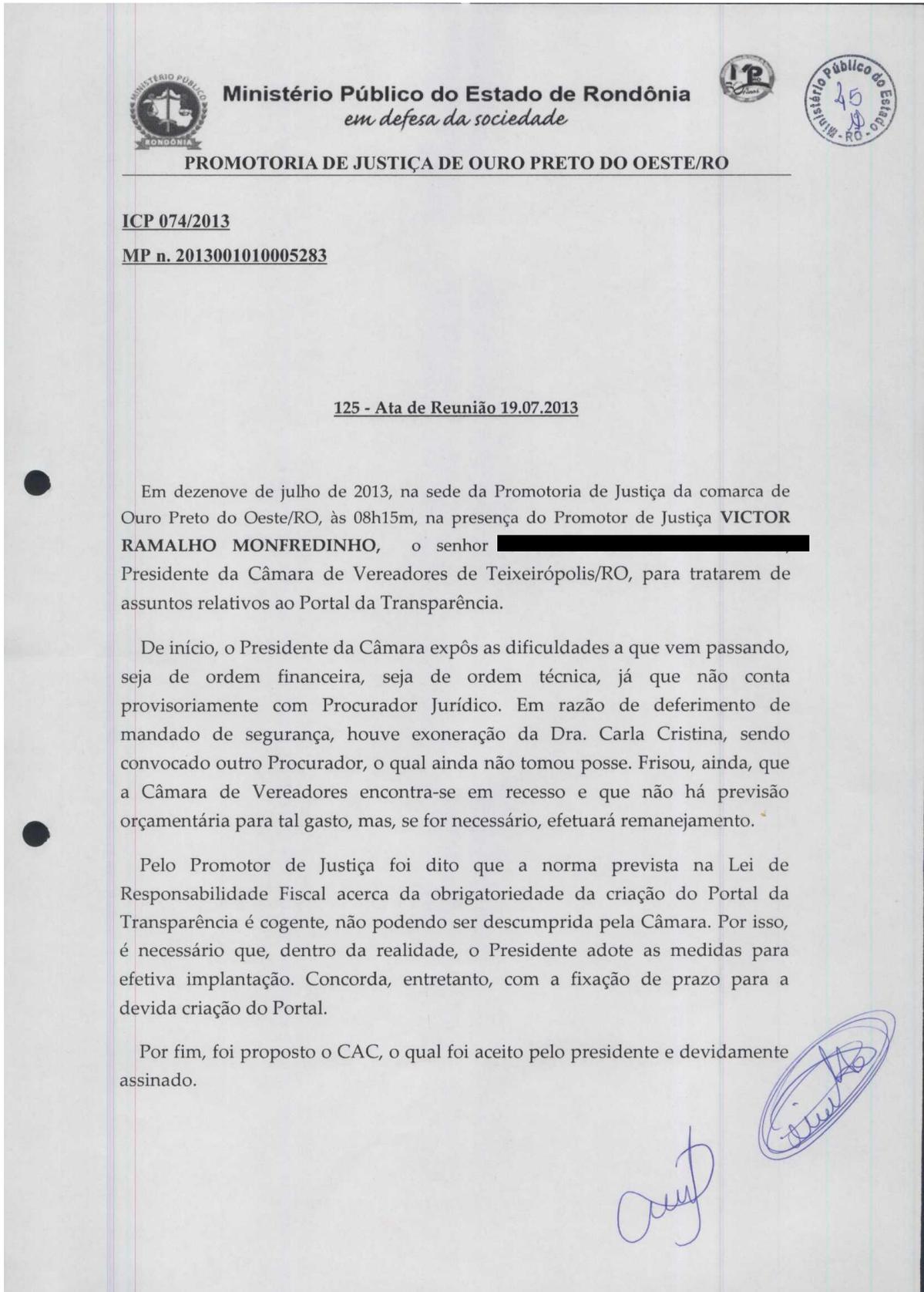
**Figura 11** – Evidência – MC Parte II.II.III – MPRO acata razões e convida para TAC

Figura 12 – Evidência – MC Parte II.III.IV – MPRO e Gestor firmam o TAC


**Ministério Público do Estado de Rondônia**  
*em defesa da sociedade*


**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE OURO PRETO DO OESTE/RO**

---

Procedimento n. 2013001010005823

**COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – CAC**

Aos 19 (dezenove) dias do mês de julho de 2013 (dois mil e treze), na sede da Promotoria de Justiça da comarca de Ouro Preto do Oeste/RO, na presença do **Promotor de Justiça VICTOR RAMALHO MONFREDINHO**, doravante denominado compromitente, e do outro lado o **[REDACTED]** **[REDACTED]**, Presidente da Câmara de Vereadores de Teixeiraópolis/RO, doravante denominado compromissário.

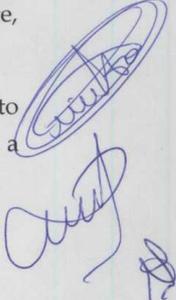
O compromisso ora estabelecido se refere aos fatos apurados nos autos de inquérito civil instaurado nesta Promotoria de Justiça, o qual investiga a implantação e a fomentação de sítio eletrônico na internet de Portal da Transparência pela Câmara Municipal de Teixeiraópolis/RO.

Assim, resolvem celebrar este **COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**, com eficácia de título executivo extrajudicial, na forma do artigo 5º, §6º, da Lei n. 7.347/85, e 585, inciso II, do Código de Processo Civil, nos seguintes termos:

**CLÁUSULA PRIMEIRA:** O COMPROMISSÁRIO implantará definitivamente, no prazo de até **120 (cento e vinte) dias**, a contar data da celebração deste termo, o Portal da Transparência, cujo conteúdo deverá estar de acordo com a Certidão de Contatação do Ministério Público.

**CLÁUSULA SEGUNDA:** Em caso de descumprimento injustificado do presente Compromisso de Ajustamento, fica avençada a cobrança de multa diária no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais), na pessoa do Presidente da Câmara de Vereadores de Teixeiraópolis/RO pelo inadimplemento do presente, que será destinada ulteriormente nos termos legais.

**CLÁUSULA TERCEIRA:** Fica eleito o foro da Comarca de Ouro Preto do Oeste/RO, com exclusão de qualquer outro, para dirimir eventual litígio a





**Ministério Público do Estado de Rondônia**  
*em defesa da sociedade*

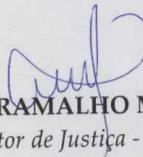


**PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE OURO PRETO DO OESTE/RO**

respeito do presente termo, irrevogável e irrevogável para o COMPROMISSÁRIO, podendo ser revisto a partir de iniciativa do COMPROMITENTE e COMPROMISSÁRIO, acaso vinda informação acerca da dificuldade orçamentária por parte do COMPROMISSÁRIO.

Por estarem justos e acordes, após lido o presente acordo, assinaram todos e o representante do Ministério Público.

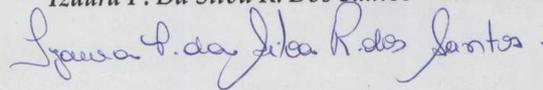
Ouro Preto do Oeste/RO, 19 de julho de 2013.

  
**VICTOR RAMALHO MONFREDINHO**  
*Promotor de Justiça - Compromitente*

  
[Redacted]  
*Presidente da Câmara de Vereadores de Teixeiraópolis/RO - Compromissário*

**TESTEMUNHAS:**

1. *Izaura P. Da Silva R. Dos Santos - Técnico Administrativo.*



**Figura 13** – MC Parte III – Gestor de Teixeiraópolis implementa o Portal da Transparência



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PROMOTORIA DE OURO PRETO DO OESTE**  
**CURADORIA DE PROIBIDADE**



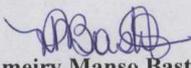
---

### CERTIDÃO DE CONSTATAÇÃO

Em cumprimento à determinação do Promotor de Justiça, em pesquisa realizada na *internet*, sobre a disponibilização de informações oficiais sobre a **Câmara Municipal de Teixeiraópolis/RO**, certifico e dou fé da existência dos seguintes dados:

INFORMAÇÕES	Sim	Não	Obs.
O ente possui página oficial na <i>internet</i> .	X		
As informações estão organizadas em Portal de Transparência.	X		
Contém informações sobre as despesas pagas e receitas arrecadadas.	X		
Constam as licitações abertas, em andamento e já realizadas.	X		
Constam os casos de dispensas e inexigibilidade de licitações.		X	
Contém informações sobre contratos e convênios celebrados.		X	
Apresenta quadro funcional, indicando: nome, cargo, local de lotação e forma de investidura (concurso público ou livre nomeação).	X		Dados Incompletos
Contém informações sobre servidores cedidos por outros órgãos, indicando nome, cargo e órgão de origem.	X		
Contém informações sobre servidores temporários.	X		
Constam todas as secretarias municipais e respectivos responsáveis, com telefone, endereço e <i>e-mail</i> para contato.	X		
Apresentam dados sobre despesas com passagens aéreas e diárias concedidas, indicando nome e cargo do beneficiário, destino da viagem, período e motivo da viagem, bem como o número de diárias.	X		
Constam informações sobre os planos de carreira e estruturas remuneratórias dos cargos da Câmara Municipal .	X		
Constam as leis municipais.	X		
Constam os atos normativos municipais (decretos e portarias)	X		
Data da última atualização da página.			31.08.14

Ouro Preto do Oeste/RO, 05 de setembro de 2014

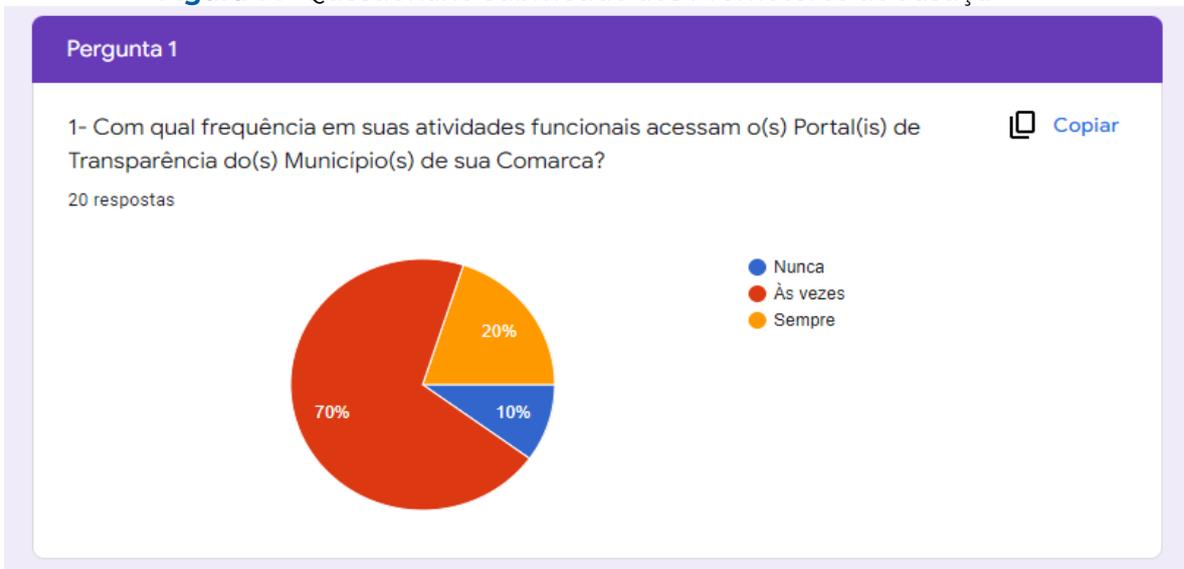
  
**Rosimeiry Manso Bastos Flügel**  
 Técnico Administrativo  
 Cad. 4458-1

---

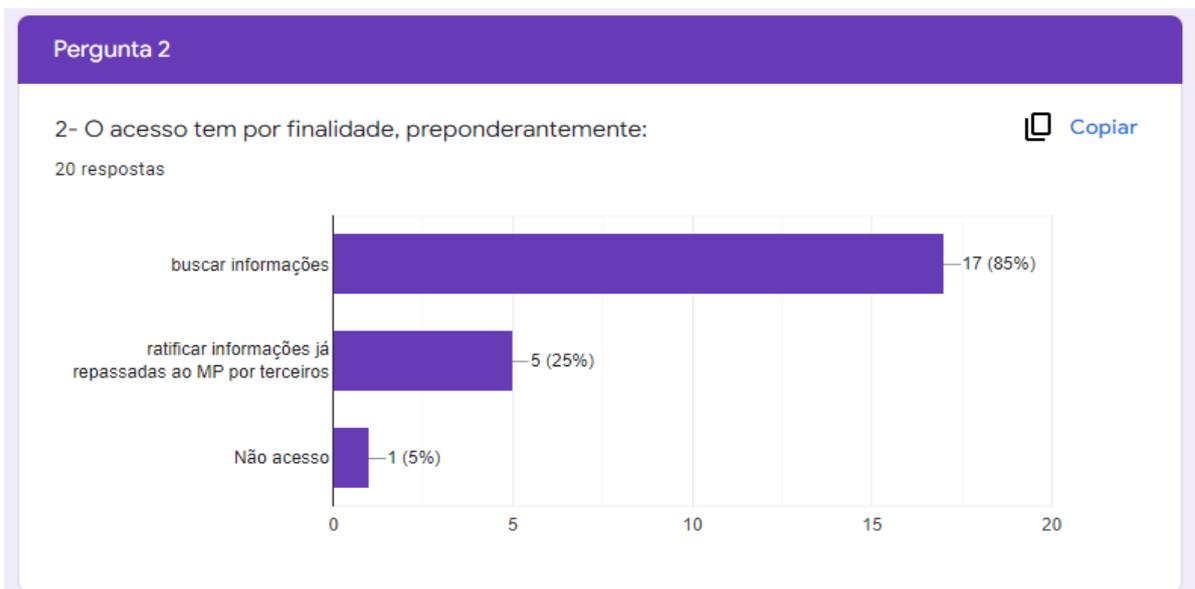
Rua Café Filho, 111 - Bairro União 76.920-000 Ouro Preto do Oeste/RO (069) 3461-3525 e-mail: pjopo@mp.ro.gov.br

## ANEXO II- Resultados- Accountability Horizontal-Questionários Promotores

**Figura 14** -Questionário submetido aos Promotores de Justiça



Fonte: Pesquisa realizada pela autora<sup>37</sup>



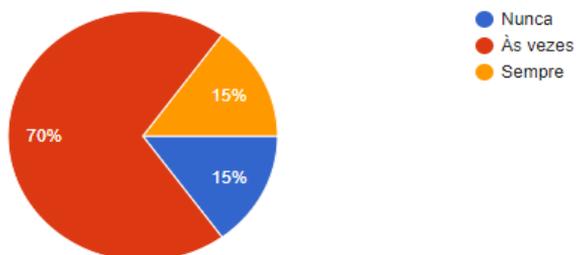
<sup>37</sup> Mesma fonte para a figura de nº15.

### Pergunta 3

3- Com qual frequência recebe informações da sociedade, ainda que de forma anônima, acerca de atos danoso ao erário, lastreadas em dados coletados ou ratificados nos portais?

Copiar

20 respostas

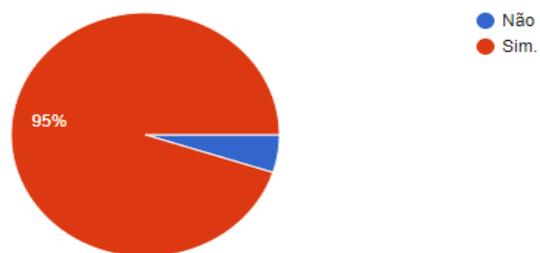


### Pergunta 4

4- Os Portais de Transparência favorecem ações ministeriais preventivas de combate à corrupção e seus apêndices (nepotismo, clientelismo etc.)?

Copiar

20 respostas



## Especifique

Como?

19 respostas

Pesquisando se realmente a pessoa alvo da denúncia é servidora pública.

O acesso a tais informações economiza tempo e inibe atos atentatórios à probidade.

Mostrando os gastos, fontes, fornecedores, etc

São dados atuais e provam vínculo funcional e seus reflexo patrimonial

Facilita acesso às portarias de nomeações e local de lotação.

Através de uma maior facilidade quanto a fiscalização dos atos administrativos.

Porque promove maior transparência no trato da despesa pública.

Facilitam a checagem de informações de forma mais rápida, até mesmo para validação inicial antes de iniciar investigações.

É possível acompanhar repasse de recursos e acompanhar sua execução, atuando de forma preventiva. Possível confirmar dados informados pelos órgãos públicos muitas vezes como justificativa para não realizar determinada ação.

Por meio da disponibilização de dados de contratações, empenhos, especificação de remuneração de servidores, possibilitando consulta com viés preventivo e, ainda, a verificação preliminar de parte dos relatos de irregularidade recebidos.

Para confirmar ou não informações que chega na promotoria

Por meio de pesquisar por nomes e cruzamento de dados e informações

Permitindo consulta pública a licitação, contratos, convênios, dentre outros

Permitindo verificar a veracidade de notícias anônimas e, eventualmente, em fiscalização preventiva.

Examinando informações que são ali coletadas com vista a informações obtidas de forma não oficial!

Permitem averiguar rapidamente se de fato há alguma irregularidade administrativa e, caso haja, possibilita, muitas vezes, acionar o Poder Público para saná-la imediatamente, evitando a ocorrência de dano ao erário e a consumação de ato ímprobo

Abastecem o MP com informações rápidas e oficiais, permitindo a instauração e o desenvolvimento de investigações que realmente se mostrem relevantes e pertinentes.

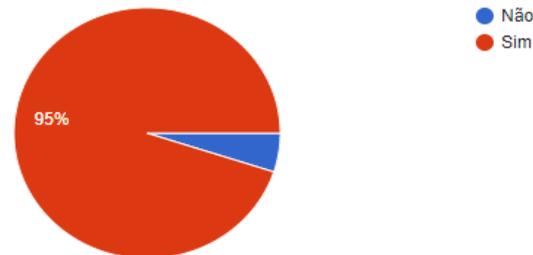
Identificação de eventual parentesco e afinidades com as pessoas beneficiadas.

Checando informações recebidas, mesmo quando recebidas informalmente. E para acompanhar alguma situação específica.

### Pergunta 5

5- Os Portais de Transparência favorecem a participação social no controle dos bens públicos? [Copiar](#)

20 respostas



### Especifique

Como?

19 respostas

Pela facilidade do acesso à informação, obviamente, desde que devidamente alimentados.

Ao ter acesso, a sociedade acompanha as contratações, além de questionar os gestores e denunciar atos que entendem irregulares.

Tornando público os gastos com o erário

Facilita a fiscalização e o acompanhamento por qualquer pessoa que tenha acesso à internet, de qualquer lugar, sem intermediação.

Possibilitam aos cidadãos interessados acompanhar os atos da administração e, assim, fiscalizar diretamente a ação dos gestores.

Como dito anteriormente, permitem transparência, accountability.

A informação já disponibilizada nos portais facilita que qualquer pessoa possa acessá-las, sem necessidade de petição específica, ou espera por respostas que às vezes não chegavam ao usuário.

## Especifique

Como?

19 respostas

O cidadão consegue acompanhar, sem burocracia, a realidade do ente de interesse.

Através do acesso às informações o cidadão consegue detectar situações que formalmente aparentam legalidade, mas que de fato não são, como por exemplo aquisição de bens e serviços superfaturados, o que permite ele levar a conhecimento das autoridades.

Possibilita que a sociedade acompanhe, praticamente em tempo real, as ações administrativas dos gestores.

Permitindo que o cidadão possa fiscalizar os atos do poder público

Por meio de pesquisas por nomes dos servidores

Permitindo consultar licitações, contratos, convênios, dentre outros

controle de gastos com veículos e obras para construção e conservação de bens públicos

A partir do acesso aos dados em cotejo com informações obtidas por outras vias

Permitem ao cidadão checar a regularidade ou não de algum ato administrativo que ele suspeite esteja irregular e, havendo indícios de irregularidade, noticiar aos órgãos de controle

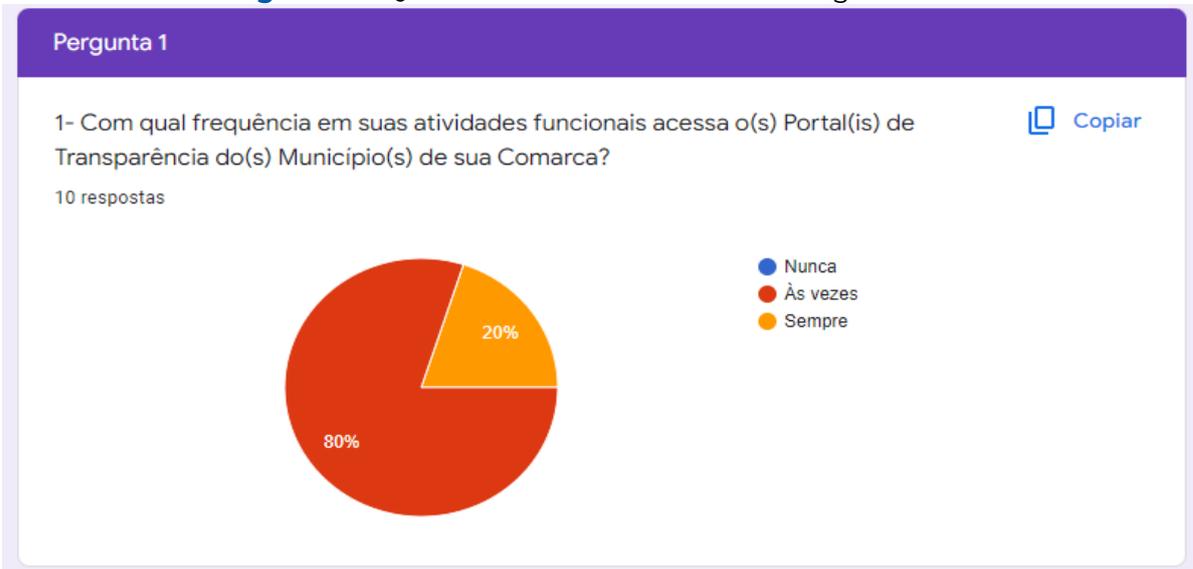
Permitem acesso e que a população em geral leve ao conhecimento do Ministério Público eventuais infrações ou distorções na tutela dos bens e interesses públicos.

Aplicação efetiva dos recursos informados.

Várias pessoas fiscalizam por ali e posteriormente encaminham ao MP.

## ANEXO III- Resultados- Accountability Horizontal-Questionário Delegados

Figura 15 – Questionário submetido aos Delegados

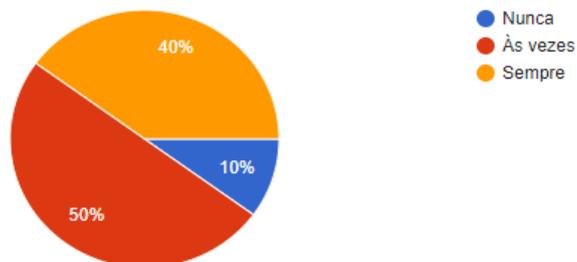


### Pergunta 3

3- Com qual frequência recebe informações da sociedade, ainda que de forma anônima, acerca de atos danosos ao erário, lastreadas em dados coletados ou ratificados nos portais?

Copiar

10 respostas

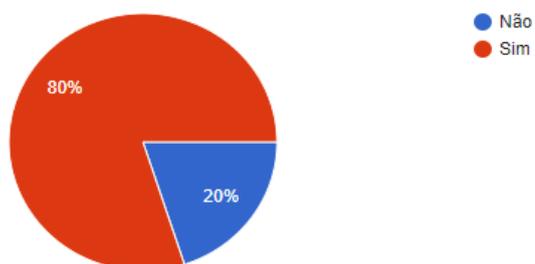


### Pergunta 4

4- Os Portais de Transparência favorecem ações preventivas de combate a corrupção e seus apêndices (nepotismo, clientelismo etc.)?

Copiar

10 respostas



### Especifique

Como?

8 respostas

Principalmente na ratificação de dados já prestados!

O Portal proporciona uma maior interação entre Estado e sociedade, permitindo que um maior número de pessoas possam acompanhar a destinação de recursos públicos.

O acesso ao Portal da Transparência possui o condão de auxiliar com informações acerca dos gastos públicos, ganhos de servidores e vínculos com a Administração dentre outros dados. Com isso, é facilitada a checagem de "denúncias anônimas" de maneira preliminar, sendo um excelente ponto de partida para iniciar um procedimento investigativo ou, até mesmo, ser usado como elemento de prova na investigação criminal.

Com a análise dos dados fornecidos.

É um caminho rápido e prático de acessar informações gerais sobre os órgãos e entidades públicas

Pesquisa de pessoas físicas e jurídicas, bem como vínculos

Confirmando informações, traçando vínculos e elucidando dados quanto a questões patrimoniais.

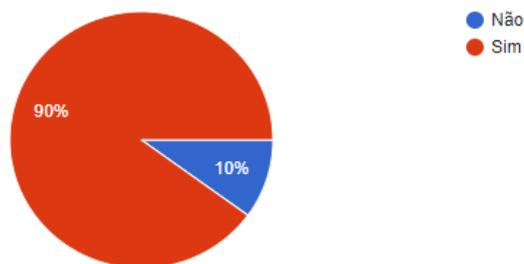
Oferecem parâmetros para comparação riquezas e evolução patrimonial

### Pergunta 5

5- Os Portais de Transparência favorecem a participação social e o combate à corrupção?

Copiar

10 respostas



## Especifique

Como?

9 respostas

Fiscalização pelo cidadão

Os Portais da Transparência concretizaram um mecanismo de controle social tão necessário em um ambiente democrático. Tal acesso ao cidadão promoveu uma mudança de paradigma ao estabelecer a transparência (e não mais o sigilo, regra da Administração) como norte da gestão pública. Além do cidadão, as Polícias Judiciárias ganharam mais uma ferramenta de consulta e de fomento de denúncias (ainda que em sua maioria apócrifas)

A sociedade tendo acesso a informação poderá exercer o papel de controle social e auxiliar na fiscalização da destinação dos recursos públicos.

Os Portais de Transparência favorecem a participação social tendo em vista que qualquer do povo poderá ter acesso, pelo menos perfunctórios, dos gastos e movimentações de recursos públicos, corroborando o entendimento de participação democrática na gestão da coisa pública. Com relação ao combate à corrupção, de certo modo, ainda que de maneira não incisiva, o acesso aos Portais de Transparência têm o condão de coibir atos de desvio e malversação de verbas ou nepotismo, porém é cediço que as OrCrim's atuantes, sabedoras dos acesso à informação via Portais de Transparência, buscam novos métodos de atuação delitiva.

Apresentando os diversos dados relevantes.

Permite aos cidadãos conhecerem os atos da administração e saberem de dados de interesse envolvendo servidores públicos

A relação de vínculos poderia ser vista por qualquer do povo, que às vezes teria mais informações sobre estes vínculos e poderia repassar possíveis fraudes aos órgãos de persecução penal

Disseminando dados que antes eram restritos.

São meios de participacao e controle popular

## ANEXO IV- RESULTADO- Accountability Social- Ouvidoria/MPRO

**Figura 16** – Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO

### EXCERTO DE DEMANDA

Manifestação:

Nome:

E-mail:

Fone:

Endereço:

Bairro:

Cidade:

Sigilo: SIM

CEP:

Assunto: " 2019001 [REDACTED]"

Assunto: Gostaria de denunciar a situação do servidor [REDACTED], lotado na Secretaria de Saúde do Município de Guajará-Mirim, que não está trabalhando e tampouco afastado por qualquer motivo de licença, sendo público e notório que o referido servidor já está trabalhando ou fazendo residência na UNIR, Porto Velho, porém continua recebendo dos cofres públicos municipais como se estivesse em atividade, conforme [REDACTED] pode-se [REDACTED] verificar no Portal da Transparência: [http://transparencia.guajaramirim.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=/aplicacoes/pessoal/detalhe\\_servidor&registro=006118](http://transparencia.guajaramirim.ro.gov.br/transparencia/index.php?link=/aplicacoes/pessoal/detalhe_servidor&registro=006118)  
- Data de Envio: 29/05/19 - Data de Recebimento: 29/05/19"

**NOTA DA OUVIDORIA:** o demandante solicitou que sua identidade fosse mantida sob sigilo, pois teme por possíveis represálias, razão pela qual segue apenas trecho do e-mail.

Fonte: Ouvidoria do MPRO

**Figura 17** – Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO

2019001 [REDACTED]

mp@ <mpro.mp.brouvidoria@mpro.mp.br>

Qui, 21/11/2019 07:38

Para: ouvidoria@mpro.mp.br <ouvidoria@mpro.mp.br>

From: mp@mpro.mp.br

To: ouvidoria@mpro.mp.br

Subject: 20190010 [REDACTED]

Ha um tramite no PARQUET, com as informacoes abaixo citadas no qual consta seu envolvimento.

Fato:20190010 [REDACTED] Assunto:

Manifestação: Comentário,

Nome: Anônimo,

E-mail: ,

Fone: ,

Endereço: ,

Bairro: ,

Cidade: ,

Sigilo: SIM,

CEP: ,

Assunto: A Funcionária [REDACTED] Município de Theobroma, é concursada para o cargo de agente de limpeza e como pode se constatar pelo portal da transparência a mesma recebe função gratificada, sendo a mesma esposa de um secretário do município.

- Data de Envio: 21/11/19 - Data de Recebimento: 21/11/19

**Figura 18** – Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO

201900101000000-11

mp@ <mp@mpro.mp.br>

Ter, 26/11/2019 00:54

Para: ouvidoria@mpro.mp.br <ouvidoria@mpro.mp.br>

From: mp@mpro.mp.br

To: ouvidoria@mpro.mp.br

Subject: 201900101000000-11

Ha um tramite no PARQUET, com as informacoes abaixo citadas no qual consta seu envolvimento.

Fato:201900101000000-11 Assunto:

Manifestação: Denúncia,

Nome: Anônimo,

E-mail: ,

Fone: ,

Endereço: Rua Abunã, 308,

Bairro: Centro,

Cidade: Extrema,

Sigilo: SIM,

CEP: 76847-000,

Assunto: Suposto acúmulo ilegal de 03 cargos públicos pela servidora [REDACTED] (tec. em enfermagem).

\* Hospital Regional de Extrema - SESAU/RO.

<http://transparencia.ro.gov.br/Pessoal/DetalheServidor?ano=2019&mes=10&matricula=300068620>

\* Fundo Municipal de Saúde - Nova Mamoré/RO. Mat. 4195

<https://transparencia.novamamore.ro.gov.br/>

\* Unidade Mista de Boca do Acre - SUSAM/AM.

<http://www.transparencia.am.gov.br/pessoal/>

- Data de Envio: 26/11/19 - Data de Recebimento: 26/11/19

**Figura 19** – Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO

2020001-  
sistemas@ <mpro.mp.brouvidoria@mpro.mp.br>  
Sab, 28/11/2020 19:44  
Para: Ouvidoria - MPRO <ouvidoria@mpro.mp.br>  
From: sistemas@mpro.mp.br  
To: ouvidoria@mpro.mp.br  
Subject: 2020001-

Ha um tramite no PARQUET, com as informacoes abaixo citadas no qual consta seu envolvimento.

Fato:2020001-  
Manifestação: Denúncia,

Nome: 0,

E-mail: 0,

Fone: ,

Endereço: 0,

Bairro: 0,

Cidade: Nova Brasilândia D'Oeste,

Sigilo: SIM,

CEP: ,

Assunto: VENHO SOLICITAR QUE ESTE ÓRGÃO INVESTIGA A QUESTÃO DE FUNCIONARIOS DO MUNICIPIO DE NOVA BRASILANDIA CONTINUAREM RECEBENDO AJUDA DE CUSTO PARA REALIZAR BARREIRA EM RELAÇÃO AOS VISTANTES QUE ENTRAM E SAI DO MUNICIPIO, SENDO QUE ESTAS BARREIRAS NÃO ESTÃO ACONTECENDO HA ALGUNS MESES ENTÃO FICA PERGUNTA PQ RECEBEREM ESSA AJUDA SE NÃO ESTÃO TRABALHANDO E NEM ESTÃO SE DESLOCANDO PRA FORA DO MUNICIPIO.

OUTRO PONTO E EM RELAÇÃO AOS SERVIDORES DA ATENÇÃO BASICA QUE ESTÃO RECEBENDO AJUDA DE CUSTO, MAS NÃO SAEM DO MUNICIPIO, MAS MESMO ASSIM RECEBEM AJUDA DE CUSTO SENDO QUE A SENTINELA A SEDE E NO PROPRIO MUNICIPIO, SE AJUDA DE CUSTO E PRA SERVIDOR QUE SE DESLOCA DA SEDE DO MUNICIPIO PQ RECEBEM AJUDA DE CUSTO SE NÃO SAEM DO MUNICIPIO? E MAIS PQ NÃO E LANÇADO PORTAL TRANSPARENCIA DESCRIMINADO O QUE E PAGO PARA CADA SERVIDOR QUE DESENVOLVE SUAS FUNÇÕES EM RELAÇÃO AO COVID? JA DENUNCIEI OUTRAS VEZES QUANTOS AOS PLANTÕES QUE ESTÃO SENDO PAGOS COM VALORES DIFERENTES SEM SER APROVADO PELA CAMARA DE VEREADORES, E AGORA SERVIDOR RECEBER AJUDA DE CUSTO SEM SAIR DA SEDE DO MUNICIPIO, ATE QUANDO VAMOS PAGAR POR ESSES ERROS?

ESTE ÓRGÃO DEVERIA FISCALIZAR COM MAIS PRECISÃO SOBRE OS GASTOS DO MUNICIPIO, POIS ESTÃO ROUBANDO NOSSA POPULAÇÃO.

UMA DAS PESSOAS QUE VEM RECEBENDO PLANTÕES EXTRAS SENDO QUE SUA PORTARIA PROIBI A MESMA A RECEBER. E MAIS PQ ELE E OUTROS ESTÃO RECEBENDO AJUDA DE CUSTO SENDO QUE A SENTINELA FICA NO PROPRIO MUNICIPIO ELA NÃO SE DESLOCA PRA FAZER JUS A ESSA AJUDA? E VEM RECEBENDO ISSO DESDE QUE COMEÇOU COVID.

COMO PODE RECEBER AJUDA DE CUSTO PRA IR NA SENTINELA SE A MESMA ESTA NO PROPRIO MUNICIPIO? COMO SE NÃO FOI APROVADO PELA CAMARA TAL RECEBIMENTO? PQ O RESPONSÁVEL PELO PORTAL TRANSPARENCIA NÃO COLOCA TUDO DISCRIMINADO? ISSO PRECISA SER INVESTIGADO, NOS CIDADÃOS ESTAMOS SENDO ROUBADOS E MP NÃO ESTA FAZENDO NADA A RESPEITO, FISCALIZA COM MAIS PRECISÃO ESSA ADMINISTRAÇÃO QUE ESTA ROUBANDO A POPULAÇÃO.

- Data de Envio: 28/11/20 - Data de Recebimento: 28/11/20

**Figura 20** – Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO

Sistemas MPRO <istemas@mpro.mp.br>

Seg, 06/12/2021 17:31

Para: Ouvidoria - MPRO <ouvidoria@mpro.mp.br>

**Identificador:** 143008

**Manifestação:** DENUNCIA

**Nome:** Anônimo

**E-mail:**

**Fone:**

**Endereço:** Anônimo, Anônimo

**Bairro:** Anônimo

**Cidade:** Jarú

**Sigilo:** Não

**CEP:** 76800000

**Assunto:**

Que o ministério público investigue a legalidade do recebimento dos proventos do médico ~~XXXXXXXXXXXX~~, lotado no município de Jarú e Monte Negro. No ano de 2021 o mesmo além de manter 2 vínculos públicos, receber gratificação de 100%, realizava inúmeros plantões extras nos municípios, o que contraria a lei de vínculos públicos sendo possível verificar tal fato no portal transparência dos municípios.

**Figura 21** – Denúncia aportada na Ouvidoria do MPRO

**DENUNCIA**

Sistemas MPRO <istemas@mpro.mp.br>

Ter, 09/02/2021 00:48

Para: Ouvidoria - MPRO <ouvidoria@mpro.mp.br>

**Manifestação:** DENUNCIA

**Nome:** Anônimo

**E-mail:**

**Fone:**

**Endereço:** ,

**Bairro:**

**Cidade:** Ariquemes

**Sigilo:** Não

**CEP:** 76872854

**Assunto:**

Venho denunciar a completa farra que vem ocorrendo na folha de pagamento da prefeitura de Ariquemes, funcionários concursados estão desde janeiro de 2020 recebendo portaria com a gratificação e representação e ainda gratificação de desempenho. Os dados acima foram obtidos através de consulta ao Portal de Transparência da Prefeitura. Como já apurado em outros municípios por este Ministério Público tal prática é ilegal. Assim solicito providências no sentido de suspensão de tais pagamentos e a restituição aos cofres do município dos valores pagos indevidamente e também responsabilização. ~~XXXXXXXXXXXX~~



idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Nos  
são

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO