



DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS, HOMOGÊNEOS, SOCIAIS E FUNDAMENTAIS

Escritos em Comemoração aos 40 Anos da Lei da Ação Civil Pública

Organizador
MICHAEL SCHNEIDER FLACH



© 2025 Editora Tirant lo Blanch

Editor Responsável: Aline Gostinski

Assistente Editorial: Izabela Eid

Capa e diagramação: Malsa Watanabe

Fotos da capa: Pedro Dias e Fabrício Pereira por Pixabay; Freepik

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO:

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investigador do Instituto de Investigações Jurídicas da UNAM - México

JUAREZ TAVARES

Catedrático de Direito Penal da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Brasil

LUIS LÓPEZ GUERRA

Ex Magistrado do Tribunal Europeu de Direitos Humanos. Catedrático de Direito Constitucional da Universidade Carlos III de Madrid - Espanha

OWEN M. FISS

Catedrático Emérito de Teoria de Direito da Universidade de Yale - EUA

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Direito Penal da Universidade de Valência - Espanha

C35

Castro, Anaflavia Cera Daltro de

Direitos difusos, coletivos, homogêneos, sociais e fundamentais : escritos em comemoração aos 40 anos da lei da ação civil pública / Anaflavia Cera Daltro de Castro ... [et al.]; Prefácio Luciano Furtado Loubet. – 1.ed.- São Paulo: Tirant lo Blanch, 2025.

441 p.

ISBN: 978-85-9477-565-8.

1. Ação civil pública. 2. Direitos fundamentais. 3. Direitos sociais. I. Título.

CDU: 342.7

Bibliotecária Elisabete Cândida da Silva CRB-8/6778

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive quanto às características gráficas e/ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art.184 e §§, Lei nº 10.695, de 01/07/2003), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº9.610/98).



Todos os direitos desta edição reservados à Tirant lo Blanch.

Fone: 11 2894 7330 / Email: editora@tirant.com / atendimento@tirant.com
tirant.com/br - editorial.tirant.com/br

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

Organizador
Michael Schneider Flach

DIREITOS DIFUSOS, COLETIVOS, HOMOGÊNEOS, SOCIAIS E FUNDAMENTAIS

*ESCRITOS EM COMEMORAÇÃO AOS 40 ANOS DA LEI
DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA*

Apresentação

Fernando Andrade Alves e Michael Schneider Flach

Prefácio

Luciano Furtado Loubet

Introdução

Anizio Pires Gavião Filho

Autores

Anaflavia Cera Daltro de Castro
Ana Maria Moreira Marchesan
Andrea Almeida Barros
André Rafael Weyermüller
Annelise Monteiro Steigleder
Bruno Teixeira Peixoto
Carolina de Albuquerque
Caroline Vaz
Celso Maran de Oliveira
Cláudia Daniela Diefenbach Weyermüller
Diogo Gomes Taborda
Gabrielle Bezerra Sales Sarlet
Gabriel Wedy
Guilherme Weiss Niedermayer
Hermes Zaneti Junior
Hugo Nigro Mazzilli

Ingo Wolfgang Sarlet
Isabel Cristina Nunes de Sousa
Janine Borges Soares
João Gaspar Rodrigues
João Paulo Fontoura de Medeiros
Júlia Flores Schütt
Keller Dornelles Clós
Laura Dias Rodrigues de Paulo
Luciana Turatti
Marcelo Azevedo Maffra
Maria Carolina Chaves de Sousa
Michael Schneider Flach
Patrícia Maldaner Cibils
Ricardo Antonio Lucas Camargo
Talden Farias
Ximena Cardozo Ferreira



ENTRAVES E DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO DA TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA: RASTREABILIDADE DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS PROPOSTAS PELA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO – SP

ISABEL CRISTINA NUNES DE SOUSA¹

CELSE MARAN DE OLIVEIRA²

CAROLINA DE ALBUQUERQUE³

MARIA CAROLINA CHAVES DE SOUSA⁴

Resumo: Neste trabalho analisamos os entraves e desafios que dificultam a avaliação da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP na defesa de interesses difusos e coletivos, especialmente no âmbito judicial e na seara ambiental. A partir de um estudo de caso com enfoque quantitativo, analisamos comparativamente a transparência passiva e ativa na Promotoria de Justiça

-
- 1 Especialização em Ciência de Dados (2023-2024) pela Universidade de São Paulo (ICMC/USP). Doutorado em Geografia (2019-2023) pela Universidade Estadual Paulista (IGCE/Unesp). Mestrado em Engenharia Urbana (2015-2017) e Bacharelado em Gestão e Análise Ambiental (2011-2014), ambos pela Universidade Federal de São Carlos - UFSCar - <http://lattes.cnpq.br/8572329722251988>
 - 2 Cientista Ambiental e Urbanístico (Direito Ambiental e Direito Urbanístico). Possui Doutorado (2005) em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), Mestrado (2000) em Integração Europeia pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Especialização em Proteção de Menores (1998) pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Atualmente é professor associado do Departamento de Ciências Ambientais (DCAm), docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAm) e coordenador do PPGCAm (2021-2023). Pesquisador líder do Grupo de Pesquisa CEDA - Centro de Estudos em Democracia Ambiental, cadastrado no CNPq e certificado pela UFSCar; pesquisador dos grupos de pesquisa "Direito, Cidade e Envelhecimento - UFSCAR" e "Grupo de Pesquisa Estado, Instituições e Análise Econômica do Direito - GPEIA", da Universidade Federal Fluminense. Atuação em rede de pesquisa nacional (entre os grupos de pesquisa), e rede de pesquisa internacional (pesquisadores da Universidade de Coimbra, da Universidade do Porto, e do Centro Politécnico de Leiria). Principais áreas de atuação: Direito Ambiental, Direito Urbanístico, Direito Ambiental Internacional, Gestão e Auditoria Ambiental, Políticas Públicas Ambientais e Urbanísticas, Perícias Ambientais. - <http://lattes.cnpq.br/9911833172043700>
 - 3 Doutora em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2021) e Doutora em Ciências (Ambiente e Sociedade) pelo PPGI em Ecologia Aplicada (Esalq/CENA) da Universidade de São Paulo - USP (2017). Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba - Unimep (2006). Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUCCamp (2004) e Bacharel em Direito pela Universidade de Mogi das Cruzes - UMC (2002). Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Rondônia (UNIR), Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PGCA/UNIR) e líder do Grupo de Pesquisa Difusa/Unir/CNPq. - <http://lattes.cnpq.br/6718630942660549>
 - 4 Graduação em Direito pela Universidade da Amazônia (2010). Graduação em Engenharia Ambiental pela Universidade do Estado do Pará (2009) e mestrado em Ciências Ambientais pela Universidade Federal do Pará (2019). Doutoranda em Engenharia do Ambiente da Universidade de Coimbra (Portugal). - <http://lattes.cnpq.br/0164488794718542>

de São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023. Para tanto, comparamos as informações fornecidas pela Promotoria com as disponibilizadas eletronicamente nos portais institucionais e da transparência do MPSP. Os resultados indicam que há comprometimento na confiabilidade dos dados divulgados, com prejuízo da avaliação e do acompanhamento adequados das ações judiciais, além de defasagem considerável na transparência e acessibilidade das informações no período indicado. Esforços para harmonizar as informações provenientes de diferentes fontes poderiam aumentar consideravelmente a transparência no MPSP, além de viabilizar o monitoramento do progresso das Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo órgão.

Palavras-chave: Ações Cíveis Públicas; Ambiente; Informação; Ministério Público; Transparência.

Sumário: 1 Introdução; 2 Acesso à informação; 3 Transparência no Ministério Público; 4 Transparência passiva e ativa na Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo (2016-2023); 4.1 Comparativo entre as informações da Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo e do Portal da Transparência do MPSP; 4.2 Comparativo entre as informações da Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo e do SIS MPSP; 5 Considerações finais; Referências.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 conferiu autonomia administrativa e independência funcional ao Ministério Público (BRASIL, 1988, art. 127), redefinindo sua função de defensor do Estado para “fiscal e guardião dos direitos da sociedade” (Arantes, 1999, p. 84). Entre suas diversas atribuições, destaca-se o papel constitucional de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, art. 129, III). Nesse contexto, a Ação Civil Pública (BRASIL, 1985) emerge como um instrumento fundamental para a proteção ambiental, permitindo que o Ministério Público acione o Poder Judiciário em “defesa de direitos transindividuais” (Arantes, 1999, p. 84).

Neste trabalho, resultante de um projeto de pesquisa apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – FAPESP,⁵ analisamos os entraves e desafios que dificultam a avaliação da atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo – MPSP na defesa de interesses difusos e coletivos, especialmente no âmbito judicial e na seara ambiental.

5 Processo nº 2022/14235-9, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP.

A partir de um estudo de caso com enfoque quantitativo, analisamos comparativamente a transparência passiva e ativa na Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo, no período de 2016 a 2023, com ênfase na proteção dos interesses da sociedade em questões ambientais.

Para além de apresentar os entraves e desafios enfrentados para a efetivação da transparência no MPSP, discutimos suas repercussões na rastreabilidade das Ações Cíveis Públicas, isto é, no acompanhamento do progresso das Ações propostas pelo MPSP da comarca, desde a instauração do Inquérito Cível até a judicialização do procedimento, que se concretiza com a propositura da referida Ação. Para tanto, realizamos uma análise comparativa das informações fornecidas pela Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo com as disponibilizadas eletronicamente nos portais institucionais e da transparência do MPSP.

Além desta introdução, neste artigo apresentamos: *i.* um arcabouço teórico sobre o acesso à informação, com o intuito de oferecer uma contextualização aprofundada da temática; *ii.* estudos empíricos relacionados à transparência, com ênfase nos resultados de pesquisas que analisam a acessibilidade e a usabilidade das informações nos portais institucionais e da transparência do Ministério Público; e *iii.* um estudo de caso sobre a transparência na Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo no período de 2016 a 2023.

Por conseguinte, neste estudo oferecemos contribuições via contextualização da relevância do acesso à informação para promoção da transparência, destacando as nuances e complexidades que permeiam sua operacionalização e implementação no Ministério Público.

Além disso, a partir do estudo de caso, abordamos as implicações e os desafios enfrentados para a efetivação da transparência no MPSP, com especial atenção à sua atuação no âmbito judicial, particularmente no que se refere às Ações Cíveis Públicas ajuizadas.

2. ACESSO À INFORMAÇÃO

Em 16 de maio de 2012, após 180 dias da promulgação, entrou em vigor a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação – LAI, no Brasil (Araújo; Mello, 2016). Essa legislação estabelece diretrizes claras para o acesso à informação pública, permitindo que qualquer pessoa, física ou jurídica, solicite informações de órgãos e entidades governamentais sem a necessidade de justificar seu pedido (BRASIL, 2011, artigo 10, §3º).

A LAI reflete um compromisso com a cultura da transparência e do controle social da administração pública em diversas esferas do poder público, sendo aplicável

aos três Poderes da União, além de Estados, Distrito Federal e Municípios, incluindo também os Tribunais de Contas e o Ministério Público (BRASIL, 2011, art. 1º).

Ademais, entidades privadas sem fins lucrativos são obrigadas a divulgar informações sobre recebimento e destinação dos recursos públicos que usufruem (BRASIL, 2011, art. 2º), um passo importante para viabilizar que esses recursos sejam utilizados de maneira responsável e em benefício da sociedade.

Além de regulamentar o exercício do direito constitucional de acesso às informações públicas,⁶ direito humano consagrado no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos desde 1948 e intimamente ligado à liberdade de expressão (Rodrigues *et al.*, 2023), a LAI também desempenha um papel crucial no alcance de um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS (IBGE, 2024a).

O Objetivo 16, que visa promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, inclui como um de seus indicadores o “número de países que adotam e implementam garantias constitucionais, estatutárias e/ou políticas para acesso público à informação” (indicador 16.10.2).

Essa conexão entre a LAI e os ODS evidencia como a transparência e o acesso à informação são fundamentais para a governança e o desenvolvimento sustentável em um contexto global. Dessa forma, a LAI não apenas regula um direito constitucional, mas também se alinha a um compromisso global com o desenvolvimento sustentável.

Por sua vez, em âmbito regional e especificamente na esfera ambiental, o Acordo de Escazú engloba a questão da transparência (CEPAL, 2018). Este é o primeiro tratado ambiental da América Latina e do Caribe, assinado pelo Brasil em 2018 e com entrada em vigor em janeiro de 2021. Este tratado busca promover os direitos de acesso à informação, à participação e à justiça em questões ambientais. Embora o Brasil ainda não tenha ratificado o acordo, “algumas de suas disposições, especialmente aquelas relacionadas ao acesso à informação, representam uma codificação de direitos consuetudinários [...]” (Oliveira *et al.*, 2022, p. 4). Isso indica que, mesmo sem a ratificação, há um reconhecimento da importância desses direitos no contexto brasileiro, a exemplo da própria LAI.

Ao estabelecer diretrizes para o acesso à informação pública, a LAI contribui para o controle social de políticas e programas governamentais. Essa

⁶ A Carta Magna reconhece o acesso à informação como um direito fundamental. Os dispositivos constitucionais que abordam esse direito incluem o artigo 5º, incisos XIV e XXXIII, bem como os artigos 37, § 3º, inciso II, e 216, § 2º (BRASIL, 1988; Araújo; Mello, 2016).

transparência é essencial para a construção de uma sociedade mais democrática, pois a qualidade da democracia depende de cidadãos bem informados que participem ativamente da vida pública.

Assim, “a efetiva ampliação do direito de acesso à informação pública constitui um importante instrumento em prol de uma democracia mais participativa” (Araújo; Mello, 2016, p. 115). A LAI representa, portanto, um marco significativo na promoção da transparência no Brasil, funcionando como uma ferramenta poderosa para fomentar a participação cidadã e contribuir para a construção de um Estado mais justo e democrático.

Embora a aprovação da LAI tenha sido um marco jurídico para fomentar o aumento da transparência e uma mudança da cultura governamental de gestão da informação no Brasil, ela representa apenas o primeiro passo nesse processo (Araújo; Mello, 2016). A verdadeira institucionalização e a efetiva garantia do direito de acesso à informação estão profundamente ligadas a condições políticas e culturais que favoreçam sua implementação nos órgãos públicos (Rothberget *al.*, 2012). Uma LAI “pode ser forte no papel, mas é notoriamente difícil garantir sua plena implementação e cumprimento” (Michener; Contreras; Niskier, 2018, p. 612).

Em particular, além dos “desafios relativos à mudança da cultura do segredo para uma cultura do acesso, há também obstáculos operacionais e técnicos, pois as práticas da administração são bastante diversas no que tange à gestão da informação” (Araújo; Mello, 2016, p. 128).

3. TRANSPARÊNCIA NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Estudos realizados no Brasil têm se destacado por uma ênfase maior na avaliação da chamada transparência ativa (Michener; Contreras; Niskier, 2018).

A transparência ativa envolve a disponibilização proativa de informações, de forma periódica e sistemática em ambientes acessíveis ao público, como sítios da internet (*websites*), sem a necessidade de solicitação prévia (BRASIL, 2011; Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015; Araújo; Mello, 2016; Michener; Contreras; Niskier, 2018; Rodrigues *et al.*, 2023).

Em contrapartida, a transparência passiva refere-se à concessão de informações apenas mediante solicitações feitas em serviços de atendimento ao cidadão, como ouvidorias, ou pessoalmente, onde o interessado deve formalizar um pedido para acessar os dados desejados (BRASIL, 2011; Zuccolotto; Teixeira; Riccio, 2015; Araújo; Mello, 2016; Michener; Contreras; Niskier, 2018; Rodrigues *et al.*, 2023).

Em síntese, “ambos os conceitos de [transparência] ativa e passiva referem-se ao acesso à informação, seja por oferta ou demanda” (Rodrigues *et al.*, 2023, p. 184).

Além disso, a análise da implementação da LAI em órgãos do Poder Executivo tem sido mais recorrente (Michener; Contreras; Niskier, 2018). Contudo, Rodrigues *et al.* (2023) salientam a importância de expandir as investigações sobre transparência para um contexto mais abrangente, que inclua instituições compostas por membros não eleitos diretamente, como o Ministério Público. Essa abordagem é essencial para enriquecer a compreensão da dinâmica da transparência em entidades que, muitas vezes, são sub-representadas na literatura sobre o tema, mas que também se subordinam à LAI.

Nesse contexto, Rodrigues *et al.* (2023) avaliaram detalhadamente a acessibilidade e a usabilidade das informações disponibilizadas eletronicamente nos portais institucionais⁷ e da transparência do Ministério Público Federal e dos Ministérios Públicos de cinco estados brasileiros: Amazonas, Goiás, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Sergipe, abordando aspectos frequentemente negligenciados, como a abertura de dados e a disponibilização de acervos de processos judiciais.

As análises fundamentaram-se nas disposições da LAI e nas resoluções e recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP,⁸ que visam coordenar e garantir a uniformização na divulgação das informações, especialmente nos sítios institucionais e portais da transparência.

Rodrigues *et al.* (2023) observaram que os Ministérios Públicos são mais transparentes em aspectos mais consolidados, que seguem disposições da LAI, como orçamento e gestão de pessoas; entretanto, não há cumprimento integral das resoluções do CNMP, que estabelecem a obrigatoriedade de disponibilização de acervos de processos extrajudiciais e judiciais, súmulas e entendimentos consolidados pelos órgãos de controle interno, além da lista de distribuição dos processos.

Essas informações, cruciais para o controle sobre o órgão, são constantemente divulgadas de forma incompleta. Mesmo quando as normas são seguidas, os dados muitas vezes não são abertos ou não são disponibilizados com a devida qualidade, situação considerada preocupante, pois “a mera disponibili-

7 Tais portais, consoante Brasil (2021, p. 10), “além de funcionarem como instrumento de prestação de contas acerca dos gastos públicos e permitirem o aperfeiçoamento da fiscalização e do controle social, buscam aproximar a sociedade do Ministério Público, mediante o fácil acesso a informações uniformes e de qualidade”.

8 Órgão de controle externo criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que visa “zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados [...] (art. 130-A, § 2º, II, da CF/88)” (BRASIL, 2021, p. 12).

zação da informação não é suficiente para garantir transparência” (Rodrigues *et al.*, 2023, p. 190).

Para Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), apesar de existirem legislações específicas que demandam a divulgação de determinadas informações, as penalidades aplicáveis muitas vezes não são suficientemente rigorosas, o que resulta no descumprimento dessas normas.

Além disso, Rodrigues *et al.* (2023) apontam que o “Transparentômetro”, instrumento de avaliação criado pelo próprio CNMP, não abrange todas as resoluções emitidas pelo Conselho.

Essa constatação é particularmente relevante, uma vez que o “Transparentômetro” é a ferramenta utilizada pelo CNMP desde 2014 para divulgação periódica dos resultados da verificação realizada pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro – CCAF sobre o cumprimento das Resoluções CNMP,⁹ concernentes ao Portal da Transparência do Ministério Público e da LAI no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados (BRASIL, 2021).

Na edição mais recente do “Transparentômetro”, de 2023 (2º semestre), o MPSP recebeu a classificação NA (Não Atendido) em todos os critérios relacionados à categoria “dados da movimentação processual em cada unidade” (CNMP, 2024).

Essa categoria tem como fundamentos legais os artigos 3º, II, 7º, VII, “a”, e 8º, § 1º, V da LAI (BRASIL, 2011), além da Resolução CNMP nº 89/2012, art. 7º, IX e XV. Os critérios que compõem essa categoria são detalhados a seguir (BRASIL, 2021, p. 110-111):

(a) Área de atuação: Este item trata da atuação finalística do Ministério Público em áreas temáticas ou demais subdivisões adotadas quando da distribuição processual. Equivale ao agrupamento de membros em atividade de processos similares por tema e/ou localidade. [...].

b) Número de membros: Quantitativo de membros responsáveis pelos processos da respectiva Promotoria/Procuradoria.

c) Número de Processos em trâmite: Quantidade de processos que ainda se encontram na Promotoria/Procuradoria.

d) Número de processos que entraram no período: Quantidade de processos que foram distribuídos àquela Promotoria/Procuradoria.

e) Número de processos que saíram no período: Quantidade de processos que saíram, que foram arquivados ou concluídos.

f) Tempo médio de duração dos processos e procedimentos: Cálculo do tempo médio que os processos ou procedimentos ficaram na área. Para essa informação é necessário levantar, primeiramente, a data da saída de cada processo, subtraindo-se a data da entrada do mesmo. Este cálculo informa o tempo de duração de cada processo na área. Em segundo lugar, deverão

9 Resoluções CNMP nº 86/2012, nº 89/2012, nº 115/2014 e nº 200/2019 (BRASIL, 2021).

ser somados os tempos de duração de todos os processos daquela área e, finalmente, dividir esse total pelo número de processos da área.

g) Quantidade de improvimentos: Quantidade de decisões contrárias ao pleiteado pelo MP.

h) Quantidade de provimentos parciais: Quantidade de decisões que atenderam parcialmente ao pleito do MP.

i) Quantidade de recursos interpostos: Quantidade de instrumentos recursais em geral.

Por conseguinte, a avaliação do MPSP na edição de 2023 do “Transparentômetro” revela uma lacuna expressiva na transparência organizacional, o que compromete a responsabilização pública da instituição.

Como os dados são apresentados de forma agregada por estado, uma análise qualitativa desagregada das informações permitiria uma compreensão mais aprofundada das diferenças entre as unidades.

4. TRANSPARÊNCIA PASSIVA E ATIVA NA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO (2016-2023)

São José do Rio Pardo é um município paulista de pequeno porte, com uma população que ultrapassa 50 mil habitantes e uma área territorial de quase 500 km² (IBGE, 2024b). Apesar de seu tamanho reduzido, destaca-se por possuir um elevado Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM de 0,774 (ATLAS BRASIL, 2024).

O município pertence à 6ª Região Administrativa Judiciária de Ribeirão Preto (TJS, 2024), e abriga a Comarca de São José do Rio Pardo, vinculada à Promotoria de Justiça da mesma localidade.

As competências desta Promotoria são organizadas de acordo com a Resolução nº 1.885/2024-PGJ (MPSP, 2024a). Nesse contexto, a 2ª Promotoria é responsável pelos casos relacionados ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo, incluindo as Ações Cíveis Públicas e os respectivos processos criminais que lhe são atribuídos.

Nesta pesquisa, utilizamos dados da Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo, obtidos em resposta a uma solicitação de informações sobre os procedimentos instaurados entre 2016 e 2023 pela 2ª Promotoria de Justiça do município.

As informações foram disponibilizadas em formato de tabelas organizadas em planilhas eletrônicas, nas quais as colunas contêm os valores possíveis detalhados no Quadro 1.

Quadro 1 - Título das colunas e valores possíveis das tabelas disponibilizadas pela Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo

Coluna	Valores possíveis
<i>Área de Atuação</i>	Habitação e Urbanismo Meio Ambiente
<i>Tipo</i>	Notícia de Fato / Representação Inquérito Civil Notícia de Fato Ação Civil Pública Ficha de Atendimento Procedimento Administrativo de Acompanhamento
<i>Número</i>	Número do procedimento no Ministério Público
<i>Ano</i>	2016 a 2023
<i>Assunto</i>	Assuntos dos procedimentos, com separação por barras
<i>Ação Civil Pública</i>	Número da Ação Civil Pública

Fonte: Elaboração própria (2024)

Para avaliar a compatibilidade entre as informações fornecidas pela mencionada Promotoria (transparência passiva) e aquelas disponibilizadas no Portal da Transparência do MPSP (transparência ativa), realizamos uma comparação do número de Inquéritos Cíveis instaurados e Ações Cíveis Públicas ajuizadas em cada ano do período de 2016 a 2023. Essa etapa, concebida como uma verificação de consistência, visou identificar possíveis disparidades que pudessem indicar falhas na comunicação ou na gestão dos dados.

Além disso, para complementar as informações sobre cada procedimento, realizamos consultas por meio de raspagem de dados (*web scraping*) no Sistema de Consulta Pública de Procedimentos do Ministério Público do Estado de São Paulo – SIS MPSP¹⁰ (transparência ativa).

Esse processo foi realizado a partir do número dos procedimentos (Quadro 1), com o suporte da linguagem de programação Python, permitindo a extração automatizada das informações necessárias (Mitchell, 2024), especificamente a situação dos procedimentos.

4.1. COMPARATIVO ENTRE AS INFORMAÇÕES DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO E DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MPSP

Nas tabelas 1 a 4 constam comparativos entre as informações fornecidas pela Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo (transparência passiva) e as disponibilizadas no Portal da Transparência do MPSP (transparência ativa).

¹⁰ O SIS representa a iniciativa do MPSP para promover maior transparência, permitindo ao público em geral o acesso aos procedimentos em trâmite na instituição, consoante as resoluções 2/2011, 89/2012 e 110/2014 do CNMP (MPSP, 2024c).

Esses dados referem-se à quantidade de Inquéritos Cíveis instaurados e Ações Cíveis Públicas ajuizadas anualmente no período de 2016 a 2023, organizados por Área de Atuação (Habitação e Urbanismo ou Meio Ambiente). As discrepâncias entre as fontes são destacadas em vermelho, tanto por ano quanto no total.

É possível perceber que, conforme informações fornecidas pela 2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo, entre 2016 a 2023 foram instaurados 37 Inquéritos Cíveis e ajuizadas 16 Ações Cíveis Públicas.

No entanto, consoante informações disponibilizadas no Portal da Transparência do MPSP (MPSP, 2024b), foram 35 Inquéritos Cíveis instaurados e 10 Ações Cíveis Públicas ajuizadas.

Tabela 1 – Inquéritos Cíveis da Área de Habitação e Urbanismo

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Nº de Inquéritos Cíveis (2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo)	3	7	7	2	2	0	0	1	22
Nº de Inquéritos Cíveis (Portal da Transparência do MPSP)	3	7	6	3	2	0	0	1	22

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pela 2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo e disponibilizadas no Portal da Transparência do MPSP (2024b)

Tabela 2 – Inquéritos Cíveis da Área de Meio Ambiente

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Nº de Inquéritos Cíveis (2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo)	3	1	4	0	0	4	0	3	15
Nº de Inquéritos Cíveis (Portal da Transparência do MPSP)	3	1	4	0	0	2	1	2	13

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pela 2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo e disponibilizadas no Portal da Transparência do MPSP (2024b)

Tabela 3 – Ações Cíveis Públicas da Área de Habitação e Urbanismo

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Nº de Ações Cíveis Públicas (2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo)	0	0	4	1	0	0	1	1	7
Nº de Ações Cíveis Públicas (Portal da Transparência do MPSP)	1	0	0	0	0	0	1	1	3

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pela 2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo e disponibilizadas no Portal da Transparência do MPSP (2024b)

Tabela 4 – Ações Cíveis Públicas da Área de Meio Ambiente

Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Nº de Ações Cíveis Públicas (2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo)	1	4	2	1	0	1	0	0	9
Nº de Ações Cíveis Públicas (Portal da Transparência do MPSP)	1	3	1	1	0	0	1	0	7

Fonte: Elaboração própria com base em informações fornecidas pela 2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo e disponibilizadas no Portal da Transparência do MPSP (2024b)

Embora existam divergências entre as fontes quanto aos dois tipos de procedimentos e áreas de atuação, o caso dos Inquéritos Cíveis de Habitação e Urbanismo parece ser o menos problemático. A compatibilidade nos totais sugere que as discrepâncias podem ser atribuídas a imprecisões na classificação dos anos dos inquéritos de 2018 e 2019 (Tabela 1).

Em contrapartida, as principais discordâncias entre as fontes se manifestam no número de Ações Cíveis Públicas relacionadas à Habitação e Urbanismo, uma vez que o Portal da Transparência do MPSP não inclui quatro dessas Ações (Tabela 3).

Além disso, em outros casos, o Portal também deixa de contabilizar dois Inquéritos Cíveis (Tabela 2) e duas Ações Cíveis Públicas (Tabela 4), ambos relacionados ao Meio Ambiente.

4.2. COMPARATIVO ENTRE AS INFORMAÇÕES DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE SÃO JOSÉ DO RIO PARDO E DO SIS MPSP

No SIS MPSP foram recuperadas informações de apenas 29 dos 127 procedimentos listados pela 2ª Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo, referentes ao período de 2016 a 2023. Para os 98 procedimentos restantes, a busca resultou na mensagem “Procedimento não localizado ou sob sigilo”. Isso indica que aproximadamente 77% dos procedimentos fornecidos pela Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo não estavam disponíveis para consulta no SIS MPSP.

Todos esses 29 procedimentos referem-se a Inquéritos Cíveis, sendo que a maioria estava arquivada, com mais de um quarto deles resultando na propositura de Ação Civil Pública (evoluídos). Contudo, com os dados disponíveis, não é possível determinar se outros procedimentos serviram de base para a propositura de outras Ações Cíveis Públicas, nem se as Ações listadas pela Promotoria tiveram origem em procedimentos não incluídos na lista disponibilizada. Apenas uma

pequena fração dos procedimentos estava em andamento ou sob fiscalização por meio de Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (Tabela 5).

Tabela 5 – Situação dos Inquéritos Cíveis

Situação	Frequência absoluta	Frequência relativa (%)
Arquivado	19	66
Em Andamento	1	3
Evoluído	8	28
TAC em Fiscalização	1	3
Total	29	100

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SIS MPSP (2024c).

Em relação à distribuição temporal dos 29 Inquéritos Cíveis, a maioria ocorreu em 2018, seguida por 2017, 2016, 2021 e 2019. Não foram registrados procedimentos nos anos de 2020, 2022 e 2023 (Tabela 6). Embora a maior parte dos procedimentos arquivados seja anterior a 2019, também foram registrados arquivamentos em 2021, ano com o único procedimento ainda em andamento. Os procedimentos que evoluíram para Ações Cíveis Públicas concentram-se predominantemente em 2018, mas há registros também em 2016, 2017, 2019 e 2021. O único procedimento com TAC em fiscalização é de 2016 (Tabela 6).

Tabela 6 – Situação dos Inquéritos Cíveis por ano

Situação	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Arquivado	4	6	7	0	0	2	0	0	19
Em Andamento	0	0	0	0	0	1	0	0	1
Evoluído	1	1	4	1	0	1	0	0	8
TAC em Fiscalização	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Total	6	7	11	1	0	4	0	0	29

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SIS MPSP (2024c).

Quanto à área de atuação, mais da metade dos 29 Inquéritos Cíveis está vinculada à Habitação e Urbanismo, o que representa 59% do total. Essa área apresenta quase o dobro de procedimentos arquivados em comparação com a de Meio Ambiente. Nos procedimentos em andamento, a distribuição é equilibrada: 50% estão relacionados à Habitação e Urbanismo, enquanto os outros 50% referem-se ao Meio Ambiente. O único procedimento em andamento pertence à área de Meio Ambiente, e o único que possui TAC em fiscalização está relacionado à Habitação e Urbanismo (Tabela 7).

Tabela 7 – Situação dos Inquéritos Cíveis por Área de Atuação

Situação	Habituação e Urbanismo	Meio Ambiente	Total
Arquivado	12	7	19
Em Andamento	0	1	1
Evoluído	4	4	8
TAC em Fiscalização	1	0	1
Total	17	12	29

Fonte: Elaboração própria com base em dados do SIS MPSP (2024c).

Em resumo, dos 29 procedimentos cujas informações foram recuperadas do SIS MPSP, a maioria estava arquivada, datando de 2018 e pertencendo à área de Habitação e Urbanismo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, conduzimos uma análise quantitativa comparativa entre as informações fornecidas pela Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo e aquelas disponibilizadas eletronicamente nos portais institucionais e da transparência do MPSP. Assim, foram identificados diversos obstáculos que comprometem a rastreabilidade das Ações Cíveis Públicas ajuizadas.

A capacidade de rastrear essas Ações é fundamental para avaliar a eficácia das iniciativas do Ministério Público, além de garantir a transparência e a responsabilização na defesa dos direitos coletivos e difusos. A análise do fluxo de informações e a identificação de gargalos no processo, por exemplo, podem contribuir significativamente para a melhoria das práticas institucionais, promovendo uma atuação mais eficiente e proativa na proteção do meio ambiente e na defesa dos demais interesses da sociedade.

No caso específico da Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo, as dificuldades envolveram a impossibilidade de determinar se outros procedimentos serviram de base para a propositura de novas Ações Cíveis Públicas, ou se as Ações listadas pela Promotoria tiveram origem em procedimentos não incluídos na lista fornecida.

Além disso, as discrepâncias entre a quantidade de Inquéritos Cíveis instaurados e de Ações Cíveis Públicas ajuizadas pela Promotoria (transparência passiva) e as informações disponíveis no Portal da Transparência do MPSP (transparência ativa) comprometem a confiabilidade dos dados divulgados, evidenciando a necessidade de aprimorar os processos de gestão da informação. A limitação de acesso a apenas 23% dos procedimentos da Promotoria no SIS MPSP (transparência ativa) também prejudica uma avaliação e acompanhamento adequados das

ações judiciais, uma vez que inibe a verificação precisa da representatividade das Ações Cíveis Públicas em relação a todos os demais procedimentos iniciados pelo MPSP. Dessa forma, identificamos uma defasagem considerável na transparência e acessibilidade das informações relacionadas aos procedimentos da Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo entre 2016 e 2023.

Esforços para harmonizar as informações provenientes de diferentes fontes poderiam aumentar consideravelmente a transparência no MPSP, além de viabilizar o monitoramento do progresso das Ações Cíveis Públicas ajuizadas pelo Parquet.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, p. 83-102, 1999.

ARAÚJO, Taiana Fortunato; MELLO, Maria Tereza Leopardi. Avaliação da Lei de Acesso à Informação Brasileira: uma abordagem metodológica interdisciplinar. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, v. 3, n. 2, p. 113-134, 2016.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL – ATLAS BRASIL. **Perfil. São José do Rio Pardo, SP**. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/perfil/municipio/354970>. Acesso em: 27 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual do Portal da Transparência do Ministério Público**. 5. ed. Brasília: CNMP, 2021. 142 p.

BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 24 out. 2024. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Acordo regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe**. Escazu, 2018. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/34d8fe1b-3fe1-441d-aba5-2df15a2543ff>. Acesso em: 29 out. 2024. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. **Portal da Transparência. Transparentômetro. 2023. 2º semestre (tabela)**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2024/Abril/Mapa_da_transparencia_segundo_semestre_2023.pdf. Acesso em: 27 out. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. IBGE – **Cidades. Brasil. São Paulo. São José do Rio Pardo**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-jose-do-rio-pardo/panorama>. Acesso em 27 out. 2024b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=16>. Acesso em: 24 out. 2024a.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n.4, p. 610-629, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. Procuradoria-Geral de Justiça. **Resolução nº 1.885/2024-PGJ, de 12 de julho de 2024 (SEI nº 29.0001.0208859.2023-89)**. Homologa a mo-

dificação das atribuições dos cargos de Promotor de Justiça da Promotoria de Justiça de São José do Rio Pardo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de São Paulo – DOESP. Caderno Executivo – Seção Atos Normativos, São Paulo, 15 de Julho de 2024. Disponível em: [https://biblioteca.mpsp.mp.br/ PHL_IMG/resolucoes/1885.pdf](https://biblioteca.mpsp.mp.br/PHL_IMG/resolucoes/1885.pdf). Acesso em: 27 out. 2024a.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. **Serviços ao cidadão. Portal da Transparência. Atividades-fim. Estudos e Levantamentos Estatísticos sobre sua Atuação.** Disponível em: <https://www.mpsp.mp.br/atividade-fim>. Acesso em: 27 out. 2024b.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – MPSP. **Sistema de Consulta Pública de Procedimentos.** Disponível em: <https://sismpconsultapublica.mpsp.mp.br/>. Acesso em: 27 out. 2024c.

MITCHELL, R. **Web Scraping with Python: Data Extraction from the Modern Web.** 3. ed. Sebastopol, CA: O'Reilly, 2024.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. Ministério Público e defesa da cidadania. In: PINSKY, Jaime. (Org.). **Práticas de cidadania.** São Paulo: Contexto, 2004. p. 21-30.

OLIVEIRA, Celso Maran; ARAGÃO, Alexandra; LOPES, Dulce Margarida de Jesus; BRITTO, Marcel; ALBUQUERQUE, Carolina. Ministério Público como promotor da democracia participativa ambiental: análise de experiências no município de São Carlos-SP. **Revista de Direito Ambiental**, v. 27, n. 108, p. 45-68, 2022.

RODRIGUES, Rayane Vieira; BOECHAT, Gabriela; COLI, Heloisa; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Transparência ativa do Ministério Público: sob a ótica da qualidade e disponibilidade da informação. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 17, n. 2, p. 179-198, 2023.

ROTHBERG, Danilo; NAPOLITANO, Carlo José; RESENDE, Letícia Passos. (2012). Estado e burocracia: limites de aplicação da Lei de Acesso a Informações no Brasil. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos**, v. 15, n. 2, p. 108-117, 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regiões Administrativas Judiciárias.** Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/quemsomos/quemsomos/regioes administrativasjudiciarias>. Acesso em: 29 out. 2024.

ZUCOLOTTI, Robson; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; RICCIO, Edson Luiz. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.