



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

LUCAS JUVENCIO SPINOSA DE SOUZA

**POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO CEARÁ COM ENFOQUE NA TRANSPARÊNCIA PASSIVA**

FORTALEZA – CEARÁ

2024

LUCAS JUVENCIO SPINOSA DE SOUZA

POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO CEARÁ COM ENFOQUE NA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas públicas Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior.

FORTALEZA – CEARÁ

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Estadual do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo SidUECE, mediante os dados fornecidos pelo(a)

Souza, Lucas Juvencio Spinosa de.

Política de acesso à informação do ministério público do estado do ceará com enfoque na transparência passiva [recurso eletrônico] / Lucas Juvencio Spinosa de Souza. - 2024.

99 f. : il.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas, Fortaleza, 2024.

Orientação: Prof.^a Dra. Antonio Germano Magalhães Junior..

1. Acesso à informação. Transparência passiva. Ministério Público.. I. Título.

LUCAS JUVENCIO SPINOSA DE SOUZA

POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO
DO CEARÁ COM ENFOQUE NA TRANSPARÊNCIA PASSIVA

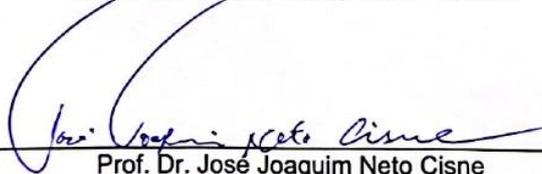
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas públicas Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Estudo Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 07 de agosto de 2024

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br ANTONIO GERMANO MAGALHAES JUNIOR
Data: 08/08/2024 07:18:28-0300
Verifique em <https://validar.id.gov.br>

Prof. Dr. Antônio Germano Magalhães Junior (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof. Dr. José Joaquim Neto Cisne
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Documento assinado digitalmente
gov.br JEIMES MAZZA CORREIA LIMA
Data: 08/08/2024 15:23:06-0300
Verifique em <https://validar.id.gov.br>

Prof. Dr. Jeimes Mazza Correia Lima
Universidade Ateneu - UNIATENEU

Dedicado aos que tornaram essa jornada possível.

AGRADECIMENTOS

A Deus, primeiramente.

A minha família e noiva, pelo apoio ao Prof. Dr. Antônio Germano pela orientação.

Ao MPCE, pela disponibilização das informações.

Aos gestores, colegas e amigos que me incentivaram nessa árdua caminhada pelo curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da UECE.

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 já estabelecia o direito ao acesso à informação como um direito fundamental, mas somente em 2011, com a Lei de Acesso à Informação (LAI), é que tal direito foi devidamente normatizado. No contexto do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), o Provimento nº 25/2013 PGJ/CE regulamentou a política de acesso à informação e criou unidades auxiliares responsáveis pelo gerenciamento dessa política. O objetivo da pesquisa foi compreender a política de acesso à informação do Ministério Público do Estado do Ceará, em relação ao cumprimento da transparência passiva no período de 2016 a 2022. Quanto ao aspecto quantitativo, utilizou-se estatística descritiva dos dados e cálculo de indicadores dos pedidos de informação presentes nos relatórios do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e da Ouvidoria a fim de compreender a caracterização desses pedidos no referido período. Quanto ao aspecto qualitativo, buscou-se identificar a aderência das ferramentas de transparência passiva do MPCE quanto ao cumprimento do dispositivo da LAI em relação à simplicidade para acessar e/ou manifestar o contato com a instituição. Quanto aos resultados da caracterização quantitativa, o SIC do MPCE apresentou uma taxa de respostas de 94,35%; existiram inconsistências entre os totais de pedidos de informação e os totais distribuídos nos canais de comunicação; as “Certidões” se destacam como o assunto mais demandado, com um total de 480 solicitações durante todo o período. Na Ouvidoria, a taxa de respostas foi de 77,42%; o “Sistema” apresentou-se como o canal de comunicação mais utilizado pelos cidadãos, totalizando 15.472 manifestações; o “Concurso público” apresentou-se como o assunto mais demandado nas manifestações; e a “Reclamação” consistiu como a classe com maior quantitativo. Quanto ao aspecto qualitativo da simplicidade, o SIC apresentou exigências que dificultam o acesso à informação, destacando-se a necessidade de cadastro prévio para a solicitação de informações pelos requerentes; a exigência de conhecimento prévio das unidades às quais as informações serão solicitadas; bem como a obrigatoriedade de inclusão de um arquivo no sistema. Em contrapartida, na Ouvidoria do MPCE, não há exigência de cadastro prévio do usuário com *login* e senha, além da não necessidade de inclusão de documentos para concluir o processo de manifestação no formulário.

Palavras-chave: Acesso à informação. Transparência passiva. Ministério Público.

ABSTRACT

The 1988 Federal Constitution already established the right to access to information as a fundamental right, but it was only in 2011, with the Access to Information Law (LAI), that this right was properly standardized. In the context of Public Ministry of the State of Ceará (MPCE), the Provision N° 25/2013 PGJ/CE regulated the access to information policy and created auxiliary units responsible for managing this policy. The objective of the research was to understand the access to information policy of the Public Ministry of the State of Ceará, in relation to compliance with passive transparency in the period from 2016 to 2022. Regarding the quantitative aspect, descriptive statistics of the data and calculation of indicators were used. of requests for information present in reports from the Citizen Information System (SIC) and Ombudsman's Office in order to understand the characterization of these requests in that period. Regarding the qualitative aspect, we sought to identify the adherence of the MPCE's passive transparency tools in terms of compliance with the LAI provision in relation to simplicity in accessing and/or expressing contact with the institution. Regarding the results of the quantitative characterization, the MPCE SIC presented a response rate of 94.35%; there were inconsistencies between the total number of requests for information and the totals distributed through communication channels; "Certificates" stand out as the most requested subject, with a total of 480 requests throughout the period. In the Ombudsman's Office, the response rate was 77.42%; the "System" presented itself as the communication channel most used by citizens, totaling 15,472 manifestations; the "Public Tender" was the most demanded topic in the demonstrations; and "Complaint" was the class with the largest number. Regarding the qualitative aspect of simplicity, the SIC presented requirements that make access to information difficult, highlighting the need for prior registration to request information by applicants; the requirement of prior knowledge of the units from which the information will be requested; as well as the obligation to include a file in the system. On the other hand, in the MPCE Ombudsman's Office, there is no requirement for the user to register in advance with a login and password, in addition to not needing to include documents to complete the manifestation process on the form.

Keywords: Access to information. Passive Transparency. Public Ministry.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Total de Demanda do SIC por ano.....	70
Gráfico 2 –	Total de Respostas do SIC por ano.....	71
Gráfico 3 –	Taxa de Respostas do SIC por ano.....	72
Gráfico 4 –	Canais de Comunicação do SIC por ano.....	75
Gráfico 5 –	Total de Demanda da Ouvidoria por ano.....	79
Gráfico 6 –	Total de Respostas da Ouvidoria por ano.....	81
Gráfico 7 –	Taxa de Respostas da Ouvidoria por ano.....	82
Gráfico 8 –	Canais de Comunicação da Ouvidoria por ano.....	83
Gráfico 9 –	Classes mais Demandadas da Ouvidoria por ano.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Diretrizes de Análise dos Dados.....	22
Quadro 2 –	Comparativo das Normas de Transparência e Acesso à informação.....	39
Quadro 3 –	Quantitativo de alterações entre o 4º e o 5º manual da transparência do cnmp.....	55
Quadro 4 –	Aplicação das perspectivas nas informações dessa pesquisa.....	67
Quadro 5 –	Total de Demanda do SIC por ano.....	69
Quadro 6 –	Total de Respostas do SIC por ano.....	70
Quadro 7 –	Taxa de Respostas do SIC por ano.....	71
Quadro 8 –	Canais de Comunicação do SIC por ano.....	73
Quadro 9 –	Diferença entre os quantitativos de Total de pedidos x Canais de Comunicação – SIC.....	73
Quadro 10 –	Assuntos mais Demandados do SIC por ano.....	75
Quadro 11 –	Total de Demanda da Ouvidoria por ano.....	79
Quadro 12 –	Total de Respostas da Ouvidoria por ano.....	80
Quadro 13 –	Taxa de Respostas da Ouvidoria por ano.....	81
Quadro 14 –	Canais de Comunicação da Ouvidoria por ano.....	83
Quadro 15 –	Assuntos mais Demandados da Ouvidoria por ano.....	84
Quadro 16 –	Classes mais Demandadas da Ouvidoria por ano.....	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Comparativo da base normativa de Transparência aplicáveis ao CNMP.....	37
Figura 2 –	Comparativo das leis de acesso à informação - Federal e Estadual.....	38
Figura 3 –	Resultado do Portal da Transparência - MPCE - 2º semestre de 2020.....	53
Figura 4 –	Resultado do Portal da Transparência - MPCE - 1º semestre de 2021.....	54
Figura 5 –	Resultado do Portal da Transparência - MPCE - 2º semestre de 2022.....	56
Figura 6 –	Resultado do Portal da Transparência - MPCE - 2º semestre de 2023.....	57
Figura 7 –	Níveis de Transparência do PNTP – 2022.....	58
Figura 8 –	Resultado do Portal da Transparência do MPCE - ATRICON – 2022.....	59
Figura 9 –	Radar da Transparência Pública - PNTP – 2022.....	60
Figura 10 –	Transparência Brasil - Remuneração dos Membros do Sistema de Justiça Brasileiro – 2022.....	61
Figura 11 –	Sistema de Peticionamento do MPCE – SIC.....	63
Figura 12 –	Sistema de Manifestação da Ouvidoria do MPCE.....	65
Figura 13 –	Sistema de Peticionamento do MPCE – SIC.....	89
Figura 14 –	Exigência de conhecimento da Unidade de solicitação da informação.....	89
Figura 15 –	Exigência de inclusão de arquivo do SIC.....	90
Figura 16 –	Mensagem de obrigatoriedade de inclusão de documento.....	90
Figura 17 –	Dados da parte – Participação.....	91
Figura 18 –	Sistema de Manifestação da Ouvidoria do MPCE.....	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
CCAF	Comissão de Controle Administrativo e Financeiro
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CSMP	Conselho Superior do Ministério Público
DECON	Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas
ENCCLA	Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro
e-SIC	Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNCC	Fórum Nacional de Combate à Corrupção
LAI	Lei de Acesso à Informação
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
MPF	Ministério Público Federal
NUTRI	Núcleo de Atuação Especial Gestor da Transparência e Acesso à Informação
ONU	Organização das Nações Unidas
PDF	<i>Portable Document Format</i>
PGJ/CE	Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Ceará
PNTP	Programa Nacional de Transparência Pública
RI	Regimento Interno
SAJ/MP	Sistema de Automação da Justiça do Ministério Público
SETIN	Secretaria de Tecnologia da Informação
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE/CE	Tribunal de Contas do Estado do Ceará
TCU	Tribunal de Contas da União
UECE	Universidade Estadual do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	POLÍTICAS PÚBLICAS, TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO.....	24
2.1	Direito de acesso à informação: direito que garante direitos.....	24
2.2	Políticas públicas.....	27
2.3	Transparência pública.....	30
3	POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO DO MPCE.....	35
3.1	Comparação normativa: lai x provimento nº 25/2013 pgj/ce.....	35
3.2	A implantação da lai pelo cnmp na realidade dos ministérios públicos brasileiros.....	42
3.2.1	Transparência Pública no Ministério Público.....	47
3.3	Histórico da política de acesso à informação no mpce.....	50
3.3.1	Transparência Ativa no MPCE.....	52
3.3.1.1	<i>Avaliação do CNMP: Transparentômetro.....</i>	53
3.3.1.2	<i>Avaliação da Atricon: Programa Nacional de Transparência Pública.....</i>	57
3.3.1.3	<i>Avaliação da Transparência Brasil: DadosJusBr.....</i>	60
3.3.2	Transparência Passiva no MPCE.....	62
4	CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA DO MPCE: ANÁLISE DO SIC E DA OUVIDARIA.....	66
4.1	Caracterização dos pedidos de informação.....	66
4.1.1	Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) do MPCE.....	68
4.1.1.1	<i>Taxa de Respostas do SIC.....</i>	68
4.1.1.2	<i>Canais de Comunicação do SIC.....</i>	72
4.1.1.3	<i>Assuntos mais Demandados do SIC.....</i>	75
4.1.2	Ouvidoria-Geral do MPCE.....	75
4.1.2.1	<i>Taxa de Respostas da Ouvidoria.....</i>	78
4.1.2.2	<i>Canais de Comunicação da Ouvidoria.....</i>	82
4.1.2.3	<i>Assuntos mais Demandados da Ouvidoria.....</i>	84
4.1.2.4	<i>Classes mais Demandadas da Ouvidoria.....</i>	85

4.2	Adesão da transparência passiva do mpce ao questo simplicidade da lai.....	87
4.2.1	Avaliação da simplicidade do SIC do MPCE.....	88
4.2.2	Avaliação da simplicidade da Ouvidoria do MPCE.....	91
5	CONCLUSÃO.....	93
	REFERÊNCIAS.....	98

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.529/2011), houve a regulamentação do art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988 concretizando-se, no mundo jurídico, o direito de acessar dados e informações das instituições públicas brasileiras. A LAI surgiu como um passo importante para a transparência dessas instituições, uma vez que criou condições legais de acesso amplo às informações do Estado como regra, excetuando aquelas que sejam consideradas sigilosas. Além disso, ela normatizou o tema de forma ampla, compreendendo o esboço geral das instituições pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Como consequência, acabou reverberando no dia a dia dos órgãos públicos da Administração Pública brasileira, tendo em vista a exigência de diversas adaptações dentro das unidades administrativas para se tornarem mais transparentes, conforme exigência dessa lei.

No Estado do Ceará criou-se a Lei 15.175/2012 cujo intuito foi a definição das regras específicas para a implementação da LAI dentro do Estado, além da criação de um Sistema Estadual de Acesso à Informação. Para isso, foi formado o Conselho Estadual de Acesso à Informação, constituído por representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público, dos Tribunais de Contas do Estado e dos Municípios, para poder regulamentar sobre assuntos específicos, como, por exemplo, o tratamento e a classificação das informações consideradas ultrassecretas.

Apesar da criação da LAI ter representado um avanço na transparência das instituições públicas brasileiras, percebeu-se uma significativa dificuldade dos órgãos para se adaptarem integralmente aos seus 47 dispositivos. Ao avaliar a transparência ativa e passiva nas universidades federais, constataram-se erros de interpretação em relação tinha sido solicitado, bem como envio de inúmeros arquivos em formatos variados, complexos e não amigáveis (LIMA; ABDALLA; OLIVEIRA, 2020). A dificuldade de adaptação aos critérios da LAI não se limitou apenas aos órgãos federais, como também às instituições públicas estaduais conforme demonstrado em uma avaliação da política de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Ceará sobre a perspectiva da transparência passiva. Nela destacaram-se alguns pontos os quais deviam ser melhorados visando o “aperfeiçoamento do serviço de informação ao cidadão, em especial: a qualidade da resposta quanto à pertinência

com a pergunta e sua completude; a celeridade da resposta e a divulgação do serviço de informação ao cidadão” (ARAÚJO, 2019, p. 134). Além desses casos, em 2015, houve uma avaliação na transparência passiva dos Ministérios Públicos estaduais e federais pela equipe da Fundação Getúlio Vargas (FGV), concluindo que os números gerais indicaram que os pedidos de acesso à informação enviados aos vários MPs foram ignorados: um em cada dois pedidos de informações não foram respondidos. Ademais, foi possível perceber que as respostas nem sempre atendem ao que foi solicitado pelo cidadão: apenas um em cada quatro pedidos tiveram um grau mínimo de precisão na resposta.

Ao retratar especificamente os Ministérios Públicos, a complexidade do tema se intensifica, já que são instituições ministeriais fiscalizatórias incumbidas de zelar pela observância e pelo cumprimento da lei. No contexto do Ministério Público do Estado do Ceará, como forma de regulamentar e consolidar a política de acesso à informação dentro da instituição, foi elaborado o Provimento nº 25/2013 da PGJ/CE que instituiu o Núcleo de Atuação Especial Gestor da Transparência e Acesso à Informação (NUTRI) como órgão auxiliar de atividade administrativa e funcional responsável por atuar diretamente na operacionalização e na gestão dos portais da transparência disponibilizados no site da instituição.

Já o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), na incumbência de regular todos os Ministério Públicos do Brasil, expediu a Resolução Nº 89, de 28 de agosto de 2012, que dispõe sobre o acesso à informação no âmbito dos Ministério Públicos tanto da União quanto dos Estados. Essa resolução objetivou enquadrar as políticas de acesso à informação considerando a realidade e a natureza fiscalizatória dos Ministérios Públicos brasileiros, bem como do próprio Conselho. Para isso, o CNMP criou o “Manual do Portal da Transparência” com a finalidade de aperfeiçoar os mecanismos de comunicação com a sociedade, mediante a padronização e uniformização das informações disponíveis nos portais da transparência, de forma a contribuir para maior clareza e comparabilidade dos dados em todos os Ministérios Públicos brasileiros. Além disso, a instituição realiza, desde 2014, avaliações periódicas nos portais de todas as unidades ministeriais e depois elabora um ranking chamado de “Transparentômetro”. Porém, essa avaliação prioriza os critérios das informações disponíveis nos portais (transparência ativa), desconsiderando, dessa forma, a análise mais aprofundada da transparência passiva.

Levando-se em consideração essa contextualização inicial, surgiu a questão norteadora desse estudo: como está funcionando a política de acesso à informação no Ministério Público do Estado do Ceará dentro da perspectiva da Transparência Passiva? Ela está atendendo ao dispositivo da Lei de Acesso à Informação (LAI) quanto ao critério da simplicidade de acesso à informação?

Baseado nessa questão central e no objetivo de compreender a política de acesso à informação do MPCE sob a perspectiva da transparência passiva, dois questionamentos específicos foram desencadeados, a fim de contribuir com a resolução da referida indagação dessa pesquisa:

- a) Como se caracterizam os pedidos de acesso à informação apresentados nos instrumentos de transparência passiva do MPCE?
- b) A plataforma de transparência do MPCE atende ao requisito da Lei de Acesso à Informação (LAI) quanto ao parâmetro de simplicidade na solicitação da informação? (*Art. 10º, §1º, da Lei 12.527/11*)¹.

A pesquisa teve como objetivo compreender a política de acesso à informação do Ministério Público do Estado do Ceará, em relação ao cumprimento da transparência passiva no período de 2016 a 2022. Foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Correlacionar os conceitos e as perspectivas teóricas de Políticas Públicas, Transparência e Acesso à informação.
- b) Compreender o histórico da Política de Acesso à informação do Ministério Público do Estado do Ceará, verificando sua adesão aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).
- c) Analisar as características dos pedidos de acesso à informação apresentados ao Ministério Público do Estado do Ceará no período de 2016 a 2022, observando indicadores de cumprimento da

¹ “Art. 10, §1º, da Lei 12.527/11 - A solicitação por meio do SIC e da Ouvidoria é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?”.

transparência passiva, bem como verificar a adesão da plataforma de acesso à informação ao formato simplificado exigido pela LAI.

Quanto ao aspecto metodológico, esse estudo contemplou uma abordagem tanto qualitativa como quantitativa; o método escolhido foi o estudo de caso; a coleta de dados utilizada foi documental sendo aplicada dentro do contexto e da realidade do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE). Dessa maneira, quanto ao aspecto quantitativo, objetivou-se compreender a caracterização dos pedidos de informação presentes nos relatórios do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e da Ouvidoria do MPCE. Para isso, foi utilizada a estatística descritiva dos dados, compreendendo o cálculo de indicadores dos pedidos de informação e das respectivas respostas em relação aos anos de 2016 a 2022. Por meio da estatística descritiva, foram construídos indicadores como: taxa de resposta²; média aritmética dos pedidos de informação anual; desvio padrão. A fonte da totalidade dos dados analisados nessa pesquisa foi baixada, exclusivamente, do Portal da Transparência institucional por intermédio dos relatórios do SIC³ e da Ouvidoria⁴, os quais foram exportados para planilhas eletrônicas para serem organizados e geradas as informações através dos cálculos estatísticos. Importa destacar que as informações dos relatórios são disponibilizadas em formato “PDF” (Portable Document Format, traduzindo Formato Portátil de Documento), impossibilitando a edição e o manuseio dos dados de forma facilitada. Dessa forma, os relatórios baixados foram convertidos⁵ em formato editável como o *Microsoft Word* e o *Microsoft Excel*.

Para se compreender as características dos pedidos de acesso à informação, esse estudo adotou 4 (quatro) perspectivas que delimitaram a compreensão dos pedidos de acesso à informação entre os anos de 2016 a 2022:

- a) A primeira perspectiva explorou a taxa de resposta aos pedidos de informação, que se trata da relação entre os pedidos de informação e as respectivas respostas. Essa perspectiva demonstra a eficácia do MPCE

² Relação entre os pedidos de acesso à informação e as respectivas respostas.

³ Relatórios de Atuação do NUTRI, correspondentes ao período de 2016 a 2022. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/relatorio-anual-de-atuacao-do-nutri/>

⁴ Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do Ministério Público do Estado do Ceará, referentes ao período de 2016 a 2022. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/institucional/ouvidoria-geral/>

⁵ Site utilizado para converter os relatórios do formato PDF para o formato *Microsoft Word* e *Excel*: <https://www.ilovepdf.com/pt>

em relação ao atendimento da demanda dos cidadãos que entram em contato com a instituição pela Ouvidoria ou pelo SIC.

- b) A segunda perspectiva observou a demanda dos pedidos de informações/manifestações nos canais de comunicação disponíveis Ouvidoria e no SIC do MPCE. Verificou-se o comportamento dos números em cada ano, calculando-se a média e o desvio padrão dos canais de comunicação mais utilizados. A análise dos números nessa perspectiva possibilita entender quais canais têm a preferência dos cidadãos e quais são os que estão defasados em relação ao uso pela população.
- c) A terceira perspectiva observou os assuntos mais demandados pelos cidadãos na Ouvidoria e no SIC do MPCE, objetivando compreender os temas que despertam maior interesse dos demandantes no decorrer dos anos analisados. Diante da notável variedade de temas abordados pelo Ministério Público, optou-se por elencar os 5 (cinco) assuntos mais demandados pelos cidadãos durante cada. Isso permite que: se conheçam os temas mais demandados pela sociedade cearense no decorrer do período; se identifiquem os assuntos que mais se repetem, bem como se pressuponham os motivos pelos quais alguns assuntos entraram em pauta ao relacioná-los com os eventos e acontecimentos sociais no período analisado.
- d) A quarta perspectiva verificou a demanda das classes mais demandadas pelos cidadãos na Ouvidoria no contexto do MPCE. Importa salientar que essa quarta perspectiva focará somente nos dados da Ouvidoria, uma vez que as classes são de natureza das atividades dessa unidade do Ministério Público. Diante desse argumento, as classes se dividem em: Denúncia, Reclamação, Solicitação de informação, Elogio, Sugestão e Crítica. O entendimento dessas classes contribuiu para a compreensão da demanda das ferramentas de transparência passiva do MPCE que os cidadãos utilizam, bem como da variação da demanda pelas classes no decorrer dos anos.

Quanto ao aspecto qualitativo, o estudo buscou identificar a aderência das ferramentas de transparência passiva do MPCE cumprem o dispositivo da LAI quanto à simplicidade para acessar e/ou manifestar o contato com a instituição. Conforme o

artigo 10, §1º, da LAI exige-se que os portais de acesso à informação sejam simples, fáceis e sugestivos para os usuários. Busca-se, a partir disso, evidenciar o cumprimento da plataforma do MPCE em relação à exigência legal partindo do seguinte questionamento: A solicitação por meio do SIC e da Ouvidoria são simples? Isto é, há exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria? Diante disso, analisou-se a plataforma de transparência passiva a fim de responder se o MPCE está ou não aderindo, especificamente, ao critério de simplicidade de acesso à informação.

Além disso, o método adotado foi o estudo de caso. Para Robert Yin (2015), a metodologia de estudo de caso tem subsidiado pesquisas em diversas disciplinas, inclusive em áreas como sociologia e ciência política, pilares fundamentais que sustentam o trabalho dissertativo desenvolvido. Assim, o estudo de caso compreendeu o funcionamento da ferramenta de Política de Acesso à Informação adotado no Ministério Público do Estado do Ceará, por meio da análise das características dos pedidos de informação apresentados na plataforma de transparência passiva, bem como a identificou a aderência desse instrumento ao requisito de simplificado de acesso à informação exigido pela LAI no período de 2016 a 2022.

A coleta de dados baseou-se em pesquisa documental, uma vez que esse tipo de análise favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros (CELLARD, 2008). Diante desse argumento, essa pesquisa foi devidamente fundamentada pelas legislações concernentes ao tema de acesso à informação e transparência pública, como a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), a Lei de Acesso à Informação do Estado do Ceará (Lei 15.175/2012), as Resoluções do Conselho Nacional do Ministério Público nº 82/2012 e nº 86/2012, os Provimentos do Ministério Público do Estado do Ceará nº103/2010 e nº 25/2013, além das cinco edições dos Manuais de Portal da Transparência do CNMP. A pesquisa também contou com os relatórios estatísticos coletados do Portal da Transparência do MPCE, especificamente, do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) da Ouvidoria Geral relativos aos períodos de 2016 a 2022.

O quadro a seguir demonstra as diretrizes de análise dos dados, com a finalidade de responder aos questionamentos desencadeados da questão central dessa pesquisa:

Quadro 1 – Diretrizes de Análise dos Dados

QUESTÃO	ANÁLISE
1) Como se caracterizam os pedidos de acesso à informação apresentados nos instrumentos de transparência passiva do MPCE?	Exame das características dos instrumentos disponíveis de acesso à informação para os cidadãos quanto à perspectiva da transparência passiva. Observar as características das plataformas de acesso à informação presentes no portal da transparência do MPCE quanto à transparência passiva.
2) As plataformas de transparência do MPCE atendem ao requisito da Lei de Acesso à Informação (LAI) quanto ao parâmetro de simplicidade na solicitação da informação?	Exame do requisito essencial constantes na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) quanto ao aspecto da transparência passiva. Observar o atendimento do portal da transparência do MPCE quanto à simplicidade do acesso à informação, conforme preconiza o artigo 10, §1º, da Lei 12.527/2011.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para discorrer sobre os objetivos desse estudo, dividiu-se a pesquisa em cinco seções, contando com a introdução (primeira seção) e a conclusão (quinta seção), as quais deram suporte para responder tanto ao questionamento central quanto aos desdobramentos dele. Na segunda seção, denominada como “Políticas Públicas, Transparência Pública e Acesso à Informação” são relacionados os conceitos e referenciais teóricos envolvendo: políticas públicas, transparência pública e acesso à informação para dar suporte teórico a fim de esclarecer o primeiro objetivo específico. A terceira seção, intitulada como “Políticas de Acesso à Informação do MPCE” abordou a compreensão do histórico da Política de Acesso à Informação do Ministério Público do Estado do Ceará, verificando a aderência da instituição aos

dispositivos da LAI com a finalidade de atingir o segundo objetivo específico dessa pesquisa. Por fim, para cumprir o terceiro objetivo específico, a quarta seção, nominada como “Cumprimento da Transparência passiva do MPCE: Análise do SIC e da Ouvidoria” buscou compreender as características dos pedidos de informações e a adesão ao critério de simplicidade desses pedidos de acesso à informação dos instrumentos de transparência do Ministério Público do Estado do Ceará entre os períodos de 2016 a 2022 por meio de indicadores de cumprimento levantados nessa seção.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E ACESSO À INFORMAÇÃO

O objetivo desta seção é correlacionar os conceitos e as perspectivas teóricas de Políticas Públicas, Transparência Pública e Acesso à Informação com a finalidade de compreender a relação entre esses conceitos por intermédio da abordagem de autores especialistas nesses temas. Além disso, estão apresentados os normativos e os estudos acadêmicos relacionados a esses assuntos com intuito de demonstrar os desafios da implantação da política de transparência nos órgãos e entidades públicas no cumprimento do dever a partir da instituição da Lei de Acesso à Informação (LAI).

2.1 Direito de acesso à informação: direito que facilita direitos

O direito de acesso à informação constitui não apenas um direito humano em si mesmo, mas possui também um caráter instrumental para a defesa de outros direitos humanos [...] sem informação, nenhum dos outros direitos fundamentais é completo (BENTO, 2014, p. 111). Sem acesso à informação, grupos vulneráveis têm dificuldades até mesmo de conhecer seus próprios direitos e as políticas que existem para beneficiá-los, criando obstáculos para o pleno exercício da cidadania (BENTO, 2014, p. 118).

“A história das leis de direito à informação tem como referência a Suécia, onde encontra-se vigente lei sobre o assunto desde 1766 e a Colômbia, cujo Código de Organização Política e Municipal, de 1888” (ARAÚJO, 2019, p 50). Pode-se citar também a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 1948, como outro marco histórico que contribuiu para a evolução do direito à informação. Nela estabeleceu-se, além de outros benefícios, o direito de acesso à informação como um direito fundamental, nos seguintes termos do artigo 8º: “Toda pessoa 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 independentemente de fronteiras” (ONU, 1948, p. 3).

Paralelamente, de modo semelhante ao realizado na ONU, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos dispôs, no artigo 13, a garantia de liberdade ao declarar que o direito de acesso à informação é visto como um direito humano que

inclui o direito de buscar, receber e transmitir informações livremente, incluindo aquelas advindas das instituições do Estado (Organização Dos Estados Americanos, 1969).

Mendel (2009), por sua vez, cita vários outros exemplos de disposições abrangentes sobre o direito à informação em diferentes regiões do mundo, incluindo a Bulgária (Constituição de 1991, Artigo 41), Estônia (Constituição de 1992, Artigo 44), Hungria (Constituição de 1949, Artigo 61[1]), Lituânia (Constituição de 1992, Artigo 25), Malawi (Constituição de 1994, Artigo 37), México (Constituição de 1917, Artigo 6), Filipinas (Constituição de 1987, Artigo III), Polônia (Constituição de 1997, Artigo 61), Romênia (Constituição de 1991, Artigo 31), África do Sul (Constituição de 1996, Seção 32) e Tailândia (Constituição de 2007, Seção 56).

Além do surgimento dessas normativas sobre esse tema, as “mudanças paradigmáticas, como a transição de diversos países para o regime democrático [...] têm contribuído para estreitar as relações entre Estado e sociedade possibilitando assim uma maior participação popular e controle social” (VIANNA JUNIOR, ABREU, RAMOS E BERNARDES, 2019, p. 138). A partir dessa realidade, a “transparência é um instrumento essencial para o fortalecimento da democracia e incremento da legitimidade governamental” (ARRUDA, 2020, p. 44). Messa (2019) demonstra que deve haver uma dependência entre transparência e regime democrático para que ocorra o direito à informação. A autora destaca que a transparência é elemento essencial da democracia contemporânea; um governo democrático é responsável por informar e/ou explicar suas ações para que a sociedade possa entender e avaliar a governança e o desempenho da Administração Pública. A transparência com acesso à informação permite decisões mais acertadas e mais estáveis, essenciais para a formação e o fortalecimento de uma ideia substantiva de democracia. Dessa forma “pode-se definir a democracia de maneiras mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou a transparência do poder” (BOBBIO, 2004, p. 20-21).

A mobilização das organizações da sociedade civil ocorrida na Índia, no início do ano de 1990, as quais buscavam além da conquista dos direitos humanos, também o combate à corrupção e a defesa da liberdade de expressão foi um importante fator que impulsionou o reconhecimento internacional a respeito do direito à informação. Bento (2014) exemplifica essa luta pelo direito do saber (*right to know*)

como forma de “empoderar” cidadãos e a sociedade civil em geral através do acesso à informação amplo para a população.

No Brasil, o direito à informação chegou de forma mais contemporânea, juntamente com a promulgação da atual Constituição Federal de 1988, que contemplou no texto a ampliação das liberdades civis e dos direitos e garantias individuais, incluindo-se entre eles o direito à informação. Vale destacar o Art. 5º, XXXIII, da CF/88, o qual dispõe que 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. Além desse, o inciso II do § 3 do art. 37, da Carta Magna, menciona que lei disciplinará o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo. Nesse sentido, o direito de acesso à informação finalmente foi previsto na Lei Maior do Brasil. Apesar dessa significativa conquista para o povo, foram mais de 20 anos sem regulamentação desse direito fundamental. Até que em 18 de novembro de 2011, foi instituída a Lei 12.527, mais conhecida como a Lei de Acesso à Informação (LAI). Essa norma que contém 47 artigos, regulamentou várias regras desse direito, entre às quais se destacam: mecanismos, prazos e procedimentos para a entrega das informações solicitadas à administração pública pelos cidadãos (transparência passiva); determinação para divulgar um rol mínimo de informações proativamente por meio da internet (transparência ativa). Pode-se destacar ainda que a LAI, objeto de regulamentação pelo Decreto 7.724/2012, é uma lei federal, entretanto seus dispositivos abrangem procedimentos em todos os Entes Federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Além disso, subordinam-se a ela órgãos públicos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público.

Atualmente é possível identificar diversas medidas estatais e de organizações civis em prol da maior transparência dos atos de gestão. Por exemplo, a “Transparência Brasil”, que luta há mais de 20 anos pela transparência, controle social e integridade no poder público, realiza constantemente projetos, pesquisas e campanhas para a promoção da transparência das instituições públicas brasileiras. Além dessa iniciativa, a partir de 2022, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) em parceria com outras instituições públicas criou o “Programa Nacional de Transparência Pública” com a finalidade padronizar, orientar,

estimular, induzir e fiscalizar a transparência de Poderes e órgãos públicos de todo o país. Apesar das várias iniciativas no território nacional em busca de mais transparência, percebe-se que as instituições públicas ainda encaram a transparência com um viés de obrigatoriedade legal. Arruda (2020, p.161) destaca que a maioria dos entes federativos deixa de transparecer o acesso ao público de informações relevantes, sobretudo no que tange às iniciativas de políticas públicas, incluindo planos, projetos e serviços públicos essenciais à população. Essa falta de transparência, muitas vezes respaldada pela legislação exclusiva e autonomias administrativas, acaba por desestimular a participação popular nas ações das instituições públicas. Nesse contexto, é essencial reconhecer o acesso à informação como um direito fundamental de todos os envolvidos, tanto para representantes do Estado quanto para cidadãos. Assim, é imperativo fomentar a transparência, oferecendo informações bem estruturadas e de alta qualidade, que vão além da mera conformidade com as exigências legais.

2.2 Políticas públicas

A partir do final da Segunda Guerra Mundial, o contexto das atividades estatais encontrou-se crescentemente dinâmico. A globalização das finanças e do comércio está entre as causas desse dinamismo, sendo motivada pela evolução das comunicações e das tecnologias da informação. Como consequência, há uma intensificação das interações entre indivíduos, empresas e outras organizações nacionais e internacionais, bem como entre Estados. Diante disso, as estruturas organizacionais devem se manter em uma permanente adequação a esse contexto condicionado por variáveis novas ou modificadas. Porém, tendo em vista os cenários de crise nos anos 1970, que exigiam condutas estratégicas e ágeis frente aos desafios daquela conjuntura, as organizações estatais reagiram tardiamente ou não se modificaram em face das novas circunstâncias. A partir disso, “o resultado foi uma deterioração de sua capacidade de resposta às necessidades e aos anseios da população e um correlato declínio de sua credibilidade” (SARAVIA, 2006, p. 26).

Com início dos anos 1980, a concepção da atividade governamental mais ágil foi fortalecida com base na ideia de política pública, dando-se por intermédio das transformações no campo da tecnologia, da economia e da administração viabilizando a democratização do sistema político. Considerando esse contexto de agilidade nas

ações governamentais, o “processo de política pública se apresenta como uma forma para responder com eficiência aos anseios da sociedade diante das rápidas mudanças e incertezas do contexto em comento, pois torna possível analisar a condução das atividades do governo” (ARAÚJO, 2019, p.29).

Diante dessa conjuntura apresentada, é imprescindível utilizar as políticas públicas dentro do contexto de acesso à informação. Essas políticas devem servir como instrumentos eficazes para se colocar em prática tanto as imposições legislativas quanto as reais demandas da sociedade no que diz respeito à adequação da atividade governamental. Porém, para abordar assuntos como política de acesso à informação, transparência pública ou qualquer outra intervenção que vise dar clareza e estímulo à participação social nas ações governamentais, antes deve-se apresentar a conceituação da política pública, assim como demonstrar as formas como elas se constituem. É necessário entender ainda a importância que essas políticas carregam e como funcionam no contexto das instituições brasileiras para que as ações públicas resultem em benefícios diretos e convergentes com a real demanda da população.

Partindo para um viés teórico, o termo “política pública” carrega um universo de significados e está presente em diversas áreas de conhecimento, entre elas: ciências políticas, sociologia, filosofia, direito, ciências administrativas. A “política pública é o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade” (RODRIGUES; 2013, p.13). Na literatura, o conceito de políticas públicas não traz uma definição consensual dos autores, uma vez que esse termo pode ser visto de diversas formas e perspectivas. Para Secchi (2013), de forma mais abrangente diz que a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Além do mais ele acrescenta que “uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público” (SECCHI, 2013, p.2). Dessa forma, entende-se a partir desse conceito que o motivo da existência dela é amenizar ou solucionar um problema coletivo. Já segundo Bucci (2002), as políticas públicas são programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e das atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Ou seja, percebe-se que existe a demanda da população e o Estado deve administrar os recursos para poder resolver ou atenuar alguma

problemática social. Boneti (2012), por sua vez, menciona que a política pública é “o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelecem no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil”. Sendo assim, a decisão pela implantação de uma política pública perpassa por diversas camadas de interesse político para poder ser implementada no contexto social. Saravia (2006) acrescenta ao conceito de Políticas Públicas um viés de sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. Para isso, a transparência pública viabiliza uma conscientização das ações governamentais permitindo uma retratação em tempo real dos verdadeiros interesses dos agentes públicos no que diz respeito às aplicações de recursos por meio das políticas públicas que são e serão implementadas em prol da população em geral.

Levando-se em consideração os conceitos apresentados, as políticas públicas configuram-se como ferramentas de relevante importância para as instituições públicas brasileiras, já que proporcionam sustentação para que o Estado consolide um conjunto de objetivos relacionados ao desenvolvimento do bem-estar comum. Essas políticas funcionam como elo entre uma situação atual de desconforto social e uma situação ideal em que uma problemática é solucionada ao se aplicar a política pública correspondente de forma assertiva e eficaz à demanda e ao contexto social da população.

As políticas públicas são constituídas por uma série de etapas denominadas ciclo ou processo de políticas públicas. “O ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2013, p. 43). Ademais, esse ciclo “ajuda a organizar as ideias, faz que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticas, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para os casos heterogêneos” (SECCHI, 2013, p. 44). De acordo com o autor, para fins pedagógicos, esse processo de políticas públicas apresenta-se de forma sequencial e interdependente. Ou seja, inicia-se com a identificação do problema ou demanda da sociedade. Em seguida, forma-se uma agenda com o intuito de programar e planejar a política a ser aplicada. Depois, são

elaboradas as alternativas dispostas sob a problemáticas e as possíveis decisões. A partir das alternativas, os agentes responsáveis pela aplicação da política decidem as melhores alternativas que darão suporte a implementação da política em si. Após todo esse processo de execução das ações para solucionar a demanda social, é realizada a última etapa desse processo, que é a avaliação geral da política pública.

Considerando a finalidade do processo de política pública, ele se “apresenta como uma forma para responder com eficiência aos anseios da sociedade diante das rápidas mudanças e incertezas do contexto em comento, pois torna possível analisar a condução das atividades do governo” (ARAÚJO, 2019, p. 29). Para isso, a transparência pública participa desse processo ao viabilizar que a população fique consciente das ações dos agentes públicos promovendo um cenário de troca mais rápida e efetiva entre os cidadãos e as políticas públicas que estão sendo e que serão implantadas em benefício comum. Diante disso, as políticas públicas podem e devem utilizar a transparência pública como um meio para o atingir efetivamente o amplo direito à informação.

2.3 Transparência pública

A transparência pode ser entendida em perspectivas diferentes. Hood (2006) afirma que a transparência consiste no maior acesso às informações públicas. Já na visão de Braga (2011), transparência vai mais além, pois se detém na garantia do acesso às informações de forma global, não somente aquelas que se desejam apresentar. Teixeira (2006), por sua vez, afirma que a transparência de um governo só pode ser considerada quando há um envolvimento público, governo mais sociedade, em todos os planos.

Alguns autores segregam o conceito de transparência em classificações, como Hood (2007) traz transparência geral ou específica e direta ou indireta. Segundo o autor, a geral diz respeito a uma sociedade em que ninguém pode ser anônimo, sendo a privacidade impraticável. Por outro lado, a específica divide a vida pública da privada, sendo que a transparência se aplica apenas à pública.

Ainda nas classificações, existe a diferenciação entre a transparência ativa e passiva. Zuccolotto; Teixeira; Riccio (2015) afirmam que a ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Assim, resulta de

ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental. A passiva, por sua vez, refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros, etc. Ou seja, o Estado fornece as informações por demanda específica, em pedidos individualizados e sem necessidade de motivação [...] para isso a lei previu a criação dos Serviços de Informação ao Cidadão (RAMALHO; BLIACHERIENE, 2021, p.69).

Apesar do SIC ser uma ferramenta distinta das ouvidorias, a associação entre elas para o pedido de informações acontece com frequência, inclusive sendo utilizados os mesmos sistemas eletrônicos para receber os pedidos de informações em várias instituições públicas brasileiras (Ramalho e Bliacheriene, 2021, p.74). Como exemplo de maior evidência encontra-se o sistema do governo federal que integrou o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) com o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), resultando no sistema “Fala.br”. Porém, importa mencionar que as demandas das ouvidorias e dos SIC são diferentes, sendo as Ouvidorias uma ferramenta mais ampla em que os cidadãos podem manifestar: sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias, ao passo que o SIC limita-se a pedidos de informações e documentações sobre a Administração Pública e a Instituição pública em si.

Nesse contexto, ressalta-se a importância vital da transparência pública como pilar da democracia. Stiglitz (2002) afirma que a transparência pública é uma ferramenta fundamental para o pleno exercício da democracia, permitindo aos cidadãos acessar, reutilizar e compartilhar livremente dados públicos, o que otimiza e potencializa a participação e o controle social sobre as ações dos governos. Ainda nesse cenário, Lourenço (2016) declara ainda que a transparência e participação são entendidas como instrumentos sistemáticos de aprimoramento e fortalecimento da cidadania como forma de controle social sobre a Administração Pública com a adoção das ferramentas possíveis disponíveis no contexto político, temporal e social de cada povo. Smanio e Nunes (2016) reforçam esse pensamento ao afirmar que a elaboração, acompanhamento e aplicação das políticas públicas em um Estado Democrático de Direito são consolidados pela implementação da transparência e da

participação social. De Souza (2021) demonstra a importância da transparência pública ao mencionar que a falta dela causa problemas de arrefecimento do modelo democrático, visto que corrompe o interesse público, transformando-o em um controle particularizado da estrutura pública em prol de quem controlar os representantes políticos eleitos.

Levando-se em consideração essa a perspectiva do acesso à informação na democracia, Messa (2019) ressalta que o simples acesso à informação pública não pode ser tido por suficiente para justificar e legitimar o exercício de um poder administrativo transparente, de forma que numa democracia substancial é imprescindível que os cidadãos tenham o direito de esclarecimento com informação compreensível para construir opinião e ter condições de fiscalizar a Administração Pública. “A simples divulgação de dados passa a ser substituída pela necessidade de informação estruturada, em linguagem acessível e tempestiva que possibilite a participação popular nas deliberações e estimule o controle social” (LOURENÇO, 2016, p. 17). Nessa perspectiva, “um regime realmente transparente deve preocupar-se não só com a disponibilização de informações, mas em disponibilizá-las de maneira tal que elas sejam úteis para a formulação de inferências mais precisas” (ANGÉLICO, 2012, p. 25).

A transparência garantida constitucionalmente e regulamentada em lei garante mais direitos aos cidadãos, entretanto demanda dos servidores públicos um novo paradigma administrativo que exige responsividade e boa gestão informacional. (Michener, 2011, p. 145-159). A LAI é considerada uma das leis mais completas e ambiciosas sobre o assunto de transparência e acesso à informação, uma vez que não faz parte de uma política de transparência que “se esgota com a publicação da normativa, mas requer um empenho institucional de mudança de paradigma de ação estatal e dos servidores em todos os níveis da federação” (RAMALHO; BLIACHERIENE, 2021, p. 67).

Alguns estudos sobre transparência nos órgãos públicos brasileiros demonstram dificuldades administrativas para atender integralmente os dispositivos da LAI. Como exemplo, pode-se citar o estudo de Lima, Abdalla, Oliveira (2020), que avaliou a transparência ativa e passiva das 63 universidades federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação. Nesse estudo demonstrou que a transparência teve resultado positivo, porém há muito que se evoluir para atingir um índice aceitável de transparência. Além disso, constatou-se erro de interpretação do que tinha sido

solicitado, bem como envio de inúmeros arquivos em formatos variados, complexos e não amigáveis. Araújo (2019) corroborou essa problemática concluindo, entre outros pontos, que a política de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Ceará sobre a perspectiva da transparência passiva, merecem alguns ajustes, tais como: a qualidade da resposta quanto à pertinência com a pergunta e sua completude; a celeridade da resposta e a divulgação do serviço de informação ao cidadão”.

Tendo em vista a dificuldade apresentada nesses estudos e a intenção do pesquisador desse projeto de conhecer a realidade da transparência nos Ministérios Públicos, surge um questionamento pertinente: o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) tem conseguido atender aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação, sobretudo na perspectiva da transparência passiva? Essa pergunta deve ser realizada tendo em vista a responsabilidade do órgão elencada na CF/88. Em seu art. 127, é mencionada a importância do Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Uma avaliação realizada, em 2015, pela equipe da Fundação Getúlio Vargas (FGV) na Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas (EBAPE) concluiu que, nos 26 Ministérios Públicos Estaduais, no MP do Distrito Federal, no MP Federal e no MP do Trabalho, os números gerais indicaram que, entre os anos de 2012 e 2014, os pedidos de acesso à informação enviados foram ignorados: um em cada dois pedidos de informações não foram respondidos. Além do mais, foi possível perceber que as respostas nem sempre atendem ao que foi solicitado pelo cidadão: apenas um em cada quatro pedidos tiveram um grau mínimo de precisão na resposta.

Partindo desse estudo, pode-se responder, de forma parcial, o questionamento sobre a transparência nos Ministérios Públicos Estaduais. Percebeu-se que os órgãos ministeriais estão tendo, assim como os demais Poderes, dificuldades na plena implantação dos dispositivos da lei até meados de 2014. Além disso, destaca-se outro agravante que potencializa a importância desse estudo: o surgimento da pandemia do Covid-19 no cenário mundial em 2020, causando, dessa forma, significativas transformações no modo de convívio social. Em março de 2020, os reflexos dessa doença motivaram várias reestruturações no comportamento da humanidade, entre elas estava o isolamento social. Em vista disso, as instituições, sejam públicas ou privadas, tiveram de adaptar suas práticas impondo o trabalho

remoto em detrimento do presencial. Outro fator que merece destaque é que os recursos tecnológicos passaram a ter papel primordial para a comunicação, processos e rotinas administrativas. Diógenes (2021) confirma esse pensamento afirmando que a pandemia do coronavírus motivou a reestruturação institucional, devido à necessidade de adaptação de atividades para a forma remota, anteriormente executada de forma presencial, e a adequação das atividades presenciais consideradas essenciais. Além disso, as instituições públicas, como portadoras de informações essenciais e agente responsável por suprir os direitos da população, carregaram um grande desafio de manter os serviços e informações indispensáveis apesar de todo o cenário de anormalidade.

Uma vez que as crises são indeterminadas e inesperadas, um estudo de Dos Santos e Mota (2020) sobre a transparência governamental em tempos de Covid-19 levantou um enfoque oportuno para o tema transparência afirmando que a maioria dos estudos relacionados ao tema transparência governamental direcionam-se para análises em cenários de normalidade. Pouco se sabe sobre a transparência governamental em cenários excepcionais como o gerado pela pandemia do Covid-19. Diante disso, justifica-se o corte temporal de 2016 a 2022 dessa pesquisa envolvendo um período de anormalidade como o da pandemia do Covid-19.

Dessa forma, foi possível verificar nessa seção as diversas correlações entre os conceitos e as perspectivas teóricas apresentadas na forma de um panorama geral sobre o direito de acesso à informação, as políticas públicas e a transparência pública, abordados na perspectiva de alguns autores, como Secchi (2013), Bento (2014), Saravia (2006), Araujo (2019), Bucci (2002), Boneti (2012), entre outros especialistas nessas temáticas. Além disso, foram apresentados os normativos que embasaram a implantação da transparência no país, assim como os estudos acadêmicos que demonstraram os diversos desafios da implantação da política de transparência nos órgãos e entidades públicas no cumprimento do dever a partir da instituição da Lei de Acesso à Informação (LAI).

3 POLÍTICA DE ACESSO À INFORMAÇÃO DO MPCE

Essa seção cumprirá com o objetivo de compreender o histórico da Política de Acesso à informação do Ministério Público do Estado do Ceará, verificando sua adesão aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Para verificar essa relação entre o Provimento nº 25/2013 da PGJ/CE e os dispositivos da LAI Federal, será realizada uma análise comparativa entre os normativos. Em seguida, será compreendido o histórico da implantação da LAI pelo CNMP na realidade dos Ministérios Públicos Brasileiros, bem como da Política de Acesso à informação do MPCE.

3.1 Comparação normativa: LAI x provimento nº 25/2013 PGJ/CE

Nesse tópico, será apresentada uma análise acerca dos principais aspectos normativos do Provimento nº 25/2013 PGJ/CE a fim de verificar a compatibilidade dos dispositivos em relação aos requisitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Dessa forma, pretende-se responder por meio desse comparativo o seguinte objetivo específico: Compreender o histórico da Política de Acesso à informação do Ministério Público do Estado do Ceará, verificando sua adesão aos dispositivos da Lei de Acesso à Informação.

Diante disso, torna-se oportuno entender o panorama normativo para compreender o histórico da Política de Acesso à Informação do MPCE. Além do mais, comparar os normativos específicos com a Lei de Acesso Informação federal, permitirá verificar a adesão dos regulamentos infralegais em relação à LAI.

A LAI não surgiu de forma espontânea no cenário nacional. Esse tema foi discutido em várias frentes políticas antes da efetiva manifestação no ambiente jurídico. Gruman (2012) destaca que há tempos ocorrem debates internacionais a respeito do direito de acesso à informação como garantia dos direitos civis e políticos e do combate à corrupção, mencionando a Convenção das Nações Unidas contra a

Corrupção ⁶ , a Declaração Universal dos Direitos Humanos ⁷ , Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão⁸ e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁹.

Em 2011, houve o advento da LAI que criou direitos e deveres para todas as instituições públicas no que diz respeito à Política de Acesso à Informação e Transparência informacional ao regulamentar o art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988. Esse fato concretizou, no mundo jurídico, o direito de acessar dados e informações das instituições públicas brasileiras. Essa lei surgiu como um marco importante para a transparência, já que se criaram condições legais de acesso amplo às informações do Estado como regra, excetuando aquelas que sejam consideradas sigilosas. Além disso, ela normatizou o tema de forma ampla, compreendendo o esboço geral das instituições pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O artigo 3º elenca os procedimentos que se destinam a assegurar o direito fundamental de acesso à informação, devendo ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública de acordo com as seguintes diretrizes: observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; desenvolvimento do controle social da administração pública. Percebe-se então que a LAI é contempla o tema da transparência e do acesso à informação de forma concreta e aplicável para as instituições públicas em geral.

Como forma de embasar e justificar a comparação desse tópico, a figura 1 a seguir demonstra o rol de informações exigidas das respectivas bases normativas, considerando o âmbito dos Ministérios Públicos. Pode-se verificar então o que cada regulamento demanda do CNMP por meio dos principais pontos dos normativos em relação à transparência e acesso à informação.

⁶ Artigos 10 e 13: Cada Estado-parte deverá [...] tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...] procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (informações) sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública.

⁷ 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 independentemente de fronteiras.

⁸ Item 4: “O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.

⁹ Artigo 19: “Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza [...]”.

Figura 1 – Comparativo da base normativa de Transparência aplicáveis ao CNMP

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

Fonte: Dalloul, 2016 apud Moreira, Zuccolotto, Da Rocha, 2023, p. 182.

Verifica-se que a LAI estabelece regramentos mais amplos e determina o rol mínimo de informações que as instituições devem publicar nos portais; ela define os procedimentos para os pedidos de informações e determina a criação dos Serviços de Acesso ao Cidadão (SIC); designa as informações que serão classificadas em sigilosas e determina os prazos para as respostas aos pedidos dos cidadãos.

A Resolução nº 89/2012 do CNMP regulamenta o acesso à informação no Ministério Público da União e dos Estados levando em consideração os regramentos determinados pela LAI; além de definir as sessões de julgamento devendo ser transmitidas em tempo real, com a respectiva gravação das sessões e da ata. A Resolução nº 86/2012 dispôs sobre a criação dos Portais da Transparência do Ministério Público, devendo publicar informações de natureza orçamentária, financeira

e administrativa. Já a Resolução nº115/2014 retrata o dever de conferir publicidade às atuações de forma abrangente, além de determinar a divulgação dos salários dos membros e servidores nos Portais da transparência dos Ministérios Públicos.

Na perspectiva do Poder Executivo, outro comparativo foi realizado no contexto do Estado do Ceará em relação à Lei Federal. Pode-se verificar na figura 2 que houve uma divisão em temas, podendo-se observar os dispositivos das leis e a abrangência das regras dos normativos.

Figura 2 – Comparativo das leis de acesso à informação - Federal e Estadual

Tema	LAI	LAI Estadual	Abrangência das Regras
Disposições Gerais - abrangência e conceitos	Arts. 1º ao 5º	Arts. 1º ao 3º	Os dois normativos tratam da abrangência e de conceitos. A Lei Federal inclui de forma mais detalhada os princípios e diretrizes norteadores.
Sistema Estadual de Acesso à Informação	Não se aplica	Art. 4º ao 10	A Lei Estadual cria o Sistema Estadual de Acesso à Informação com instâncias colegiadas específicas, abrangendo o Conselho Estadual de Informação, o Comitê Gestor de Acesso à Informação e os Comitês Setoriais de Acesso à Informação.
Disponibilização das Informações (Transparência Ativa)	Arts. 8º e 30	Art. 11	Os dois normativos tratam sobre a obrigação de publicar, dos órgão e entidades públicas, informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, independentemente de requerimentos; o rol mínimo a ser divulgado, na internet, e características obrigatórias dos sítios eletrônicos; e a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. A LAI Estadual é expressa em relação ao Portal da Transparência.
Acesso a Informações (Formas de Divulgação)	Art. 9º	Art. 12 §1º; Art. 11, §2º e Art. 11 §4º	Os dois normativos tratam sobre a criação de serviço de informações ao cidadão (SIC); a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. A LAI Estadual é expressa em relação ao Portal da Transparência.
Acesso a Informações (Transparência Passiva - Procedimentos)	Arts. 10 a 14	Art. 12 a 16	Os dois normativos tratam das características do pedido, procedimentos, prazos de atendimento, custos e outros direitos do requerente. A LAI Estadual indicou como meio de entrada do pedido, além do SIC, a Central de Atendimento Telefônico da Ouvidoria pelo telefone 155 ou por meio do Sistema de Ouvidoria – SOU, instituído pelo Decreto Estadual nº30.474, de 29 de março de 2011, no endereço eletrônico www.ouvidoria.ce.gov.br .
Recursos	Arts. 15 a 20	Art. 17 a 19	Os dois normativos tratam das instâncias recursais. No âmbito federal, o recurso é dirigido inicialmente à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, sendo as instâncias superiores a Controladoria Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações. No Estado, o recurso é dirigido para o Comitê Gestor de Acesso à Informação, sendo a instância máxima o Conselho Estadual de Acesso à Informação.
Restrições de Acesso à Informação	Arts. 21 e 22	Arts. 20 e 21	Ambos os normativos estabelecem que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.
Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo	Arts. 23 e 24	Arts. 22 e 23	Ambos os normativos tratam das informações passíveis de classificação, especificam os graus e prazos de sigilo.
Proteção e do Controle de Informações Sigilosas	Arts. 25 e 26	Arts. 24 e 25	Ambos os normativos tratam das providências necessárias para a proteção das informações sigilosas
Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação	Arts. 27 a 30	Art. 26 a 29	Os dois normativos dispõem sobre quem tem competência para realizar os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação. Na esfera federal, são indicadas autoridades e gestores. No âmbito estadual, as competências são dos colegiados integrantes do Sistema de Acesso à Informação.

Fonte: BRASIL. Lei nº 12.527/2011. CEARÁ. Lei nº 15.175/2012. Elaborado por Araújo, 2019, págs. 92 a 94.

Dessa maneira, tendo como base a comparação entre os normativos do Estado do Ceará e o Federal, esse estudo comparará as semelhanças e as diferenças entre o Provimento nº 25/2013 da PGJ/CE e LAI Federal. Com isso, será possível verificar a adesão do provimento específico sobre transparência e acesso à informação do MPCE em relação ao normativo maior na mesma temática.

Quadro 2 – Comparativo das Normas de Transparência e Acesso à informação

(Continua)

TEMA	LAI (Lei nº 12.527/2011)	PROVIMENTO Nº 25/2013 PGJ/CE	ABRANGÊNCIA
Disposições gerais – Abrangência e Conceitos	Art. 1º ao 5º	Art. 1º ao 2º	LAI: trata da abrangência, da aplicação, das diretrizes e dos conceitos gerais. Provimento: trata da aplicação e da gratuidade do pedido de informação.
Órgãos Gestor de Acesso à Informação	Não se aplica	Art. 3º ao 5º	Provimento: trata da criação, das atribuições e a composição do Núcleo de Atuação Especial Gestor de Acesso à Informação (NUTRI).
Abrangência	-	Art. 6º e 7º	Provimento: trata da abrangência e elenca os casos de não abrangência.
Disponibilização das informações (Transparência ativa)	Art. 8º e 30	Art. 8º e 9º	LAI: trata da obrigação de publicar informações de interesse coletivo sem necessidade de requerimento; rol mínimo de informações nos sites institucionais; acessibilidade para pessoas com deficiência. Provimento: trata do dever de divulgar as informações, independente de requerimento; da criação do SIC no Portal do MPCE.
Acesso à informação (Formas de divulgação)	Art. 9º	Art. 10 a 14	LAI: trata da criação de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC); a realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação. Provimento: trata da forma de funcionamento do SIC; das competências das unidades em relação ao SIC; Prazos de atendimento aos pedidos de informação.
Acesso à informação (Transparência Passiva – Procedimentos)	Art. 10 a 16	Art. 15 a 20	Os dois dispositivos tratam das características do pedido, procedimentos, prazos de atendimento, custos e outros direitos do requerente quanto ao pedido negado e a possibilidade recursos.
Recursos	Art. 15 a 20	Art. 21	LAI: trata das instâncias recursais. O recurso é dirigido inicialmente à

(Conclusão)

			<p>autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, sendo as instâncias superiores a Controladoria Geral da União e a Comissão Mista de Reavaliação de Informações.</p> <p>Provimento: O recurso é dirigido inicialmente à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, sendo as instâncias superiores a Conselho Superior do Ministério Público (prazo de 10 dias) e Colégio de Procuradores (prazo 10 dias). Encaminhamento mensal das decisões negadas em grau de recursos ao PGJ.</p>
Restrições de acesso à informação	Art. 21 e 22	Art. 31 e 32	<p>Ambos os normativos estabelecem que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.</p>
Classificação das informações quanto ao Grau e Prazos de sigilo	Art. 23 e 24	Art. 23 a 26	<p>Ambos os normativos tratam das informações passíveis de classificação, especificam os graus e prazos de sigilo. Ex: grau Ultrassegredo (25 anos de sigilo); grau Secreto (15 anos de sigilo) e grau Reservado (5 anos de sigilo).</p>
Proteção e controle das informações sigilosas	Art. 25 e 26	Art. 22	<p>Ambos os normativos tratam das providências necessárias para a proteção das informações sigilosas.</p> <p>Provimento: No MPCE, o acesso aos procedimentos investigatórios, assim como inquéritos policiais e processos judiciais seguem normas específicas de acesso, além da Súmula. Vinculante. nº 14 do STF.</p>
Procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação	Art. 27 a 30	Art. 27	<p>Os dois normativos dispões sobre quem tem competência para realizar os procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação.</p> <p>LAI: são indicadas as autoridades e gestores.</p> <p>Provimento: Compete Conselho Superior do Ministério Público as decisões de classificação, reclassificação e desclassificação.</p>
Informações Pessoais	Art. 31	Art. 34 a 37	<p>Os dois normativos tratam das características das informações pessoais, proteção e hipóteses de exceção à restrição de acesso.</p>
Responsabilidade dos Agentes Públicos	Art. 32 a 34	Art. 38	<p>Os dois normativos dispõem sobre as responsabilidades a que estão sujeitos os agentes públicos, quando do trato da informação, especificando condutas ilícitas e sanções a aplicáveis.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

De acordo com o quadro 2, pode-se constatar, de forma geral, que o Provimento nº 25/2013 da PGJ/CE contempla todos os temas abordados pela LAI, além das regras específicas serem convergentes e compatíveis. Dessa maneira, a maioria dos dispositivos apresenta teor idêntico aos constantes no normativo federal, em especial aqueles que tratam da transparência ativa; das formas de divulgação das informações (serviço de informação ao cidadão, audiências ou consultas públicas); características do pedido de acesso à informação, por meio da transparência passiva, procedimentos, prazos de atendimento, custos e outros direitos do requerente; restrições de acesso à informação; classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo; proteção e controle das informações sigilosas; tratamento de informações pessoais e núcleo de segurança e credenciamento.

No que diz respeito às divergências e às especificidades temáticas, observou-se que o Provimento tratou da criação, das atribuições e a composição do Núcleo de Atuação Especial Gestor de Acesso à Informação (NUTRI)¹⁰. Além desse núcleo, o Provimento também tratou da criação do Sistema de Informação ao Cidadão¹¹ no Portal do MPCE na pretensão de adequar na prática aos ditames exigidos pela LAI.

Destaca-se também a diferenciação das instâncias superiores para procedimentos recursais que, no âmbito do Poder Executivo Federal, são protocolados na Controladoria Geral da União e na Comissão Mista de Reavaliação de Informações; já no MPCE, as instâncias superiores são o Conselho Superior do Ministério Público e Colégio de Procuradores¹². Na temática de proteção e controle das informações sigilosas, o acesso aos procedimentos investigatórios, os inquéritos policiais e os processos judiciais devem seguir, além da norma geral da LAI, as normas específicas da Súmula Vinculante nº 14 do Supremo Tribunal Federal (STF)¹³. Por fim, é destacado a competência do Conselho Superior do Ministério Público

¹⁰ Artigos 3º ao 5º do Provimento nº 25/2013 PGJ/CE

¹¹ Artigos 8º e 9º do Provimento nº 25/2013 PGJ/CE

¹² Artigo 21 do Provimento nº 25/2013 PGJ/CE

¹³ Súmula vinculante nº 14 STF: “É direito do defensor, no interesse do representado, ter acesso amplo aos elementos de prova que, já documentados em procedimento investigatório realizado por órgão com competência de polícia judiciária, digam respeito ao exercício do direito de defesa”. A essencialidade do acesso por parte do investigado aos elementos probatórios formalmente documentados no inquérito – ou procedimento investigativo similar - para o exercício do direito de defesa, ainda que o feito seja classificado como sigiloso.

(CSMP) no que tange às decisões de classificação, reclassificação e desclassificação¹⁴.

Diante dessas constatações, infere-se que o Provimento nº 25/2023 PGJ/CE atendeu as diretrizes estabelecidas pela LAI (Lei nº 12.527/2012), tendo em vista que os dispositivos contemplam regras para possibilitar o cumprimento da divulgação, da obrigação de publicar, da promoção de um governo aberto, da limitação da abrangência das exceções, de procedimentos que facilitem o acesso e de custos não impeditivos ao acesso, além da criação do Núcleo de Atuação Especial Gestor de Acesso à Informação (NUTRI), o qual tem a incumbência de operacionalizar a transparência e o acesso à informação do MPCE, em conjunto com as demais Unidades Administrativas da instituição. Em relação à transparência passiva, o Provimento cumpriu com a criação do Serviço de Informação ao Cidadão, bem como contou com uma estrutura de instâncias colegiadas para apreciar recursos e tratar da classificação das informações sigilosas, como o Conselho Superior do Ministério Público e Colégio de Procuradores. Dessa forma, no entendimento deste pesquisador, o Provimento nº 25/2013 da PGJ/CE está alinhado e atende aos dispositivos da LAI (Lei nº 12.527/2012).

3.2 A implantação da LAI pelo CNMP na realidade dos ministérios públicos brasileiros

O Ministério Público brasileiro, conhecido como fiscal da lei, é uma “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (CF/88). “[...] A função de guardião da Constituição, de seus princípios, dos valores, dos deveres e direitos fundamentais que consagra, conferindo, assim, a própria tradução e síntese da função de garante da legalidade democrática” (JATAHY, 2014, p. 35). Observa-se a responsabilidade dessa instituição no que diz respeito ao zelo pela observância e pelo cumprimento da lei, além da atuação na defesa da ordem jurídica e na proteção dos direitos e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Diante disso, o MP brasileiro representa um fiscal da Administração Pública em prol do bem coletivo. A “atividade de controle dos atos do poder público abriu um grande

¹⁴ Artigo 27 do Provimento nº 25/2013 PGJ/CE

e importante campo de atuação institucional, na esteira de conferir mecanismos hábeis para que a Instituição possa promover os valores sociais constitucionais” (JATAHY, 2014, p. 35). Com a intenção de prevenir descumprimento da lei, a CF/88 e a Lei Complementar nº 75/1993 (Estatuto do Ministério Público da União) estabeleceram instrumentos de atuação do MP como: o Inquérito Civil, para investigação e responsabilização de eventuais infrações; as audiências públicas, para discutir situações que decorram ou possam decorrer lesão aos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos; o termo de ajustamento de conduta; a ação civil pública coletiva, para defesa de interesses individuais homogêneos; manifestação em qualquer fase dos processos judiciais; a expedição de recomendações; a instauração de procedimentos administrativos; a requisição de informações e acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou de relevância pública; além inúmeras de outras possibilidades de atuação pelos membros ministeriais. Diante desse rol de competências, percebe-se a importância da instituição para a manutenção e o fortalecimento do Estado Democrático de Direito, porém sobrepõe sobre o Ministério Público a responsabilidade de uma instituição padrão, com conduta ilibada, atuando sempre dentro da lei seja qual for o tema ou área do campo de atuação.

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por sua vez, é o órgão de controle externo criado pela Emenda Constitucional n 45/2004, com incumbência de fortalecer e aprimorar a missão do Ministério Público Brasileiro. A CF/88 atribuiu a esta instituição o “controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus Membros” e lhe conferiu o dever de “zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”. O CNMP é o órgão que controla administrativamente os Ministérios Públicos federais e estaduais. Dentre as comissões de avaliação, há a Comissão de Controle Administrativo e Financeiro (CCAF), cuja atribuições foram estabelecidas no artigo 30 do Regimento Interno (RI/CNMP), sendo responsável por verificar o cumprimento, pelos órgãos ministeriais, das determinações emanadas de regulamentos internos da instituição. A CCAF/CNMP monitora o cumprimento da LAI tanto pelo CNMP quanto pelas Unidades do Ministério Público brasileiro.

Nesse contexto de controle de atuação, os Ministérios Públicos devem se posicionar como instituições de vanguarda na promoção da transparência e do acesso

à informação, de modo a fortalecer seus padrões de governança por meio de mecanismos de transparência e accountability. Esses são um dos princípios da governança pública e estão intimamente interligados na discussão sobre esse tema. O accountability configura-se não somente como um meio de informar o público, mas também como um instrumento para responsabilizar os agentes públicos e as instituições. A transparência contribui nesse sentido ao deixar as informações no que diz respeito às decisões e aos processos disponibilizados em formato acessível e compreensível para que a sociedade avalie, cobre e julgue as condutas tomadas pelas instituições. Com isso, um MP transparente e com accountability eficaz são considerados medidas indispensáveis para o fortalecimento da democracia e para o aprimoramento da governança pública federal, estadual e municipal, além de serem considerados princípios da Governança Pública.

A governança no aspecto público mostra-se relevante para as instituições brasileiras, uma vez que busca assegurar que a ação esteja direcionada para objetivos alinhados aos interesses da sociedade. O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 conceitua governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”. Diante da existência assimetria de informações dentro das instituições públicas brasileiras entre os gestores (Agentes), proprietários (*Shareholders*) e os interessados pelas informações (*Stakeholders*), a governança exerce um papel primordial na criação de uma estrutura de interação que abarca os processos de direção e controle na busca por garantir o respeito dos interesses entre os agentes envolvidos. Apesar dos desafios, a criação da política de governança¹⁵ se originou da cooperação dos órgãos centrais de governo com o Tribunal de Contas da União (TCU). A proposta era editar um ato normativo que estabelecesse boas práticas de governança voltadas para a melhoria do desempenho de órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, bem como dos demais Poderes na esfera federal, a partir de três linhas centrais: liderança, estratégia e controle. A ideia de concretizar uma política de governança surgiu da percepção de que era necessária

¹⁵ Guia da Política de Governança Pública em 2018 é resultado das discussões técnicas coordenadas pela Casa Civil da Presidência da República, em parceria com o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). O objetivo é que o guia dê segurança e estabilidade à interpretação do Decreto nº 9.203, de 2017, e sirva como um referencial para a sua execução.

uma condução integrada e coerente das diversas iniciativas setoriais isoladas de aprimoramento da governança.

O projeto “Boas práticas do Ministério Público para fomento e aprimoramento da Governança, Controle Interno e Transparência no Municípios”¹⁶ da CCAF/CNMP destaca uma atuação preventiva e resolutiva do Ministério Público com foco em governança e integralidade na gestão pública, sobretudo em relação aos prejuízos causados à sociedade pela má gestão ou malversação do erário, além da eventual irreversibilidade ou compensação insuficiente do respectivo dano. Como resultado desses projetos destacam-se a promoção da transparência, o fortalecimento das unidades de controle interno e o aprimoramento da governança, no âmbito dos Municípios. Além do mais, previnem a ocorrência de ilícitos, incentivam o exercício da cidadania e, igualmente, reduzem o número de demandas apresentadas ao Ministério Público.

A implantação da política pública de acesso à informação no Ministério Público foi iniciada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o qual expediu a Resolução Nº 89, de 28 de agosto de 2012 disciplinando sobre a política de acesso à informação no âmbito dos Ministérios Públicos tanto da União quanto dos Estados. O objetivo dessa Resolução foi enquadrar as políticas de acesso à informação levando-se em consideração a realidade e a natureza fiscalizatória dos Ministérios Públicos brasileiros, bem como do próprio CNMP. Entretanto, a “primeira vez que discussões sobre a transparência pública estiveram na agenda do Conselho, que tem discutido especificamente o tema pelo menos desde 2009, quando a Resolução nº 38, de 26 de maio de 2012 que dispôs sobre o ‘Portal da Transparência’” (MONCAU *et al.*, 2015, p. 44).

Tratando-se das resoluções do CNMP no tocante à transparência e ao acesso à informação destacam-se algumas criadas a fim de implementar a política de acesso à informação nas unidades ministeriais do Brasil. Em 2009, iniciaram-se as discussões sobre a transparência pública resultando na edição da Resolução nº 38/2009, que dispôs sobre o Portal da Transparência. Entretanto, ao editar a Resolução 66/2011, que posteriormente foi alterada o texto pela Resolução 75/2012.

¹⁶ Trata-se do compilado de projetos concebidos e executados por unidades ministeriais de regiões diferentes com foco na atuação dos Municípios brasileiros. Entre os projetos, destacam-se o do Ministério Público Federal, do Espírito Santo, de Goiás, do Maranhão, do Rio de Janeiro, além de outros.

Todavia, a Resolução nº 86, de 21 de março de 2012, a qual instituiu o Portal da Transparência do Ministério Público e dá outras providências revogou as três anteriores e está em vigência até os dias atuais.

A Resolução 89, de 28 de agosto de 2012, por sua vez, regulamentou a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados é considerada uma das mais importantes no âmbito da LAI, uma vez que ela aplica as exigências da LAI na realidade ministerial. O CNMP, na incumbência de regular todos os Ministério Públicos do Brasil, expediu essa normativa objetivando enquadrar as políticas de acesso à informação à realidade e à natureza fiscalizatória dos Ministérios Públicos brasileiros, bem como ao próprio Conselho. Além dela, outras resoluções contribuíram para que o MP brasileiro se adequasse de forma mais completa à nova realidade de transparência pública e acesso à informação como regra para os cidadãos, como: a Resolução nº 110, de 9 de junho de 2014, que dispôs sobre a obrigatoriedade da divulgação da lista de processos distribuídos a cada membro do Ministério Público e órgãos da instituição; a Resolução n.º 173, de 4 de julho de 2017, a qual determinou a divulgação das decisões proferidas pelos órgãos colegiados no controle da atuação extrajudicial; e a Resolução n.º 200, de 10 de julho de 2019, que determinou a estrutura pela qual devem ser disponibilizadas informações acerca detalhamento dos rendimentos de membros e servidores (RODRIGUES *et al*, 2023, p. 185).

Conforme o Guia de Direito à Informação¹⁷, publicado em 2017, o CNMP atuou de forma integrada e padronizada, visando o cumprimento do princípio Constitucional da publicidade. Além disso, com intuito de assegurar a autonomia e a unidade do Ministério Público brasileiro, o CNMP realizou várias ações, no sentido de desenvolver uma atuação responsável em relação à transparência, como se pode verificar a seguir:

- a) Instituição do Portal da Transparência do MP (Resolução CNMP nº 38/2009, de 26 de maio de 2009, revogada pela Resolução CNMP nº 66/2011, de 23 de fevereiro de 2011;

¹⁷ Para a efetiva implementação da LAI, a criação do Guia de Direito à Informação foi uma das principais demandas apresentadas pelos movimentos sociais nos três “Encontros Nacionais do Ministério Público e os Movimentos Sociais”, realizados nos anos de 2013, 2014 e 2015. A Comissão de Defesa dos Direitos Fundamentais do Conselho Nacional do Ministério Público (CDDF/CNMP) coordenou a elaboração deste Guia, [...] visando a esclarecer eventuais dúvidas sobre o exercício do direito fundamental à informação pública.

revogada pela Resolução CNMP nº 75, de 19 de julho de 2011; revogada pela Resolução CNMP nº 86, de 21 de março de 2012 – Anexo II);

- b) Regulamentação da LAI no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, em cumprimento ao 18 da LAI (Resolução nº 89, de 28 de agosto de 2012 – Anexo III, alterada pelas Resoluções nº 100/2013 e nº 115/2014);
- c) Inclusão do “combate à improbidade administrativa e defesa dos patrimônios público, social, histórico e cultural” em seu Planejamento Estratégico Nacional, aplicável a todas as unidades do Ministério Público brasileiro;
- d) Realização do Encontro Nacional denominado “A Atuação do MP brasileiro no combate à corrupção e transparência de estados e municípios”, em 25 e 26 de novembro de 2013;
- e) Assinatura de um Acordo de Resultados com 17 unidades do MP, com representação nas 5 regiões brasileiras, tem como projetos a) “Transparência”, com o objetivo de fomentar a atuação preventiva e repressiva do Ministério Público na fiscalização do cumprimento da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) e da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); e b) Fortalecimento do MP no combate à corrupção”, com o objetivo de realçar a importância do MP na prevenção e repressão à corrupção e na defesa do patrimônio público;
- f) Assinatura do acordo de cooperação técnica com a Controladoria-Geral da União – CGU;
- g) O fortalecimento da atuação do CNMP na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, em especial com a implementação da Métrica de Análise de Transparência dos Órgãos Públicos;
- h) O fomento da implementação do movimento de articulação na prevenção e combate à corrupção (FOCCO, MARCCO ou rede de controle) em alguns Estados;
- i) A criação do Fórum Nacional de Combate à Corrupção (FNCC);
- j) A edição da Recomendação CNMP nº 42/2016, que recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal. (GUIA DE DIREITO À INFORMAÇÃO; CNMP; 2017, p. 21 e 22).

3.2.1 Transparência Pública no Ministério Público Brasileiro

Além desses pontos demonstrados no Guia de Direito à Informação, o esforço do CNMP na implementação dos Portais da Transparência é percebido por meio da criação do Manual do Portal da Transparência, o qual apresenta como finalidade o aperfeiçoamento dos mecanismos de comunicação com a sociedade, mediante a padronização e uniformização das informações disponíveis nos portais da

transparência, de forma a contribuir para maior clareza e comparabilidade dos dados em todos os Ministérios Públicos brasileiros. Destaca-se também como mais uma forma de implementação da LAI a prática de realizar, desde 2014, avaliações periódicas nos portais de todas as unidades ministeriais, desenvolvendo, em seguida, um ranking chamado: Transparentômetro. Esse mecanismo de avaliação periódica é aplicado pela Comissão de Controle Administrativo e Financeiro do CNMP sobre os portais da transparência do MP's dos Estados, Federal, do Trabalho, Militar e ao próprio CNMP. Os itens avaliados seguem as diretrizes do Manual da Transparência do CNMP, correspondendo entre “atendido”, “parcialmente atendido” e “não atendido”. Ao todo a CCAF analisa 209 itens priorizando como critérios as informações disponíveis nos portais (transparência ativa), desconsiderando, dessa forma, a análise mais aprofundada da transparência passiva.

Entretanto, Rodrigues et al (2023) destaca algumas falhas na análise da CCAF/CNMP no que diz respeito à transparência ativa dos portais citando, inclusive, vários pontos que constam em resoluções do CNMP, mas que não são avaliados pela CCAF. Segundo a autora, a Comissão está muito mais focada em questões estruturais do que em informações acerca da própria atividade do Ministério Público, além de não levarem em consideração questões importantes para cálculo da transparência ativa.

Esses pontos dizem respeito, principalmente, aos seguintes itens: como: o acervo de processos judiciais; a abertura dos dados de processos extrajudiciais e judiciais, a divulgação de justificativa de arquivamento de processos, as eventuais súmulas ou entendimentos consolidados pelos Conselhos Superiores, Colégios de Procuradores ou Câmaras de Coordenação e a Revisão dos diversos ramos do Ministério Público brasileiro, divulgação obrigatória das listas com os processos distribuídos a cada membro do Ministério Público ou órgão da instituição e informações relevantes sobre ouvidorias e corregedorias (RODRIGUES, et. al, 2023, p. 186).

Em vez disso, os itens analisados pela CCAF/CNMP estão mais focados na estrutura das informações ligadas a questões orçamentárias e financeiras; licitações, contratos e convênios; gestão de pessoas, processos e procedimentos, planejamento estratégico, contracheques de membros e servidores, entre outros pontos. “Porém, não consideram a abertura de dados ou a existência de acervo de processos judiciais” (RODRIGUES *et al*, 2023, p. 190). Para o autor, a mera disponibilização da informação não é suficiente para garantir transparência. Deve-se levar em consideração a qualidade das informações disponibilizadas, que está diretamente ligada a abertura dos dados, já que com essa disponibilização o material

seria mais acessível e utilizável pelos cidadãos, instituições de controle e fiscalização e pela imprensa de forma geral.

O Manual da Transparência é um documento que serve como guia para a aplicação da transparência nos Portais dos MP's. Ele segue as diretrizes da Lei de Acesso à Informação, bem como da Resolução nº 89/2012, retratando desde as informações gerais até demonstrações de padrões estruturais de tabelas e quadros a serem replicadas pelos órgãos do MP. Evidencia-se que o Manual serve como uma ferramenta de instrução, além de possibilitar o controle dos portais da transparência por meio de parâmetros e padrões pré-definidos, tornando possível o controle e a verificação do cumprimento legal dos jurisdicionados. Segundo Lima (2022), essa padronização configura-se como uma excelente iniciativa, já que torna o trabalho dos órgãos de controle e da sociedade mais fácil quando no seu papel de controladora vertical no uso de comparação de informações divulgadas pelos ramos do MP da União e pelas unidades do MP estadual.

Além da avaliação da CCAF/CNMP na transparência ativa dos Ministérios Públicos Brasileiros, existem outras organizações civis que analisam os portais em busca de uma maior transparência dos atos de gestão das entidades ministeriais. Entre elas, há a “Transparência Brasil”, uma associação sem fins lucrativos ou econômicos, independente e autônoma, fundada em 2000 por um grupo de indivíduos comprometidos com o combate à corrupção. A organização luta há mais de 20 anos pela transparência, controle social e integridade no poder público, realizando constantemente projetos, pesquisas e campanhas para a promoção da transparência das instituições públicas brasileiras. Em 2011 a Transparência Brasil contribuiu com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) ao redigir a minuta da lei e entregar ao Conselho de Transparência da Controladoria Geral da União (CGU), desencadeando na aprovação no Congresso Nacional e, posteriormente, na sanção da presidente Dilma Rousseff.

Um dos projetos da “Transparência Brasil”, chamado de “DadosJusBr”, realiza um levantamento constante dos dados sobre as remunerações dos membros do sistema de justiça brasileiro. A justificativa desse projeto recai sobre uma falha da LAI em não detalhar a forma como esses dados devem ser disponibilizados, resultando na falta de padronização das informações desfavorecendo a transparência pública. A partir disso, o projeto DadosJusBr organiza e unifica os dados de gastos com remuneração dos órgãos que constituem o Sistema de Justiça brasileiro (Poder

Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradorias) e os apresenta de forma detalhada proporcionando a compreensão da integral composição das remunerações de cada juiz, promotor e desembargador, possibilitando um controle social mais eficaz e assertivo sobre as informações.

Além dessa iniciativa, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon), atuante, desde 1992, na garantia da representação, da defesa, do aperfeiçoamento e da integração dos Tribunais de Contas brasileiros, visando o aprimoramento do Sistema de Controle Externo do Brasil. A partir de 2022, em parceria com outras instituições públicas, criou o “Programa Nacional de Transparência Pública” com a finalidade padronizar, orientar, estimular, induzir e fiscalizar a transparência de Poderes e órgãos públicos de todo o país. Entre as ações desse programa estão a realização do Levantamento Nacional de Transparência Pública; o desenvolvimento do Radar da Transparência Pública Nacional; e a institucionalização de mês da Transparência Pública Nacional, em novembro. O Programa examina o nível de transparência ativa dos sites institucionais das três esferas de Poder, entre elas os Ministérios Públicos. Os critérios fiscalizados nesse Programa resumem-se aos seguintes questionamentos: “o foco é o cidadão? É assegurado ao cidadão o direito de acesso a dados? Os dados abertos disponibilizados são completos, atuais e acessíveis? Há controle sobre a divulgação de informações sigilosas? As informações são divulgadas nos portais em locais de fácil acesso? São divulgados dados sobre execução orçamentária e financeira?”. Para isso, foi criada a Cartilha do Programa Nacional de Transparência Pública com intuito de orientar o conteúdo e a forma adequada de divulgação das informações nos sites institucionais e portais da transparência.

3.3 Histórico da política de acesso à informação do MPCE

Em face da necessidade de implementar uma política de acesso à informação no Ministério Público do Estado do Ceará, criou-se um canal eletrônico de fácil acessibilidade, que proporcionou a possibilidade de uma vigilância e um controle social dos atos gestão por parte da população. Antes mesmo da existência da LAI, por intermédio da Resolução nº 38/2009, o CNMP determinou que cada unidade ministerial providenciasse a elaboração de portal nos sítios eletrônicos a fim de abrigar informações orçamentárias e financeiras. Naquele cenário, em 2010, o Ministério

Público do Estado do Ceará instituiu o Portal da Transparência por meio do Provimento nº 103/2010 mediante agregação não somente das informações financeiras e orçamentárias, como também de controle e de auditoria interna, conforme menciona o artigo 1º do referido dispositivo.

De forma geral, o provimento nº 103/2010 da PGJ/CE contém um total de 4 (quatro) artigos, os quais determinam a instituição do portal da transparência do MPCE (artigo 1º caput), os padrões mínimos de qualidade dessas informações (Artigo 1º, §3º), os módulos que serão demonstrados na plataforma, bem como a designação das responsabilidades pela criação do portal e pela alimentação dos dados disponibilizados para os usuários. No artigo 1º, §2º, está disposto a respeito do acesso ao portal ministerial cearense que deve constituir-se de forma ampla e sem a necessidade de um prévio cadastramento dos cidadãos na plataforma eletrônica, dando publicidade integralmente acessível às informações. Além disso, determina que o MPCE tem um prazo de até o 15º dia útil de cada mês para a disponibilização das informações no Portal. Percebe-se que a primeira versão do portal do MPCE exigiu apenas informações de natureza orçamentários e financeiros, subdivididos em módulos elencados no próprio provimento. As demais informações passaram a ser exigidas nos anos seguintes após a edição da LAI, a qual dispôs expressamente o conteúdo mínimo que seria necessário para disponibilização nos Portais da Transparência das instituições públicas brasileiras. No artigo 2º, o Provimento divide as informações em módulos: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Anual, bem como as Execuções Orçamentárias e Responsabilidade Fiscal da instituição. Ainda nesse dispositivo, os módulos de Licitações, Contratos, Convênios, assim como Despesas com Pessoal, Diárias e Passagens configuram-se como subdivisões orçamentários e financeiras. No artigo 3º, o provimento designa as áreas e os servidores responsáveis pelo trato e disponibilização das informações, indicando a Secretaria de Tecnologia da Informação (SETIN) para o desenvolvimento e a manutenção do portal da transparência.

Já o Provimento nº 025/2013 PGJ/CE surgiu após a criação da LAI, em 2011, no âmbito federal e da Resolução nº 89/2012 do CNMP. Esse Provimento foi criado como forma de regulamentar a LAI, de implementar a política de acesso à informação dentro do MPCE, assim como de instituir o Núcleo de Atuação Especial Gestor da Transparência e Acesso à Informação (NUTRI). Esse núcleo vincula-se à Procuradoria Geral de Justiça, tendo como uma de suas atribuições receber as

representações e os pedidos de informação. Ele é um órgão auxiliar de atividade administrativa e funcional responsável por atuar diretamente na operacionalização e na gestão dos portais da transparência disponibilizados no site da instituição. Dessa forma, constata-se o propósito de centralização das responsabilidades anteriormente dispersas em várias áreas do MPCE. A partir de então, o NUTRI responsabilizou-se pela criação e pelo gerenciamento das informações do portal da transparência do MPCE, tendo como referências os regramentos legais e as definições do Manual da Transparência do CNMP. Com base nisso, o núcleo realiza reuniões periódicas com os setores envolvidos com a finalidade de publicar as informações de forma tempestiva e facilitada considerando os parâmetros formais e materiais exigidos pelo Manual.

O NUTRI realiza tanto a gestão da transparência ativa quanto passiva no Portal. Segundo Zuccolotto; Teixeira; Riccio (2015), a transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Assim, resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental. A passiva, por sua vez, refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros.

3.3.1 Transparência Ativa no MPCE

Nos últimos 4 anos, o MPCE tem apresentado resultados relevantes e consistentes no cenário nacional no que diz respeito à transparência ativa. Isso demonstra o nível de comprometimento com os cidadãos no cumprimento do direito de acesso à informação.

3.3.1.1 Avaliação do CNMP: Transparentômetro

Em 2020, por exemplo, o MPCE atingiu o índice de 100% na avaliação dos Portais Transparência dos MPs brasileiros¹⁸, relativo ao segundo semestre daquele ano, alcançando o primeiro lugar, conforme figura 3. O MP cearense atendeu integralmente os critérios estabelecidos no 4º Manual do Portal da Transparência do CNMP (Execução Orçamentária, Licitações Contratos e Convênios, Gestão de Pessoas, Planejamento Estratégico, além de outros itens). Isso demonstra a busca da instituição para garantir o cumprimento da Lei Complementar nº 101/2000, da Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/11) e das Resoluções CNMP nº 86/2012, nº 89/2012.

Figura 3 – Resultado do Portal da Transparência - MPCE - 2º semestre de 2020



Fonte: Notícias do site institucional do MPCE em 18/03/2021. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/2021/03/consecutivo-mpce-e-primeiro-lugar-em-transparencia-nacional-no-segundo-semester-de-2020/>

No exercício seguinte, como pode ser observado na figura 4, o MPCE conquistou mais uma vez o índice de 100% na avaliação dos Portais de Transparência do Ministério Público brasileiro, relativo ao primeiro semestre de 2021¹⁹. Evidencia-se que nesse período os MP's ainda seguiam os regramentos exigidos pela 4ª edição do Manual da Transparência do CNMP. Além do mais, importa destacar que os dados referentes a essa avaliação são obtidos diretamente dos portais da transparência, os quais são alimentados por sistemas gerenciais desenvolvidos pela instituição,

¹⁸ <https://www.mpce.mp.br/2021/03/consecutivo-mpce-e-primeiro-lugar-em-transparencia-nacional-no-segundo-semester-de-2020/>

¹⁹ <https://www.mpce.mp.br/2021/08/mpce-e-primeiro-lugar-em-transparencia-nacional-no-primeiro-semester-de-2021/>

buscando apresentar as informações sempre atualizadas e, na medida da maturidade tecnológica, em quadros e planilhas automatizadas.

Figura 4 – Resultado do Portal da Transparência - MPCE - 1º semestre de 2021



Fonte: Notícias do site institucional do MPCE em 24/08/2021. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/2021/08/mpce-e-primeiro-lugar-em-transparencia-nacional-no-primeiro-semester-de-2021/>

Em 2022, a 5ª edição do Manual da Transparência do CNMP²⁰ foi lançada em substituição a versão anterior. Nessa atualização, inúmeras alterações passaram a ser exigidas para melhorar a acessibilidade e a qualidade das informações dos portais dos Ministérios Públicos brasileiros. Nesse cenário, um esforço intersetorial foi iniciado pretensão de adequar o portal do MPCE às 120 mudanças entre os manuais. Entre as modificações exigidas pelo 5º Manual do CNMP destacam-se: a exigência de hiperlinks que facilitem a acessibilidade e a qualidade da informação dentro dos quadros e das planilhas; a inclusão de novos quadros na intenção ampliar o rol das informações, como: Ordem Cronológica de Pagamentos, Restos a Pagar, Prestação de Contas Anual, Respostas às Impugnações e Pedidos de Esclarecimentos, Dispensas e Inexigibilidades, Aviso de interesse em Contratação por Dispensa, Plano Anual de Contratações, Edital de Chamamento de Interessados, Rol de Licitantes e Bens Pré-Qualificados, Bens Imóveis, entre outros quadros; inclusão e exclusão de linhas e colunas de quadros e tabelas já existentes, a fim de melhorar o conteúdo das tabelas com informações pertinentes e esclarecedoras para os cidadãos; além das

²⁰ https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2021/09/Manual_da_Transparencia_7_2021_1.pdf

alterações títulos dos quadros e de textos no conteúdo deles. No quadro 3, constam os quantitativos das diferenças levantadas entre os dois manuais por módulos e as respectivas atualizações:

Quadro 3 – Quantitativo de alterações entre o 4º e o 5º manual da transparência do CNMP

TEMAS	Alteração de texto	Inclusão de Quadro	Inclusão de Hiperlink	Alteração de Títulos	Inclusão de Linhas ou Colunas	Exclusão de Linhas ou Colunas	TOTAL
Orçamento e Finanças	3	2	4	7	-	-	16
Licitação, Contratos e Convênios	2	9	14	5	1	-	31
Gestão de Pessoas	21	4	1	17	3	-	46
Planejamento Estratégico	-	-	-	1	1	-	2
Contato	-	-	-	1	-	1	2
E-mail Institucional dos Membros	1	-	-	1	-	-	2
Acessibilidade para Pessoas com Deficiência	-	-	-	1	-	-	1
Contracheque	2	1	-	2	6	-	11
Atividade-Fim	1		1	3	2	-	7
Serviços de Informação ao Cidadão	-	2	-	-	-	-	2
TOTAL	30	18	20	38	13	1	120

Fonte: Elaborado pelo autor

Figura 5 – Resultado do Portal da Transparência - MPCE - 2º semestre de 2022



Fonte: Transparentômetro disponibilizado no site institucional do CNMP. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/images/transparentometro/2022/Transparento%CC%82metro_2o_Sem_2022.png

Diante do lançamento do novo manual, extraordinariamente, o CNMP realizou uma avaliação no exercício de 2022²¹, especificamente do segundo semestre. Apesar das inúmeras alterações, o MPCE alcançou a marca de 98,4% de transparência referente aos 524 itens analisados e atendendo parcialmente apenas dois itens avaliados: Módulo: Estrutura Remuneratória, item 4 "Hiperlink da Lei e Norma sobre: Remuneração e quaisquer pagamento para Estagiários" e módulo: Empenhos e Pagamentos por Favorecidos, item 4: Objeto descrição resumida do objeto contratado com hiperlink para o contrato".

21

https://www.cnmp.mp.br/portaldatransparencia/images/transparentometro/2022/Transparento%CC%82metro_2o_Sem_2022.png

No segundo semestre de 2023, o portal do MPCE atingiu máximo de transparência: “Nível Excelente”²², seguindo os regramentos do 5º Manual de Transparência do CNMP. Destaca-se que o MP do Ceará está entre as 20 unidades do MP brasileiro que conseguiram adequar seus portais da transparência aos padrões mais elevados de acessibilidade e às normas vigentes.

Figura 6 – Resultado do Portal da Transparência - MPCE - 2º semestre de 2023



Fonte: Notícias do site institucional do MPCE em 17/04/2024. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/2024/04/mp-do-ceara-atinge-indice-maximo-de-transparencia-em-ranking-do-conselho-nacional-do-ministerio-publico/>

3.3.1.2 Avaliação da Atricon: Programa Nacional de Transparência Pública

Em 2022, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) elaborou o Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP) cuja finalidade foi padronizar, orientar, estimular, induzir e fiscalizar a transparência de Poderes e órgãos públicos de todo o país. O Programa examina o nível de transparência ativa dos sites institucionais das três esferas de Poder, entre elas os Ministérios Públicos. O PNTTP utiliza os critérios de disponibilidade, atualidade, série histórica, gravação histórica e filtro de pesquisa para avaliar a transparência dos

²² <https://www.mpce.mp.br/2024/04/mp-do-ceara-atinge-indice-maximo-de-transparencia-em-ranking-do-conselho-nacional-do-ministerio-publico/>

portais da transparência. Diferentemente da avaliação do CNMP, a Atricon faculta a participação das instituições na avaliação. Dessa forma, as instituições que optarem por participar passam por duas etapas: a primeira constitui-se do preenchimento do formulário que contém os itens de transparência a serem avaliados pela equipe da Atricon. O legitimado deve demonstrar nessa etapa o cumprimento ou não dos quesitos exigidos na Cartilha de Transparência da Atricon²³, sendo evidenciados por meio dos *hiperlinks* e dos *prints* das telas dos portais das instituições avaliadas. A segunda etapa refere-se ao processo de validação das informações pelos avaliadores do programa que foram alimentadas pelos legitimados na plataforma. A partir de então, são geradas as pontuações e as respectivas porcentagens do nível de transparência das instituições de acordo com os critérios, sendo divididos por faixas de transparência, conforme a figura 7:

Figura 7 – Níveis de Transparência do PNTTP - 2022

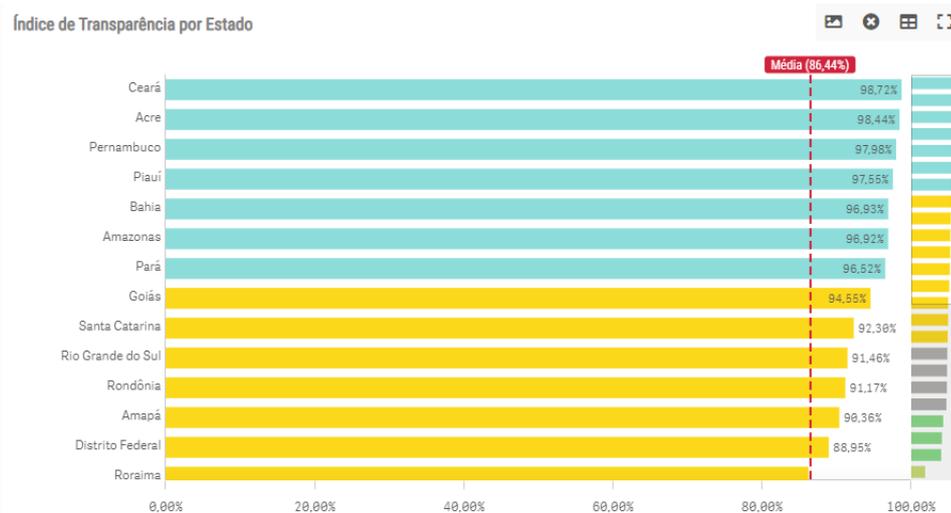
Faixa de Transparência	Nível mínimo de Transparência	Requisito adicional
Diamante	Entre 95% e 100%	100% dos critérios essenciais
Ouro	Entre 85% e 94%	100% dos critérios essenciais
Prata	Entre 75% e 84%	100% dos critérios essenciais
Elevado	Entre 75% e 100%	Menos de 100% dos critérios essenciais
Intermediário	Entre 50% e 74%	-
Básico	Entre 30% e 49%	-
Inicial	Entre 29% e 1%	-
Inexistente	0%	-

Fonte: Cartilha do Programa Nacional de Transparência Pública referente ao período de 2022. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Cartilha-Programa-Nacional-de-Transparencia-Publica.pdf>

²³ <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Cartilha-Programa-Nacional-de-Transparencia-Publica.pdf>

Na primeira avaliação do programa, em 2022, o MPCE conquistou o Selo Diamante²⁴ ao alcançar o índice de 98,72% de transparência²⁵, conforme ilustra a figura 8. Esse resultado do destacou o MPCE como o mais bem colocado entre 23 MP's estaduais e o Ministério Público Federal (MPF). Ao todo, a Atricon avaliou 8.045 unidades gestoras em todo o país, entre órgãos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Contas. Entre as instituições Estaduais do Ceará, o MPCE foi uma das quatro – ao lado do TCE/CE, Governo do Ceará e Defensoria Pública estadual – a receber o Selo Diamante, considerada a mais alta classificação do Programa Nacional da Transparência Pública de iniciativa da Atricon em parceria com os Tribunais de Contas.

Figura 8 – Resultado do Portal da Transparência do MPCE - ATRICON - 2022



Fonte: Radar da Transparência Pública - Índice de Transparência dos Ministérios Públicos Estaduais e Federais. Resultado do MPCE com 98,72% de Transparência. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>

Após consolidar todas as informações levantadas pelo programa, a Atricon disponibiliza uma ferramenta eletrônica, chamada de Radar Nacional de Transparência Pública²⁶, a fim de publicar de forma interativa os resultados e os índices de transparência de todas as instituições que participaram do PNTP. Observa-

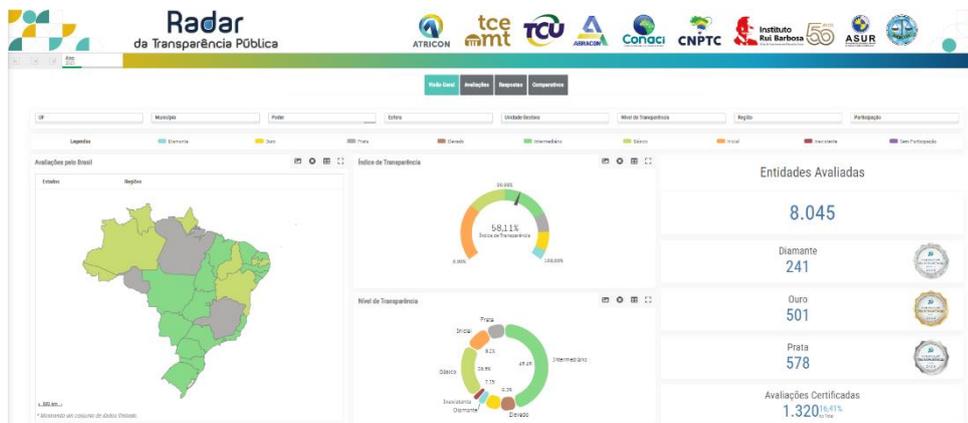
²⁴ <https://www.mpce.mp.br/2023/11/mpce-conquista-selo-diamante-em-2023-no-programa-nacional-de-transparencia-publica/>

²⁵ <https://www.mpce.mp.br/2023/11/mpce-conquista-selo-diamante-em-2023-no-programa-nacional-de-transparencia-publica/>

²⁶ <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>

se, na figura 9, o painel que divulga os índices de transparência ativa de órgãos públicos de todo o país, apurados no levantamento realizado em 2022 pelos Tribunais de Contas com o apoio dos controladores internos; divulga os critérios de transparência que são (ou não) atendidos em cada portal, tais como, a divulgação de dados de receita, despesa, folha de pagamento, diárias, licitações, contratos, além de outros critérios; e serve de portal de entrada para todos os portais da transparência dos órgãos públicos que tenham participado do levantamento, facilitando a pesquisa e o acesso aos dados pelos interessados diretamente na fonte.

Figura 9 – Radar da Transparência Pública - PNTP - 2022



Fonte: Radar da Transparência Pública - Plataforma com todos os dados do Programa Nacional de Transparência Pública de 2022. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html>

3.3.1.3 Avaliação da Transparência Brasil: DadosJusBr

Entre os vários projetos da Transparência Brasil, o “DadosJusBr” se destaca, considerando o contexto do MPCE. Nesse projeto, a Associação realiza um levantamento constante dos dados, especificamente sobre as remunerações dos membros do sistema de justiça brasileiro. O projeto apresenta de forma detalhada, organizada e unificada os dados referentes aos gastos com remuneração dos órgãos que constituem o sistema de justiça brasileiro, quais sejam: Justiça Estadual, Federal, Militar, Eleitoral, do Trabalho, Ministérios Públicos Estadual e Federal, Justiça Superior e Conselhos de Justiça. A intenção do projeto é facilitar o acesso e promover o controle social sobre esses gastos do poder judiciário, ministério público, defensoria

pública e procuradorias. Em 2022, o portal da transparência do MPCE²⁷ foi destaque no que diz respeito aos dados analisados durante o período de janeiro de 2018 a novembro de 2022, como demonstra a figura 10. A instituição foi a primeira dentre os MP's do país no índice de transparência da remuneração de membros e servidores. Enfoca-se que o indicador desenvolvido pela Transparência Brasil (em parceria com o Instituto Federal de Alagoas e com a Universidade Federal de Campina Grande) avalia a transparência da remuneração do Sistema de Justiça em duas dimensões: completude das informações e facilidade de coleta e análise de dados abertos. Dessa forma, a média harmônica das pontuações de ambas as dimensões constitui o Índice de Transparência, no qual o MPCE obteve o melhor resultado em 2022. Quanto à completude, foram observados seis critérios para avaliar a disponibilidade dos dados: nome e matrícula; lotação; cargo; remuneração básica; outras receitas; e detalhamento dos descontos. Com relação à facilidade de coletas e análise de dados abertos, foram observados outros quatro critérios: se é possível ter acesso aos dados em formato aberto; formato de acesso; manutenção de consistência do formato; e se o formato é estritamente tabular.

Figura 10 – Transparência Brasil - Remuneração dos Membros do Sistema de Justiça Brasileiro - 2022



Fonte: Resultado da Transparência do MPCE - Transparência Brasil. Levantamento das remunerações dos membros do Sistema de Justiça Brasileiro. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/2023/02/mpce->

²⁷ <https://www.mpce.mp.br/2023/02/mpce-e-primeiro-lugar-dentre-mps-do-brasil-no-indice-de-transparencia-da-remuneracao-de-membros-e-servidores-em-pesquisa-da-ong-transparencia-brasil/>

e-primeiro-lugar-dentre-mps-do-brasil-no-indice-de-transparencia-da-remuneracao-de-membros-e-servidores-em-pesquisa-da-ong-transparencia-brasil/

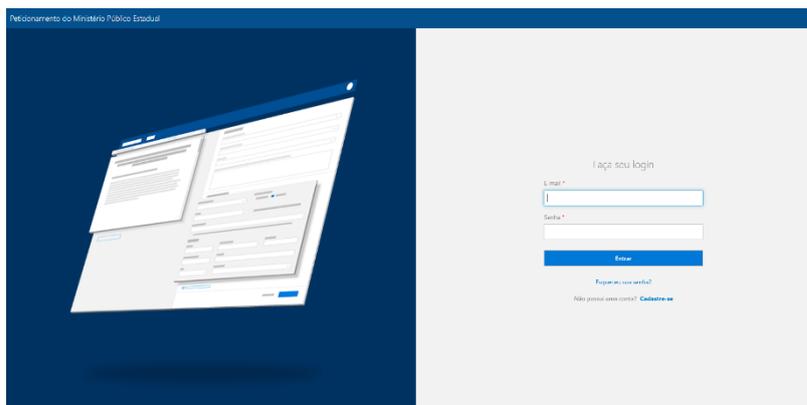
3.3.2 Transparência Passiva no MPCE

A transparência passiva do MPCE constitui-se a partir do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e da Ouvidoria Geral. Apesar do SIC ser uma ferramenta distinta das ouvidorias, a associação entre elas para o pedido de informações acontece com frequência, inclusive sendo utilizados os mesmos sistemas eletrônicos para receber os pedidos de informações em várias instituições públicas brasileiras (Ramalho e Bliacheriene, 2021, p.74). Cita-se a título de exemplificação o sistema do governo federal, o qual integrou o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv) com o Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC), resultando no sistema “Fala.br”. Apesar de entender que são ferramentas semelhantes para pedidos de informações, importa destacar que as duas estruturas apresentam demandas divergentes, sendo as Ouvidorias uma ferramenta mais ampla em que os cidadãos podem manifestar: sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias, ao passo que o SIC limita-se a pedidos de informações e documentações sobre a Administração Pública e a Instituição pública em si.

O SIC do MPCE foi instituído pelo Art. 8º, § 1º, do Provimento nº 025/2013 PGJ/CE no propósito de encurtar a relação entre a Instituição e os cidadãos. Para isso, todo pedido de acesso à informação deve ser registrado eletronicamente ou transcrito para o formulário padrão especialmente desenvolvido para este fim e disponibilizado em meio eletrônico, sendo obedecidos os prazos e registros dos pedidos. O NUTRI tem a incumbência de registrar e encaminhar os pedidos de informações às unidades competentes do MPCE.

Em 2020, o MPCE sistematizou o SIC dispondo um canal integrado com o Sistema de Automação da Justiça do Ministério Público (SAJ/MP). O intuito desse investimento foi a integração das informações dentro de um sistema que possibilitasse uma tramitação mais ágil e consolidada entre as áreas. Diante disso, os cidadãos podem solicitar as informações que estejam sob a guarda do MPCE e que não estejam em sigilo, como procedimentos, documentos, atividades e serviços oferecidos por meio do sistema, presencialmente, por e-mail, por telefone ou por correios.

Figura 11 – Sistema de Peticionamento do MPCE - SIC



Fonte: Sistema de Peticionamento Eletrônico do MPCE. Pedidos de informações pelo Sistema de Acesso à Informação (SIC).

Além do SIC, as Ouvidorias desempenham um papel fundamental na administração pública, atuando no fortalecimento da democracia e na promoção da transparência governamental. “A Ouvidoria tem por objetivo estabelecer o estreitamento de relações entre o cidadão usuário de um serviço e a administração, sendo um importante aliado e colaborador nos processos de tomada de decisão e implementação de políticas públicas” (OLIVEIRA, 2009, p. 103). No âmbito dos Ministérios Públicos Estaduais, foram criadas pela Emenda Constitucional no 45/2004, atuando como uma ponte entre o cidadão e o poder estatal, propiciando um modelo de gestão mais democrático.

A Ouvidoria Geral do MPCE, instituída pela Lei nº 14.093, de 03 de abril de 2008, constitui-se como importante órgão de integração com o cidadão, no sentido de serem efetivados os serviços que lhes são devidos. Ela integra a estrutura administrativa do Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, objetivando conferir transparência às atividades do Ministério Público por meio de um canal de comunicação direto e permanente que permita aos cidadãos reclamar, sugerir, representar, apresentar críticas e elogios à atuação dos Procuradores e Promotores de Justiça, bem como dos Servidores da Instituição.

Em vista das várias possibilidades de manifestações, torna-se importante demonstrar as diferenças conceituais a fim de orientar os cidadãos a utilizarem as ferramentas de acordo com a necessidade. A Cartilha da Ouvidoria²⁸ do MPCE, Conhecendo o Ministério Público e sua Ouvidoria esclarece as diferenças:

²⁸ Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/11/Cartilha-OUVIDORIA-2020.pdf>

- a) Reclamação - manifestação de insatisfação, desagrado, protesto sobre um serviço prestado, ação ou omissão do Ministério Público, da administração em geral e/ ou servidor público que o manifestante considere ineficiente, ineficaz ou não efetivo;
- b) Denúncia - manifestação revestida de gravidade, que atribua a responsabilidade do fato à instituição ou órgão externo, agente público, pessoa física ou pessoa jurídica;
- c) Crítica - manifestação que implique em censura a ato, procedimento ou posição adotada pela instituição, por meio de seus órgãos, agentes ou servidores públicos;
- d) Sugestão - proposta de melhoria, aprimoramento dos serviços pelo Ministério Público ou outros órgãos e instituições públicas;
- e) Solicitação de Providência e/ou Informação - consiste no pedido de informação e/ou providência ao Ministério Público;
- f) Elogio - manifestação de satisfação, apreço, identificação de aspectos positivos na prestação de serviço público ou reconhecimento sobre a qualidade do serviço recebido, tratando-se de membros do Ministério Público. (CONHECENDO O MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA OUVIDORIA, 2020, p. 12).

Os canais de atendimento são diversificados a fim de facilitar e ampliar o acesso à população, independentemente da maturidade tecnológica dos cidadãos. Pode-se manifestar por meio por telefone, por WhatsApp, por E-mail, presencialmente nos pontos de atendimento, por carta ou pelo sistema desenvolvido especialmente para atender as manifestações da Ouvidoria do MPCE, conforme a figura 12:

Figura 12 – Sistema de Manifestação da Ouvidoria do MPCE

Manifestações online - Fale com a Ouvidoria

Clique aqui se não estiver vendo o formulário

Atenção: Campos sinalizados com * são obrigatórios.

Dados pessoais

Tipo de pessoa: * Nome: *

Física Jurídica

Possui Nome Social

CPF: * Telefone/Celular (com DDD):

RG: Sexo: *

Profissão: Escolaridade:

CEP: * Endereço:

Número: Complemento: Bairro:

UF: Município:

Reside no exterior

Dados da manifestação

Tipo: * Assunto: *

Selecione o tipo de manifestação

- Reclamação
- Critica
- Sugestão
- Elogio
- Pedido de informação
- Representação

(Restam 300 caracteres)

Testemunhas ou pessoas que possam ajudar no esclarecimento dos fatos:

(Restam 350 caracteres)

Fonte: Sistema de Manifestação da Ouvidoria Geral do MPCE. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/institucional/ouvidoria-geral/manifestacoes-online/>

Dessa forma, pode-se compreender os instrumentos de transparência passiva utilizados pelo MPCE que possibilitam um estreitamento das relações entre a instituição e o cidadão cearense.

4 CUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA PASSIVA DO MPCE: ANÁLISE DO SIC E DA OUVIDORIA

Essa seção cumprirá com o objetivo de compreender as características dos pedidos de acesso à informação apresentados ao Ministério Público do Estado do Ceará no período de 2016 a 2022, observando indicadores de cumprimento da transparência passiva, bem como verificar a adesão da plataforma de acesso à informação ao formato simplificado exigido pela LAI. Para a compreensão dos registros de pedidos, serão consideradas as informações das plataformas de transparência passiva do MPCE: o SIC e a Ouvidoria, levando-se em consideração o aspecto quantitativo dos dados. Quanto ao aspecto qualitativo dessa pesquisa, essas duas interfaces do MPCE serão analisadas em relação a sua adesão ao quesito de simplicidade exigido pelo artigo 10º, §1º, da Lei 12.527/11²⁹.

4.1 Caracterização dos pedidos de informação

Nesse tópico, será apresentada uma análise acerca da caracterização dos pedidos de informação presentes nos relatórios do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e da Ouvidoria do MPCE. Para isso, será utilizada a estatística descritiva dos dados, compreendendo o cálculo de indicadores dos pedidos de informação e das respectivas respostas em relação aos anos de 2016 a 2022. Por meio da estatística descritiva, serão construídos indicadores como: taxa de resposta³⁰; média aritmética dos pedidos de informação anual; desvio padrão.

Com o objetivo de compreender as características dos pedidos de acesso à informação, nesse estudo serão adotados 4 (quatro) perspectivas que delimitarão a compreensão dos pedidos entre os anos de 2016 a 2022:

²⁹ Art. 10, §1º, da Lei 12.527/11 – “Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”. Diante disso, questiona-se se a solicitação por meio do SIC e da Ouvidoria é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?

Quadro 4 – Aplicação das perspectivas nas informações dessa pesquisa

PERSPECTIVA	APLICAÇÃO
Taxa de Respostas	SIC e Ouvidoria
Canais de Comunicação	SIC e Ouvidoria
Assuntos mais demandados	SIC e Ouvidoria
Classes mais demandadas	Ouvidoria ³¹

Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira perspectiva explorará a taxa de resposta aos pedidos de informação, que se trata da relação entre os pedidos de informação e as respectivas respostas. Essa perspectiva demonstra a eficácia do MPCE em relação ao atendimento da demanda dos cidadãos que entram em contato com a instituição pelo SIC ou pela Ouvidoria.

A segunda perspectiva observará a demanda dos pedidos de informações/manifestações nos canais de comunicação disponíveis no SIC e na Ouvidoria do MPCE. Será verificado o comportamento dos números em cada ano, calculando-se a média e o desvio padrão dos canais de comunicação mais utilizados. A análise dos números nessa perspectiva possibilita entender quais canais têm a preferência dos cidadãos e quais são os que estão defasados em relação ao uso pela população. Poderá ser verificada a variação durante os anos e pressupor as causalidades dessas modificações no decorrer do período.

A terceira perspectiva observará os assuntos mais demandados pelos cidadãos no SIC e na Ouvidoria do MPCE, objetivando compreender os temas que despertam maior interesse dos demandantes no decorrer dos anos analisados. Diante da notável variedade de temas abordados pelo Ministério Público, serão elencados apenas os 5 (cinco) assuntos mais demandados pelos cidadãos durante cada. Isso permite que: se conheçam os temas mais demandados pela sociedade cearense no decorrer do período; se identifiquem os assuntos que mais se repetem, bem como se pressuponham os motivos pelos quais alguns assuntos entraram em pauta ao relacioná-los com os eventos e acontecimentos sociais no período analisado.

A quarta perspectiva verificará a demanda das classes mais demandadas pelos cidadãos na Ouvidoria no contexto do MPCE. Importa salientar que essa quarta perspectiva focará somente nos dados da Ouvidoria, uma vez que as classes são de

³¹ As Classes são informações de natureza das atribuições da Ouvidoria. Dessa forma, não são aplicadas aos dados do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) nessa dissertação.

natureza das atividades dessa unidade do Ministério Público. Diante desse argumento, as classes se dividem em: Denúncia, Reclamação, Solicitação de informação, Elogio, Sugestão e Crítica. O entendimento dessas classes contribuirá para a compreensão da demanda das ferramentas de transparência passiva do MPCE que os cidadãos utilizam, bem como da variação da demanda pelas classes no decorrer dos anos.

4.1.1 Caracterização dos pedidos de acesso à informação no SIC do MPCE

Como forma de compreender a demanda do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) do MPCE, esse estudo realizou um levantamento dos dados a partir dos Relatórios Anuais de Atuação do NUTRI disponibilizados no Portal da Transparência institucional. As informações desses relatórios são disponibilizadas em formato “PDF” (Portable Document Format, traduzindo Formato Portátil de Documento), o que impossibilita a edição e o manuseio dos dados de forma facilitada. Dessa maneira, o pesquisador baixou os relatórios de cada período e os converteu para um formato editável (como o *Microsoft Word* e o *Microsoft Excel*). A partir disso, os dados foram exportados para planilhas eletrônicas a fim de serem consolidados e relacionados entre si para atender às perspectivas dessa pesquisa. Diante disso, a partir dos cálculos de estatística descritiva, resultaram-se em indicadores percentuais que possam caracterizar os pedidos de informação na plataforma do SIC do MPCE. Regista-se ainda que os cálculos de estatística descritiva dos dados construíram indicadores como: taxa de resposta; média aritmética dos pedidos de informação anual; desvio padrão; e correspondem aos pedidos de informação do período dos anos de 2016 a 2022.

Importa mencionar que dentre as 4 (quatro) perspectivas, somente serão abordadas 3 (três) nos dados do SIC (Taxa de Respostas, Canais de Comunicação e Assuntos mais demandados), excetuando as Classes, uma vez que são informações de natureza das atribuições exclusivas da Ouvidoria.

4.1.1.1 Taxa de Respostas do SIC

Torna-se relevante verificar os números de pedidos, uma vez que demonstram a demanda por informações dos cidadãos no SIC durante o período de

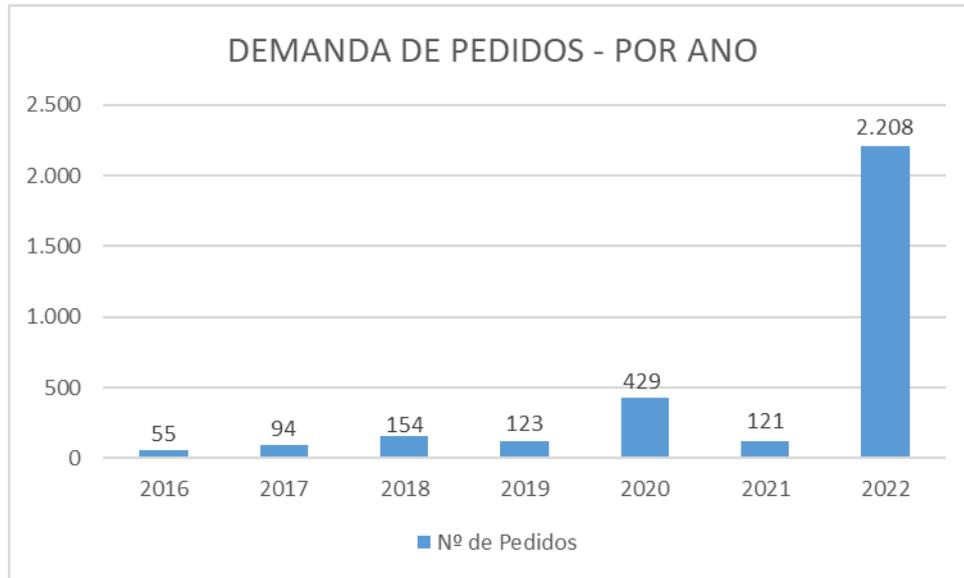
2016 a 2022, bem como contribuem com o cálculo da taxa de resposta. Do exame das solicitações dos pedidos de informações, observou-se que houve um total de 3.184 pedidos de informação no SIC distribuídos durante todo o período, conforme quadro 5:

Quadro 5 – Total de Demanda do SIC por ano

Ano	Quantidade	Percentual (%)
2016	55	1,73%
2017	94	2,95%
2018	154	4,84%
2019	123	3,86%
2020	429	13,47%
2021	121	3,80%
2022	2.208	69,35%
TOTAL	3.184	100%

Fonte: Relatórios Anuais de Atuação do NUTRI. Elaborado pelo autor.

Por meio de uma análise do quadro 5, revelou-se uma média anual da demanda de 454,86 pedidos de informação. Notavelmente, o exercício de 2022 se destacou com o maior volume de solicitações no SIC, totalizando 69,35% do total de demanda do período analisado. Esse pico pode ser atribuído à implantação do Sistema de Peticionamento Eletrônico (SAJ/MP) no ano anterior, resultando em um desvio padrão significativo, com 2.208 pedidos de informação. O gráfico 1 ilustra claramente a tendência crescente das demandas ao longo dos sete anos. Em contrapartida, em 2016, no primeiro ano de publicação do Relatório Anual de atuação do NUTRI, ocorreram apenas 55 pedidos de informação, representando 1,73% do total de pedidos do período em estudo.

Gráfico 1 – Total de Demanda do SIC por ano

Fonte: Relatórios Anuais de Atuação do NUTRI. Elaborado pelo autor.

O quadro 6 demonstra o número de respostas realizadas pelo SIC no decorrer dos sete anos, distribuídos por ano.

Quadro 6 – Total de Respostas do SIC por ano

Ano	Quantidade	Percentual (%)
2016	52	1,73%
2017	84	2,80%
2018	94	3,13%
2019	86	2,86%
2020	359	11,95%
2021	121	4,03%
2022	2208	73,50%
TOTAL	3.004	100%

Fonte: Relatórios Anuais de Atuação do NUTRI. Elaborado pelo autor.

Ao analisar o quadro 6, é possível verificar um total de 3004 respostas aos pedidos de informação. A média anual de respostas chegou à 429,14 por ano. O desvio do padrão das respostas ocorreu no ano de 2022, com 73,50% do total de respostas entre 2016 e 2022, resultando em aumento exponencial do número de pedidos. O segundo maior percentual foi em 2020, com 11,95% do total das respostas, o que demonstra uma assiduidade tendo em vista o cenário pandêmico do mesmo ano.

Gráfico 2 – Total de Respostas do SIC por ano

Fonte: Relatórios Anuais de Atuação do NUTRI. Elaborado pelo autor.

O gráfico 2 demonstra o total de resposta durante os anos analisados, sendo possível verificar o comportamento dos números. O ano de 2022 demonstrou o maior quantitativo de repostas com 2.208 retornos aos pedidos, o que demonstra a consequência da centralização dos pedidos de informação no Sistema SAJ/MP.

A partir do levantamento desses dados, é possível compreender a taxa de resposta, que é a relação entre a demanda e as respostas dos respectivos pedidos de informações.

Quadro 7 – Taxa de Respostas do SIC por ano

Ano	Quantidade
2016	94,55%
2017	89,36%
2018	61,04%
2019	69,92%
2020	83,68%
2021	100%
2022	100%
TAXA MÉDIA ANUAL	94,35%

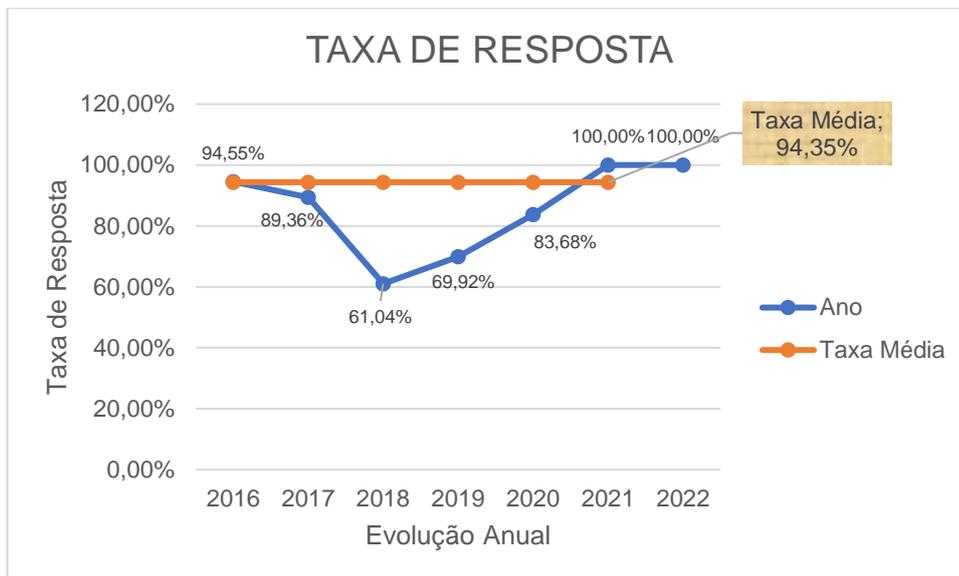
Fonte: Relatórios Anuais de Atuação do NUTRI. Elaborado pelo autor.

O quadro 7 demonstra os indicadores percentuais de respostas a cada ano do SIC. Diante disso, observa-se que a taxa média anual de resposta do SIC foi de

94,35%. Isso demonstra um percentual de retorno expressivo e relevante no que diz respeito à transparência passiva e acesso à informação. Esse resultado demonstra o cumprimento legal e o compromisso do MPCE com a transparência passiva. Além disso, pode-se analisar que os dois últimos períodos atingiram um percentual de 100% em contrapartida ao período de 2018, que obteve 61,04% de taxa de resposta.

O gráfico 3 demonstra a taxa de respostas do SIC do MPCE. Observa-se o desvio do padrão no ano de 2018, com o menor percentual (61,04%) de respostas dos períodos. A taxa média do período de 2016 a 2022, representada pela linha laranja, demonstrou a média de 94,35%, conforme representado no referido gráfico.

Gráfico 3 – Taxa de Respostas do SIC por ano



Fonte: Elaborado pelo autor.

4.1.1.2 Canais de Comunicação do SIC

Os indicadores a seguir representam o quantitativo de pedidos de informações distribuídos entre os canais de comunicação disponibilizados para os cidadãos pelo SIC do MPCE dentro do período de 2016 a 2022. Entre esses meios de acesso ao SIC estão o sistema, e-mail, telefone, presencialmente ou por correios, conforme demonstrado no quadro 8.

Quadro 8 – Canais de Comunicação do SIC por ano

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Sistema	0	87	155	101	429	53	166	991
E-mail	0	87	13	22	142	69	158	491
Telefone	0	0	0	0	0	0	1.185	1.185
Presencial	0	0	0	0	0	0	0	0
Correio	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	0	174	168	123	571	122	1.509	2.667

Fonte: Elaborado pelo autor.

Identifica-se que em 2016 não foram apresentadas as distribuições dos pedidos de informações por canais de comunicação, tendo em vista que o modelo de relatório era diferente dos períodos subsequentes, os quais incluíram essa forma de caracterização dos pedidos de informação. No exame dos quantitativos, observou-se que existiram algumas inconsistências entre os totais de pedidos de informação (3.184) e os totais distribuídos em canais de comunicação (2.667) nos períodos a seguir:

Quadro 9 – Diferença entre os quantitativos de Total de pedidos x Canais de Comunicação - SIC

Ano	Total de pedidos (x)	Canais de comunicação (y)	Diferença (x – y)
2016	55	0	55
2017	94	174	-80
2018	154	168	-14
2019	123	123	0
2020	429	571	-142
2021	121	122	-1
2022	2208	1509	699
TOTAL	3.184	2.667	517

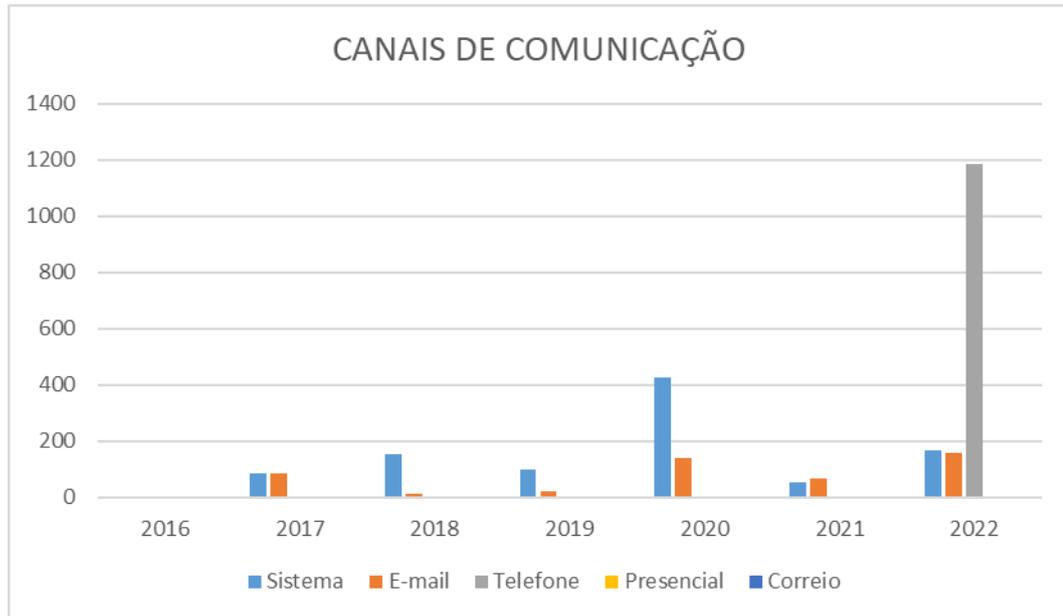
Fonte: Elaborado pelo autor.

Constatam-se, a partir do quadro 9, os quantitativos por ano que resultam na diferença de 517 pedidos entre total da demanda e os canais de comunicação, podendo-se perceber uma oscilando em as quantidades dos dois quadros. A maior diferença ocorreu em 2022 com 2.208 pedidos de informação e 1.509 pedidos demonstrados no quadro de canais de informação, resultando em 699 pedidos de diferença.

É importante frisar que as informações dos canais de comunicação nos Relatórios Anuais de Atuação do NUTRI estão listadas nos relatórios de forma mensal, e o autor realizou a soma de cada mês correspondente ao canal de comunicação, resultando no valor anual aqui demonstrado.

Apesar dessas divergências de dados, é possível analisar que o “Sistema” configura-se como um canal de maior constância de recorrência de pedidos durante os períodos, seguido pelo “E-mail”. Porém, em 2022, houve um desvio do padrão com um pico nos pedidos de informação pelo “Telefone” totalizando 1.509 pedidos, após todos os períodos anteriores terem tido quantitativos zerados.

Diante disso, a análise do quadro de Canais de Comunicação do SIC fica comprometida por inconsistência de dados, impossibilitando uma conclusão segura e confiável. Nesse contexto, o autor optou por pressupor uma conclusão baseado na constância dos pedidos, tendo o Sistema e o E-mail como destaque dos canais preferidos pelos cidadãos. Isso acontece tendo em vista que a internet facilita o contato e o acesso de forma mais ágil e cômoda para os usuários. O Sistema configura-se como um canal de comunicação confiável por permitir que o solicitante esteja direcionado e seguro em relação ao seu pedido de informação. Para isso, o SIC fica disponibilizado no site institucional a fim de facilitar o acesso e a relação entre o usuário cidadão e o servidor representante da instituição ministerial. O E-mail, por sua vez, possibilita que o requerente adicione mais detalhes no seu pedido de forma escrita, além de possibilitar a inclusão de arquivos de forma geral para complementar a solicitação.

Gráfico 4 – Canais de Comunicação do SIC por ano

Fonte: Elaborado pelo autor.

O gráfico 4 demonstra de forma visual a evolução dos canais de comunicação no decorrer dos anos analisados. Houve um desvio do padrão em 2022 com um pico nos pedidos de informação pelo telefone.

4.1.1.3 Assuntos mais demandados do SIC

O quadro 10 representa os assuntos mais demandados o SIC do MPCE dentro do período de 2016 a 2022.

Quadro 10 – Assuntos mais Demandados do SIC por ano (Continua)

2016	Institucional	-
	Concurso Público	-
	Idoso	-
	Saúde	-
	Meio Ambiente	-
	Crimes contra Adm. Pública	-
	DECON	-
	Certidão	-
	Outros	-
2017	Institucional	70

(Continuação)

	Concurso Público	7
	Outros	7
	Idoso	3
	Saúde	3
	Meio Ambiente	2
	Crimes contra Adm. Pública	0
	DECON	0
	Certidão	0
2018	Institucional	118
	Outros	21
	Concurso Público	7
	DECON	5
	Saúde	1
	Crimes contra Adm. Pública	1
	Idoso	0
	Meio Ambiente	0
	Certidão	0
2019	Certidão	66
	Institucional	32
	Outros	10
	Concurso Público	7
	DECON	3
	Saúde	2
	Meio Ambiente	2
	Idoso	1
	Crimes contra Adm. Pública	0
2020	Certidão	245
	Outros	39
	Meio Ambiente	35
	Institucional	31
	Saúde	24
	Crimes contra Adm. Pública	23
	DECON	22
	Concurso Público	11
	Idoso	5
2021	Certidão	SAJ
	Institucional	25
	Saúde	21
	Crimes contra Adm. Pública	18
	DECON	18
	Idoso	17

		(Conclusão)
	Concurso Público	14
	Meio Ambiente	7
	Outros	0
2022	Certidão	169
	Idoso	166
	DECON	164
	Crimes contra Adm. Pública	150
	Institucional	141
	Saúde	141
	Meio Ambiente	132
	Outros	132
	Concurso Público	131

Fonte: Elaborado pelo autor.

Esses foram os assuntos demandados que estão disponibilizados no Relatórios Anuais de Atuação do NUTRI, que se resumem em: Institucional, Concurso Público, Idoso, Saúde, Meio Ambiente, Crimes contra Administração Pública, Certidões, Decon e Outros. O quadro 10 demonstra um ranking anual dos assuntos mais demandados em cada ano, os quais vão se revezando entre os mais solicitados no SIC. Importa mencionar que no período de 2016 não houve essa classificação e distribuição dos pedidos por assuntos no Relatório Anual de Atuação do NUTRI. A partir de 2017 até 2022, os relatórios começaram a disponibilizar esses dados, sendo consolidados nessa pesquisa.

Dentre os assuntos mais demandados, verifica-se que o pedido de “Certidões” se destaca com um total de 480 solicitações durante todo o período, com maior número do ano de 2020 com 245 pedidos. Salienta-se que o SIC somente começou a oferecer esse serviço a partir de 2019. O ano de 2021, o relatório não disponibilizou o quantitativo de solicitações, informando que foram incluídas no SAJ, sistema incorporado em 2021 na PGJ/CE. Dois desvios do padrão se destacam entre os rankings. O primeiro ocorreu no ano de 2020, com 245 pedidos de Certidões em relação segundo colocado “Outros”, com 39. O segundo aconteceu em 2018 com 118 pedidos de assunto Institucional, seguido de “Outros” com 21 ao todo.

4.1.2 Caracterização das manifestações da Ouvidoria-Geral do MPCE

Como forma de compreender a demanda da Ouvidoria do Ministério Público do Estado do Ceará, esse estudo realizou um levantamento dos dados a partir dos Relatórios de Atividades Anuais disponibilizados no Portal da transparência institucional. Em seguida, os dados foram formatados e colocados em planilha eletrônica com o objetivo de organizar e compreendê-los para gerar os indicadores que possam responder aos questionamentos dessa pesquisa.

As informações dos relatórios da Ouvidoria são disponibilizadas em formato “PDF” (Portable Document Format, traduzindo Formato Portátil de Documento). Dessa maneira, com a finalidade de manusear e organizar os dados, os relatórios de cada período foram baixados e convertidos em um formato editável de planilha eletrônica (*Microsoft Excel*). A partir disso, os dados foram consolidados e relacionados entre si para atender às perspectivas dessa pesquisa. Por intermédio de cálculos de estatística descritiva, foi possível obter indicadores percentuais que possam caracterizar as manifestações na plataforma da Ouvidoria do MPCE. Regista-se ainda que os cálculos de estatística descritiva dos dados construíram indicadores como: taxa de resposta; média aritmética dos pedidos de informação anual; desvio padrão; e correspondem às manifestações do período dos anos de 2016 a 2022.

Importa mencionar que foram exploradas as 4 (quatro) perspectivas elencadas nessa pesquisa: Taxa de Respostas, Canais de Comunicação, Assuntos mais demandados e as Classes de manifestações da Ouvidoria do MPCE.

4.1.2.1 Taxa de Respostas da Ouvidoria

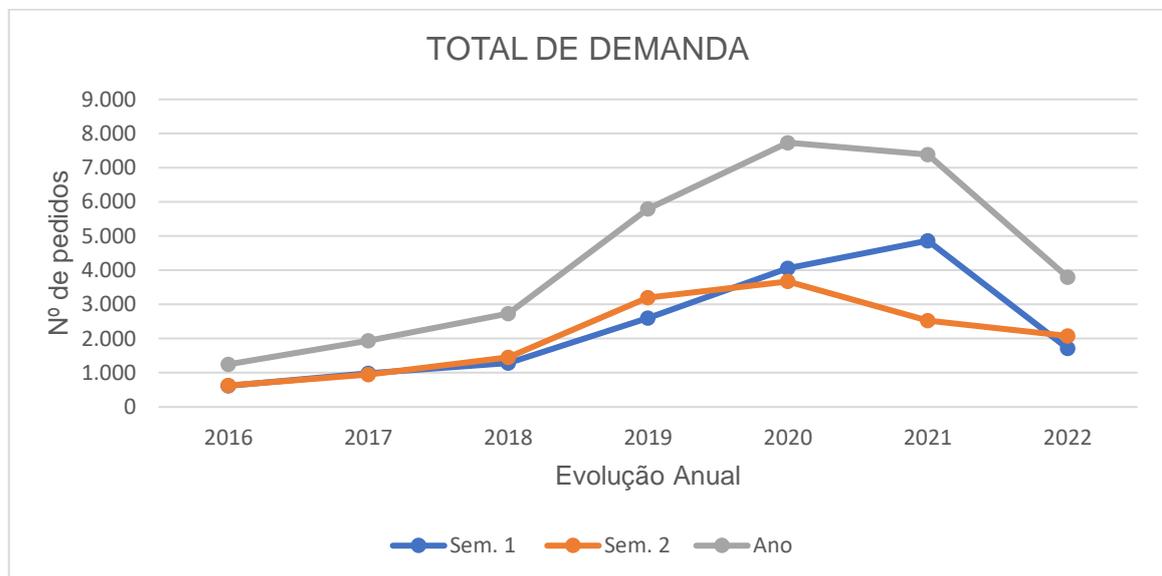
Diante desse contexto, é interessante visualizar inicialmente qual a demanda das manifestações apresentadas pelos cidadãos dentro do período de 2016 a 2022 na Ouvidoria Geral do Ministério Público do Ceará, segundo o quadro 11.

Quadro 11 – Total de Demanda da Ouvidoria por ano

ANO	1º SEMESTRE	2º SEMESTRE	ANUAL	PERCENTUAL (%)
2016	619	629	1.248	4,07%
2017	987	951	1.938	6,33%
2018	1.280	1.453	2.733	8,92%
2019	2.600	3.198	5.798	18,93%
2020	4.062	3.671	7.733	25,24%
2021	4.864	2.523	7.387	24,11%
2022	1.716	2.082	3.798	12,40%
TOTAL	16.128	14.507	30.635	100%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

Considerando o período, houve um total de 30.635 manifestações, das quais ao serem divididas em semestres: 16.128 (52,65%) ocorreram no primeiro e 14.507 (47,35%) no segundo. A média de manifestações alcançou 4.376,43 por ano.

Gráfico 5 – Total de Demanda da Ouvidoria por ano

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

O gráfico 5 demonstra o caminho e a dinâmica do total de demandas durante os sete anos analisados. Além disso, identifica-se uma crescente da demanda, iniciando, em 2016, com 1.248 e alcançando o pico em 2020, com 7.733

manifestações. Em 2021, com 7.387 (24,11%) da demanda, o quantitativo permaneceu alto em comparação aos demais períodos, havendo um intenso decréscimo em 2022 ao atingir 3.798 (12,40%). Pressupõe-se que os anos de 2020 e 2021 apresentaram os maiores níveis desse histórico, tendo em vista a pandemia do covid-19, a qual demandou-se das atribuições do MPCE na busca da defesa de direitos fundamentais da população.

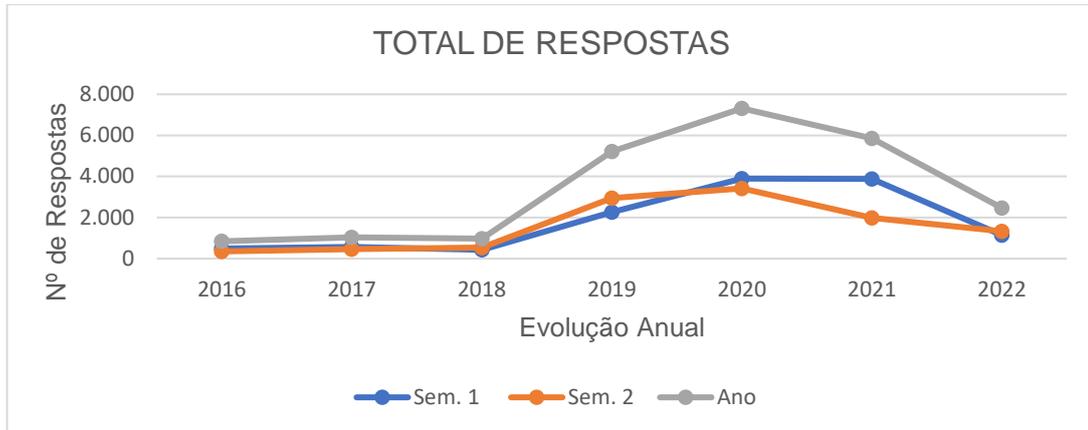
O quadro 12 apresenta o número de respostas realizadas pela Ouvidoria no decorrer dos sete anos, dividindo por semestre e por ano.

Quadro 12 – Total de Respostas da Ouvidoria por ano

ANO	1º SEMESTRE	2º SEMESTRE	ANUAL	PERCENTUAL (%)
2016	493	351	844	3,56%
2017	575	468	1.043	4,40%
2018	429	545	974	4,11%
2019	2.258	2.955	5.213	21,98%
2020	3.896	3.418	7.314	30,84%
2021	3.882	1.978	5.860	24,71%
2022	1.141	1.330	2.471	10,42%
TOTAL	12.674	11.045	23.719	100%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

Ao analisar o quadro 12, é possível perceber um quantitativo de 23.719 manifestações entre 2016 e 2022. Desse total 12.674 (53,43%) das respostas dadas pela Ouvidoria do MPCE foram realizadas no 1º semestre e 11.045 (46,57%) foram no 2º semestre de cada ano. A média de respostas realizadas chegou à 3.388,43 por ano.

Gráfico 6 – Total de Respostas da Ouvidoria por ano

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

O gráfico 6 exibe o total de resposta durante os anos analisados. Ao verificar o comportamento dos dados, percebe-se que o ano de 2020 ocorreu o maior número de repostas, correspondendo ao alto índice de manifestações na Ouvidoria no mesmo ano. Além disso, verifica-se uma crescente semelhante ao gráfico das demandas, iniciando, em 2016, com 844 e obtendo o índice máximo em 2020, com 7.314 (30,84%) manifestações. Em 2021, com 5.860 (24,71%) de repostas, o quantitativo permaneceu alto em comparação aos demais períodos, havendo um intenso decréscimo em 2022 ao atingir 2.471 (10,42%).

A partir dessa verificação dos dados, é possível enxergar a taxa de resposta, compreendendo a relação entre a demanda e as respostas dos respectivos das manifestações na Ouvidoria no MPCE.

Quadro 13 – Taxa de Respostas da Ouvidoria por ano

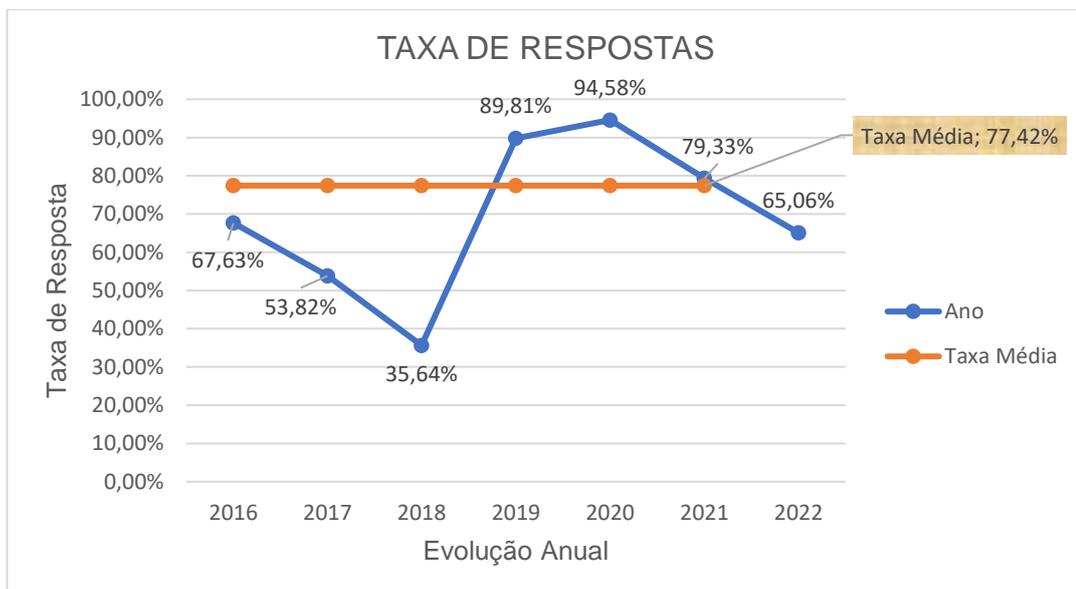
Ano	Quantidade
2016	67,63%
2017	53,82%
2018	35,64%
2019	89,91%
2020	94,58%
2021	79,33%
2022	65,06%
TAXA MÉDIA ANUAL	77,42%

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

O quadro 13 demonstra a taxa de resposta a cada ano e semestre. Da análise dos dados, percebe-se que a taxa de resposta referente ao período completo de análise chegou a 77,42%, dessa forma, do total de manifestações realizadas no período de 2016 a 2022, 77,42% foram respondidas pela Ouvidoria. Importa mencionar que existem 7 categorias de manifestações na Ouvidoria do Ministério Público e que esse estudo não considerou as respostas inválidas por motivo de erro formal ou material, bem como desconsiderou as manifestações com pendências para a formalização completa.

O gráfico 7 demonstra a taxa de respostas da Ouvidoria do MPCE. Sendo assim, é perceptível que o ano de 2020 conteve o maior percentual de respostas com 94,58% e o ano com menor taxa de resposta foi em 2018 com o total de 35,64%. A taxa média do período de 2016 a 2022 ficou em 77,42%, conforme representado no gráfico a seguir:

Gráfico 7 – Taxa de Respostas da Ouvidoria por ano



Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

4.1.2.2 Canais de Comunicação da Ouvidoria

Os indicadores a seguir representam o quantitativo de manifestações por canais de comunicação disponibilizados para os cidadãos pela Ouvidoria de MPCE dentro do período de 2016 a 2022. Entre esses meios de acesso à Ouvidoria

ministerial estão o sistema, e-mail, telefone, presencialmente ou por correios, conforme demonstrado no quadro 14:

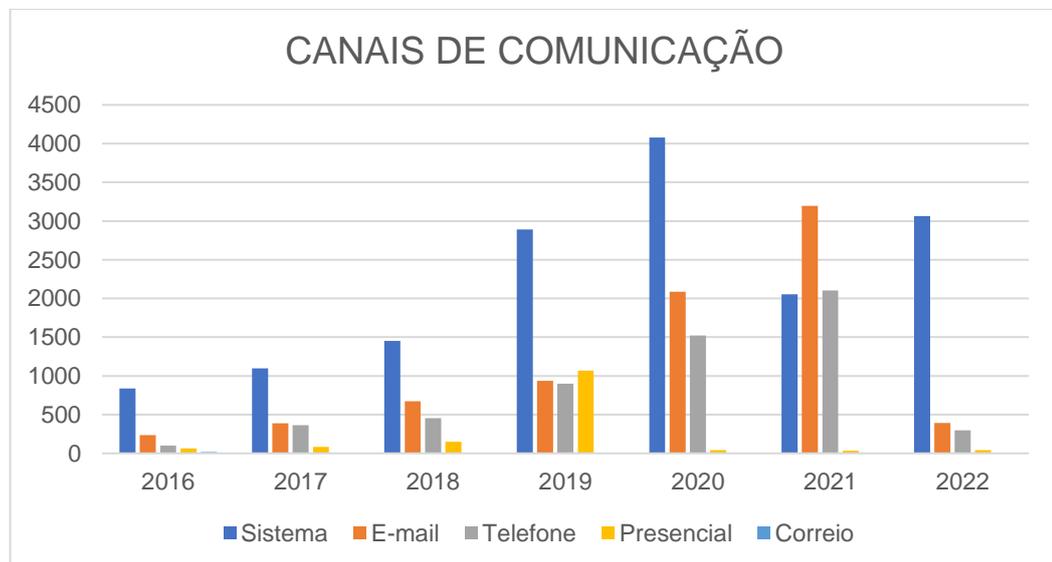
Quadro 14 – Canais de Comunicação da Ouvidoria por ano

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Sistema	836	1096	1453	2891	4080	2052	3064	15.472
E-mail	234	387	672	937	2085	3196	394	7.905
Telefone	99	365	455	901	1524	2104	297	5.745
Presencial	61	83	148	1068	41	33	43	1.477
Correio	18	7	5	1	3	2	0	36
TOTAL	1248	1938	2733	5798	7733	7387	3798	30.635

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

Observa-se que o maior quantitativo de manifestações dos cidadãos ocorreu pelo canal de comunicação do sistema, totalizando 15.472. O sistema de Ouvidoria do MPCE fica disponibilizado no site institucional e objetiva facilitar o acesso entre o usuário e o servidor representante da instituição ministerial.

Gráfico 8 – Canais de Comunicação da Ouvidoria por ano



Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

O gráfico 8 representa de forma visual a evolução dos canais de comunicação no decorrer dos anos analisados. De todos os anos, apenas 2021 o canal de comunicação “E-mail” superou o sistema ao obter 3.196 manifestações em

relação às 2.052 pelo sistema. O “Telefone” é o terceiro meio mais utilizado, com 5.745, seguido por “Presencial” e “Correio”.

4.1.2.3 Assuntos mais demandados da Ouvidoria

O quadro 15 demonstra os cinco assuntos mais demandados na Ouvidoria do MPCE dentro do período de 2016 a 2022.

Quadro 15 – Assuntos mais Demandados da Ouvidoria por ano (Continua)

2016	Concurso Público	219
	Cidadania	137
	Improbidade administrativa	131
	Controle Externo da Ativ. Policial	128
	Meio Ambiente	119
2017	Concurso Público	297
	Outros	268
	Improbidade administrativa	220
	Lei de Acesso à Informação (LAI)	202
	Controle Externo da Ativ. Policial	197
2018	Lei de Acesso à Informação (LAI)	557
	Concurso público	218
	Consumidor	124
	Consultas e dúvidas jurídicas	121
	Cidadania	116
2019	Lei de Acesso à Informação (LAI)	1197
	Outros	1005
	Concurso Público	398
	Idoso	379
	Improbidade administrativa	375
2020	Outros	1131
	LAI - Lei de Acesso à Informação	680
	Improbidade administrativa	653
	Demandas alheias à competência do MP	606
	Saúde	581
2021	Saúde	1173
	LAI – Lei de Acesso à Informação	1017

		(Conclusão)
	Concurso Público	874
	Improbidade administrativa	739
	Outros	573
2022	Educação	514
	Outros	463
	Concurso Público	417
	Saúde	415
	Improbidade administrativa	309

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

Observa-se no quadro 15 que o assunto “Concurso público” aparece com mais frequência entre as manifestações nos dois primeiros anos, decrescendo nos períodos seguintes. Em 2022, esse assunto retorna para os cinco assuntos mais manifestados, podendo-se concluir que é um tema de interesse constante dos cidadãos no que diz respeito à realização de provas e dúvidas a respeito de concursos já realizados na instituição. Verifica-se que “Improbidade Administrativa” está também entre os tópicos mais abordados, tendo em vista que o Ministério Público apresenta como uma de suas incumbências fiscalizar os casos de improbidade ocorridos nas Administração Estadual e Municipal.

Destaca-se além desses quesitos o de “Saúde”, uma vez que entrou em pauta em os assuntos mais demandados a partir de 2020, chegando ao topo das manifestações no ano de 2021. Isso deve-se ao fato de nesse período ter ocorrido a pandemia do COVID-19, reverberando nos temas mais abordados dentro das instituições públicas.

4.1.2.4 Classes de Manifestações da Ouvidoria

Os indicadores apresentados no quadro 16 representam as classes de manifestações atendidas pela Ouvidoria do MPCE. A denúncia ou representação é uma manifestação revestida de gravidade, que atribua a responsabilidade do fato à instituição ou órgão externo, agente público, pessoa física ou pessoa jurídica; a reclamação é a manifestação de insatisfação, desagrado, protesto sobre um serviço prestado, ação ou omissão do Ministério Público, da administração em geral e/ou servidor público que o manifestante considere ineficiente, ineficaz e não efetivo;

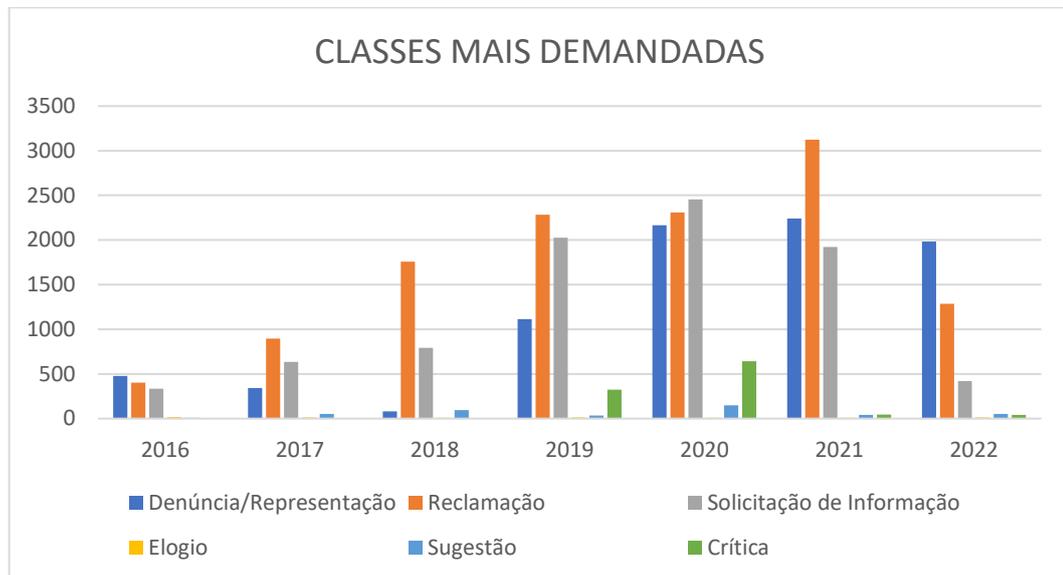
solicitação de informação trata-se da manifestação que pede informação ou esclarecimento sobre algum fato ou circunstância de competência da instituição ministerial; elogio é a manifestação de satisfação, apreço, identificação de aspectos positivos na prestação de serviço público ou reconhecimento sobre a qualidade do serviço recebido, tratando-se de membros do Ministério Público; sugestão são propostas de melhoria, aprimoramento dos serviços pelo Ministério Público ou outros órgãos e instituições públicas; crítica é a manifestação que implique em censura a ato, procedimento ou posição adotada pela instituição, por meio de seus órgãos, agentes ou servidores públicos.

Quadro 16 – Classes mais Demandadas da Ouvidoria por ano

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Denúncia/ Representação	478	341	80	1114	2166	2242	1984	8.405
Reclamação	404	895	1757	2285	2308	3125	1287	12.061
Solicitação de Informação	335	636	793	2026	2455	1922	421	8.588
Elogio	17	12	8	14	11	8	12	82
Sugestão	10	51	95	35	149	43	54	437
Crítica	4	3	0	324	644	47	40	1.062
TOTAL	1248	1938	2733	5798	7733	7387	3798	30.635

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

O gráfico 9 demonstra visualmente a evolução das classes mais demandadas durante todo o período de 2016 a 2022.

Gráfico 9 – Classes mais Demandadas da Ouvidoria por ano

Fonte: Elaborado pelo autor. Baseado nas informações dos Relatórios de Atividades da Ouvidoria-Geral do MPCE referente aos anos de 2016 a 2022.

A partir do exame das informações do quadro 16 e da demonstração do gráfico 9, é possível concluir que a Reclamação obteve o maior quantitativo no decorrer dos anos com total de 12.061 manifestações. Em segundo lugar, a classe de pedidos de informação pela Ouvidoria atingiu 8.588 manifestações. O último lugar ficou para Elogio com apenas 82 ocorrências nos sete anos analisados nessa pesquisa. Em 2020 e 2021, ocorreram os maiores número de manifestações com 7.733 e 7.387 respectivamente, correspondendo os dois anos a 49,35% do total de manifestações.

Além disso, pode-se identificar que a classe “Reclamação” obteve a maior evolução, alcançando em 2021 o topo com 3.125 reclamações. A “Denúncia/Representação” evoluiu a partir de 2019 com a entrada do sistema SAJ/MP e conseguiu manter a regularidade dos números. Em contrapartida, os “Elogios” mantiveram-se com a menor frequência de manifestações, bem como não apresentou evolução no decorrer desses sete anos analisados.

4.2 Adesão da plataforma do MPCE ao quesito: simplicidade

Esse tópico cumprirá com o objetivo de verificar a adesão da plataforma de acesso à informação ao formato simplificado exigido pela LAI. Quanto ao aspecto

qualitativo dessa pesquisa, a análise considerará as plataformas de transparência passiva do MPCE (SIC e a Ouvidoria), baseada na exigência do artigo 10º, §1º, da Lei 12.527/11³², o qual exige acesso simplificado para os usuários nos portais de acesso à informação pública. Conforme esse dispositivo da LAI, é exigido que os portais de acesso à informação das instituições públicas brasileiras sejam simples, fáceis e sugestivos para os usuários. Dessa forma, esse tópico evidenciará o cumprimento da plataforma do MPCE em relação à exigência legal partindo do seguinte questionamento: A solicitação por meio do SIC e da Ouvidoria é simples? Há a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?

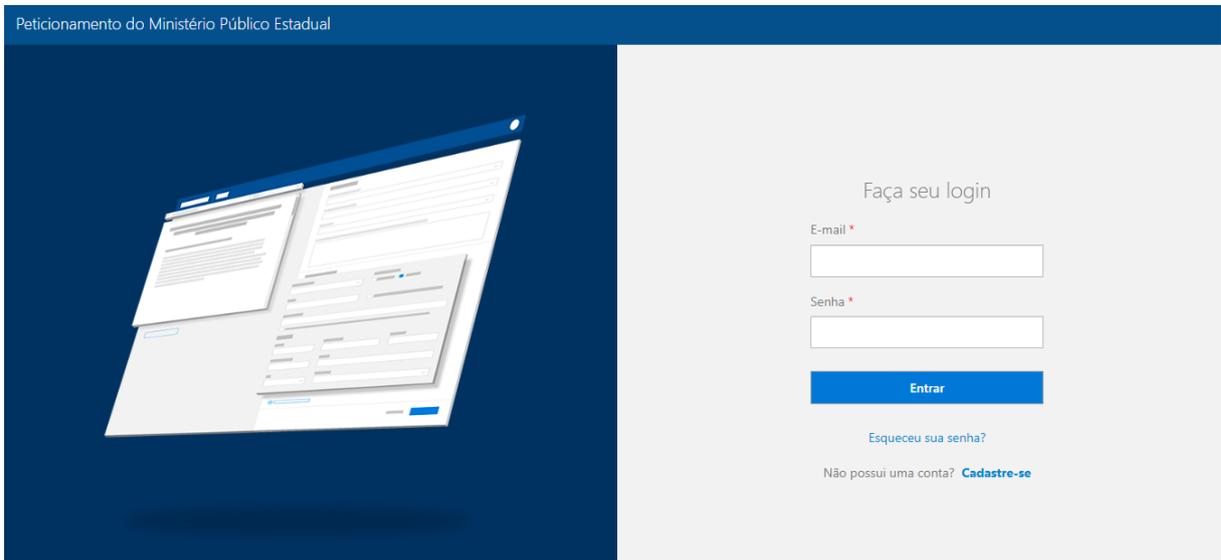
4.2.1 Avaliação do aspecto da Simplicidade no SIC do MPCE

Conforme figura 13, ao examinar a página do SIC do MPCE encontrou-se o “Formulário Eletrônico de Solicitação de Informação. Ao clicar, o usuário é direcionado para o Sistema de Peticionamento do Ministério Público Estadual³³, o qual apresenta a exigência de cadastro prévio para a solicitação de informações pelos requerentes, gerando a obrigatoriedade de criar um login e senha na ferramenta de transparência passiva.

³² Art. 10, §1º, da Lei 12.527/11 – “Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação”. Diante disso, questiona-se se a solicitação por meio do SIC e da Ouvidoria é simples, ou seja, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria?

³³ O Sistema de Peticionamento do MPCE é operacionalizado pelo Sistema de Automação de Justiça dos Ministérios Públicos (SAJ/MP). Entre outras funções, esse programa transforma todo petição realizado pelos cidadãos em um Processo de Gestão Administrativo (PGA) com o respectivo número de identificação, o qual possibilita acompanhar as tramitações por meio de consultas na plataforma.

Figura 13 – Sistema de Peticionamento do MPCE - SIC



Fonte: Sistema de Peticionamento Eletrônico do MPCE. Pedidos de informações pelo Sistema de Acesso à Informação (SIC).

Além disso, detectou-se que no cadastro é exigido que o cidadão tenha conhecimento para qual unidade ou setor do MPCE será destinado o pedido de informação. Dessa forma, entende-se que esse item adiciona uma barreira desnecessária que dificulta a solicitação do cidadão, conforme figura 14.

Figura 14 – Exigência de conhecimento da Unidade de solicitação da informação

Município do fato *

Fortaleza

Órgão *

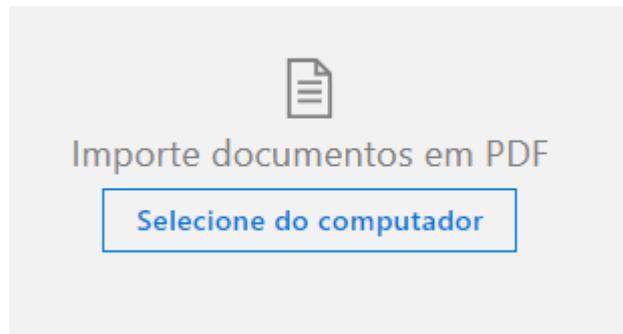
Digite e selecione a opção

- Secretaria Executiva das Promotorias de Justiça de Defesa da Saúde Pública de Fortaleza
- Secretaria de Gestão de Pessoas
- Secretaria Regional Sul
- Secretaria Executiva das Promotorias de Justiça das Execuções Fiscais e de Crimes Contra a Ordem Tributária
- Núcleo Estadual de Gênero Pró-Mulher
- Secretaria Executiva das Promotorias do Meio Ambiente e Planejamento Urbano
- Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal
- Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente – CAOMACE

Fonte: Cadastramento no Sistema de Petição Eletrônico do MPCE. Disponível em: <https://saj.cliente.mpce.mp.br/>

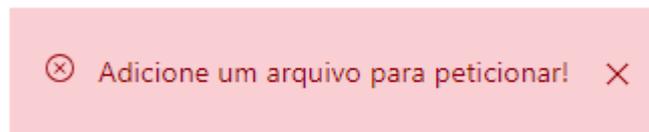
Destaca-se também a obrigação pela inclusão de um arquivo para poder peticionar ou solicitar informações no atual SIC do MPCE. A tentativa de enviar a solicitação sem um arquivo apresenta uma mensagem comunicando a necessidade de um arquivo na plataforma, de acordo com as figuras 15 e 16.

Figura 15 – Exigência de inclusão de arquivo do SIC



Fonte: Cadastramento no Sistema de Petição Eletrônico do MPCE. Disponível em: <https://saj.cliente.mpce.mp.br/>

Figura 16 – Mensagem de obrigatoriedade de inclusão de documento



Fonte: Cadastramento no Sistema de Petição Eletrônico do MPCE. Disponível em: <https://saj.cliente.mpce.mp.br/>

Por fim, constataram-se a necessidade de conhecimento de termos técnicos, não amigáveis para a maioria dos cidadãos comuns, os quais tornam o processo complexo e menos transparente para os usuários. Cita-se como exemplo o campo “participação”, que exige o conhecimento da diferença entre “Autor do Fato”, “Interessado”, “Noivo”, “Representante”, “Requerido” sem uma nota de explicação dos termos utilizados, representado pela figura 17.

Figura 17 – Dados da parte - Participação

Dados da parte

The image shows a web form interface. At the top, there's a section titled "Dados da parte". Below it, a dropdown menu labeled "Participação *" is open, showing several options: "Autor do Fato", "Interessado", "Noivo", "Representante", "Requerente", and "Requerido". To the right of this dropdown, there are two radio buttons under the heading "Tipo de F". The first one, labeled "Física", is selected. Below that, there is a checkbox labeled "Decla". At the bottom right, there is a field labeled "RG" with a "Digite c" label next to it.

Fonte: Cadastramento no Sistema de Peticionamento Eletrônico do MPCE. Disponível em: <https://saj.ciente.mpce.mp.br/>

O Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) deveria ser planejado e constituído em um formato mais transparente e com usabilidade acessível independente da maturidade tecnológica e da habilidade técnica do usuário. O acesso à informação e a prestação de serviços públicos deveriam ser intuitivos e autoexplicativos, favorecendo a navegação e a possibilidade de encontrar as informações desejadas de maneira rápida e eficiente.

4.2.2 Avaliação do aspecto da Simplicidade na Ouvidoria do MPCE

Do exame da página da Ouvidoria, encontra-se o Formulário de Manifestações Online. Diferentemente do SIC, esse formulário não exige a obrigatoriedade de um cadastro prévio do usuário com login e senha, sendo necessário apenas preencher os campos marcados como obrigatórios para realizar a manifestação escolhida. Além do mais, não necessita de inclusão de documentos para concluir o processo de manifestação no formulário.

Figura 18 – Sistema de Manifestação da Ouvidoria do MPCE

Manifestações online – Fale com a Ouvidoria

Clique aqui se não estiver vendo o formulário

Atenção: Campos sinalizados com * são obrigatórios.

Dados pessoais

Tipo de pessoa: * Física Jurídica Nome: *

Possui Nome Social

CPF: * Telefone/Celular (com DDD): *

RG: Sexo: *

Profissão: Escolaridade: *

CEP: * Endereço: *

Número: Complemento: Bairro:

UF: * Município: *

Reside no exterior

Dados da manifestação

Tipo: * Assunto: *

Selecione o tipo de manifestação

Reclamação

Critica

Sugestão

Elogio

Pedido de Informação

Representação

(Restam 300 caracteres)

Testemunhas ou pessoas que possam ajudar no esclarecimento dos fatos:

(Restam 350 caracteres)

Fonte: Sistema de Manifestação da Ouvidoria Geral do MPCE. Disponível em: <https://www.mpce.mp.br/institucional/ouvidoria-geral/manifestacoes-online/>

Importa mencionar que há a possibilidade de manifestação “Sem Sigilo”, “Com Sigilo” ou “Anônimo”, devendo os dois últimos serem justificados com uma breve descrição.

Com exceção da opção “Anônimo”, para se apresentar a manifestação, o cidadão precisa preencher alguns campos obrigatórios de (1) Dados Pessoais: Tipo de pessoa (Física ou Jurídica), nome, Cadastro de Pessoa Física ou Jurídica (CPF/CNPJ), sexo (Masculino ou Feminino), o Código de Endereçamento Postal (CEP); (2) Dados da Manifestação: tipo, assunto, município do fato, descrição com data e hora (se possível); (3) Documentos anexos: possibilita a inclusão ou não de documentos para complementar a manifestação; (4) Dados para envio: e-mail para resposta e código de segurança do site institucional.

Entendo que o formulário deveria adicionar uma nota de rodapé com informações sobre os conceitos de cada tipo de manifestação, tornando a navegabilidade da plataforma autoexplicativa e acessível para os usuários, independentemente da habilidade e conhecimento prévio sobre o assunto.

5 CONCLUSÕES

Esta pesquisa apresentou como objetivo compreender a política de acesso à informação do Ministério Público do Estado do Ceará, em relação ao cumprimento da transparência passiva no período de 2016 a 2022. Para atingi-lo, o estudo baseou-se nos seguintes questionamentos: como está funcionando a política de acesso à informação no Ministério Público do Estado do Ceará dentro da perspectiva da Transparência Passiva? Ela está atendendo ao dispositivo da Lei de Acesso à Informação (LAI) quanto ao critério da simplicidade de acesso à informação?

Para responder aos questionamentos optou-se por compreender a caracterização dos pedidos de acesso à informação apresentados nos dois instrumentos de transparência passiva do MPCE: Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e Ouvidoria. Da mesma maneira, optou-se por verificar o atendimento dessas plataformas ao dispositivo do artigo 10, §1º, da Lei de Acesso à Informação quanto ao parâmetro de simplicidade na solicitação de informação.

Na segunda seção foram correlacionados os conceitos e as perspectivas teóricas de políticas públicas e transparência pública e direito de acesso à informação com a finalidade de compreender a relação entre esses conceitos por meio da contribuição de autores como: Secchi (2013), Bento (2014), Saravia (2006), Araujo (2019), Bucci (2002), Boneti (2012), entre outros especialistas. Dessa forma, foram verificadas diversas correlações entre os temas, os quais foram demonstrados por meio da evolução histórica das normas desde os modelos internacionais até os atuais os normativos vigentes no Brasil. Na aplicação dessas teorias na prática, percebeu-se o imenso desafio da implantação da política de transparência nos órgãos para o cumprimento do dever a partir da instituição da Lei de Acesso à Informação (LAI).

Na terceira seção, foi apresentado um estudo comparativo do Provimento nº 25/2013 da PGJ/CE em relação a LAI, identificando os pontos de semelhanças e as diferenças entre os normativos. Concluiu-se que, apesar de existirem alguns pontos de divergência entre o Provimento e a Lei Federal, como a criação das atribuições e da composição do Núcleo de Atuação Especial Gestor de Acesso à Informação (NUTRI) e do Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), no geral, as normas estão alinhadas e compatíveis. Ademais, a implantação da LAI pelo CNMP demonstrou o posicionamento dos Ministérios Públicos como instituições de vanguarda na promoção da transparência e do acesso à informação, de modo a

fortalecer seus padrões de governança por meio de mecanismos de transparência e accountability. A implantação da política pública de acesso à informação no Ministério Público foi iniciada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o qual expediu a Resolução Nº 89, de 28 de agosto de 2012 disciplinando sobre a política de acesso à informação no âmbito dos Ministérios Públicos tanto da União quanto dos Estados. O CNMP atuou de forma integrada e padronizada com intuito de assegurar a autonomia e a unidade do Ministério Público brasileiro, realizando várias ações, a fim de desenvolver uma atuação responsável em relação a esse tema transparência, bem como a criação do Manual do Portal da Transparência e do Transparentômetro como ferramentas de implantação dessa política pública. No MPCE, a implantação da política de acesso à informação efetivou-se com a criação do Provimento nº 25/2013 PGJ/CE, que regulamentou e criou instrumentos que possibilitaram a operacionalização da transparência pública no cotidiano da instituição. Além disso, demonstraram-se as avaliações da transparência ativa a que o MPCE está submetido e os resultados da implantação no decorrer dos exercícios. Quanto à transparência passiva, observou-se que o MPCE conta com dois canais de atendimento ao público: o SIC e a Ouvidoria. Verificou-se que essas plataformas aproximam a relação entre os cidadãos e a instituição, apesar da necessidade de melhorias, especialmente em relação à ferramenta do SIC.

A última seção cumpriu com o objetivo de compreender as características dos pedidos de acesso à informação apresentados ao Ministério Público do Estado do Ceará no período de 2016 a 2022, observando indicadores de cumprimento da transparência passiva, bem como verificar a adesão da plataforma de acesso à informação ao formato simplificado exigido pela LAI. Para a compreensão dos registros de pedidos, foram consideradas as informações das plataformas de transparência passiva do MPCE: o SIC e a Ouvidoria, levando-se em consideração o aspecto quantitativo dos dados. Quanto ao aspecto qualitativo dessa pesquisa, essas duas interfaces do MPCE foram analisadas em relação a sua adesão ao quesito de simplicidade exigido pelo artigo 10º, §1º, da LAI.

A taxa de respostas do SIC (Quadro 7) foi de 94,35%, demonstrando um percentual de retorno expressivo e relevante no que diz respeito à transparência passiva e acesso à informação. Quanto ao exame dos canais de comunicação, observou-se que existiram algumas inconsistências entre os totais de pedidos de informação e os totais distribuídos em canais de comunicação de 517 pedidos. Diante

disso, a análise dos Canais de Comunicação do SIC por ano (Quadro 8) ficou comprometida por inconsistência de dados, impossibilitando uma conclusão segura e confiável. Nesse contexto, o autor optou por pressupor uma conclusão baseado na constância dos pedidos, tendo o “Sistema” e o “E-mail” como destaques dos canais preferidos pelos cidadãos. Isso ocorre por conta da facilidade de acesso de forma ágil e cômoda que a internet possibilita. O “Sistema” configura-se como um canal de comunicação confiável por permitir que o solicitante esteja direcionado e seguro em relação ao seu pedido de informação. Para isso, o SIC fica disponibilizado no site institucional a fim de facilitar o acesso e a relação entre o usuário cidadão e o servidor representante da instituição ministerial. O “E-mail”, por sua vez, possibilita que o requerente adicione mais detalhes no seu pedido de forma escrita, além de possibilitar a inclusão de arquivos de forma geral para complementar a solicitação. Na análise dos assuntos mais demandados do SIC por ano (Quadro 10), verificou-se que o pedido de “Certidões” se destaca com um total de 480 solicitações durante todo o período, com maior número do ano de 2020 com 245 pedidos. Salienta-se que o SIC somente começou a oferecer esse serviço a partir de 2019. O ano de 2021, o relatório não disponibilizou o quantitativo de solicitações, informando que foram incluídas no SAJ, sistema incorporado nesse mesmo exercício na instituição.

A taxa de respostas da Ouvidoria (Quadro 13) foi de 77,42%, referente ao período completo de análise. Dessa forma, do total de manifestações realizadas no período de 2016 a 2022, 77,42% foram respondidas pela Ouvidoria. Quanto aos canais de comunicação da Ouvidoria por ano (Quadro 14), observa-se que o maior quantitativo de manifestações dos cidadãos ocorreu pelo canal de comunicação do sistema, totalizando 15.472. De todos os anos, apenas 2021 o canal de comunicação “E-mail” superou o sistema ao obter 3.196 manifestações em relação às 2.052 pelo sistema. O “Telefone” é o terceiro meio mais utilizado, com 5.745, seguido por “Presencial” e “Correio”. Entre os assuntos mais demandados da Ouvidoria por ano (Quadro 15), destaca-se “Concurso público”, que aparece com mais frequência entre as manifestações nos dois primeiros anos, decrescendo nos períodos seguintes. Verificou-se que “Improbidade Administrativa” está também entre os tópicos mais abordados, tendo em vista que o Ministério Público apresenta como uma de suas incumbências fiscalizar os casos de improbidade ocorridos nas Administração Estadual e Municipal. Além disso, “Saúde” entrou em pauta em os assuntos mais demandados a partir de 2020, chegando ao topo das manifestações no ano de 2021.

Isso deve-se ao fato de nesse período ter ocorrido a pandemia do COVID-19, reverberando nos temas mais abordados dentro das instituições públicas. Entre as classes mais demandadas da Ouvidoria por ano (Quadro 16), a “Reclamação” obteve o maior quantitativo no decorrer dos anos com total de 12.061 manifestações. Em segundo lugar, a classe de “Pedidos de Informação” pela Ouvidoria atingiu 8.588 manifestações. O último lugar ficou para “Elogio” com apenas 82 ocorrências nos sete anos analisados nessa pesquisa. Em 2020 e 2021, ocorreram os maiores números de manifestações com 7.733 e 7.387 respectivamente, correspondendo os dois anos a 49,35% do total de manifestações. Além disso, pode-se identificar que a classe “Reclamação” obteve a maior evolução, alcançando em 2021 o topo com 3.125 reclamações. A “Denúncia/Representação” evoluiu a partir de 2019 com a entrada do sistema SAJ/MP e conseguiu manter a regularidade dos números. Em contrapartida, os “Elogios” mantiveram-se com a menor frequência de manifestações, bem como não apresentou evolução no decorrer desses sete anos analisados.

No aspecto qualitativo, verificou-se que o SIC do MPCE apresenta exigência de cadastro prévio para a solicitação de informações pelos requerentes, gerando a obrigatoriedade de criar um *login* e senha na ferramenta de transparência passiva. Além do mais, é exigido que o cidadão tenha conhecimento para qual unidade ou setor do MPCE será destinado o pedido de informação, tornando-se uma barreira desnecessária que dificulta a solicitação do cidadão. Nesse caso, o ideal seria que todos os pedidos de informação fossem direcionados para o NUTRI e a partir desse setor ser distribuído para a unidade responsável de acordo com o conteúdo do pedido. Destaca-se também obrigação pela inclusão de um arquivo para poder peticionar ou solicitar informações no atual SIC do MPCE. Por fim, a necessidade de conhecimento de termos técnicos, não amigáveis para a maioria dos cidadãos comuns, os quais tornam o processo complexo e menos transparente para os usuários. Cita-se como exemplo o campo “participação”, que exige o conhecimento da diferença entre “Autor do Fato”, “Interessado”, “Noivo”, “Representante”, “Requerido” sem uma nota de explicação dos termos utilizados. Quanto ao aspecto de simplicidade da Ouvidoria, não é exigido um cadastro prévio do usuário com *login* e senha, sendo necessário apenas preencher os campos marcados como obrigatórios para realizar a manifestação escolhida. Além do mais, não necessita de inclusão de documentos para concluir o processo de manifestação no formulário.

Para aprimorar a acessibilidade, transparência e a natureza amigável do SIC do MPCE recomenda-se a adoção de um sistema centralizado de recebimento de pedidos, que atribua automaticamente um número de protocolo único a cada pedido, o qual sirva como ferramenta de acompanhamento e consulta do andamento do processo pelo cidadão. Além disso este sistema deve ser gerido pelo NUTRI, que teria a função de direcionar as solicitações às unidades competentes. É crucial também estabelecer um processo de cadastro simplificado, que exija dos usuários apenas as informações pessoais essenciais, possibilitando, inclusive, solicitações anônimas para assegurar a privacidade e descomplicar o acesso. Ademais, é fundamental desenvolver uma interface intuitiva, que ofereça orientação clara ao usuário durante todo o processo de solicitação, complementada por um sistema de assistência virtual que auxilie no preenchimento dos campos requeridos, garantindo uma experiência sem obstáculos e mais convidativa.

Para enriquecer a contribuição aos estudos futuros, é essencial conduzir uma análise aprofundada dos impactos das legislações e normativas vigentes sobre o acesso à informação. Isso permitirá não apenas identificar as barreiras existentes, mas também fundamentar a elaboração de propostas de reformas legislativas que simplifiquem e tornem mais eficiente o processo de acesso para os cidadãos.

Adicionalmente, recomenda-se o desenvolvimento de uma pesquisa focada na implementação de tecnologias avançadas e soluções de inteligência artificial. Essas tecnologias devem ser projetadas para prover assistência personalizada, garantindo que usuários de todos os níveis de habilidade e conhecimento técnico possam navegar e utilizar o sistema de acesso à informação de maneira intuitiva e independente.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, Fabiano. **Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

ARAÚJO, Denise Andrade. **Transparência Passiva: um estudo sobre a política de acesso à informação no Poder Executivo do Estado do Ceará**. 2019. 155f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) - Centro de Estudos Sociais Aplicados – Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2019.

ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. **O Princípio da Transparência**. São Paulo: Quartier Latin do Brasil, 2020.

BENTO, Leonardo Valles. **Direito de acesso à informação sobre violações de direitos humanos**. In: CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 23., 2014. Florianópolis. Anais... Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 110-131.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004, p. 20-21.

BONETI, Lindomar Wessler. **As políticas públicas no contexto do capitalismo globalizado: da razão moderna à insurgência de processos e agentes sociais novos**. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, v. 5, n. 5, p. 17-28, 2012.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **A Auditoria Governamental como Instrumento de Promoção da Transparência**. In: CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4., 2011. Brasília, Anais... Brasília: [s.n.], 2011.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **As boas práticas do Ministério Público para fomento e aprimoramento da governança, dos controles internos e da transparência nos municípios** - Conselho Nacional do Ministério Público - Brasília: CNMP, 2021. p. 47.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Direito à informação: o papel do Ministério Público e a importância do controle social** - Conselho Nacional do Ministério Público - Brasília: CNMP, 2017. Pág. 74.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Casa Civil Da Presidência Da República. **Guia da política de governança pública**. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, p. 16, 2018.

BRASIL. **Decreto Federal nº 7.724 de 16 de maio de 2012**. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regulamenta 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.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas**. Revista Política Hoje, v. 1, p. 71-90, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. [S.l.]: Saraiva, 2002.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

DA SILVA, Carlos Rubens Moreira; JUNIOR, Antônio Germano Guimarães. **Portal da transparência do estado do Ceará: estudo sobre sua criação, implantação e aplicação como instrumento de controle social**. Conhecer: debate entre o público e o privado, v. 5, n. 14, p. 165-181, 2015.

DE SOUZA, Luciana Cristina. **Transparência pública durante a pandemia de covid 19**. Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law, v. 22, n. 2, p. 663-676, 2021.

DIÓGENES, Juliane Revoredo Aguiar Diógenes. **Transparência pública nas Universidades Federais Brasileiras no contexto da pandemia da COVID 19**. 2021. 112 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) - Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2021.

DOS SANTOS, Jaedson Gomes; MOTA, Flávio Perazzo Barbosa. **A transparência governamental em tempos de Covid-19: reflexões do quadro brasileiro**. Gestão e Sociedade, v. 14, n. 39, p. 3716-3724, 2020.

FORTALEZA. Lei nº 15.175, de 28/06/12. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 11 jul.2012. Série 3 Ano IV nº131.

FORTALEZA. Resolução nº 89, de 28/09/12. **Diário Oficial da União**. Regulamenta a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados e dá outras providências. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao_nº_89_Alturada_pela_Res._100.2013_e_115.2014.pdf. Acesso em 06 jul. 2023.

FORTALEZA. Provimento 025/2013. **Diário Oficial do MPCE**. Regulamenta e consolida os procedimentos do acesso à informação no âmbito do Ministério Público do Estado de Ceará e dá outras providências. <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2013/Provimento025-2013.pdf>. Acesso em 06 jul. 2023.

GRUMAN, Marcelo; **Lei de Acesso à Informação: Notas e um Breve Exemplo**. Revista Debates, v. 6, n. 3, p. 97, 2012.

HOOD, Christopher. **What happens when transparency meets blame-avoidance?** Public Management Review, v. 9, n. 2, p. 191-210, 2007.

JATAHY, Carlos Roberto de Castro. **20 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito**. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson. (Coords.) Temas atuais do Ministério Público. Salvador: Juspodivm, 2014.

LIMA, Erialdo de Sousa. **Jurisprudência no que concerne à divulgação dos salários dos servidores públicos do Ministério Público do Estado do Ceará**. 2022. 39 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

LIMA, Melina Pompeu de; ABDALLA, Márcio Moutinho; OLIVEIRA, Leonel Góis Lima. **A avaliação da transparência ativa e passiva das universidades públicas federais do Brasil à luz da Lei de Acesso à Informação**. Revista do serviço público, Brasília, v. 71, especial – 3, p. 232 – 263 dez. 2020.

LOURENÇO, Lucas Felipe. **Transparência das Informações Governamentais: um estudo sobre a política de transferência de recursos estaduais**. 2016. 130f. Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) - Centro de Estudos Sociais Aplicados – Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2016.

MENDEL, Toby. **Liberdade de informação: um estudo de direito comparado**. [S.l.]: Unesco, 2009.

MESSA, Ana Flávia. **Transparência, compliance e práticas anticorrupção na administração pública**. São Paulo: Almedina, 2019.

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

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. Cartilha Ouvidoria: **Conhecendo o Ministério Pública e sua Ouvidoria**. Fortaleza: MPCE, 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/11/Cartilha-OUIDORIA-2020.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2024.

MONCAU, Luiz Fernando et al. **Avaliação de transparência do Ministério Público**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2015.

MOREIRA, Renan Bambini; ZUCCOLOTTO, Robson; DA ROCHA, Diones Gomes. **Transparência, Accountability e Controles Sociais no Conselho Nacional do Ministério Público: uma análise vis a vis**. Gestão Contemporânea, v. 13, n. 1, p. 174-199, 2023.

OLIVEIRA, Milson Lopes de. **A cidadania participativa nas ouvidorias do Ministério Público Estadual e a efetivação dos direitos fundamentais**. 2009. 152 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) - Programa de Pós-

Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. 1948. Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declaracao-universal-dos-direitos-humanos> . Acesso em 04 set. 2022.

RAMALHO, Manuella Soares; BLIACHERIENE, Ana Carla. **SICs e ouvidorias: uma análise das estruturas dos serviços de acesso à informação nas capitais brasileiras**. Revista Controle: Doutrinas e artigos, v. 19, n. 2, p. 66-96, 2021.

RODRIGUES, Rayane Vieira et al. **Transparência ativa do Ministério Público: sob a ótica da qualidade e disponibilidade da informação**. Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade (REPeC), v. 17, n. 2, art. 4, p. 179-198. 2023.

SARAVIA, Enrique. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas Públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning: 2013.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; NUNES, Andréia Regina Schneider. **Transparência e controle social de políticas públicas: efetivação da cidadania e contribuição ao desenvolvimento**. Interfaces Científicas Humanas e Sociais, Aracaju, v.4, n.3, p. 83-96, 2016.

STIGLITZ, Joseph. **Transparency in government**. In World Bank Institute. The right to tell: the role of mass media in economic development. Washington, 2002. Part. 1, p. 27-44.

TEIXEIRA, Alberto. **Guia da Cidadania para a Transparência: Prevenção contra a Corrupção**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

VIANNA JUNIOR, Antônio João de Oliveira, ABREU, Júlio César Andrade de, RAMOS, Elen Maiara dos Santos Reis; BERNARDES, Sabrina Aparecida Pereira. **Contribuições da lei de acesso à informação para o avanço da transparência no Brasil**. Revista Gestão E Desenvolvimento, v. 16, n. 3, p. 134–152, 2019.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCCOLOTTO, Roberto; TEIXEIRA, Marcos Antônio Cândido; RICCIO, Edson Luiz. **Transparência: reposicionando o debate**. Revista Contemporânea de Contabilidade, v. 12, n. 25, p. 137-158, 2015.