Transparência Governamental e a Questão da Covid-19: uma análise da suspensão dos prazos de resposta a pedidos por meio da Lei de Acesso à Informação[1]

Igor Ferraz da Fonseca[2]
João Cláudio Pompeu[3]
Daniel Pitangueira de Avelino[4]
Sivaldo Pereira da Silva[5]

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir as justificativas relacionadas à suspensão de prazos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, popularmente conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), determinados pela Medida Provisória (MP) nº 928, de 23 de março de 2020, bem como apontar medidas que o governo federal poderia adotar para que a transparência governamental não seja significativamente prejudicada no contexto da pandemia da Covid-19.[6] O texto está dividido em três seções. A primeira contextualiza as políticas de governo aberto e transparência no Brasil, com especial ênfase na LAI. A segunda seção analisa as modificações introduzidas pela MP nº 928/2020 a partir de seu texto e da exposição de motivos enviada ao Congresso Nacional. O artigo 1º dessa MP teve a sua eficácia suspensa pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em decisão liminar, no dia 26 de março. A última seção sintetiza as conclusões e aponta recomendações para salvaguardar e aprofundar os esforços de transparência na administração pública brasileira no contexto da emergência de saúde pública causada pela pandemia da Covid-19.

2 TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Nas últimas duas décadas, o Brasil apresentou um avanço considerável na agenda de governo aberto, transparência e dados abertos governamentais. O Open Data Barometer, em 2019,[7] apontou que atualmente o Brasil ocupa a 14ª posição no *ranking*, que contém 115 países, sendo que em 2013 a sua posição era a 28ª.

A explicação para o avanço nacional em torno do tema tem relação com múltiplos fatores. Em 20 de setembro de 2011, oito países (África do Sul, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) assinaram a Declaração de Governo Aberto[8] e lançaram a Parceria para Governo Aberto (Open Government Partnership – OGP), uma iniciativa internacional que

1. Este artigo foi publicado originalmente como *Nota Técnica* nº 29. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35422&Itemid=6>.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.
4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diest/Ipea.
5. Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea; professor da Faculdade de Comunicação da Universidade de Brasília (FAC/UnB).
6. Covid-19 é o acrônimo para 2019 Coronavirus Disease, doença causada pelo Coronavírus da Síndrome Respiratória Aguda Severa – 2 (SARS-CoV-2 ou 2019-nCoV). Disponível em: <https://nextstrain.org/groups/blab/sars-like-cov>.
7. Disponível em: <http://opendatabarometer.org/barometer/>. Acesso em: 26 mar. 2020.
8. A Declaração de Governo Aberto está disponível em: <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>.

pretende difundir e incentivar globalmente práticas governamentais relacionadas à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social.

A OGP define governo aberto como aquele que promove projetos e ações que visam à promoção da transparência, à prestação de contas e responsabilização (*accountability*), ao incremento da participação cidadã e ao desenvolvimento de novas tecnologias, de modo a tornar os governos mais acessíveis e efetivos.[9] No total, segundo dados da OGP, cerca de setenta países participantes da iniciativa e quinze governos subnacionais assumiram mais de dois mil e quinhentos compromissos para tornarem-se mais abertos e transparentes.

No Brasil, um dos principais instrumentos de transparência é a LAI, que regula o acesso a informações previsto na Constituição Federal[10] e estabelece, em seu artigo 8º, o dever das entidades públicas e dos órgãos públicos de promover a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Essas informações devem atender aos seguintes requisitos: terem possibilidade de acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos; serem estruturadas e legíveis por máquina; virem acompanhadas de detalhes sobre os formatos utilizados para estruturação da informação; e serem autênticas, íntegras e atualizadas.

A LAI possui diversos instrumentos, que auxiliam a conformar a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal (PDAEF), instituída com a publicação do Decreto nº 8.777/2016. Esses instrumentos podem ser tanto aqueles que proporcionam transparência ativa quanto transparência passiva.

Segundo Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015), transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. É resultado de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental. Já a transparência passiva se refere à obrigação do Estado de conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros etc. A regra geral é o livre acesso, sendo o sigilo a exceção.

Na LAI, um importante instrumento de transparência passiva são os pedidos de acesso à informação. Em linhas gerais, qualquer interessado pode apresentar um pedido aos órgãos federais, por qualquer meio legítimo, devendo conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Após o pedido, o órgão ou entidade pública terá um prazo de vinte dias (prorrogáveis por mais dez) para prestar a informação ou justificar as razões de não fornecê-la.

O pedido de informações é amplamente utilizado pelos cidadãos brasileiros. Segundo dados do Painel Lei de Acesso à Informação,[11] desde o início da vigência da lei até o dia 25 de março de 2020 haviam sido protocolados 865.341 pedidos de acesso à informação, e a taxa de resposta é superior a 99%. Em 2019, foram 135.339 pedidos e em 2020 já foram protocolados 33.054 pedidos. Entre os órgãos mais demandados, o Ministério da Economia aparece em primeiro lugar, e o Ministério da Saúde é o quarto com maior demanda.

Apesar da relevância internacional e nacional da iniciativa, o governo federal editou a MP nº 928, de 23 de março de 2020, que suspende os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação

9. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp>.
10. Previsto no inciso XXXIII do art. 5º ; no inciso II do § 3º do art. 37; e no § 2º do art. 216. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.
11. Disponível em: <http://paineis.cgu.gov.br/lai/index.htm>.

nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes, enquanto durar o estado de calamidade pública referente à emergência da Covid-19.[12] A MP modifica a redação da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece medidas de enfrentamento ao coronavírus, acrescentando o artigo 6º B.

> Art. 6º B Serão atendidos prioritariamente os pedidos de acesso à informação, de que trata a Lei nº 12.527, de 2011, relacionados com medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei.
>
> § 1º Ficarão suspensos os prazos de resposta a pedidos de acesso à informação nos órgãos ou nas entidades da administração pública cujos servidores estejam sujeitos a regime de quarentena, teletrabalho ou equivalentes e que, necessariamente, dependam de:
>
> I - acesso presencial de agentes públicos encarregados da resposta; ou
>
> II - agente público ou setor prioritariamente envolvido com as medidas de enfrentamento da situação de emergência de que trata esta Lei.
>
> § 2º Os pedidos de acesso à informação pendentes de resposta com fundamento no disposto no § 1º deverão ser reiterados no prazo de dez dias, contado da data em que for encerrado o prazo de reconhecimento de calamidade pública a que se refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
>
> § 3º Não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negados com fundamento no disposto no § 1º.
>
> § 4º Durante a vigência desta Lei, o meio legítimo de apresentação de pedido de acesso a informações de que trata o art. 10 da Lei nº 12.527, de 2011, será exclusivamente o sistema disponível na internet.
>
> § 5º Fica suspenso o atendimento presencial a requerentes relativos aos pedidos de acesso à informação de que trata a Lei nº 12.527, de 2011.
>
> Art. 6º C Não correrão os prazos processuais em desfavor dos acusados e entes privados processados em processos administrativos enquanto perdurar o estado de calamidade de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 2020 (Brasil, 2020).

Essa MP, portanto, afetaria substancialmente a LAI. Acolhendo uma impugnação ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, no entanto, o ministro Alexandre de Moraes, do STF, concedeu, em 26 de março (três dias após a promulgação da MP), a medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351,[13] que suspendeu a eficácia do art. 6º B, submetendo a decisão ao plenário. Portanto, até que o tribunal se manifeste sobre a medida, a LAI permanece intacta.

Na motivação da decisão cautelar, o ministro relator considerou que a MP pretende transformar a exceção – o sigilo de informações – em regra, o que contraria os princípios constitucionais da publicidade e transparência. Além disso, também lembrou que a visibilidade é condição para a fiscalização dos órgãos governamentais e para a participação política em uma democracia. Por fim,

12. A que se refere o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
13. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=76&dataPublicacao=&incidente=5881867&capitulo=6&codigoMateria=2&numeroMateria=39&texto=8743313>. Acesso em: 29 mar. 2020.

citando uma decisão do ministro Celso de Mello, ao julgar o Recurso em *Habeas Data* nº 22/Distrito Federal, concluiu que "o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta".

Ademais, a literatura especializada reforça o papel da transparência em cenários de crise. Em termos gerais, maior participação está associada a maior percepção de transparência que, por sua vez, está relacionada a maior confiança no governo (Kim e Lee, 2012). O argumento de restrições de recursos não se sustenta empiricamente, uma vez que, em cenários de crise, as decisões sobre ampliação ou redução de transparência aparecem mais associadas a variáveis políticas do que a pressões fiscais (Tejedo-Romero e Araújo, 2018). Especificamente em contextos de emergências de saúde pública, a transparência tem sido apontada como uma "ferramenta gerencial fundamental" (O'Malley, Rain-Ford e Thompson, 2009). Dessa forma, tanto para orientar a população sobre as medidas adequadas a serem adotadas quanto para aumentar a confiança nas autoridades públicas, o recomendável seria a ampliação de transparência em ambientes de crise, não o contrário.

3 UMA ANÁLISE DAS MEDIDAS E DOS MOTIVOS APRESENTADOS PARA A SUSPENSÃO DOS PRAZOS DA LAI

A MP nº 928/2020, juntamente com uma exposição de motivos detalhando as justificativas para o ato, apontou o "enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, que levou o Congresso Nacional a reconhecer o estado de calamidade pública no país" como fato relevante para a suspensão dos prazos de resposta a pedidos de acesso à informação.[14]

Isso porque os serviços de atendimento aos pedidos da LAI seriam comprometidos por dois fatores principais: *i)* as estratégias de isolamento social, como teletrabalho, quarentena ou similares, que afetariam o trabalho cotidiano dos servidores; e *ii)* o redirecionamento de equipes e de servidores, antes envolvidas na busca de informações necessárias ao adequado funcionamento do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), para trabalhos emergenciais de combate à disseminação da Covid-19.

Assim sendo, os prazos de atendimento a pedidos da LAI seriam suspensos enquanto durasse o estado de calamidade pública no país, sendo que "não serão conhecidos os recursos interpostos contra negativa de resposta a pedido de informação negado" (Brasil, 2020, art. 6º B, §3º).

Preliminarmente, cabe discussão quanto às razões que justificam a exigência prevista no parágrafo 2º de que o cidadão deverá reiterar o pedido de informações até dez dias após o fim da calamidade pública, já que isso poderia gerar, inclusive, retrabalho por parte de todos os envolvidos em um contexto em que os tempos e esforços precisam ser otimizados. A suspensão do atendimento presencial, no entanto, nos parece adequada quando as evidências científicas emanadas pelos órgãos competentes recomendam o isolamento social como uma das principais estratégias de enfrentamento à pandemia.

Quanto aos prazos estabelecidos pela MP nº 928/2020, objeto principal deste artigo, cabe ressaltar que é inegável a gravidade da emergência de saúde pública em torno da Covid-19, e também que o teletrabalho, as medidas de isolamento social e o remanejamento de equipes tornam essencial uma reorganização do trabalho dos órgãos federais. Essa reorganização pode, em curto prazo, dificultar o provimento das informações necessárias aos cidadãos. Avaliamos, contudo, que essas limitações tendem a ser temporárias, e que, após um período de reacomodação dos fluxos de trabalho, a tendência

14. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm>.

é voltar à normalidade. Por isso, não se não justificaria, *a priori*, a suspensão dos prazos da LAI por todo o período declarado como calamidade pública no decreto, ou seja, até 31 de dezembro de 2020.

Como apontam dados presentes na própria exposição de motivos apresentada ao Congresso Nacional, 99,3% das respostas aos pedidos da LAI já são fornecidas remotamente. Além disso, salvo em casos excepcionais (de órgãos e/ou temas específicos), os instrumentos e rotinas adotados em teletrabalho não inviabilizam o fornecimento de dados e informações que podem ser disponibilizadas remotamente. Por fim, é importante lembrar que nem todos os servidores foram redirecionados para atuar em ações contra a pandemia, portanto, é possível manter o serviço de informação pública ativo, ainda que readaptado à atual conjuntura.

Assim, consideramos que a reorganização de trabalho em curso nos órgãos federais é justificativa inicial para o não cumprimento dos vinte dias de prazo estipulados legalmente para a resposta aos pedidos da LAI (art. 11, §1º),[15] mas que seria possível pensar em alternativas menos drásticas até o final da vigência do período de calamidade pública, como, por exemplo, o aumento do prazo de resposta. Outra possibilidade seria a redução da vigência das medidas para um período inferior ao encerramento do período de calamidade, dado que em breve será possível ter uma avaliação mais completa dos impactos da pandemia na reorganização do trabalho do SIC. A adoção de medidas como essas poderia cumprir o objetivo de permitir a reorientação do trabalho da administração pública sem suspender – universal e longamente – os prazos para o atendimento de pedidos de informação.

Da maneira como foi indicada na MP nº 928/2020, a suspensão dos prazos até o fim do reconhecimento de calamidade pública representaria um revés significativo para os esforços de transparência e de controle social empreendidos pelo Brasil nas últimas décadas.

Em outra frente, cabe ressaltar que uma alternativa para compensar a suspensão ou ampliação dos prazos da LAI seria o reforço da transparência ativa em tempos marcados pela emergência da Covid-19. Nesse contexto, diversos pedidos de informação tendem a versar acerca de dados sobre saúde pública, gastos, desenvolvimento da pandemia e seus impactos econômicos. O reforço em torno da abertura e disponibilização de dados nos respectivos temas poderia ter sido indicado e estimulado no âmbito da MP.

Esforços nesse sentido poderiam apresentar diversos resultados. Em primeiro lugar, poderiam reduzir o número de pedidos da LAI e a sobrecarga dos servidores responsáveis pelo atendimento às solicitações, já que muitos dados e informações sobre os temas mais relacionados com a Covid-19 seriam disponibilizados prévia e continuamente. Em segundo lugar, tal medida poderia impulsionar a PDAEF, ampliando a transparência governamental em curto, médio e longo prazo. Em terceiro lugar, os dados e as informações disponibilizadas por meio do reforço da transparência ativa em temas relacionados à Covid-19 poderiam impulsionar o uso dos dados pela sociedade civil, o que contribuiria para o controle e a mitigação da pandemia. Esses dados podem ser utilizados, por exemplo, na produção de análises e pesquisas acadêmicas e mesmo em soluções tecnológicas, tais como aplicativos e *sites* orientados para o combate à Covid-19.

4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A partir dos argumentos elencados neste artigo, concluímos que a reorganização do trabalho advinda do isolamento social, da adaptação ao teletrabalho e do aumento da demanda por ações públicas para o combate à pandemia da Covid-19 justificam, em parte, medidas que buscam readaptar os prazos de resposta aos pedidos de informação da LAI.

15. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>.

Argumentamos, no entanto, que a suspensão completa dos prazos e de seus recursos por um período tão longo quanto a duração do período declarado como sendo de calamidade pública é medida desnecessária, tendo em vista que expressivos 99,3% das respostas aos pedidos da LAI já são fornecidas remotamente. O provimento dessas informações não é incompatível com o regime de teletrabalho. Ademais, a suspensão completa dos prazos sinaliza em direção contrária aos esforços brasileiros no âmbito do aumento da transparência pública, da Política de Dados Abertos do Governo Federal e do controle social, que se tornam ainda mais necessários em tempos de crise.

Para que a administração pública tenha tempo hábil para adaptação às novas formas de teletrabalho e de combate à pandemia da Covid-19 sem minorar de forma significativa a efetividade das políticas públicas de governo aberto e de transparência governamental, recomenda-se a revisão da MP nº 928/2020 nos pontos a seguir.

1) Alteração da possibilidade de suspensão dos prazos de resposta a pedidos de acesso à informação para uma ampliação nos prazos para a resposta dos referidos pedidos. Sugere-se a mudança de vinte para trinta dias (prorrogáveis por mais dez) nos prazos que a administração pública teria para responder aos pedidos de acesso à informação.

2) A inclusão, no âmbito da MP, de medidas concretas para o fortalecimento da transparência ativa da LAI, tais como a ampla divulgação do *hotsite* do governo federal sobre a pandemia,[16] bem como sua vinculação a um novo portal de dados abertos que concentre o máximo de informações relacionadas e/ou diretamente vinculadas à pandemia da Covid-19, sobretudo nas áreas de saúde pública, desenvolvimento da pandemia e seus impactos econômicos.[17]

3) Embora o Brasil possua um *hotsite* vinculado ao Ministério da Saúde sobre o tema e o aplicativo Coronavírus – SUS, nessas iniciativas não há foco em dados abertos,[18] e sim em informações já tabuladas, o que impede que outros usuários possam criar aplicações, pesquisas ou soluções paralelamente a essas plataformas institucionais. Além disso, com a instituição de investimentos como renda mínima para trabalhadores ou linhas de financiamento para empresas, torna-se ainda mais necessário o reforço da transparência ativa para ajudar na fiscalização e no correto uso desses recursos.

Tendo em vista a suspensão da eficácia do art. 1º da MP nº 928/2020 pelo STF, argumentamos que, a fim de evitar atritos entre os poderes, a administração poderia promulgar nova MP na qual, em vez da suspensão dos prazos para o atendimento à LAI até o fim do período de calamidade, previsse uma extensão delimitada desses prazos para que fosse possível, simultaneamente, reorientar as atividades da administração pública de acordo com as especificidades do teletrabalho, garantir a manutenção da transparência e do controle social e incentivar o uso de dados pela sociedade civil, na busca por uma ação múltipla e integrada para o controle e a superação da pandemia.

16. Disponível em:<https://coronavirus.saude.gov.br/>.
17. Isso é importante inclusive para fomentar pesquisas e aplicações que ajudem a combater os efeitos da pandemia em curso. A própria OGP, da qual o Brasil faz parte, tem recomendado ampliar a transparência e circulação de informação para ajudar no combate à Covid-19, apontando boas práticas nesse sentido que estão sendo adotadas por vários países. Disponível em: <https://www.opengovpartnership.org/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>.
18. Definido no art. 2º, III, do Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, como "dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte".

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 7 fev. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm>.

KIM, S.; LEE, J. E-participation, transparency, and trust in local government. **Public Administration Review**, v. 72, issue 6, Nov.-Dec. 2012.

O'MALLEY, P.; RAINFORD, J.; THOMPSON, A. Transparency during public health emergencies: from rethoric to reality. **Bulletin of the World Health Organization**, v. 7, n. 8, p. 614-618, 2009.

TEJEDO-ROMERO, F.; ARAUJO, J. F. F. E. de. Determinants of local governments' transparency in times of crisis: evidence from municipality-level panel data. **Administration & Society**, v. 50, 29 Sep. 2018.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, 2015.