

NESTA EDIÇÃO:

Observatório Social em Foz do Iguaçu

Acesso a informações públicas x proteção de dados pessoais

Ciência de dados aplicados à Auditoria Interna

Controle Governamental, Prevenção e Combate da Corrupção

E AINDA:

Dossiê

“Accountability e Controle em Contexto de Pandemia”

Revista da CGU

Brasília • Volume 12 • Nº 22 • Jul-Dez 2020

Controladoria-Geral da União

WAGNER DE CAMPOS ROSÁRIO

Ministro da Controladoria-Geral da União

JOSÉ MARCELO CASTRO DE CARVALHO

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

ANTÔNIO CARLOS BEZERRA LEONEL

Secretário Federal de Controle Interno

GILBERTO WALLER JÚNIOR

Corregedor-Geral da União

VALMIR GOMES DIAS

Ouvidor-Geral da União

CLÁUDIA TAYA

Secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção

JOÃO CARLOS FIGUEIREDO CARDOSO

Secretário de Combate à Corrupção

Revista da CGU / Controladoria-Geral da União

<http://gov.br/cgu/revista>

e-ISSN 2595-668X

Multidisciplinar

Diagramação: Assessoria de Comunicação Social - Ascom/CGU

Foto da Capa: Juliano Rocha da Silva, vencedor do II Concurso de Fotografia da Ouvidoria-Geral da União

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro.

CEP: 70070-905 - Brasília/DF

Telefone: (61)2020-6826

E-mail: revista@cgu.gov.br

www.cgu.gov.br

Revista da CGU

Periódico científico voltado à difusão e promoção do conhecimento e da pesquisa nos seguintes temas: accountability e políticas anticorrupção; controle interno e auditoria pública; governança e riscos; correição e responsabilização administrativa; transparência e controle social; integridade e ética pública; ouvidoria e participação social; prevenção e combate à corrupção; e metodologia de pesquisa aplicada aos referidos temas.

EQUIPE EDITORIAL

Comissão Editorial

Dr. Temístocles Murilo de Oliveira Júnior • Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Dr. Marcio Camargo Cunha Filho • Universidade de Brasília (UnB)

M. Sc. Flavio Rezende Dematté • Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)

Dra. Mariana Barbosa Cirne • Centro de Ensino Unificado de Brasília (UniCEUB)

M. Sc. Vítor César Silva Xavier • Universidade de Brasília (UnB)

Editores Especiais

Dr. Eduardo José Grin • Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP)
(dossiê especial Accountability e Controle em Contexto de Pandemia)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • Universidade Federal Fluminense (UFF)
(dossiê especial Accountability e Controle em Contexto de Pandemia)

CONSELHO EDITORIAL

Dr. Andityas Soares de Moura Costa Matos • Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Dr. Carlos Frederico Pereira da Silva Gama • Universidade Federal de Tocantins (UFT)

Dra. Cecília Olivieri • Universidade de São Paulo (USP)

Dr. César Augusto Tibúrcio Silva • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. Dawisson Elvécio Belém Lopes • Universidade Federal Minas Gerais (UFMG)

Dr. Frederico Lustosa da Costa • Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dr. Ivan Ricardo Gartner • Universidade de Brasília (UnB)

Dra. Janaína Lima Penalva da Silva • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. José Célio Silveira Andrade • Universidade Federal Bahia (UFBA)

Dr. José Matias-Pereira • Universidade de Brasília (UnB)

Dr. Leonardo Secchi • Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

Dr. Luciano da Ros • Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Dr. Marco Cepik • Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Dr. Matthew M. Taylor • American University
Dra. Paula Veiga • Universidade de Coimbra
Dr. Robert Gregory Michener • Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EBAPE)
Dr. Rubens Pinto Lyra • Universidade Federal da Paraíba (UFPB)
Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho • Universidade Federal de Goiás (UFG)

REVISORES (2020)

Dra. Adila Maria Taveira de Lima • Universidade Federal de Tocantins
Dr. Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho • Universidade de Brasília
M. Sc. Alzira Ester Angeli • Universidade Federal do Paraná
Dra. Ana Cláudia Pedrosa • Universidade Federal do Amazonas
Dra. Ana Júlia Possamai • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Ana Luíza Aranha • Universidade Federal de Minas Gerais
Dr. Anderson Roberto Pires e Silva • Universidade Federal do Pará
M. Sc. Andréa Lucas Fagundes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Andrea Oliveira Ribeiro • Universidade Federal do estado do Rio de Janeiro
Dr. Antonio Duarte de Lima Júnior • Controladoria-Geral da União
Dra. Arianne Cristine Roder Figueira • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Bruno Jorge Fagali • Universidade de São Paulo
Dr. Bruno Mello Souza • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Caio César de Medeiros Costa • Universidade de Brasília
Dra. Cláudia Cappelli • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Cláudia da Silva Jordão • Corvinus University of Budapest
M. Sc. Cláudia Maria de Freitas Chagas • Universidade de Brasília
Dra. Christiane da Silva Schroeder • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
M. Sc. Daiane Londero • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Daniella Maria dos Santos Dias • Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
Dra. Elizabeth Matos Ribeiro • Universidade Federal da Bahia
Dra. Érica Bezerra Queiroz Ribeiro • Centro Universitário de Brasília
Dr. Fabio Lopes Soares • Florida Christian University
Dr. Fabrício Martins Mendonça • Universidade Federal de Juiz de Fora
Dr. Fabrício Vasconcelos Oliveira • Universidade da Amazônia
Dr. Felipe Fernandes Ribeiro Maia • Faculdades Milton Campos
Dra. Fernanda Odilla Vasconcelos de Figueiredo • Università di Bologna
Dr. Francisco Rogério Madeira Pinto • Universidade de Brasília

Dr. Fúlvio Eduardo Fonseca • Universidade de Brasília
Dr. Gills Vilar-Lopes • Universidade da Força Aérea
Dra. Gilmara Mendes da Costa Borges • Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Dr. Hugo Melo Filho • Università degli Studi di Roma La Sapienza
Dra. Isolda Lins Ribeiro • Universidade Federal de Minas Gerais
Dra. Izabela Moreira Corrêa • London School of Economics
M. Sc. Jacqueline Maria Cavalcante da Silva • Centro Universitário de Brasília
Dra. Jennifer Azambuja de Moraes • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Joacy Victor Araújo • Universidad Nacional de La Matanza
M. Sc. Joeldson Ferreira Guedes • Universidade San Carlos Asuncion
M. Sc. José Antonio Gouvêa Galhardo • Universidade de São Paulo
Dr. José Flávio Bianchi • Universidade de Brasília
Dra. Karina Furtado Rodrigues • Escola de Comando e Estado Maior do Exército
Dra. Karoline Marinho • Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Dra. Layde Lana Borges da Silva • Universidade Federal de Rondônia
Dr. Li Chong Lee Bacelar de Castro • Universidade Católica de Brasília
M. Sc. Leonino Gomes Rocha • Universidade de Salamanca, Espanha
Dra. Loiva Mara de Oliveira Machado • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Lucas Borges de Carvalho • Escola Nacional de Administração Pública
Dra. Ludmila Melo Souza • Universidade de Brasília
M. Sc. Luma Poletti Dutra • Universidade de Brasília
Dr. Marcus Vinicius de Azevedo Braga • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Maria Fernanda Colaço Alves • Universidade Sorbonne-Paris
M. Sc. Maria Paula Escobar Bins • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dra. Mariana Batista da Silva • Universidade Federal de Pernambuco
Dr. Maurício Vasconcellos Leão Lyrio • Universidade Federal de Santa Catarina
Dr. Mauro Salvo • Banco Central do Brasil
M. Sc. Nyalle Barboza Matos • Universidade de Brasília
M. Sc. Olavo Venturim Caldas • Universidade de Brasília
Dr. Otacílio Silveira Neto • Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Dr. Pedro da Silva Moreira • Universidad Autónoma de Madrid
Dra. Priscila Spécie • Universidade de São Paulo
Dr. Rafael Lamera Giesta Cabral • Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Dr. Ramiro de Ávila Peres • Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Dr. Raphael Peixoto de Paula Marques • Universidade Federal Rural do Semi-Árido
Dr. Raphael Schilickmann • Universidade Federal de Santa Catarina
Dra. Raquel Mattos Pimenta • Universidade de São Paulo
Dra. Renata Mendes de Araujo • Mackenzie
Dr. Ricardo Lins Horta • Universidade de Brasília
Dr. Rodrigo de Souza Gonçalves • Universidade de Brasília

Dr. Rodrigo Lins • Universidade Federal de Pernambuco
Dr. Rodrigo Piquet Saboia de Mello • Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
Dr. Rogério de Souza Farias • Fundação Alexandre de Gusmão
Dr. Romualdo Anselmo Santos • Universidade de Sheffield
M. Sc. Ronaldo José Rêgo de Araújo • Universidade Federal da Paraíba
Dra. Simone Cristine Araújo Lopes • Universidade Federal de Juiz de Fora
Dra. Taiana Fortunato Araujo • Universidade Federal do Rio de Janeiro
M. Sc. Thiago Nascimento Fonseca • Universidade de São Paulo
Dr. Thomaz Anderson Barbosa da Silva • Fundação Getúlio Vargas
M. Sc. Victor Godeiro de Medeiros Lima • Universidade de Brasília
M. Sc. Vladimir Pinto Coelho Feijó • Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

Índice

EDITORIAIS

Entre rapidez e rigor: a eterna tensão do processo científico • 162

Marcio Cunha Filho

Accountability e controle em tempos de pandemia: desafios e interlocução entre os campos científico e profissional • 164

Frederico Lustosa da Costa, Eduardo José Grin e Temístocles Murilo de Oliveira Júnior

ARTIGOS

Controle social: as ações do Observatório Social (OSFI) em Foz do Iguaçu (PR/Brasil) • 168

Social control: the actions of the Social Observatory (OSFI) in Foz do Iguaçu (PR/Brazil)

Control social: Las acciones del Observatorio Social (OSFI) en Foz do Iguaçu (PR/Brasil)

Rafaela Marçal Buono / Maria Alejandra Nicolás

Crítérios de ponderação entre o direito de acesso a informações públicas e o direito à proteção de dados pessoais: lições a partir do modelo espanhol • 184

Balancing criteria between the right to access public information and the right to personal data protection: lessons from the spanish model

Criterios de ponderación entre el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales: lecciones del modelo español

Leonardo Valles Bento

Ciência de dados aplicada à Auditoria Interna • 196

Data science applied to Internal Audit

Ciencia de datos aplicada a Auditoría Interna

Gustavo Fleury Soares

CONTROLE GOVERNAMENTAL, PREVENÇÃO E COMBATE DA CORRUPÇÃO

Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal: mudanças e agentes políticos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987 • 210

Internal Control System of the Federal Executive Branch: changes and political agents in the 1987 National Constituent Assembly

Sistema de Control Interno del Ejecutivo Federal: cambios y agentes políticos en la Asamblea Nacional Constituyente de 1987

Beatriz Silva da Costa

Análise da eficiência do modelo de contratação de execução indireta de serviços baseado na prestação e remuneração mensuradas por resultados: estudo de caso de dois hospitais públicos do estado de Minas Gerais • 228

Analysis of efficiency of the indirect service execution hiring model based on performance and remuneration measured by results: case study of two public hospitals from Minas Gerais state

Análisis de la eficiencia del modelo de contratación para la ejecución indirecta de servicios a partir de la prestación y retribución medida por resultados: estudio de caso de dos hospitales públicos en el estado de Minas Gerais

Igor Kaiser Garcia Gomes, Sérgio Ricardo Gaspar, Antônio Artur de Souza

DOSSIÊ “ACCOUNTABILITY E CONTROLE EM CONTEXTO DE PANDEMIA”

Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais • 246

Restricciones del derecho de acceso a la información en contextos de emergencia: análisis de los efectos del Covid-19 en los gobiernos subnacionales

Restrictions on the right of access to information in emergency contexts: an analysis of the effects of Covid-19 on subnational governments

Lívia Neto Machado, Marília Sorrini Peres Ortiz, Thomaz Anderson Barbosa da Silva e Laila Bellix

Transparência governamental em capitais dos estados no Brasil nas contratações emergenciais para o combate da Covid-19 • 260

Governmental transparency in state capitals in Brazil in emergency contracts to combat Covid-19

Transparencia gubernamental en las capitales de estado en Brasil en contratos de emergencia para combatir Covid-19

José Antonio Gomes de Pinho, Ana Rita Silva Sacramento, Fabiano Maury Raupp, Marcelo Santos Amaral

Situações de emergência, controle social, tribunais de contas e jurimetria: Um estudo das decisões sobre denúncias e representações apresentadas ao Tribunal de Contas da União • 275

Emergency situations, social control, courts of accounts and jurimetrics: A study of decisions on complaints and representations submitted to the Federal Court of Accounts

Situaciones de emergencia, control social, tribunales de cuentas y jurimetría: Estudio de las decisiones sobre denuncias y representaciones presentadas al Tribunal de Cuentas Federal

Gilson Piqueras Garcia

Reequilíbrio econômico-financeiro em concessões de infraestrutura no Brasil: reflexões sobre os impactos da pandemia do Covid-19 • 289

Economic and financial rebalance in infrastructure concessions in Brazil: reflections on the impacts of the Covid-19 pandemic

Reequilibrio económico y financiero en concesiones de infraestructura en Brasil: reflexiones sobre los impactos de la pandemia Covid-19

Rodrigo Carvalho Gonçalves e Marcos Lima Bandeira

Inovação em accountability no combate à Covid-19 no Brasil: Uma análise empírica do Controle Interno • 302

Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical approach of the internal control

Innovación en accountability en la lucha contra el Covid-19 en Brasil: Un análisis empírico del control interno

Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira e Sandro Zachariades Sabença

Innovation in accountability in the fight against Covid-19 in Brazil: An empirical analysis of internal control • 317

Marcus Vinicius de Azevedo Braga, Daniel Matos Caldeira and Sandro Zachariades Sabença

La contratación pública en tiempos de Pandemia del Covid-19 en España • 330

Public procurement in Spain in the context of the Covid-19 Pandemic

Contratações públicas na Espanha no contexto da Pandemia Covid-19

Carmen Pineda Nebot y Gonzalo Pardo Beneyto

Accountability and trust in government: what's next? • 343

Rendición de cuentas y confianza en el gobierno: perspectivas para el futuro

Accountability e confiança: perspectivas para o futuro

Kathryn E. Newcomer

Restrições ao direito de acesso à informação em contextos emergenciais: análise dos efeitos da Covid-19 nos governos subnacionais

Restricciones del derecho de acceso a la información en contextos de emergencia: análisis de los efectos del Covid-19 en los gobiernos subnacionales

Restrictions on the right of access to information in emergency contexts: an analysis of the effects of Covid-19 on subnational governments

Livia Neto Machado¹, Marília Sorrini Peres Ortiz², Thomaz Anderson Barbosa da Silva³ e Laila Bellix⁴

<https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v12i22.361>

Resumo: A situação de calamidade pública ocasionada pela pandemia de Covid-19 colocou o direito à informação sob novas tensões no Brasil. Frente à publicação da Medida Provisória nº 928/2020, que flexibilizou prazos e procedimentos para o atendimento de pedidos de informação, regulamentados na Lei de Acesso à Informação, e sua posterior suspensão pelo Supremo Tribunal Federal, o presente artigo buscou verificar se tais medidas tiveram impacto nos governos subnacionais. Para tanto, a pesquisa enviou pedidos de informação ao longo da semana imediatamente após a decisão do STF a todos os Estados, Capitais e Distrito Federal questionando se houve alteração de prazos e procedimentos referentes à LAI em função da pandemia. Como resultado da coleta de dados, tem-se que: 23% dos entes alteraram os prazos da LAI; 62% dos entes afirmaram não terem alterado; e 15% sequer responderam ou forneceram respostas evasivas. Com base nos referenciais bibliográficos e na análise de dados, o estudo busca contribuir com reflexões sobre a garantia do direito de acesso à informação no país, alertando sobre os possíveis impactos que situações de emergência podem representar aos direitos fundamentais.

Palavras-chave: LAI; Acesso à Informação; Transparência Passiva; Covid-19; Novo Coronavírus.

Resumen: La situación de calamidad pública provocada por la pandemia de Covid-19 ha puesto el derecho a la información bajo nuevas tensiones. En vista de la publicación de la Medida Provisional (MP) 928/2020, que flexibilizó los plazos y procedimientos para la tramitación de solicitudes de información, regulados en la Ley de Acceso a la Información, y su posterior suspensión por el Supremo Tribunal Federal (STF), este artículo buscó verificar si esas medidas tuvieron repercusiones en los gobiernos subnacionales. Con este fin, la investigación envió solicitudes de información a lo largo de la semana inmediatamente posterior a la decisión del STF a todos los estados, capitales y el Distrito Federal, cuestionando si hubo cambios en los plazos y procedimientos relacionados con el LAI debido a la pandemia. Se encontró que: el 23% cambió los plazos del LAI; el 62% dijo que no había cambiado; y el 15% ni siquiera respondió o dio respuestas evasivas. A partir de referencias bibliográficas y análisis de datos, el estudio

1 Universidade Federal do Rio de Janeiro

2 Fundação Getúlio Vargas

3 Fundação Getúlio Vargas

4 Universidade de São Paulo

pretende aportar reflexiones sobre la garantía del derecho de acceso a la información en el país, alertando sobre los posibles impactos que las situaciones de emergencia pueden representar para los derechos fundamentales.

Palabras-claves: LAI; Acceso a la Información; Transparencia Pasiva; Covid-19; Nuevo Coronavirus.

Abstract: The public calamity situation caused by the Covid-19 pandemic put the right to information under new tensions in Brazil. The publication of Provisory Act 928/2020 changed deadlines and procedures for attending to requests for information regulated by the Access to Information Law. Even if this Act was suspended by the Federal Supreme Court a few days later, this article tried to verify if such measures had an impact on subnational governments. Therefore, the survey sent requests for information throughout the week immediately after the Supreme Court decision to all states, capitals, and the Federal District, asking if there were changes in deadlines and procedures regarding the LAI due to the pandemic. As a result of data collection, 23% of the entities changed the LAI deadlines, while 62% of the entities alleged that they did not change them, and 15% did not even answer or provided evasive answers. Based on bibliographic references and data analysis, the study seeks to contribute with reflections on the guarantee of the right of access to information in Brazil, emphasizing the impacts that emergencies can represent to the fundamental rights.

Keywords: LAI; Access to Information; Passive Transparency; Covid-19; New Coronavirus

Introdução

No Brasil, desde a Constituição Federal de 1988 é garantido aos cidadãos e cidadãs o “direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral” (BRASIL, 1988). Contudo, somente em 2011 este direito foi devidamente regulamentado pela Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nas três esferas de poderes (BRASIL, 2011).

Institucionalmente, a LAI é colocada em prática por meio do desenvolvimento de políticas de transparência ativa e passiva, envolvendo tanto a necessidade de estruturação e disponibilização pública de bases de dados antes divulgadas apenas no âmbito interno, quanto a necessidade de se fornecer em um tempo específico as respostas às demandas de informações públicas pelos cidadãos e cidadãs. Como efeito positivo, a disponibilização de dados e informações públicas qualifica a gestão pública, no sentido de trazer a gestão da informação para a agenda das organizações públicas (MACHADO; STREIT, 2018) e, ainda, possibilita uma participação e um controle social mais qualificado, contribuindo para o estabelecimento de relações mais equilibradas entre o Estado e a sociedade.

Algo importante de ser observado é que a aprovação da lei não garantiu a imediata efetivação do direito de acesso às informações públicas. Conforme salienta Paes (2011), há desafios de diversas ordens, tais como a capacidade operacional da burocracia pública ou os permanentes conflitos entre as informações solicitadas

e as informações divulgadas. Na dimensão sociopolítica, o tensionamento é constante. Em janeiro de 2019, por exemplo, um decreto – revogado após derrota na Câmara dos Deputados – ampliava o rol de autoridades que poderiam classificar informações como ultrassecreta, sigilo máximo previsto na LAI, mostrando a fragilidade do direito de acesso à informação.

Se tais desafios e dificuldades existem nas burocracias mais desenvolvidas do Governo Federal, são certamente ainda maiores em estados e municípios, que tendem a ter resultados piores em pesquisas que avaliam a implementação da LAI em diferentes níveis federativos (MICHENER, CONTRERAS, NISKIER, 2018; NÓBREGA, 2017). Nesses contextos, Michener, Contreras e Niskier afirmam que a transparência passiva acaba sendo um teste mais exigente do compromisso governamental com o acesso à informação pública do que a transparência passiva:

Enquanto a informação que governos publicizam como transparência ativa e dados abertos pode ser escolhida a dedo, “higienizada”, ou extensamente mediada por gestores públicos (Michener e Bersch, 2013:239), transparência passiva obriga funcionários públicos a responder a demandas não antecipadas de informação de cidadãos em um determinado prazo. (MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018, p. 611)

Situações contingenciais - como as que hoje o mundo enfrenta em razão da pandemia da Covid-19 - acabam ameaçando a normalidade da rotina burocrática e expondo as fragilidades organizacionais. O histórico de autoritarismo político na América Latina sugere que

o momento de crise atual representa risco de abuso de poder por parte dos presidentes. É o que os autores Gargarella e Roa Roa (2020) denominam “hiperpresidencialismo reforçado” cujo risco é que instrumentos normativos excepcionais – tais como os decretos presidenciais – sejam largamente utilizados, desconsiderando a participação dos parlamentares, ocasionando desequilíbrios democráticos. A ausência de previsões constitucionais claras para lidar com decisões governamentais em períodos de crise conferem um excesso de poder ao Executivo nessas situações, e podem, portanto, ampliar ainda mais a fragilidade de direitos fundamentais, como o acesso às informações.

Aproveitando a situação de calamidade pública provocada pela pandemia da Covid-19 e partindo do pressuposto de que a recente institucionalização do direito de acesso à informação ainda é um processo em constante e permanente disputa, este artigo pretende responder a seguinte pergunta: em que medida a situação contingencial vivida em decorrência dos efeitos do novo coronavírus trouxe alterações nos prazos e nos procedimentos legalmente instituídos pela Lei de Acesso à Informação em relação aos mecanismos de transparência passiva dos estados e municípios brasileiros? Secundariamente, dado o contexto que será posteriormente apresentado, também pretende investigar a capacidade do governo federal de influenciar os comportamentos dos governos subnacionais nesse âmbito.

Na pesquisa desenvolvida, percebeu-se que, apesar da institucionalização da Lei de Acesso à Informação ser um fato importante na consolidação da democracia brasileira, situações como as desencadeadas pela pandemia evidenciam fragilidades institucionais e tensões a direitos previamente garantidos. Nesse sentido, há que aproveitar o momento vivido para problematizar as falhas registradas no atendimento aos pedidos de acesso à informação para reforçar as legislações e as estruturas garantidoras do direito de acesso às informações públicas a qualquer momento, inclusive em situações contingenciais.

1. O direito de acesso à informação no federalismo brasileiro

No Brasil, o direito à informação já estava previsto na Constituição Federal de 1988, mas só foi devidamente regulamentado vinte e três anos depois, com a aprovação da Lei de Acesso à Informação. Perfazendo oito anos desde a promulgação da LAI, a institucionalização do direito de acesso à informação no Brasil é um

processo em curso, sendo considerado um direito ainda em disputa. Conforme Cunha Filho,

Apesar do conteúdo normativo contido nas normas relacionadas à transparência [...], existem diversos conflitos e disputas em torno do conceito e da abrangência da publicidade como princípio constitucional. Na verdade, a Lei não pode ser vista como o ponto de encerramento das disputas em torno do acesso à informação, e jamais pode ser considerada um fim em si mesma. (CUNHA FILHO, 2018, p. 903)

Vista internacionalmente como uma lei com um padrão bastante avançado em relação ao direito de acesso à informação, alcançando a pontuação máxima nesse quesito no *Global Right to Information Rating*,⁵ pesquisas que analisam o cumprimento dos procedimentos de transparência passiva pelos governos brasileiros costumam apontar diferentes resultados e alta heterogeneidade, com variações no atendimento causadas tanto em relação às temáticas requeridas (SASSO *et al.*, 2016), quanto em relação à esfera de poder ou ao tipo de ente federativo pesquisado (DREHMER e RAUPP, 2018; MICHENER, MONCAU e VELASCO, 2015), indicando a falta de uniformidade na implantação da LAI no Brasil, com a União, em geral, tendo resultados melhores do que Estados e Municípios (MICHENER, CONTRERAS e NISKIER, 2018; NÓBREGA, 2017).

A institucionalização da LAI na Administração Pública brasileira, portanto, dada as características do federalismo brasileiro, não acontece da mesma maneira e com a mesma velocidade na União, nos estados, no Distrito Federal e nos municípios e nem mesmo nos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Isso acontece porque, mesmo tendo efeito sobre todas as esferas de poder e todos os entes federativos brasileiros, os dispositivos da lei oferecem orientações específicas apenas ao Poder Executivo do Governo Federal, fazendo-se necessário regulamentações próprias dos procedimentos e regras para a implementação da lei nos governos subnacionais e nas demais esferas de poder.

Ocorre que, desde a aprovação da lei, a Controladoria-Geral da União assume um importante papel de fomento, indução e disseminação da lei federal nos governos subnacionais, por meio de algumas práticas tais como a cessão do código fonte do Sistema Eletrônico de Acesso à Informação (e-SIC), a condução do Programa Brasil Transparente, no qual o órgão oferece consultoria técnica para elaboração das normativas jurídicas dos governos locais, a capacitação dos servidores

5 Disponível em <<https://www.rti-rating.org/>>. Acesso em 30-11-2020.

ou, ainda, a realização de uma avaliação do nível de transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros a partir da Escala Brasil Transparente.

Entre as medidas que garantem ao governo federal uma performance satisfatória em relação à institucionalização da Lei de Acesso à Informação, podemos citar o papel central assumido pela Controladoria-Geral da União na governança da política pública de acesso à informação, desde o desenvolvimento do Portal de Transparência, em 2004 (BARROS, 2015; MICHENER; CONTRERAS; NISKIER, 2018; MICHENER; MONCAU; VELASCO, 2016).

Entre as possíveis explicações para resultados diferentes nos governos subnacionais incluem-se a baixa capacidade estatal para implementação das políticas públicas por alguns desses entes federativos, especialmente os municípios de menor porte (GRIN e ABRUCIO, 2018) e à diversidade de arenas (formais e informais) atuantes nos fluxos de decisão e de produção normativa dos diferentes níveis de governo (BICHIR, 2018). Assim, é possível notar que por mais que haja uma pressão externa para a adoção da política de acesso à informação por meio de uma lei federal, “elementos internos oferecem incentivos ou constrangimentos para sua efetivação” (BATISTA, 2017, p. 25).

Nota-se, portanto, que o Governo Federal, de modo geral, e a CGU, particularmente, têm uma capacidade limitada de indução de comportamentos relativos à política pública de acesso à informação nos entes subnacionais. A ausência de uma estratégia federativa para aplicação e fiscalização da LAI contribui para grandes disparidades na operacionalização da lei e, consequentemente, na garantia do direito de acesso à informação.

Nesse sentido, para diminuir as heterogeneidades entre os diferentes níveis de governos e estimular o cumprimento das normativas legais da LAI, faz-se necessário estabelecer e reforçar continuamente os mecanismos de coordenação, de indução e de difusão da política de acesso à informação junto aos entes federativos brasileiro, ressaltando a importância de órgãos tais como a Controladoria-Geral da União, os Tribunais de Contas e o Ministério Público, vistos como forças associativas que, por meio da validação crítica e da interação de esforços, impactam diretamente na transparência pública e, também, no controle da gestão pública (SECCHIN, 2008).

2. Retrocessos no direito de acesso à informação em tempos de pandemia

Retrocessos no direito de acesso à informação pública podem ser sentidos por diferentes motivos e em diferentes contextos. Mesmo em países em que a cultura da transparência governamental já é mais consolidada, tal como nos Estados Unidos - em que a *Freedom of Information Act* (FoIA) remonta à década de 1970 -, algumas gestões da Administração Federal podem contribuir para o aumento da cultura de secretismo, disseminando-a, inclusive, para os governos estaduais, tal como foi o caso dos oito anos de gestão de George W. Bush, conforme análise de Mendanha (2009).

Momentos de crises e situações emergenciais, tais como o gerado pela pandemia de Covid-19, colocam em prova a institucionalização das políticas públicas, seja por desestabilizarem a correlação de forças entre atores sociais, seja por testarem os sistemas e as burocracias estabelecidas para atendimento das demandas da população, seja por criarem a necessidade de remanejamento dos esforços organizacionais para melhor lidar com a situação. Mais especificamente em relação às políticas de transparência e acesso à informação, observatórios internacionais apontaram diferentes comportamentos nos países em relação às alterações ocorridas no direito de acesso à informação durante a pandemia no novo coronavírus.

Conforme a página ‘Covid-19 Tracker’⁶, enquanto alguns governos apenas fizeram alterações procedimentais simples para adaptarem-se ao trabalho remoto (Argentina e Suíça) ou consideraram que atrasos deveriam ser analisados caso a caso, diante de uma justificativa pertinente (Austrália e Nova Zelândia) ou julgados com maior flexibilidade se comparado com julgamentos em períodos normais (Canadá), outros países estenderam seus prazos de respostas (Colômbia, Estados Unidos da América e Reino Unido), suspenderam os prazos de atendimento (Espanha, México e Polônia) ou restringiram o direito de livre manifestação, alegando estado de emergência (Honduras, em um primeiro momento).

O governo brasileiro, por meio da Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020, suspendeu os prazos de resposta aos pedidos de acesso à informação nos órgãos e entidades da Administração Pública (BRASIL, 2020a). A medida, válida para órgãos e entidades que estivessem trabalhando sob regime de teletrabalho (caso a resposta demandasse acesso presencial às repartições) ou em setores prioritariamente envolvidos com as medidas de enfrentamento da situação de emergência, também determinava o não conhecimento

aos recursos interpostos contra negativa de resposta, firmando que os pedidos negados seriam reiterados dez dias após o encerramento do contexto de calamidade pública.

No dia 26 de março de 2020, contudo, uma medida cautelar do STF, julgando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.351 – posteriormente referendada por unanimidade pelo Plenário em 30 de março de 2020 –, suspendeu a eficácia da MP. Nas palavras do relator, Alexandre de Moraes:

o artigo impugnado pretende TRANSFORMAR A EXCEÇÃO – sigilo de informações – EM REGRA, afastando a plena incidência dos princípios da publicidade e da transparência.

A Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a Sociedade. [...]

A participação política dos cidadãos em uma Democracia representativa somente se fortalece em um ambiente de total visibilidade e possibilidade de exposição crítica das diversas opiniões sobre as políticas públicas adotadas pelos governantes, como lembrado pelo JUSTICE HOLMES ao afirmar, com seu conhecido pragmatismo, a necessidade do exercício da política de desconfiança (politics of distrust) na formação do pensamento individual e na autodeterminação democrática, para o livre exercício dos direitos de sufrágio e oposição; além da necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência. (BRASIL, 2020b, grifos do autor)

Diante desse cenário de possível retrocesso na LAI por meio de uma medida provisória, tornou-se necessário entender em que medida os governos subnacionais brasileiros foram afetados ou não pela tentativa da Presidência da República em retroceder com a legislação de acesso à informação.

A situação de emergência e a medida provisória por parte do poder executivo federal configurou pretexto para impulsionar restrições de acesso à informação nos entes federativos. Gargarella e Roa

(2020) alertam para os perigos que as medidas de emergência deflagradas pela crise sanitária da Covid-19 podem representar para a erosão democrática em governos latino-americanos. Os autores argumentam que nos momentos cuja instabilidade institucional é profunda, é mais seguro adotar decisões que garantam a estabilidade e o controle. Contudo, evidenciam que os governos, ao contrário, têm adotado reiteradamente o reforço aos poderes presidenciais, como os estados de exceção, o veto às leis (objeções) ou a legislação pela via de decreto, levando a um uso abusivo desse tipo de mecanismo utilizados fora do marco constitucional.

3. Metodologia de Pesquisa

Com a finalidade de investigar se houve restrições ao direito de acesso à informação em nível subnacional no contexto de emergência provocado pela Covid-19 e aproveitando do momento em que a MP do Governo Federal foi suspendida por liminar do STF, foram enviadas solicitações de acesso à informação a todos os estados brasileiros e suas respectivas capitais, incluindo o Distrito Federal, entre os dias 26 de março a 02 de abril de 2020, com a seguinte pergunta:

Houve alguma mudança em relação aos prazos e procedimentos referentes à Lei de Acesso à Informação no município [ou estado, a depender de a quem a pergunta se dirigia] em decorrência da situação de crise da pandemia de Covid-19? Se sim, solicito o acesso às normas, aos documentos orientadores ou quaisquer outros materiais que dispõem sobre o tema.

As respostas foram analisadas e classificadas a partir do seu conteúdo e da tempestividade com que foram oferecidas. Quanto ao conteúdo, foram classificadas em duas categorias: **respostas satisfatórias**, quando o governo ofereceu uma resposta que atendia de forma clara as informações solicitadas no pedido de acesso à informação; **respostas evasivas**, quando o governo não respondeu, de modo claro e objetivo, ao solicitado no pedido de informação. Quanto à tempestividade, diante da baixa complexidade das informações solicitadas, as respostas foram classificadas em seis categorias, conforme o Quadro 1. No entanto, é preciso considerar que os pedidos classificados como acesso imediato, célere ou tempestivo foram todos respondidos dentro do prazo regular da LAI.

QUADRO 1 - CATEGORIAS DE RESPOSTAS, QUANTO À TEMPESTIVIDADE DE ACESSO À INFORMAÇÃO SOLICITADA

CATEGORIA	DESCRIÇÃO
Acesso imediato	Solicitação respondida até o dia subsequente da entrada do pedido, considerando a presteza com que o acesso à informação foi concedido
Acesso célere	Solicitação respondida entre 2 a 7 dias após a data de entrada do pedido, considerando o prazo de até uma semana para os devidos trâmites administrativos
Acesso tempestivo	Solicitação respondida entre 8 a 20 dias após a data de entrada do pedido, considerando o prazo regulamentar estabelecido pela LAI
Acesso moroso	Solicitação respondida entre 21 a 30 dias após a data de entrada do pedido, considerando o prazo de prorrogação estabelecido pela LAI
Acesso irregular	Solicitação respondida acima de 30 dias, fora do prazo legal determinado pela LAI
Ausência de acesso	Solicitação não respondida, descumprindo direito de acesso à informação

Fonte: elaboração própria

Adicionalmente, foi realizada uma pesquisa documental a partir da análise qualitativa das normativas estaduais e municipais que dispuseram sobre mudanças nos prazos e procedimentos da LAI, com a finalidade de compreender quais foram as mudanças implementadas em relação às diretrizes gerais e aos prazos.

Por fim, buscando também compreender o papel do Governo Federal em relação ao cumprimento das diretrizes e prazos estabelecidos pela LAI por estados e municípios no período da pandemia, foi enviada uma solicitação de acesso à informação para a CGU, em 08 de abril de 2020, com o seguinte conteúdo:

- a) Qual tem sido a orientação da CGU para os estados e municípios em relação ao cumprimento das diretrizes e prazos legais estabelecidos pela LAI, durante a pandemia de Covid-19?; b) Há alguma diretriz relacionada à priorização da concessão de informações relacionadas à Pandemia de Covid-19 no governo federal que se aplique aos estados e municípios?; e c) Como a CGU pretende fiscalizar o cumprimento da LAI - transparência ativa e passiva - em estados e municípios durante o contexto da Pandemia de Covid-19?

Todas as respostas recebidas dos cinquenta e quatro governos consultados (Governo Federal, Estados, Capitais e Distrito Federal) apresentam um retrato do período de análise (final de março a final de abril de 2020), sendo importante frisar que as respostas foram dadas em um momento no qual os órgãos sub-

nacionais já possuíam uma diretriz do Poder Judiciário em relação à impossibilidade de alteração nos procedimentos previstos pela LAI.

4. Discussão dos resultados

Os resultados foram sistematizados em três dimensões de análise: o conteúdo e a tempestividade das respostas oferecidas pelos governos subnacionais; a verificação de alterações nas diretrizes e prazos em decorrência da Pandemia de Covid-19 a partir da pesquisa documental realizada; a análise da influência das decisões da esfera federal na aplicação do direito à informação em estados e municípios.

4.1 Conteúdo e tempestividade da resposta

Quanto ao conteúdo, do total de pedidos realizados, 45 respostas aos pedidos de acesso à informação (84,9%) foram classificadas como respostas satisfatórias e duas (3,8%) foram classificadas como respostas evasivas. Um total de seis solicitações (11,3%) não foram respondidas. Portanto, não foi possível identificar se houve ou não alterações na regulamentação da LAI durante o período da pandemia de Covid-19 em 15,1% dos governos pesquisados.

Quanto à tempestividade, a Tabela 2 apresenta os resultados conforme a esfera governamental, já a Tabela 3 apresenta os resultados especificando os governos classificados em cada uma das categorias.

TABELA 1 – TEMPESTIVIDADE DOS PEDIDOS DE ACESSO À INFORMAÇÃO, POR ESFERA GOVERNAMENTAL

TEMPESTIVIDADE	GOVERNOS MUNICIPAIS		GOVERNOS ESTADUAIS		TOTAL	
	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL	FREQUÊNCIA	PERCENTUAL
Acesso imediato	9 ¹	34,6	6	22,2	15	28,3
Acesso célere	5	19,2	12	44,5	17	32,1
Acesso tempestivo	4	15,4	3	11,1	7	13,2
Acesso moroso	4 ¹	15,4	3	11,1	7	13,2
Acesso irregular	-	-	1	3,7	1	1,9
Ausência de acesso	4	15,4	2	7,4	6	11,3

¹ Curitiba ofereceu a resposta em um dia, porém com conteúdo evasivo; Belém ofereceu a resposta em 27 dias, porém com conteúdo evasivo.

Fonte: elaboração própria

Seis dos oito pedidos de acesso à informação respondidos de forma evasiva ou não respondidos foram de governos municipais. Os únicos dois estados que não responderam as solicitações feitas foram Acre e Piauí. Das capitais, Belém e Curitiba responderam de forma evasiva, enquanto Florianópolis, Goiânia, Macapá e Natal não responderam os pedidos de acesso à informação.

QUADRO 2 - ACESSO À INFORMAÇÃO SOLICITADA, CONFORME A TEMPESTIVIDADE DA RESPOSTA

TEMPESTIVIDADE DA RESPOSTA	GOVERNOS MUNICIPAIS	GOVERNOS ESTADUAIS
Acesso imediato	Aracaju, Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Curitiba ¹ , João Pessoa, Manaus, Rio de Janeiro, Vitória	Amapá, Goiás, Paraná, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo
Acesso célere	Boa Vista, Porto Alegre, Recife, Salvador, Teresina	Alagoas, Amazonas, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Rio Grande do Norte, Roraima, Sergipe
Acesso tempestivo	Fortaleza, Maceió, São Luís, São Paulo	Minas Gerais, Pernambuco, Tocantins
Acesso moroso	Belém ¹ , Palmas, Porto Velho, Rio Branco	Distrito Federal, Rio Grande do Sul, Rondônia
Acesso irregular	-	Bahia
Ausência de acesso	Florianópolis, Goiânia, Macapá, Natal.	Acre, Piauí

¹ Resposta com conteúdo evasivo.

Fonte: elaboração própria

Uma informação que pode ser vista como positiva em relação ao comportamento dos órgãos pesquisados foi em relação à tempestividade das respostas. O Art. 11º da LAI determina que “O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o **acesso imediato à informação disponível**” (grifo nosso). Se considerarmos os pedidos respondidos em até sete dias, veremos que mais da metade dos órgãos consultados

(58,5%) conseguiram oferecer uma resposta satisfatória em um prazo relativamente curto.

Por outro lado, é importante salientar que 15,1% dos governos pesquisados utilizaram-se do artifício de prorrogação do prazo de vinte dias ou responderam fora do prazo (algo que, em nossa análise, não é justificável dentro do conteúdo solicitado) e 15,1% dos

órgãos ou responderam evasivamente ou simplesmente não responderam as solicitações, não cumprindo as determinações da LAI. Ou seja, na análise realizada, 30,2% dos órgãos pesquisados apresentaram um comportamento indevido em relação às solicitações de acesso à informação.

4.2 Alterações na LAI no Contexto de Pandemia

Na análise do conteúdo das respostas fornecidas pelos governos consultados, viu-se que, do total de quarenta e cinco respostas com conteúdo satisfatório, doze (26,7%) declararam alterações nos prazos da LAI em função da pandemia, sendo quatro estados (Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul e Pará) e oito capitais

(Belo Horizonte, Campo Grande, Cuiabá, Fortaleza, João Pessoa, Palmas, Porto Alegre e Rio Branco).

Analisando os instrumentos normativos que fixaram as alterações nos doze órgãos que alegaram alterações nos procedimentos de respostas aos pedidos de acesso à informação, temos a seguinte distribuição: cinco (41,7%) se deram por meio de Decreto, duas (16,7%) foram instituídas por meio de Portaria Conjunta (em ambos os casos, entre a Controladoria e a Procuradoria) e uma (8,3%) por meio de Resolução. Outros quatro governos não citaram nenhum instrumento próprio, mas justificaram as alterações referenciando a Medida Provisória nº 928/2020 (mesmo já tendo seu efeito suspenso por meio da liminar de Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, dada em 26 de março de 2020).

TABELA 2 - INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA ALTERAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DA LAI NO ÂMBITO SUBNACIONAL

INSTRUMENTO	FREQUÊNCIA	GOVERNOS ESTADUAIS/MUNICIPAIS
Resolução	01	Mato Grosso do Sul
Portaria conjunta	02	Ceará e Fortaleza
Decreto	05	Belo Horizonte ¹ , João Pessoa, Maranhão, Porto Alegre, Rio Branco
Nenhum ²	04	Campo Grande, Cuiabá, Palmas, Pará

1 Alteração ocorreu por meio de um decreto e, posteriormente, por meio de uma Portaria.

2 Referenciaram a Medida Provisória nº 928/2020 do Governo Federal.

Fonte: elaboração própria

Todos os instrumentos citados não foram elaborados de forma específica para alterarem as regulamentações da LAI no âmbito estadual ou municipal. As alterações às regulamentações subnacionais foram feitas no bojo das normas gerais que estabeleceram o estado de emergência em função da pandemia provocada pelo Covid-19, de maneira ampla, sendo que muitos destes instrumentos flexibilizaram os prazos administrativos em geral, não apenas os prazos relativos ao atendimento das solicitações de acesso à informação.

Essa questão pode evidenciar baixo nível de transparência da decisão para a população. Agrava esse entendimento o fato de que dos doze governos que admitiram alterações nos prazos da LAI, apenas cinco (Ceará e Mato Grosso do Sul; Belo Horizonte, João Pessoa e Rio Branco) responderam que essa informação poderia ser encontrada em seus sites oficiais, contudo, indicando somente *links* gerais de consulta ao Diário Oficial dos governos, algo que dificulta a obtenção da informação na perspectiva do cidadão requerente do acesso a essa informação.

TABELA 3 - VIGÊNCIA DA ALTERAÇÃO DOS PRAZOS DA LAI NOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

VIGÊNCIA DA ALTERAÇÃO DOS PRAZOS	FREQUÊNCIA	GOVERNOS ESTADUAIS/MUNICIPAIS
Indeterminado	01	Belo Horizonte
Durante o período de crise ¹	07	Campo Grande, Ceará, Cuiabá, Fortaleza, João Pessoa, Palmas, Pará
Com prazo previamente determinado	04	Maranhão (15 dias), Mato Grosso do Sul (até 30/04/2020), Porto Alegre (30 dias), Rio Branco (15 dias)

1 Consideradas as seguintes respostas: durante o período de emergência em saúde; durante o estado de calamidade pública; durante o período de ponto facultativo.

Fonte: elaboração própria

Quando analisamos a vigência prevista para a alteração dos prazos da LAI percebemos que a maioria dos casos (66,7%) não estipulou um período específico, adotando uma vigência ampla ou indeterminada, como foi o caso de oito governos estaduais e municipais. Esse fato indica que a alteração dos prazos se deu não como uma estratégia contingencial de readaptação dos fluxos estabelecidos para as novas rotinas do trabalho remoto, algo que poderia ser visto com certa razoabilidade dado o contexto. Ao contrário, a não delimitação de um prazo claro para a regularização do cumprimento do direito de acesso à informação pode indicar uma ausência de compromisso governamental no atendimento aos requisitos da LAI e suas respectivas regulamentações, prejudicando direitos fundamentais em contextos nos quais a transparência pública torna-se ainda mais relevante.

Outro ponto relevante observado nas respostas dos entes foi a prioridade para pedidos relacionados à pandemia da Covid-19 frente às demais solicitações. Dentre os doze governos subnacionais que admitiram alterar os prazos da LAI, cinco deles (Ceará, Fortaleza, João Pessoa, Cuiabá e Palmas) incluíram nas suas respostas que as informações relacionadas à Covid-19 deveriam ser priorizadas. O restante subentende-se um tratamento indiferenciado, demonstrando uma ausência de preocupação desses governos em atender as solicitações relacionadas com a pandemia em prazos mais curtos, algo que, pode indicar uma desconsideração com os anseios da população por informações diretamente relacionadas com a Covid-19.

O município de Campo Grande e o estado do Pará mencionaram em suas respostas, de maneira evasiva, apenas a MP nº 928/2020 sem explicitar a prioridade às informações relacionadas ao novo Coronavírus. Mas, ainda que a priorização não tenha sido mencionada de maneira explícita, ressaltamos que a medida provisória estabeleceu prioridade aos pedidos de acesso relacionados às medidas de enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Um contraexemplo importante de ser citado foi o Distrito Federal que, mesmo não alterando os prazos para atender as solicitações de acesso à informação, admitiu que as informações diretamente relacionadas com a pandemia passaram a ser priorizadas dentro do conjunto de pedidos recebidos. No entanto, essa informação não foi checada no escopo desta pesquisa.

4.3 Pacto Federativo e o Direito à Informação

O imbróglio envolvendo a alteração de prazo de resposta da LAI pela MP nº 928/2020 e posterior suspensão liminar do STF teve impacto relevante nas respostas dos entes subnacionais, como foi indicado na pesquisa. Do total de entes analisados, 14 fizeram referência às decisões em âmbito federal relacionadas aos prazos da LAI em contexto de pandemia, sendo que cinco entes (Curitiba, Campo Grande, Cuiabá, Pará e Palmas) remeteram à Medida Provisória e 09 entes (Alagoas, Salvador, Vitória, Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, Estado de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Rondônia) já estavam cientes da liminar do STF, citando-a em suas respostas.

Para compreendermos a perspectiva do Governo Federal em relação ao impacto das diretrizes referentes à LAI no contexto de pandemia nos governos subnacionais, foi enviado um pedido de acesso à informação à CGU solicitando esclarecimentos sobre os impactos da liminar do STF nas orientações do órgão aos estados e municípios, sobre os procedimentos de avaliação de cumprimento da LAI nos estados e municípios durante o contexto da pandemia e sobre a priorização ou não da concessão de informações diretamente relacionadas com a pandemia do novo Coronavírus.

Em relação ao primeiro ponto (impactos da liminar do STF nas orientações do órgão aos estados e municípios), a CGU ressaltou que o “o art. 45 da LAI determina a obrigatoriedade da regulamentação local do direito à informação, especialmente no que se refere à criação de serviço de informações ao cidadão; realização de audiências ou consultas públicas e estabelecimento de instância recursal” (CGU, 2020). Mas reforçou que, a despeito disso, a Lei Federal nº 12.527/2011 é autoaplicável e de cumprimento obrigatório. Baseado nisso, respondeu que a “a medida liminar concedida pelo ministro Alexandre de Moraes, suspendendo a eficácia do artigo 6º-B da Lei 13.979/2020 **impossibilita a todos os entes subordinados aos ditames da Lei 12.527/2011 a suspensão, interrupção ou prorrogação, ainda que por lei ou decreto locais, dos prazos definidos na própria LAI**” (CGU, 2020). Ainda sobre essa questão, a resposta esclarecia que

nenhuma solicitação de acesso à informação será considerada suspensa. Isso significa que o tratamento das solicitações e os prazos de atendimento correrão exatamente conforme determina a Lei nº 12.527/2011 e Decreto nº

7.724/2012. Ressaltamos que, por se tratar de comando legal, não há qualquer espécie de flexibilização de prazo e/ou alteração da norma. E, dessa forma, qualquer pedido de acesso e/ou recurso a pedido, que não receber o devido tratamento, será considerado omissivo, para efeitos de monitoramento pelos órgãos competentes.

Em relação ao segundo ponto (avaliação do cumprimento da LAI nos estados e municípios), apesar de considerar o cumprimento obrigatório das diretrizes da LAI por estados e municípios, a CGU assumiu não ter competência para monitorar os entes subnacionais. Na resposta informou o que segue:

A respeito da supervisão do cumprimento da LAI em estados e municípios, importa ressaltar que a CGU tem competência para monitorar o seu cumprimento apenas na esfera do Poder Executivo Federal. Nos entes subnacionais são legitimados para fiscalizar a aderência à LAI o MPF, os MPEs e/ou as Câmaras Municipais.

Em relação ao último ponto (priorização de informações relacionadas ao contexto da pandemia), o órgão de controle interno do Governo Federal foi categórico ao afirmar que

A LAI não hierarquiza os pedidos de acesso à informação por nenhum critério e tampouco prioriza o atendimento de algumas solicitações em detrimento de outras. Ao contrário, em seu art. 11 está disposto que “o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível”. Assim, não há qualquer diretriz que estabeleça preferência ao tratamento das respostas relacionadas à Covid-19.

Convém rememorar que a prioridade para pedidos de informação relacionados à pandemia de Covid-19 integrava o art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020. Com a suspensão de todo o art. 6º-B, essa priorização também foi suspensa, corroborando a resposta da CGU quando diz que não há qualquer diretriz que estabeleça preferência ao tratamento das respostas relacionadas à Covid-19 ou a qualquer outro tema.

Considerações Finais

Mesmo após oito anos de regulamentação da LAI por meio do Decreto Federal nº 7.724/2012, pesquisas apontam para a fragilidade do direito de acesso em contexto subnacional e a ausência de uma coordenação

federativa para o cumprimento da lei, principalmente nos municípios brasileiros.

Considerando este cenário, elegemos como objetivo central de pesquisa investigar se o estado de emergência em saúde pública contribuiu para fragilizar ainda mais o direito à informação nos entes subnacionais. Em suma, a pesquisa constatou que a situação de pandemia, combinada ao imbróglio envolvendo a LAI em nível federal, impactou o direito de acesso a informações públicas em estados e capitais.

Considerando as possíveis deficiências do Estado para garantir o direito à informação, elegemos as seguintes dimensões para tecer breves considerações: o acesso aos e-SICs (Sistemas Eletrônicos dos Serviços de Informação aos Cidadãos); a gestão interna da informação em função do teletrabalho; a coordenação federativa da política de transparência e acesso à informação.

Em relação ao acesso aos sistemas eletrônicos, em um momento que boa parte do corpo funcional está em regime de teletrabalho, é fundamental que o sistema utilizado para pedidos de acesso à informação funcione remotamente e de maneira eficiente. Apesar de todos os estados e municípios pesquisados disponibilizarem em seus sites sistemas eletrônicos para solicitações de informação via LAI, muitos deles têm características que se transformam em barreiras para o acesso. As situações são variadas, havendo desde sistemas que estavam inacessíveis (caso de Natal), outros que não funcionam em todos navegadores ou apresentam dificuldade de login (caso de Porto Alegre), até aqueles em que foi possível registrar o pedido, mas necessárias várias tentativas para conseguir acompanhá-lo (Amapá, por exemplo).

No que tange à gestão da informação, para que o direito de acesso à informação seja garantido no período de trabalho remoto, é fundamental que os sistemas de informação e de gestão de documentos sejam eletrônicos e acessíveis remotamente. Entes que desafiam o cumprimento do prazo estabelecido pela LAI alegam dificuldades em relação ao acesso de documentos físicos e outros sistemas que exigem a presença de servidores. Vê-se que apesar do sistema de solicitação de informações ser disponibilizado em plataformas digitais pela internet, ainda há diversas informações resguardadas em meios físicos e/ou de difícil acesso remoto, o que impede o atendimento eficiente e tempestivo. Neste sentido, o compartilhamento de sistemas eletrônicos entre os entes federados se faz imprescindível para a estruturação interna da informação de modo colaborativo e eficiente. Além da adoção de novos sistemas, a ade-

quada gestão da informação também é crucial para que ela seja disponibilizada para a população ativamente.

Em relação à coordenação federativa da política de transparência, o episódio da instituição da MP nº 928/2020 e a rápida suspensão de seus artigos pelo STF ilustrou o impacto de uma medida federal nos estados e municípios, visto que 14 entes subnacionais citaram as medidas adotadas em âmbito federal, seja a MP ou a liminar. Ao mesmo tempo, este caso demonstrou a ausência de uma estratégia federativa para aplicação e fiscalização da LAI e, conseqüentemente, para garantia do direito de acesso à informação. Apesar da CGU desempenhar esse papel no âmbito federal e órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, no âmbito local, é possível afirmar que

não há um órgão supervisor e coordenador da política federativa, isto é, um órgão que colete informações, conceda orientações sobre a implementação e avalie as práticas adotadas pelos governos subnacionais de modo integrado.

Por fim, a despeito de todos os avanços obtidos nos últimos oito anos, a pesquisa indicou o quanto o direito de acesso à informação pública ainda é frágil e permanentemente tensionado e o quanto é preciso que os atores envolvidos estejam vigilantes para que o contexto de uma pandemia não sirva para minar esta conquista democrática, mas sim para reforçá-la, radicalizando a necessidade de acesso à informação e de transparência para a superação de momentos de crise.

Referências Bibliográficas

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012. 133 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BARROS, Antonio José da Silva. A participação social, por meio da Lei de Acesso à Informação, como elemento de aperfeiçoamento da gestão pública. *Revista da CGU*, v. 7, n. 10, Brasília, jun./jul., 2015. p. 67-87. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/4. Acesso em: 21 nov. 2020.

BATISTA, Mariana. A difusão da Lei de Acesso à Informação nos municípios brasileiros: fatores internos e externos. *Cadernos ENAP*, n. 53., Brasília: ENAP, 2017. (Cadernos, 53). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3125/1/Cadernos_53.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

BICHIR, Renata Mirandola. Governança multinível. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Governança Pública*. Brasília: IPEA, dez. 2018. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, 2018. p. 49-56. (Boletim de Análise Político-Institucional, 19). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8891>. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. Brasília: Presidência da República, 18 mai. 2012. (edição extra e retificado). Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra, 16/05/2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm. Acesso em: 21 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 18 nov. 2011. (edição extra). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 nov. 2020. (Lei de Acesso à Informação). Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra, 18/11/2011.

BRASIL. Medida Provisória nº 928, de 23 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revoga o art. 18 da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020. Brasília: Presidência da República, 23 fev. 2020. (Edição Extra C). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm. Acesso em: 21 nov. 2020. Diário Oficial da União, Brasília, DF, Edição Extra C, 23/03/2020.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.351. Constitucional e Administrativo. Restrições genéricas e abusivas à garantia constitucional de acesso à informação. Ausência de razoabilidade. Violação aos princípios da publicidade e transparência. Suspensão do Art. 6º B Relator Ministro Alexandre de Moraes. da Lei 13.979/11, incluído pela MP 928/2020. Medida Cautelar referendada. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Alexandre de Moraes. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2020. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6351.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

CUNHA FILHO, Marcio Camargo. O que sabemos sobre transparência pública? Uma revisão bibliográfica das abordagens normativa, conceitualista e empírica. *Revista da CGU*, v. 10, n. 16, Brasília, jan./jul., 2018. p. 878-907. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34493/11/V10_n16_Sabemos.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

DREHMER, Amanda Finck; RAUPP, Fabiano Maury. Comparando transparência passiva na esfera estadual: Executivo, Legislativo e Judiciário. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, v. 13, n. 2, Rio de Janeiro, 2018. p. 28-46. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13673>. Acesso em: 21 nov. 2020.

GARGARELLA, Roberto; ROA ROA, Jorge. Diálogo democrático y emergencia en América Latina. (Research Paper nº 2020-21). Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, 10 jun. 2020. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3623812>. Acesso em: 21 nov. 2020.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 70, Caracas, feb., 2018. p. 83-126. Disponível em: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/070-febrero-2018/Grin-Abrucio.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MACEDO, Vanessa Rodrigues de. Os impactos da transparência no Brasil para a gestão pública, a prestação de contas e a participação social. *Revista da CGU*, vol. 11, n. 20, Brasília, ago./dez., 2019. p. 1293-1298. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/78. Acesso em: 21 nov. 2020.

MACHADO, Renato Plácido Mathias; STREIT, Rosalvo Ermes. Gestão da informação em bancos públicos federais: novos desafios diante da Lei de Acesso à Informação (LAI). *Informação & Informação*, v. 23, n. 1, Londrina, jan./abr., 2018. p. 204-224. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/26815/23240>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MALIN, Ana Maria Barcellos. Reflexões sobre a adesão brasileira ao regime global de acesso à informação pública. In: Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação, 13., 2012, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1806>. Acesso em: 21 nov. 2020 1 fev. 2020.

MENDANHA, Gisele de Melo Maed. O direito de acesso à informação como fundamento da transparência. *Revista da CGU*, v. 4, n. 6, Brasília, set., 2009. p. 59-70. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/262. Acesso em: 21 nov. 2020.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando os cinco anos da Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 4, Rio de Janeiro, jul./ago., 2018. p. 610-629. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/rap/v52n4/pt_1982-3134-rap-52-04-610.pdf. Acesso em: 21 nov. 2020.

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey; VELASCO, Rafael. Avaliação de transparência do Estado Brasileiro e do Poder Judiciário. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio: EBAPE, 2016. 137 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17769>. Acesso em: 21 nov. 2020.

MICHENER, Gregory; MONCAU, Luiz Fernando Marrey; VELASCO, Rafael. Estado brasileiro e transparência: avaliando a aplicação da Lei de Acesso à Informação. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio: EBAPE, 2015. 108 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17936>. Acesso em: 21 nov. 2020.

NÓBREGA, Camila. Os cinco anos da Lei de Acesso à Informação: uma análise de casos de transparência. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2017. 60 p. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2017/05/Os-5-anos-da-Lei-de-Acesso-%C3%A0-Informa%C3%A7%C3%A3o-%E2%80%93-uma-an%C3%A1lise-de-casos-de-transpar%C3%Aancia.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2020.

PAES, Eneida Bastos. A construção da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios. *Revista do Serviço Público*, v. 62, n. 4, Brasília, out./dez., 2011. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>. Acesso em: 21 nov. 2020.

PEREIRA, Tayara Calina. A formação da agenda da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil: o papel do executivo e o controle da burocracia pública. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. 111 f. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100138/tde-09082016-131041/pt-br.php>. Acesso em: 21 nov. 2020.

SASSO, Maiara; PERES, Luciano Nurnberg; SOUZA, Ludmila de Melo; BRITO, Natália Dinoá Duarte Cardoso; VITTA, Henrique Luis Serigatto. Análise descritiva dos pedidos de acesso à informação ao governo federal por meio do Portal Acesso à Informação. Portal da Transparência do governo federal brasileiro. *Revista da CGU*, v. 8, n. 13, Brasília, jan./jul., 2017. p. 601-617. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/93. Acesso em: 21 nov. 2020.

SECCHIN, Lenise Barcellos de Mello. Controle Social: transparência das políticas públicas e fomento ao exercício de cidadania. *Revista da CGU*, v. 3, n. 5, Brasília, dez., 2008. p. 28-45. Disponível em: https://ojs.cgu.gov.br/index.php/Revista_da_CGU/article/view/256. Acesso em: 21 nov. 2020.

Livia Neto Machado

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil

 <http://orcid.org/0000-0002-7305-7820>

Mestra em Ciência da Informação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. É Chefe da Divisão de Comunicação Social do Inmetro.

Marília Sorrini Peres Ortiz

Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil

 <http://orcid.org/0000-0002-9851-0812>

Mestra em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas. É Subsecretária de Planejamento e Transparência da Prefeitura Municipal de Niterói

Thomaz Anderson Barbosa da Silva

Fundação Getúlio Vargas (FGV), Brasil

 <http://orcid.org/0000-0001-6192-0503>

Doutor e Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, na pós-graduação de Compliance, Ética e Governança Social, e na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, na pós-graduação de Gestão Pública. É Superintendente de Integridade e Controle Social na Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais.

Laila Bellix

Universidade de São Paulo (USP), Brasil

 <http://orcid.org/0000-0003-2345-3558>

Mestra em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo. É cofundadora do Instituto de Governo Aberto.