

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS

JOÃO PAULO SILVA LIMA

**ECOSSISTEMA DA TRANSPARÊNCIA:
O princípio constitucional da Publicidade e as violações à Lei de Acesso à Informação no
contexto da pandemia de Covid-19**

Maceió

2022

JOÃO PAULO SILVA LIMA

ECOSSISTEMA DA TRANSPARÊNCIA:

O princípio constitucional da Publicidade e as violações à Lei de Acesso à Informação no contexto da pandemia de Covid-19

Monografia de conclusão de curso, apresentada à Faculdade de Direito de Alagoas (FDA/UFAL), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho.

Assinatura do Orientador

Catlogação na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

L732e Lima, João Paulo Silva.

Ecosistema da transparência: o princípio constitucional da publicidade e as violações à Lei de Acesso à Informação no contexto da pandemia de covid-19 / João Paulo Silva Lima. – 2022.

57 f. : il.

Orientador: Fábio Lins de Lessa Carvalho.

Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2022.

Bibliografia: f. 52-57.

1. Administração Pública - Transparência. 2. Covid-19 (Pandemia). 3. Lei de Acesso à Informação. 4. Princípios constitucionais. 5. Direito fundamental. I. Título.

CDU: 34: 35

AGRADECIMENTOS

Ao Senhor, por sua bondade e graça em minha vida, tendo sido Aquele que me sustentou até aqui.

À minha mãe, pelo exemplo de amor e doação que tem sido para mim. Ao meu irmão, por quem sigo na luta.

Às amigas Danielle, Livia e Luiza, por ser o que posso considerar a parte mais preciosa dessa caminhada.

À professora Dra. Graça Gurgel, que em suas aulas, quando no início da graduação, nos ensinou que informação, por si só, não é conhecimento, mas sim a sua análise e discussão.

À Cru Alagoas, pela vida em comunidade no campus e pela experiência de viver minha espiritualidade entre os blocos e corredores da UFAL.

A todos que formam o Laboratório de Política, Comportamento e Mídia (Labô) da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), em especial o grupo *Cidades Transparentes*. Gratidão pelo espaço de pesquisa, debate e reflexão que possibilitou a ampliação dos meus horizontes a respeito da Transparência na Administração Pública e na sociedade.

[...]

Uma flor nasceu na rua!
Passem de longe, bondes, ônibus, rio de aço do tráfego.
Uma flor ainda desbotada
ilude a polícia, rompe o asfalto.
Façam completo silêncio, paralitem os negócios,
garanto que uma flor nasceu.

Sua cor não se percebe.
Suas pétalas não se abrem.
Seu nome não está nos livros.
É feia. Mas é realmente uma flor.

Sento-me no chão da capital do país às cinco horas da tarde
e lentamente passo a mão nessa forma insegura.
Do lado das montanhas, nuvens maciças avolumam-se.
Pequenos pontos brancos movem-se no mar, galinhas em pânico.
É feia. Mas é uma flor. Furou o asfalto, o tédio, o nojo e o ódio.

A FLOR E A NÁUSEA, de Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

O presente trabalho busca analisar a transparência na Administração Pública durante o contexto da pandemia de Covid-19 e as violações à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Para tanto, partiremos do estudo do princípio constitucional da Publicidade, da Transparência Clara e da Transparência Opaca, do Governo Aberto e do conceito de *Accountability* e suas modalidades, quais sejam: horizontal e vertical. Consideraremos, nesse sentido, a atuação conjunta de agentes dos diferentes setores da sociedade, com destaque para o controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal, por meio das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6.351 e 6.353, cujo pedido foi a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, que pôs óbices aos pedidos de acesso à informação regulados pela Lei nº 12.527/2011; o trabalho de coleta de dados realizado pelo Consórcio de Veículos de Imprensa e a elaboração do *Ranking da Transparência* pela ONG Transparência Internacional Brasil, que mediu o nível de transparência de 54 entes federativos (União, 26 Estados, Distrito Federal, e 26 capitais estaduais) na gestão da crise ocasionada pela pandemia.

Palavras-chave: Princípio Constitucional da Publicidade, Lei de Acesso à Informação, Transparência, Accountability, Covid-19.

ABSTRACT

The present work seeks to analyze transparency in Public Administration during the context of the Covid-19 pandemic and violations of the Access to Information Law (Law nº 12.527/2011). To do so, we will start from the study of the constitutional principle of Publicity, Clear Transparency and Opaque Transparency, Open Government and the concept of Accountability and its modalities, namely: horizontal and vertical. In this sense, we will consider the joint action of agents from different sectors of society, with emphasis on the control of constitutionality exercised by the Federal Supreme Court, through Direct Actions of Unconstitutionality 6,347, 6,351 and 6,353, whose request was the declaration of unconstitutionality of the art. 6-B of Law 13.979/2020, included by art. 1 of Provisional Measure 928/2020, which put obstacles to requests for access to information regulated by Law No. 12,527/2011; the data collection work carried out by the Consortium of Press Vehicles and the elaboration of the Transparency Ranking by the NGO Transparência Internacional Brasil, which measured the level of transparency of 54 federative entities (Union, 26 States, Federal District, and 26 state capitals) in managing the crisis caused by the pandemic.

Keywords: Constitutional Principle of Publicity, Access to Information Law, Transparency, Accountability, Covid-19.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. A PUBLICIDADE COMO UM PRINCÍPIO	9
2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS.....	9
2.1.1 Generalidade dos Princípios Constitucionais	10
2.1.2 Transcendência	10
2.1.3 Vinculabilidade	11
2.1.4 Aderência.....	11
2.1.5 Normatividade.....	11
2.2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE	11
2.3 ALCANCES E LIMITES DA PUBLICIDADE	14
3. ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA	15
3.1 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL	16
3.2 ACCOUNTABILITY VERTICAL	18
3.2.1 A evolução dos Direitos Fundamentais.....	18
3.2.2 Todo poder emana do povo	20
3.3 TRANSPARÊNCIA CLARA, TRANSPARÊNCIA OPACA E GOVERNO ABERTO	21
3.4 O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PLANO INTERNACIONAL.....	22
3.5 PARA QUE NÃO TENHAMOS UM <i>CRIPTOGOVERNO</i>	25
4. A TRANSPARÊNCIA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19	26
4.1 ANTECEDENTES: UMA ESCALADA DE RETROCESSOS	28
4.2 O JULGAMENTO CONJUNTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.347, 6.351 E 6.353 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	31
4.3 A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO DE VEÍCULOS DE IMPRENSA	38
4.4 O RANKING DA TRANSPARÊNCIA	40
5. CONCLUSÃO.....	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	52

1. INTRODUÇÃO

Desde a primavera árabe, no final de 2010, às manifestações que culminaram no atual cenário político e econômico, as democracias passaram a vivenciar uma nova experiência social, considerando o avanço das tecnologias e a expansão do acesso à internet em todo o mundo. Isso trouxe impactos consideráveis para a relação entre cidadãos e o Governo, em suas variadas esferas. Nessa perspectiva, Dennys Antonially e Francisco Brito Cruz destacam:

(...) a interação dos cidadãos tanto com o setor público quanto com o setor privado passou a ser mediada pela tecnologia. Isso tem repercussões significativas não só para a sua privacidade, como também para a sua própria experiência democrática.¹

Não esperávamos, contudo, que mais de um século depois da gripe espanhola voltaríamos a ser assolados por uma pandemia de proporções semelhantes, nos pegando, mais uma vez, desprevenidos sanitária e tecnologicamente. No meio do caminho havia uma pandemia; havia uma pandemia no meio do caminho. Esse infortúnio trouxe graves consequências para a saúde pública e, inevitavelmente, para o âmbito administrativo, ocasionando uma corrida governamental, interna e externa, em busca de medicamentos, insumos e recursos que oferecessem, ao menos de forma paliativa, um alívio.

O acesso a documentos e informações de interesse público passou a ter entraves, com a promulgação de decreto, medida provisória e lei que materialmente foram na direção oposta ao princípio da Publicidade e da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527). Em razão disso é que se justificou a ação conjunta do Primeiro Setor, através do controle de constitucionalidade por parte do Supremo Tribunal Federal; do Segundo Setor, com a atuação dos conglomerados midiáticos Grupo Folha, Grupo Globo e Grupo Estado, que juntos formaram um Consórcio de Veículos de Imprensa para a obtenção de dados sobre contaminações e mortes por Covid-19 no país, e do Terceiro Setor, por meio do trabalho de monitoramento e análise de dados feito pela ONG Transparência Internacional Brasil, a respeito das contratações emergenciais dos governos dos 26 Estados e do Distrito Federal, bem como de suas respectivas capitais.

Daí o termo Ecosistema da Transparência, aqui empregado para conceituar a atividade simultânea, autônoma e legítima das instituições de diferentes segmentos na busca pela transparência e publicidade dos atos administrativos e dos dados e documentos públicos durante a pandemia do novo coronavírus. Por seu turno, o conceito de ecossistema, a título de informação, foi elaborado pela primeira vez em 1935, pelo cientista inglês Arthur G. Tansley. Em suas análises, Tansley o definiu como sendo qualquer unidade que abranja todos os

¹ ANTONIALLY, Dennys; BRITTO CRUZ, Francisco. Privacidade e internet: desafios para a democracia brasileira. Fundação FHC/ Centro Edelstein. 2017, p.10.

organismos que funcionam em conjunto numa determinada área, interagindo com o ambiente físico.²

É analisando, do ponto de vista jurídico e sociológico, a atuação conjunta desses atores do poder público, da iniciativa privada e do terceiro setor, e partindo da metáfora do ecossistema, que este trabalho irá colaborar para a construção de um diálogo envolvendo a academia, a sociedade civil e o poder público, fomentando, assim, uma cultura voltada a um governo aberto e democrática, tendo nisso sua justificativa e razão de ser.

A produção da monografia parte de uma estudo bibliográfico, documental (mediante análise de matérias jornalísticas concernentes), doutrinária e jurisprudencial acerca da transparência na administração pública durante a pandemia de Covid-19, numa perspectiva interdisciplinar e crítica, tendo por referência artigos científicos acerca da matéria e demais obras, considerando a novidade e especificidade do tema em função da janela temporal (pandemia) em que estamos inseridos.

O arranjo do trabalho está disposto em três seções. A primeira abordando o princípio constitucional expresso da Publicidade dos atos administrativos, prescrito no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, discutindo seu caráter normativo e programático, bem como as diferentes acepções a seu respeito, passando pelas relações de sinonímia com o termo transparência, seus alcances e limites.

A segunda parte tratará do estudo da *accountability* na sociedade, partindo da perspectiva das ciências políticas e discorrendo sobre suas modalidades, quais sejam, a horizontal e a vertical, formando um sistema de *accountability*. A terceira parte encerra com a discussão da transparência durante a pandemia de Covid-19, recorrendo aos conceitos de transparência clara, transparência opaca e fortalecimento do Governo Aberto, tendo em vista os retrocessos oriundos de instrumentos legislativos inconstitucionais que regulavam a matéria da transparência no cenário pandêmico, e a atuação conjunta dos setores público, privado e terciário na busca pela observância da publicidade e do acesso à informação como sendo de interesse de todos.

² ODUM, 1998, p. 434 apud FREITAS LIMA, p.1

2. A PUBLICIDADE COMO UM PRINCÍPIO

2.1 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

É certo que se tornou um lugar-comum a discussão sobre a natureza jurídica dos princípios. Há muito o tema é estudado e discutido nos diversos ramos no Direito, mas é crucial, para esse trabalho, que retomemos as categorias doutrinárias estabelecidas. Foi a partir da década de cinquenta que a normatividade dos princípios passou a ser difundida, e atualmente, ao usarmos esse termo, queremos nos referir tanto aos que estão expressos na Lei como aqueles que compõem os Princípios Gerais do Direito. Do ponto de vista constitucional, contudo, é na corrente teórica e filosófica do neoconstitucionalismo que conseguimos vislumbrar melhor essa ideia, dado que para essa linha hermenêutica os princípios são, em seu caráter normativo, verdadeiros vetores às demais normas de um sistema jurídico. Como destaca Ruy Samuel Espíndola:

Pode-se concluir que a ideia de princípio ou sua conceituação, seja lá qual for o campo do saber que se tenha em mente, designa a estruturação de um sistema de ideias, pensamentos ou normas por uma ideia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais ideias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou se subordinam.³

Assim, os princípios constitucionais assumem, em simultâneo, o papel de fundamento e de bússola às demais normas, sendo eles mesmos uma espécie normativa. São fundamentos enquanto servem como elemento legitimador e criador dessas; bússola, por apontarem os objetivos a serem alcançados, ou seja, como normas teleológicas. Norberto Bobbio, em brilhante síntese, assim descreve:

(...) Para sustentar que os princípios gerais são normas, os argumentos vêm a ser dois e ambos válidos: antes de tudo, se são normas aquelas das quais os princípios gerais são extraídos, através de um procedimento de generalização sucessiva, não se vê por que não devam ser normas também eles: se abstraio de espécies animais, obtenho sempre animais, e não flores ou estrelas. Em segundo lugar, a função para a qual são abstraídos e adotados é aquela mesma que é cumprida por todas as normas, isto é, a função de regular um caso. Para regular um comportamento não regulado, é claro: mas agora servem ao mesmo fim para que servem as normas expressas. E por que então não deveriam ser normas?⁴

Antes mesmo do Direito Constitucional abraçar os princípios em sua importância normativa, no Direito Administrativo eles já eram considerados: a supremacia do interesse

³ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de princípios constitucionais: sua revisão no discurso de juristas brasileiros, a partir da contribuição de J.J. Gomes Canotilho. Tese (Mestrado em Ciências Humanas-Especialidade Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina. p.27. 1996.

⁴ Ibidem., p.34

público, a legalidade dos atos administrativos, a isonomia e a continuidade dos serviços prestados são alguns dos princípios nucleares dessa esfera do Direito. Como já frisado, os princípios são normas jurídicas otimizadoras, enquanto as regras são uma exigência. Esperar que uma determinada empresa observe a legislação vigente é o que está de acordo com o princípio da legalidade; exigir que ela esteja inserida numa determinada circunscrição ou localidade é uma regra. Os princípios, dessa forma, abarcam diversas situações e níveis de efetividade, enquanto as regras dizem respeito a situações específicas. Justamente por ter um caráter otimizador, quando em rota de colisão, os princípios não se anulam, mas são sopesados, considerando o caso concreto. Regras, ao divergirem, levam à anulação.

Os princípios são normas jurídicas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos; as regras são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proibem) que é ou não é cumprida (...); a convivência dos princípios é conflitual (ZAGREBELSKY); a convivência de regras é antinômica; os princípios coexistem; as regras antinômicas excluem-se.⁵

Para ficar mais consolidado o que já foi exposto até aqui, iremos nos valer da classificação feita pela jurista Carmen Rocha. Em seu estudo, ela pontuou algumas características dos princípios constitucionais que serão comentadas a seguir.

2.1.1 Generalidade dos Princípios Constitucionais

Como já descrito, essa característica implica dizer que os princípios englobam uma série indefinida de situações e possibilidades, e assim o são para não esgotarem as fontes normativas, pois, ao serem genéricos, abrem portas para que a legislação infraconstitucional também trate de variadas matérias. Como coloca Rocha:

São, pois, gerais, para serem geradores de outros princípios e das regras constitucionais (...). A generalidade destes princípios possibilita que a Constituição cumpra o seu papel de Lei Maior concreta e fundamental do Estado, sem amarrar a sociedade a modelos inflexíveis e definitivos, que a vida não permitiria algemar-se em travas de lei. (...)⁶

2.1.2 Transcendência

Os princípios ultrapassam a barreira da literalidade do texto normativo, e isso implica dizer que assumem múltiplas formas, ganhando densidade através de conceitos e posicionamentos que concordam com a Constituição.

⁵ Ibidem., p.42

⁶ Ibidem., p.51

2.1.3 Vinculabilidade

Como já explicado, os princípios possuem uma carga normativa, ou seja, são impositivos, coercitivos e insuperáveis em relação às normas de outros segmentos que não o jurídico. Isso significa, também, que as demais regras constitucionais e toda a legislação infraconstitucional estão subordinadas a eles.

2.1.4 Aderência

Essa característica está intrinsecamente ligada a anterior, e reforça a ideia de que nenhum ato estatal ou ações de particulares poderão estar à margem do estabelecido por meio dos princípios constitucionais.

Nem a produção normativa do Estado (leis, atos administrativos e sentenças) ou da sociedade (contratos, convenções, etc) poderá não aderir ao princípio logicamente posto na Constituição. Ou seja, comportamentos ou normações que não acolham a ideia de Direito principiológica e constitucionalmente estabelecida, serão tidas como inválidas, por contrastantes às normas de cunho constitucional.⁷

2.1.5 Normatividade

Os princípios constitucionais são normas, preceitos que regulam uma série indefinida de situações, diferindo das regras, mas dotados de imperatividade, vinculabilidade e aplicabilidade.

Expostas as bases para o estudo dos princípios constitucionais, seguiremos, agora, para as delimitações do princípio da Publicidade, analisando suas dimensões, aplicabilidade, limites e correlações.

2.2 O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PUBLICIDADE

É mister que retomemos a extensão da eficácia dos princípios, mas agora olhando diretamente para o princípio constitucional da publicidade. Rodrigo Borges Valadão⁸ aponta três modalidades de eficácia jurídica a serem consideradas no que tange aos princípios: *i) interpretativa*: todas as normas de hierarquia inferior devem ser interpretadas em consonância

⁷ Ibidem., p.56

⁸ VALADÃO, Rodrigo Borges. Dimensões do princípio da publicidade. Revista de Direito. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, vol. 58, Rio de Janeiro, p.220-238. 2005. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/2005-volume-58>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.

com as normas superiores (neste caso, os princípios), o que aponta, também, para uma análise sistemática das normas dentro de um ordenamento jurídico; *ii) negativa*: devem ser declarados inválidos normas e atos contrários ao que preconizam os princípios; *iii) vedativa de retrocesso*: torna possível a exigência da declaração de invalidade das normas que restringem direitos fundamentais.

Posto isso, podemos entender a profundidade dos princípios constitucionais em nosso ordenamento jurídico, entendendo que essa categoria de normas é um importante elemento legitimador e validador para as instituições democráticas. O princípio da publicidade dos atos administrativos, expresso no artigo 37 da Constituição, desponta, então, como um meio através do qual o cidadão pode averiguar a validade do exercício do poder político, como aduz Valadão:

Deste modo, é através da publicidade que o indivíduo verifica a legitimidade do exercício do poder político e, ao mesmo tempo, tem a possibilidade de defesa em face de eventual ação arbitrária dos agentes que o exercem. Assim compreendida, a publicidade também pode ser reconhecida como subprincípio decorrente da cláusula do Estado Democrático de Direito (art. 1º CF).⁹

A Constituição, contudo, não especificou de quais formas ocorreria a publicidade dos atos estatais. Coube, assim, à legislação infraconstitucional, determinar os mecanismos para tanto. Mas, se é certo que os princípios dão margem para que a lei estabeleça os meios adequados, é tão certo, também, que os instrumentos legislativos não poderão reduzir ou retroceder as diretrizes pretendidas pelo princípio da publicidade (uma consequência da vedação ao retrocesso), característica intrínseca às normas fundamentais. Publicidade, como se verá adiante, não diz respeito somente ao acesso, por parte da população, aos atos administrativos, mas, sobretudo, à fundamentação desses. Quando consideramos que vivemos sob um Estado Democrático de Direito, e que todo o poder emana do povo, essa necessidade se torna totalmente compreensível. Exatamente por isso, esse princípio guarda uma necessária simbiose com outros princípios que são próprios de regimes democráticos. É o que destaca Rodrigo Borges:

Ademais, deve ser feita referência à necessária fundamentação dos atos do Poder Público, com exigência intrínseca do princípio da publicidade. De que adiantaria um ato ser veiculado publicamente se as razões que levaram à sua adoção são desconhecidas? Vê-se, portanto, que a publicidade e a fundamentação (ou motivação) dos atos estatais formam uma realidade bidimensional e conexa, sendo uma falácia a admissão de uma sem a outra.¹⁰

⁹ *Ibidem.*, p.224

¹⁰ *Ibidem.*, p.225-226

Nesse sentido, acontecerá, não poucas vezes, de mencionarmos, ao longo deste trabalho, o termo *transparência* ou *princípio da transparência*, já que ele apresenta uma profunda contiguidade com o princípio da publicidade. Esse princípio também se preocupa com a motivação e os objetivos dos atos administrativos, e não com a mera observância dos ritos legais ou das formalidades. Como deduziu Valadão em seu estudo, a transparência irá se ater à boa-fé do Estado no exercício de suas funções. Assim, para evitar confusões quanto à terminologia, o presente trabalho terá por sinônimos os termos publicidade e transparência, considerando, também, que a própria conceituação de transparência tem sido paulatinamente construída e consolidada na legislação, a exemplo da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que trouxe em seu dispositivo sobre a principiologia aplicada os princípios da publicidade e transparência:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da **publicidade**, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da **transparência**, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).¹¹ (Grifo nosso)

Ainda no que diz respeito às correlações com o princípio da publicidade, destacamos outro princípio, também produto do Estado Democrático de Direito: o princípio da participação política. Por meio da participação política busca-se ampliar e conferir legitimidade às tomadas de decisões que possam repercutir nos diversos campos sociais:

Outro princípio que mantém importante conexão com a publicidade é o princípio da participação política, que está diretamente ligado à expansão da consciência social e ao natural anseio de influir, de algum modo, nas decisões de poder. Em breve síntese, o que se busca através deste princípio é aproximar o indivíduo de todas as discussões e, se possível, das decisões em que seus interesses estejam mais diretamente envolvidos, com vistas à legitimação das decisões que, como ensina a Ciência Política, serão por isso mais aceitáveis e facilmente cumpridas.¹²

Vejamos, agora, os alcances da publicidade, conhecendo as situações e contextos nos quais é possível aplicar esse princípio e as limitações que lhe são impostas pela ordem constitucional.

¹¹ BRASIL. Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 25 de jan. de 2022.

¹² Ibidem.,p.226

2.3 ALCANCES E LIMITES DA PUBLICIDADE

Segundo Canotilho, o direito fundamental à publicidade se desdobra em quatro vertentes, quais sejam:

- a) direito de conhecer todos os expedientes e motivos referentes à ação administrativa, bem como seus desdobramentos e resultados, em razão do direito fundamental à informação;
- b) garantia frente ao processo de produção de decisões administrativas, em contraposição ao segredo procedimental, por meio da audiência dos envolvidos e interessados, em razão do princípio da ampla defesa;
- c) direito subjetivo de acesso aos arquivos e registros públicos, em decorrência direta do princípio democrático;
- d) direito de exigir do Estado ações positivas para possibilitar a visibilidade, cognoscibilidade, e controle das ações administrativas.¹³

Desse modo, a publicidade abrange uma série de situações e direitos. Como já colocado reiteradas vezes, por meio desse princípio busca-se romper as barreiras que impedem o cidadão de exercer uma efetiva monitoração e controle da administração pública. Por certo, atos de diversas naturezas, desde que guardem uma relação com o interesse público, estão sujeitos ao escrutínio popular, sendo até difícil listar, por completo, as várias hipóteses cabíveis. Demócrito Ramos, fazendo uma menção a tais hipóteses, assim destaca:

Estão, pois, submetidos ao princípio da publicidade, como condição de validade, atos e decisões de qualquer natureza: os contratos administrativos, os atos gerais e individuais, de gestão, vinculados ou discricionários, normativos, de provimento e desprovimento de cargos, licitatórios, punitivos, portarias, avisos, circulares, instruções, dentre outros, além das decisões, sejam elas proferidas em processos punitivos, sejam em requerimentos ou procedimentos concessórios ou denegatórios de vantagens financeiras ou de quaisquer benefícios.¹⁴

Importante lembrar, ainda, que a publicidade atinge os atos concluídos ou em formação, além de pareceres, atas de julgamento, balanços, etc. Do ponto de vista da Teoria do Fato Jurídico, do grande jurista Pontes de Miranda, há de se observar que a publicidade desses documentos e atos é indispensável para lhes conferir validade e eficácia. Contudo, o vasto número de situações não é um absoluto. Algumas hipóteses afastam a publicização como uma forma de assegurar direitos, interesses e garantias das partes envolvidas, a exemplo do sigilo bancário e da proibição da fazenda pública divulgar dados sobre a situação

¹³ CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

¹⁴ REINALDO, Demócrito Ramos. A publicidade dos atos e decisões administrativas. Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região, Brasília, v. 9, n. 4, p. 15-18. out./dez. 1997.

financeira dos contribuintes. É o que dispõe o artigo 5.º, inciso XXXIII, da Constituição Federal:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, **ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;** (Grifo nosso)¹⁵

Lançadas as bases para a compreensão da publicidade e sua relevância no espaço público, iremos, agora, para a análise do conceito de *accountability*, partindo da perspectiva das ciências políticas e focando em suas modalidades: horizontal e vertical.

3. ACCOUNTABILITY E TRANSPARÊNCIA

Vimos anteriormente que a Publicidade dos atos administrativos engloba não apenas aspectos jurídicos, mas também aspectos políticos, isso porque a Publicidade ou Transparência nas tomadas de decisões confere uma maior legitimidade e possibilita uma participação efetiva dos cidadãos no controle e fiscalização das políticas públicas. Na verdade, a transparência, ora analisada sob a perspectiva das Ciências Políticas, funciona como uma continuidade do controle dos representantes democraticamente eleitos. Como depreende Ana Carolina Yoshida:

Isto porque a democracia necessita, além do procedimento das eleições, de um sistema de controle efetivo dos representantes. Isto é, os agentes de um governo democrático precisam ser transparentes em relação aos eleitores, prontos para prestar esclarecimentos quanto às suas ações e precisam ser supervisionados por outras agências públicas.¹⁶

Esse apanhado de conceitos e postulados foi condensado em um termo que tem hodiernamente circulado entre nós nas discussões relacionadas ao espaço público e seu monitoramento: *accountability*. O termo passou a ter mais destaque a partir do ano de 2006, segundo análises estatísticas de obras que estudaram o assunto. Com maior recorrência nas áreas da Ciência Política, Administração Pública e Ciências Sociais Aplicadas, houve uma busca considerável por entender seu significado e aplicação nas relações entre sociedade civil e governantes¹⁷. Numa acepção mais aceita, o sentido dessa expressão, vinda da língua

¹⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

¹⁶ ANDRADE MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de. *Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes*. 2006. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p.1. 2006.

¹⁷ MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. *Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração*

inglesa, tem a ver com a responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade, bem como a prestação de contas no âmbito público ou privado. Mas, como veremos adiante, o conceito de accountability não se limita unicamente a esses aspectos. Para tanto, é importante que compreendamos as dimensões horizontal e vertical desse instituto e como se relacionam com a ideia de publicidade e transparência na Administração Pública.

3.1 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL

No âmbito da Administração Pública há órgãos e agentes públicos com poder legal para fiscalizar e sancionar ações ou omissões cometidas por outros órgãos ou agentes. Ao longo da história esses mecanismos foram evoluindo, seja através da criação e divisão dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, com o atual sistema de freios e contrapesos, em que um poder fiscaliza o outro, seja pelo incremento de instituições que por sua autonomia financeira, processual e organizacional acabaram ganhando o contorno de um “Quarto Poder”, como os Ministérios Públicos e os Tribunais de Contas. A principal característica, então, é a coercibilidade em seu controle, justamente por serem constituídas por Lei:

A accountability horizontal, por sua vez, consiste na existência de órgãos do Estado com poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações tanto de monitoramento de rotina quanto de imposição de sanções criminais ou de impeachment, em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado.¹⁸

Ao menos idealmente é possível visualizar a ação dessas instituições, pois, na prática, sabemos haver desvios e aparelhamentos que as desvirtuam de suas atribuições e deveres, tornando-se comum a veiculação de matérias jornalísticas apontando intervenções políticas e tentativas de retrocessos quanto à sua autonomia. O exemplo mais ilustrativo foi a votação da Proposta de Emenda à Constituição n.º 05/2021, que propôs mudanças na formação dos quadros do Conselho Nacional do Ministério Público, com escolhas feitas diretamente pelo Congresso Nacional, o que poderia comprometer a luta contra a corrupção em nosso país, além de ser uma afronta direta à separação dos poderes ferindo, por óbvio, a norma constitucional:

pública, ciência política e ciências sociais. Rev. Adm. Pública [online]. 2013, vol.47, n.3, pp.745-775. ISSN 0034-7612.

¹⁸ ANDRADE MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de. Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p.37-38. 2006.

Essas empreitadas têm como raiz o passado ditatorial, não tão remoto, sob o qual vivemos ao longo das décadas de 1960, 1970 e 1980, experiência essa, inclusive, comum às nações latino americanas na segunda metade do século passado, o que gerou uma visão pessimista, por parte de alguns estudiosos, quanto à estabilidade e autonomia dos entes públicos que compõe a categoria de accountability horizontal. Como aponta Ana Carolina Yoshida:

Assim, seria exercida por instâncias institucionais de controle e avaliação (checks and balances) mútuos entre os diferentes níveis de governo, e incluiria também outros tipos de controle exercidos por outros órgãos do Estado, tais como tribunais de contas, ouvidorias, dentre outros. E seria este tipo de accountability o **inexistente** ou **frágil** nas democracias recentes latino-americanas.¹⁹ (Grifo nosso)

É certo que há inúmeras barreiras quando se trata do controle por parte das instituições públicas, conforme visto anteriormente. Mas não compartilhamos da visão pessimista segundo a qual sequer é possível haver tal controle. Ao contrário: os desafios no tocante a autonomia dessas instituições são próprios de uma democracia balzaquiana como a brasileira, que através de seus processos e dialética tem buscado aperfeiçoamento. Ademais, é recente a consolidação dessas instituições. As Defensorias Públicas estaduais, por exemplo, tiveram sua regulamentação feita ao longo das últimas décadas: foi em 2004, após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 45, que as atribuições específicas e características desse órgão foram explicitadas, como a autonomia funcional, administrativa e orçamentária, concretizando o que até então era um comando geral dado pela Constituição.

AS MESAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Os arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

(...) "Art. 134.

§ 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º." (NR)²⁰

Por seu turno, foi só em 2013 que a Defensoria Pública da União, por meio de outra Emenda, a de número 74, passou a gozar das prerrogativas conferidas às Defensorias

¹⁹ Ibidem., p. 38

²⁰ BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em dezembro de 2021.

Estaduais, tendo no ano seguinte suas atribuições ampliadas e a obrigatoriedade da presença de defensores públicos em todas as comarcas do país (EC n.º 80/2014). Assim, notamos um gradativo avanço no tocante ao aperfeiçoamento desses órgãos, e isso num panorama, mas não podemos perder de vista o papel ativo e direto da sociedade civil no controle da administração, o que nos leva ao ponto seguinte desta discussão: a accountability vertical.

3.2 ACCOUNTABILITY VERTICAL

Saindo da esfera das instituições públicas de controle e monitoramento e adentrando no efervescente e dinâmico terreno da sociedade civil, iremos compreender o que é a categoria vertical de accountability. Nesse sentido, é válida uma digressão acerca da conquista dos direitos fundamentais ao longo da história, visitando suas dimensões e gerações até a atualidade.

3.2.1 A evolução dos Direitos Fundamentais

Tema há muito discutido, a evolução dos direitos fundamentais compreende um conjunto de eventos ocorridos ao longo da História. Podemos, de maneira resumida, pontuar que a expansão desses direitos começou no contexto do Iluminismo, com o homem no centro das relações políticas e de poder e a consequente codificação dos direitos liberais, dada a partir da Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776), a Constituição do Estado de Virgínia (1776), a Constituição dos Estados Unidos (1788) e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789).

Avançando na linha do tempo, chegamos ao século XIX, período da Revolução Industrial e da escalada do modo de produção capitalista baseado no consumo em massa. Nesse cenário surge a teoria de Karl Marx sobre o trabalho, o capital e as estruturas de poder, fruto da observação da exploração de trabalhadores e das desigualdades acentuadas pela expansão do mercado. Se até então cabia ao Estado uma postura absenteísta, prezando apenas pela igualdade formal, agora cabe ao Poder Público uma intervenção visando atenuar as mazelas sociais. Segundo o pesquisador Davi Lago, o pensamento de base marxista contribuiu para a consolidação dos direitos fundamentais ao sair em defesa das classes trabalhadoras:

Contudo, a principal contribuição do marxismo para os direitos fundamentais não foram tanto suas ideias filosóficas, mas a sua atuação política em favor das classes

trabalhadoras, que sofriam na miséria extrema com a implantação do capitalismo industrial.²¹

Dessa maneira, podemos visualizar três gerações ou dimensões de direitos fundamentais: a *Primeira*, que diz respeito às liberdades civis, como a de expressão e a de imprensa, e ao absenteísmo estatal; a *Segunda*, com os chamados direitos sociais, pautados pela redução das desigualdades; a *Terceira*, compreendendo os direitos coletivos, cuja titularidade pertence a um todo, como o direito à natureza e ao meio ambiente equilibrado. Poderíamos citar *ad infinitum* outras gerações, mas nos interessa, por ora, apenas essas. Interessante mencionar que o Supremo Tribunal Federal, por meio de jurisprudência consolidada, também reconhece as mesmas dimensões:

Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.²²

Inclusive, cabe explicar até mesmo o uso dos termos “geração” e “dimensão”. Enquanto o primeiro aponta para o contexto histórico em que foram conquistados os direitos, o segundo diz respeito ao conteúdo por esses abrangidos. De toda forma, o que se tem é um demonstrativo de que o Direito, na totalidade, tem sua construção nas relações sociais e nos fatos históricos, sobretudo quando nos debruçamos sobre o estudo do Estado Democrático de Direito. Mais uma vez, Davi Lago elucida:

Utiliza-se o termo “gerações” ao se referir à cronologia em que os direitos foram conquistados legislativamente, mas também o termo “dimensões”, para se referir aos escopos de cada grupo em relação ao lema da Revolução Francesa: os direitos de primeira dimensão relacionados à liberdade; os de segunda dimensão, à igualdade; e os de terceira dimensão, à fraternidade.²³

²¹ LAGO, Davi. Brasil Polifônico: os evangélicos e as estruturas de poder. 1. ed. São Paulo: Editora Mundo Cristão. p. 81. 2018.

²² Supremo Tribunal Federal - Pleno. MS nº 22164/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador>>. Acesso em: dezembro de 2021.

²³ Ibidem.,p.85,86.

3.2.2 Todo poder emana do povo

Todo poder emana do povo. A primeira frase do parágrafo único do artigo primeiro da nossa Constituição deixa evidente o caráter democrático sobre o qual está fundada a República Federativa do Brasil. Até aqui falamos sobre eleições, instituições públicas de controle e mecanismos de accountability. Não será diferente. A accountability vertical encontra sua razão de ser nas limitações da democracia representativa, isso porque não vivemos uma experiência de poder direto. Por isso o texto constitucional, em seu rol de garantias e direitos fundamentais, trouxe a livre manifestação de pensamento, a liberdade de reunião e a liberdade de associação, possibilitando ao cidadão espaço para se posicionar perante as questões de interesse público. Quanto a isso:

Mas é importante notar que a accountability é um instrumento de soberania popular dentro do contexto do governo representativo, ela não é um mecanismo de ação do “governo do povo pelo povo”. Ela é um instrumento do povo para que os representantes do povo ajam segundo os seus interesses. Ora, se existisse um governo do povo, pelo povo, se fosse possível existir tal tipo de governo atualmente (uma democracia direta), os institutos representativos não teriam serventia.²⁴

Assim, a accountability vertical compreende o controle exercido diretamente pelos cidadãos, que não apenas o fazem por meio das eleições, mas também pelas Associações Cívicas, Organizações Não Governamentais, Partidos Políticos, Sindicatos, Conselhos de Classes e Imprensa. Inclusive, esta última assume papel relevante no que diz respeito ao acesso à informação e à cidadania, seja como agente que vai em busca dos fatos e dados que interessam ao povo, seja como instituição de contraponto no debate público.

Por accountability vertical denominou os mecanismos institucionais que possibilitariam aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, sendo as eleições livres e justas o principal. Mas a noção de accountability vertical também inclui as ações da sociedade civil e dos meios de comunicação praticadas com o fim de expor os atos aparentemente contrários ao interesse público perpetrados pelas autoridades públicas, daí a necessidade da manutenção de um conjunto de liberdades à disposição da cidadania: liberdade de opinião e associação, bem como de acesso a fontes variadas de informação, que permitem a articulação de demandas e a formulação de denúncias destes atos praticados por autoridades públicas.²⁵

²⁴ ANDRADE MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de. Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p.19. 2006.

²⁵ Ibidem., p.37

3.3 TRANSPARÊNCIA CLARA, TRANSPARÊNCIA OPACA E GOVERNO ABERTO

A evolução da organização estatal resultou no que hoje chamamos de Governo Aberto, antecedido pelos modelos de gestão da Administração Pública Gerencial e da Nova Gestão Pública. Nos três modelos o que se teve, em linhas gerais, foi uma modernização marcada pela profissionalização e inserção de novas tecnologias na administração pública. Inevitavelmente, a publicidade de informações foi um resultado desse processo. Entretanto, o anseio por um Governo Aberto, mais participativo e transparente, não veio há pouco tempo. Nas discussões mais antigas sobre regimes democráticos já se idealizava algo semelhante ao que temos hoje. Foi a chamada *web 2.0* ou *web social* que catalisou essa transformação. Por isso, falar de transparência, com a concepção que temos, é falar de tecnologia.

A ideia de um governo mais aberto não é nova, pois se sobressai como a própria democracia na maioria das constituições e leis fundamentais dos estados ocidentais modernos. Porém, conforme Calderón e Lorenzo (2010), somente com os avanços tecnológicos proporcionados pela chamada *web 2.0* ou *web social* e a extensão da internet como rede global, foi possível começar, de forma massiva e com custos possíveis para os Estados, a mudar o paradigma na forma como os cidadãos se relacionam com os governos, na perspectiva de promover a interação entre o governante e seus governados, em planos perfeitamente horizontais e sem que outro agente intermedie essa conversação.²⁶

E quando falamos de tecnologia, dados, *web 2.0* ou *web social*, falamos de uma cadeia de comunicação mediada pela internet, o que implica em um fluxo elevado de informações que podem ou não ser inteligíveis, ou seja, compreendidas e processadas pelos cidadãos. Nem tudo que é disponibilizado pelo governo pode significar transparência do governo. Nesse sentido, vale retomar uma distinção já colocada: publicidade e transparência, apesar de tidas como sinônimos neste trabalho, guardam sutis distinções. A primeira diz respeito à formalidade; a segunda compreende a boa-fé do agente público em disponibilizar dados de interesse social. Superado isso, é que entendemos, então, haver a *transparência clara* e a *transparência opaca*.

Mas, o que significa transparência opaca ou clara? Angélico (2012) e Fox (2007) asseveram que a transparência opaca dissemina informações que, na prática, não dizem como as instituições funcionam, e a transparência clara envolve programas e práticas de acesso à informação que revelam informações úteis e confiáveis sobre o

²⁶ LACERDA, Sérvulo Mário de Paiva; HELAL, Diogo Henrique; CABRAL, Sabrina de Melo. O Governo Aberto e seu princípio: a transparência. IV Encontro Brasileiro de Administração Pública. João Pessoa. p. 107-121, maio. 2017. *apud* CALDERÓN, C.; LORENZO, S. Open Government. Gobierno Abierto. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <<https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0107-121-o-governo-aberto-e-o-seu-principio.pdf>>. Acesso em: 08 de jan. de 2022.

desempenho institucional. Nesse sentido, a transparência opaca cumpre a função de evitar a autêntica participação da sociedade, ao contrário da transparência clara.²⁷

Considerando ainda o elemento da boa-fé²⁸, a transparência pode ser classificada em *ativa* e *passiva*. Ativa, quando as informações são disponibilizadas proativamente, com atualizações, balanços e indicadores. Passiva, quando não há tais características. Ocorre, dessa maneira, uma relação de contiguidade entres as categorias: a transparência clara está para a ativa assim como a opaca está para a passiva.

3.4 O DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PLANO INTERNACIONAL

Não poderíamos deixar de falar do acesso à informação como sendo um direito humano fundamental. Com o Pós-Guerra, a positivação das liberdades individuais e coletivas, no plano internacional, foi crescente. Tendo como marco a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, países de diversos continentes firmaram um compromisso não apenas diplomático, mas político e ético, de não retroagirem às barbáries que marcaram a primeira metade do século XX.

E a começar pela própria Declaração Universal, notamos uma explícita disposição quanto ao direito à liberdade de expressão e seus matizes. O artigo 19º assim enuncia:

Artigo 19º. Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de **procurar**,

²⁷ Ibidem., p.111 *apud* ANGÉLICO, F. Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. [s.l.] FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2012; FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663–671, 2007.

²⁸ Tomaremos emprestado o conceito adotado pelo Direito Civil, em específico o Direito do Consumidor. Conforme trecho de ementa do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT): "(...) IV. **O princípio da boa-fé objetiva impõe às partes de uma relação de consumo a adoção de postura que guarde conformidade com os padrões sociais de ética, correção e transparência, a respeitar a legítima expectativa depositada nessa relação.** Nesse contexto, o princípio da boa-fé objetiva cria deveres anexos à obrigação principal, os quais devem ser também respeitados por ambas as partes contratantes. Dentre tais deveres, há o dever de cooperação, que pressupõe ações recíprocas de lealdade dentro da relação contratual, que, uma vez descumprido, implicará inadimplemento contratual de quem lhe tenha dado causa (violação positiva do contrato)." (grifamos) (Acórdão 1168030, 07148415120188070003, Relator: FERNANDO ANTONIO TAVERNARD LIMA, Terceira Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, data de julgamento: 30/4/2019, publicado no DJE: 8/5/2019).

receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.²⁹ (Grifo nosso)

Atentemos aos núcleos *procurar, receber e difundir*, que dizem respeito a uma postura negativa, por parte do Estado, quanto a fornecer e viabilizar informações “sem consideração de fronteiras”. Já na década de 1940 havia o entendimento e a preocupação em dirimir quaisquer tentativas de autoritarismo por parte dos governos, associando o direito à informação ao direito à liberdade de expressão.

Outros dois importantes documentos relacionados ao tema foram o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos³⁰, de 1966, e a Convenção Interamericana de Direitos Humanos³¹, de 1969. Ambos trataram de forma muito semelhante a importância do acesso à informação pública, ratificando o que já havia sido estabelecido na Declaração Universal de 1948, indo inclusive na contramão dos regimes ditatoriais da América Latina, sobretudo no Brasil, considerando o contexto histórico em que foram redigidos. Exatamente por isso o primeiro documento só veio a ser promulgado em nosso país no ano de 1992, por meio do Decreto nº 592.³²

A Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão³³, cujo sugestivo nome aponta, foi outro importante avanço nessa discussão. Aprovada pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos no final do ano 2000, trouxe em seu texto a exposição dos princípios que levaram à sua elaboração, estabelecendo que:

1. A liberdade de expressão, em todas as suas formas e manifestações, é um **direito fundamental e inalienável, inerente a todas as pessoas**. É, ademais, um requisito indispensável para a própria existência de uma **sociedade democrática**.
2. Toda pessoa tem o direito de **buscar, receber e divulgar informação** e opiniões livremente, nos termos estipulados no Artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Todas as pessoas devem contar com **igualdade de oportunidades para receber, buscar e divulgar informação por qualquer meio de comunicação**, sem discriminação por nenhum motivo, inclusive os de raça, cor,

²⁹ Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral da ONU. (217 [III] A). Paris. 1948.

Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

³⁰ Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. ONU. 1966. Disponível em:

<https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

³¹ Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Organização dos Estados Americanos (OEA). 1969.

Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

³² BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

³³ Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.liberdade.de.expressao.htm>>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

religião, sexo, idioma, opiniões políticas ou de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

(...)

4. **O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito.** Este princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas. (Grifo nosso)

Nessa esteira, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção³⁴ e a Declaração de Atlanta³⁵ lançaram ainda mais luz, com um enfoque na transparência governamental. A Convenção propôs uma simplificação e economia processual nas questões administrativas relacionadas à facilitação de acesso e publicização de informações. Já a Declaração de Atlanta foi além, sendo considerada a mais robusta e densa acerca da publicidade na administração pública: elaborada por 125 especialistas de 40 países, representantes de “governos, organizações da sociedade civil, organismos internacionais e instituições financeiras, agências e fundações doadoras, empresas do setor privado, meios de difusão e acadêmicos”, conseguiu mesclar diferentes visões e interesses a respeito do tema, ampliando os conceitos e categorias até então conhecidos e reconhecendo o caráter crucial das novas tecnologias para o alcance de seus objetivos e superação de mazelas socioeconômicas. Conforme se extrai de sua conclusão:

(...) CONCLUÍMOS que: **1.** O direito fundamental de acesso à informação é inerente a todas as culturas e sistemas de governo; **2.** A falta de acesso à informação afeta desproporcionalmente os pobres, as mulheres e outras comunidades vulneráveis e marginalizadas e, dessa forma, o direito deve ser garantido a todos os setores da sociedade; **3.** O direito de acesso à informação é fundamental para a dignidade humana, equidade e paz com justiça; **4.** A transparência é um instrumento necessário e poderoso para promover a segurança humana e do Estado; **5.** As novas tecnologias apresentam grande potencial para facilitar o acesso à informação, embora os fatores limitantes ao acesso e às práticas de gerenciamento de dados tenham feito com que muitos não se beneficiem integralmente de seu potencial; **6.** Promulgar uma lei abrangente é essencial, porém insuficiente para estabelecer e manter o direito de acesso à informação; **7.** Também é fundamental construir um marco institucional adequado e desenvolver a capacidade da administração pública para gerenciar e prestar informação; **8.** É essencial, ainda, promover a conscientização pública sobre o direito de acesso à informação, assegurar a capacidade de exercer o direito, inclusive mediante educação pública, e fomentar o apoio à transparência em todos os setores da sociedade; **9.** Uma mídia livre e independente é um componente fundamental para o estabelecimento e exercício pleno do direito de acesso à informação.

³⁴ Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. ONU. 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

³⁵ Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação. International Conference on the Right the Public Information. The Carter Center. Atlanta. 2008. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

Por fim, em 2011, foi firmada a Parceria para o Governo Aberto, cujo fruto foi a Declaração de Governo Aberto³⁶, documento no qual declarou-se o compromisso de aumentar a disponibilidade de informações sobre atividades governamentais, apoiar a participação cívica, implementar os mais altos padrões de integridade profissional por todas as administrações signatárias e ampliar o acesso a novas tecnologias para fins de abertura e prestação de contas.

3.5 PARA QUE NÃO TENHAMOS UM *CRIPTOGOVERNO*

Uma vez expostas as classificações de accountability e sua relevância para uma sociedade democrática, veremos que a transparência mostra ser a pedra de toque para avaliar o nível de abertura de um governo. Seja por meio das instituições públicas de controle e seus agentes legal e legitimamente constituídos, seja pela ação direta dos próprios cidadãos, a busca por um *poder do público* e *poder em público* em tempos tão desafiadores como o de pandemia é o que possibilita a manutenção da República em sua etimologia, ou seja, o respeito e o compromisso com a coisa pública.

Recorremos, mais uma vez, à teoria de Bobbio. Em suas análises sobre a experiência democrática no conturbado e marcante século XX, o jurista italiano desenvolveu o conceito de *criptogoverno*, marca dos regimes autoritários. Por seu turno, o criptogoverno seria aquele que, recorrendo ao poder, busca manter suas ações e empreitadas em sigilo, longe do alcance e do controle social.

Por certo que tal prática além de ir na contramão dos ditames constitucionais impossibilita que o interesse público seja contemplado. Por essa razão Bobbio atribuiu duas acepções ao termo “poder público”: *i) poder do público*, ou seja, a República propriamente dita, aquilo que é comum e do interesse de todos e *ii) poder em público*, como aquilo que é feito abertamente, às vistas da sociedade, a postura do governante perante os governados.³⁷

³⁶ Declaração de Governo Aberto. Open Government Partnership. 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

³⁷ BOBBIO, Norberto, O futuro da democracia. São Paulo: Paz & Terra, p. 134. 2015.

Passa a existir o que Bobbio chama de “Estado dual” ou “criptogoverno”. Ele escreveu: “chamado de ‘criptogoverno’, o conjunto das ações realizadas por forças políticas subversivas que agem na sombra [...] o terrorismo é um caso exemplar do poder oculto que atravessa toda a história. Um dos pais do terrorismo moderno, Bakunin, proclamava a necessidade de uma ‘ditadura invisível’”.³⁸

Assim, para que não tenhamos um criptogoverno, é necessário um governo aberto, suscetível ao controle do povo. Instituições públicas fortes, autônomas e atuantes são uma das principais ferramentas para executar esse monitoramento, tendo somado a isso a atuação da sociedade civil por meio de suas organizações. É o que passaremos a analisar, no capítulo seguinte, ao considerar a atividade conjunta do Supremo Tribunal Federal, do Consórcio de Veículos de Imprensa e da Organização Não Governamental Transparência Internacional Brasil, responsáveis pela apuração de dados, observância dos princípios constitucionais e monitoramento da atividade administrativa no âmbito da pandemia de covid-19.

4. A TRANSPARÊNCIA DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Tomamos como ponto de partida o cenário de pandemia instaurado pelo novo coronavírus, e em conformidade com o que foi explicado anteriormente, isso se justificou pela necessidade em delimitar nosso objeto de estudo. Mas a realidade não é hermética, no sentido de que os eventos sociais possuem em sua formação antecedentes e causas que devem ser, também, analisados numa perspectiva holística. E assim o é com nosso tema, pois a questão da transparência na arena pública há muito tem sido alvo de reflexões.

Ao longo das duas últimas décadas tivemos um lento progresso no que diz respeito à regulação da transparência no setor público. Podemos afirmar que em termos de legislação o pontapé inicial se deu com a promulgação da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Foi nesse instrumento que pela primeira vez tivemos diretrizes infraconstitucionais voltadas a uma gestão transparente e democrática dos recursos públicos, o que ficou expresso em seus artigos 1º e 48:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

³⁸ LAGO, Davi. Brasil Polifônico: os evangélicos e as estruturas de poder. 1. ed. São Paulo: Editora Mundo Cristão. p. 102-103. 2018.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

[...]

Art. 48. São instrumentos de **transparência da gestão fiscal**, aos quais será dada **ampla divulgação**, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as **prestações de contas** e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º **A transparência será assegurada** também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas**, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II - **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público**; (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016).³⁹ (Grifo nosso)

Passada mais de uma década, em novembro de 2011 era promulgada a Lei 12.527, já tão mencionada neste trabalho, entrando em vigor no dia 12 de maio de 2012. Essa Lei foi um marco quanto ao aprofundamento da matéria, tendo sido considerada uma das mais avançadas do mundo. Causou um impacto relevante em toda a administração pública, pois agora havia um conjunto de normas aplicáveis a todos os poderes e órgãos públicos de todos os níveis. Veio numa época de transição tecnológica e ascensão do número de usuários da internet.

Conforme consta na Cartilha de Leitura da Lei nº 12.527⁴⁰, de 18 de novembro de 2011, elaborada pelo Senado Federal em parceria com a Universidade Federal de Minas Gerais, estão entre os objetivos e diretrizes dessa lei: i) a garantia ao direito fundamental de acesso à informação; ii) a publicidade como princípio geral; iii) o sigilo como exceção; iv) a divulgação de informações de interesse público independentemente de solicitações; v) a utilização de meios de comunicação com uso da tecnologia da informação; vi) o estímulo ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e vii) o

³⁹ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 25 de jan. de 2022.

⁴⁰ SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM, Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. Acesso à Informação Pública: Uma leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/sobre/cartilha-lai/>>. Acesso em: 25 de jan. de 2022.

desenvolvimento do controle social. Contudo, passados dez anos, pouco ou quase nada foi atualizado em termos de regulamentação. Ficamos parados no tempo e não acompanhamos as mudanças tecnológicas e sociais, o que abriu brechas para práticas indiferentes aos objetivos pretendidos pela LAI. O que veremos a seguir é uma breve retrospectiva de fatos decisivos às respostas, por parte do poder público e sociedade civil, no que diz respeito às violações ao princípio da publicidade, da transparência e à Lei de Acesso à Informação.

4.1 ANTECEDENTES: UMA ESCALADA DE RETROCESSOS

Em janeiro de 2019, o Presidente da República em exercício, Hamilton Mourão, ampliou, por meio do Decreto Presidencial 9.690, o quadro de servidores públicos e autoridades que poderiam classificar uma informação como ultrassecreta, o que implicaria na impossibilidade de qualquer membro da sociedade civil obter dados de relevante interesse público que estivessem sob esse decreto, e isso por um prazo de cinco anos.

Conforme matéria do jornal A Gazeta⁴¹, os motivos dessa ação foram os mais escusos: no ano anterior, uma equipe de reportagem do portal UOL solicitou, com base na Lei de Acesso à Informação, os registros de controle de ponto de uma ex-assessora do então Deputado Estadual pelo Rio de Janeiro Flávio Bolsonaro, filho do presidente Jair Messias Bolsonaro. A assessora estava envolvida em um esquema de *rachadinha*, uma modalidade de peculato (art. 312, *caput*, Código Penal) investigado pelo antigo COAF, hoje UIF (Unidade de Inteligência Financeira) e Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ).

Dessa forma, visando blindar o filho das investigações, Jair deu aval para a publicação do Decreto, uma vez que Flávio havia ocupado o cargo de Senador da República, saindo do âmbito estadual para o federal. Tal prerrogativa, de classificar informações como ultrassecretas, foi conferida a mais de 2.000 pessoas, servidoras no âmbito da União, estando entre essas ocupantes de cargos comissionados e de livre indicação, abrindo um precedente para que outros entes federativos tomassem medidas semelhantes. Para espanto, o decreto esteve em vigência por cerca de um mês, mesmo com sua flagrante inconstitucionalidade.

⁴¹ Bolsonaro mudou Lei de Acesso à Informação após fraude de assessora de Flávio. A Gazeta. 2020. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/brasil/bolsonaro-mudou-lei-de-acesso-a-informacao-apos-fraude-de-assessora-de-flavio-0620>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

Avançando nessa escalada, em março de 2020, agora no cenário pandêmico, foi promulgada a Medida Provisória nº 928 (MP 928), suspendendo os prazos de resposta a pedidos de informações feitos com base na Lei 12.527 (LAI). A Medida, que foi de encontro à referida Lei, esteve fundamentada na justificativa segundo a qual os servidores estariam em quarentena e, portanto, impossibilitados de se dirigirem às repartições públicas. Contudo, a própria Lei de Acesso à Informação, como veremos mais detalhadamente adiante, já prescreve prazos diferenciados de respostas para cenários de calamidade pública, não sendo necessária uma regulamentação à parte. O Supremo Tribunal Federal, por meio do Julgamento Conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6.351 e 6.353, declarou a inconstitucionalidade da referida MP.⁴²

Nesse ínterim, a Controladoria Geral da União restringiu o acesso a documentos que poderiam ser solicitados via LAI, o que contemplou pareceres jurídicos produzidos pelos ministérios para orientar a Presidência quanto ao veto ou sanção de projetos do Congresso. À época, a justificativa do Governo era que esses pareceres possuíam caráter sigiloso. Vale ressaltar, contudo, que apurações jornalísticas demonstraram a não concordância, por parte do núcleo técnico da CGU, quanto às medidas restritivas tomadas.⁴³

Entre maio e junho de 2020, quando no pico de contaminações e mortes por covid, o Ministério da Saúde tirou do ar os dados referentes ao controle da pandemia nos Municípios e Estados brasileiros, obstruindo análises do quadro sanitário e epidemiológico do país. Os prazos de contagem, divulgação e atualização de informações foram suspensos. Estávamos em voo cego, sem saber o que estava acontecendo e impossibilitados de projeções. Foi quando numa iniciativa histórica os grupos de mídia digital e impressa O Globo, Extra, G1, TV GLOBO, Globonews, O Estado de São Paulo, Folha de São Paulo e UOL, abrindo mão da concorrência, uniram esforços para captarem os dados até então não repassados pelos órgãos públicos competentes, dando início, em 08 de junho de 2020, ao Consórcio de Veículos de Imprensa. Vimos que a falta de publicidade e transparência inviabilizou saídas estratégicas e rápidas para um problema social grave. Pela nobreza do feito, o Consórcio recebeu, em

⁴² STF confirma decisão que impede restrições na Lei de Acesso à Informação. Senado Federal. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/stf-confirma-decisao-que-impede-restricoes-na-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

⁴³ Lei de Acesso à Informação: Governo restringe acessos de documentos de ministérios, diz jornal. UOL. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/08/governo-restringe-acesso-a-documentos-e-muda-regras-de-transparencia.htm>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

dezembro de 2021, o prêmio Mídia do Ano, concedido pela Aberje (Associação Brasileira de Comunicação Empresarial).⁴⁴

Mais recentemente, em setembro de 2021, o jornal Estadão solicitou informações sobre parlamentares beneficiados com repasses de emendas do relator geral do orçamento, cuja alcunha popularizada foi “orçamento secreto”, um indicativo da falta de controle social. Novamente, houve uma negativa em publicizar esses documentos, com a escusa de que a concessão dessas informações ofereceria “risco político” ao Governo, atitude que na visão de estudiosos foi considerada uma fraude à LAI, dado que a única hipótese para negar informações de interesse público, prevista em lei, é quando há risco para a segurança do Estado, o que certamente não envolve a seara das finanças e orçamento. A Lei de Acesso à Informação não admite critério político ou de conveniência para a divulgação de dados públicos, como expresso em seu artigo 32.⁴⁵

Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar:

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

IV - divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.⁴⁶ (Grifo nosso)

⁴⁴ Consórcio de veículos de imprensa para dar transparência a dados de Covid-19 vence prêmio Aberje. Yahoo Finanças. 2021. Disponível em: <<https://br.financas.yahoo.com/noticias/cons%C3%B3rcio-ve%C3%ADculos-imprensa-para-dar-224248200.html>>. Acesso em: 07 de jan. de 2022.

⁴⁵ Governo Frauda Lei de Acesso à Informação por “risco político”. Jornal O Sul. 2021. Disponível em: <<https://www.osul.com.br/governo-frauda-lei-de-acesso-a-informacao-por-risco-politico/>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

⁴⁶ BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 04 de jan. de 2022.

Feita essa retrospectiva, aprofundaremos a seguir o estudo da atuação de cada agente, suas contribuições e papel, em assegurar a publicidade da administração pública direta e indireta no contexto sanitário do SARS-cov-2. Dessa forma, partiremos de uma análise do Julgamento Conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6.351 e 6.353, passando em seguida para o trabalho de coleta de dados do Consórcio de Veículos de Imprensa e encerrando com o ranking da transparência.

4.2 O JULGAMENTO CONJUNTO DAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.347, 6.351 E 6.353 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Em 23 de março de 2020 foi editada a Medida Provisória nº 928, alterando a Lei 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, e revogando o artigo 18 da Medida Provisória nº 927 de 2020. Essa MP regulamentou, ainda, o artigo 6º B da referida Lei, prescrevendo os prazos de respostas para pedidos de informações referentes à covid e o processo administrativo para realizar isso.

Foi justamente quanto à regulamentação desse artigo que três Ações Diretas de Inconstitucionalidade foram impetradas junto ao Supremo Tribunal Federal, tendo sido elas, respectivamente: a ADI 6.347, proposta pelo partido Rede Sustentabilidade; ADI 6.351, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil - CFOAB, e ADI 6.353, proposta pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB. As três tiveram o mesmo objeto, qual seja, o pedido de reconhecimento da inconstitucionalidade da MP 928, em específico a inserção do artigo 6º B da Lei 13.979/2020, abaixo transcrito:

Art. 1º A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:

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. (NR) (Grifo nosso).⁴⁷

Por meio da Ação 6.347, a Rede Sustentabilidade alegou que houve uma expressa violação aos artigos 5º, inciso XXXIII; 37, §3º, II e 216, §2º da Constituição. Em 25 de março o ministro relator Alexandre de Moraes, através de despacho de saneamento, verificou irregularidade na representação processual que, posteriormente, foi sanada. Nesse mesmo diapasão foi a Ação 6.353, na qual o Partido Socialista Brasileiro apontou violação aos artigos 5º, XXXIII, XXXIV, LIV e LV e 37, caput, §3º, II da Constituição Federal.⁴⁸

Por sua vez, a ADI 6.351, impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, foi mais detalhada em seu objeto. Além de ter indicado a violação aos artigos 2º, 5º, XXXIII; 37, §3º, II; 62, caput e 216, § 2º da Carta Constitucional, afirmou, também, a inconstitucionalidade formal da referida MP, por afrontar a separação dos poderes, pois a LAI já previa as hipóteses de exceção em contextos de calamidade, atropelando dessa forma o processo legislativo, não tendo preenchido, ainda, os requisitos de *relevância* e *urgência* necessários a uma Medida Provisória. Apontou, ademais, inconstitucionalidade material, uma vez que a regulamentação limitaria o direito à informação, à transparência e à publicidade, violando o devido processo legal ao impedir o conhecimento de recursos interpostos contra a

⁴⁷ 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. Presidência da República. 2020. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm>. Acesso em: 11 de jan. de 2022.

⁴⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.347 Distrito Federal. Inteiro Teor do Acórdão. 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 artigo 6º-B da Lei 13.979/20, incluído pela MP 928/2020. Medida cautelar referendada. Recorrente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 30 de abril de 2020. p. 1-48. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753469020>>. Acesso em: 11 de jan. de 2022.

negativa de resposta, com imposição de ônus excessivo ao cidadão por exigir a reiteração do pedido quando findo o prazo de calamidade pública. Pela melhor delimitação do pedido foi deferida decisão monocrática, por meio de Medida Cautelar, em 26 de março de 2020. Dias depois, em 30 de março, foi determinado o apensamento das ADI's 6.347 e 6.353 à 6.351, estendendo a decisão para as duas primeiras no que lhes cabia.

Posteriormente, em Sessão Plenária, sob a presidência do Ministro Dias Toffoli, os demais Ministros da Suprema Corte referendaram, por unanimidade, a Medida Cautelar para suspender a eficácia do art. 6º B da Lei nº 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória nº 928/2020, nos termos do voto do Relator. Adiante, veremos uma breve análise de como votou cada ministro, com suas fundamentações e posicionamentos. Para fins de registro da cronologia dos fatos, o Acórdão com o referendo ocorreu em 30 de abril de 2020.

A iniciar pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, que evoca[ou o critério para concessão de medida cautelar, a saber, a comprovação de perigo de lesão irreparável, com base na jurisprudência da casa (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001), tendo em vista que, a priori, os atos normativos são presumidamente constitucionais. Uma vez superada essa avaliação prévia, o Relator entendeu estarem presentes os requisitos para a concessão da cautelar pleiteada, pois o artigo impugnado inverteu a ordem normativa da Constituição e da legislação infraconstitucional ao transformar o sigilo das informações (uma exceção) em regra, dissipando a incidência dos princípios da Publicidade e Transparência. Moraes ainda reconheceu o direito fundamental à informação e o dever do Estado em fornecer informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal:

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 consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo.⁴⁹

Seguindo a ordem dos votos, o Ministro Edson Fachin entendeu por acolher o voto do ministro-Relator, o fazendo integralmente, acompanhando, inclusive, no referendo das liminares deferidas. De semelhante modo foi o Ministro Luís Roberto Barroso, que também acompanhou inteiramente o voto de Moraes, acrescentando haver na legislação vigente saídas para situações emergenciais em que se torna inviável o pedido de informações em prazo

⁴⁹ Ibidem., p. 10

razoável, como prevê o artigo 11, inciso II, da Lei 12.527, reconhecendo, por isso, a inutilidade da MP 928/2020.

Rosa Weber destacou os princípios regentes da Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre eles o da publicidade. Fez ressalva às hipóteses de sigilo, cuja veiculação se dá por meio de leis editadas dentro dos limites constitucionais, considerando o direito fundamental de acesso à informação (art. 5º, XXXIII, CF) e a admissão do sigilo apenas para proteger a intimidade, a vida privada ou a segurança da sociedade e do Estado, devendo ser rejeitada qualquer justificativa que não se adeque à ordem constitucional objetiva. A ministra foi adiante, trazendo à discussão o caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, standard da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

A obtenção de informações detidas por órgãos e entidades do poder público, vale ressaltar, é um direito humano protegido pelo artigo 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o precedente paradigmático é o caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, em que assentado: “(...) o artigo 13 da Convenção, ao estipular expressamente os direitos de ‘buscar’ e ‘receber’ ‘informações’, protege o direito de todos de solicitar acesso a informações sob o controle do Estado, com as exceções permitidas nos termos do regime de restrições da Convenção. Consequentemente, o referido artigo ampara o direito das pessoas de receberem essas informações e **a obrigação positiva do Estado de fornecê-las, de modo que a pessoa possa ter acesso e conhecer essa informação ou receber uma resposta fundamentada** quando, por qualquer motivo permitido pela Convenção, o Estado puder limitar o acesso a ela no caso concreto.” (Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*, Sentença de 19 de setembro de 2006, Série C Nº 151, § 77, destaqueei).⁵⁰

O atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Luiz Fux, também fez coro junto a seus colegas. Reiterou que o direito à informação é corolário do princípio da publicidade e da transparência que rege a Administração Pública. Contudo, foi o primeiro a destacar a ideia de *accountability*, citando expressamente o termo. Declarou, ainda, que a medida provisória que propôs a inserção do art. 6º B foi, em suas palavras, uma “caridade justa desnecessária”, dado que a própria legislação já dispõe de uma norma para esse cenário.

A Ministra Cármen Lúcia fez uma breve digressão sobre a Lei 12.527, destacando que por meio dela houve “uma mudança do modelo de Administração Pública na esteira da Constituição de 1988, que ainda sequer foi integralmente cumprida e acolhida, tal a seriedade e a necessidade dela”. A fala da Ministra seguiu com uma constatação social e histórica, reconhecendo que em nosso país a falta de informação sobre as atividades do Estado é um grande entrave a ser superado, reflexo dos períodos ditatoriais e autoritários da nação.

⁵⁰ Ibidem., p. 18

Colocou em pauta, também, o caráter urgente das informações em um contexto de crise sanitária, associando o direito de acesso a dados de interesse público com o direito à saúde:

(...) Por isto, essa Lei de Acesso à Informação modifica a estrutura da Administração Pública brasileira, veio muito tempo depois do início de vigência da Constituição, representou um passo importantíssimo para a Administração Pública, para este modelo democrático de Administração Pública, e só fica contra ela e tenta restringir quem, de alguma forma, não quer que se tenha esse acesso amplo e necessário. (...) Acho até que é o contrário. **Em tempo de crise, informação é até uma fonte de saúde, porque as pessoas precisam saber, não apenas da administração financeira, mas querem saber da administração no plano da saúde, no plano da educação, no plano, enfim, de todas as políticas públicas.**” (Grifo nosso).⁵¹

Por seu turno, Ricardo Lewandowski apresentou uma fundamentação sucinta. Afirmou que os momentos de crise exigem, escrupulosamente, o respeito à Constituição, sobretudo no tocante aos direitos coletivos, individuais e sociais, corroborando com o raciocínio já desenvolvido segundo o qual a publicidade constitui um direito do cidadão e um dever do Estado, a fórmula para que o povo possa controlar os governantes. Finalizando os votos, foi a vez dos Ministros Gilmar Mendes e Dias Toffoli. Iremos inverter a ordem da análise, pois Mendes apresentou um extenso material doutrinário e jurídico, e por isso o deixaremos em último. Toffoli, por outro lado, apenas expressou sua concordância com o voto do Relator.

Gilmar iniciou com breves considerações sobre o princípio da publicidade como direito fundamental. Destacou que a Constituição Federal de 1988 foi paradigmática quanto ao fomento da participação cidadã e publicidade dos atos estatais. Pontuou como sendo exemplo disso o direito de petição e de obtenção de certidões, a garantia do *habeas data* e a regra da publicidade de audiências e julgamentos do Poder Judiciário, conforme o artigo 93, inciso IX, da Constituição, acrescentando:

Nesse sentido, a Constituição abriu novas perspectivas para o exercício ampliado do controle social da atuação do Estado, com destacada contribuição da imprensa livre, de organizações não governamentais e da atuação individualizada de cada cidadão.⁵²

Discorreu sobre a importância dos Portais das Transparências de diversos entes estatais, em diferentes níveis de governo, por possibilitarem um estreitamento na relação cidadão-Estado, com o consequente controle dos gastos públicos sob várias perspectivas, deixando claro, no entanto, que a concretização dos princípios da publicidade e transparência, bem como do direito à informação, é uma tarefa dos órgãos estatais, sujeitos a uma liberdade dentro dos limites constitucionais, tendo em vista o princípio da proporcionalidade e

⁵¹ Ibidem., p. 24-25

⁵² Ibidem., p. 33

inviolabilidade da vida privada, o que nos leva ao segundo tópico do seu voto: os riscos de violação ao direito à informação, à publicidade e à transparência, em que declara:

A negativa generalizada de acesso a informações públicas, além de limitar o controle social em um momento crítico, pode acarretar vícios de nulidade e dar margem a práticas não democráticas. É inequívoco que o controle social efetivo sobre os atos administrativos depende do funcionamento dos mecanismos de transparência.⁵³

A partir daí, Gilmar Mendes trouxe um arrazoado doutrinário, de sua autoria, acerca da discricionariedade do Poder Público frente à proporcionalidade, pois apesar da reforçada ideia dos limites constitucionais impostos, é pertinente discutir que cada caso concreto, com suas peculiaridades, pode encontrar conflitos das mais variadas ordens, seja no sentido jurídico, seja no sentido sociopolítico. Quanto a isso:

“[...] a doutrina constitucional mais moderna enfatiza que, em se tratando de imposição de restrições a determinados direitos, deve-se indagar não apenas sobre a admissibilidade constitucional da restrição eventualmente fixada, mas também sobre a compatibilidade das restrições estabelecidas com o *princípio da proporcionalidade*. Essa orientação, que permitiu converter o princípio da reserva legal (*Gesetzesvorbehalt*) no *princípio da reserva legal proporcional* (*Vorbehalt des verhältnismässigen Gesetzes*), pressupõe não só a legitimidade dos meios utilizados e dos fins perseguidos pelo legislador, mas também a *adequação* desses meios para consecução dos objetivos pretendidos (*Geeignetheit*) e a *necessidade* de sua utilização (*Notwendigkeit oder Erforderlichkeit*). [...] Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida que se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Ressalte-se que, na prática, adequação e necessidade não têm o mesmo *peso* ou relevância no juízo de ponderação. Assim, apenas o que é *adequado* pode ser *necessário*, mas o que é *necessário* não pode ser *inadequado*. Pieroth e Schlink ressaltam que a prova da *necessidade* tem maior relevância do que o teste da adequação. Positivo o teste da necessidade, não há de ser negativo o teste da adequação. Por outro lado, se o teste quanto à necessidade revelar-se negativo, o resultado positivo do teste de adequação não mais poderá afetar o resultado definitivo ou final. [...] Tendo em vista esses riscos, procura-se solver a questão com base nos outros elementos do princípio da proporcionalidade, enfatizando-se, especialmente, o significado do subprincípio da necessidade. A proporcionalidade em sentido estrito assumiria, assim, o papel de um *controle de sintonia fina* (*Stimmigkeitskontrolle*), indicando a justeza da solução encontrada ou a necessidade de sua revisão”. (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional, 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 223-226).⁵⁴

Nesse sentido, o jurista propõe que a restrição a um direito constitucionalmente assegurado deve ser proporcional aos meios, objetivando contemplar o interesse público antes de tudo. E afastando-se do campo teórico, Mendes aponta que uma solução hipotética ao caso seria a substituição do servidor em isolamento social por outro que não estivesse em trabalho remoto ou a dilatação do prazo para resposta, não cabendo, jamais, a obrigação de o cidadão renovar, sabe-se lá quando, em razão das incertezas que a pandemia impôs, seu pedido de acesso à informação.

⁵³ Ibidem., p. 37

⁵⁴ Ibidem., p. 39-40

Adiante, Gilmar declara que o amplo acesso à informação comporta-se não apenas como instrumento de controle, mas principalmente como meio de conscientização social, já que munidos de informação, cidadãos e profissionais estarão ainda mais aptos para enfrentarem a crise. Mais uma vez, a jurisprudência é colocada em exame, ratificando o firme entendimento da Suprema Corte acerca do princípio da publicidade e direito à informação como frutos de um Estado republicano e democrático de Direito. À vista disso:

“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃOS QUE IMPEDIAM A DIVULGAÇÃO, EM SÍTIO ELETRÔNICO OFICIAL, DE INFORMAÇÕES FUNCIONAIS DE SERVIDORES PÚBLICOS, INCLUSIVE A RESPECTIVA REMUNERAÇÃO. DEFERIMENTO DA MEDIDA DE SUSPENSÃO PELO PRESIDENTE DO STF. AGRAVO REGIMENTAL. CONFLITO APARENTE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. DIREITO À INFORMAÇÃO DE ATOS ESTATAIS, NELES EMBUTIDA A FOLHA DE PAGAMENTO DE ÓRGÃOS E ENTIDADES PÚBLICAS. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA. NÃO RECONHECIMENTO DE VIOLAÇÃO À PRIVACIDADE, INTIMIDADE E SEGURANÇA DE SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVOS DESPROVIDOS. 1. Caso em que a situação específica dos servidores públicos é regida pela 1ª parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição. Sua remuneração bruta, cargos e funções por eles titularizados, órgãos de sua formal lotação, tudo é constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral. Expondo-se, portanto, a divulgação oficial. Sem que a intimidade deles, vida privada e segurança pessoal e familiar se encaixem nas exceções de que trata a parte derradeira do mesmo dispositivo constitucional (inciso XXXIII do art. 5º), pois o fato é que não estão em jogo nem a segurança do Estado nem do conjunto da sociedade. (...). No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. **3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O “como” se administra a coisa pública a preponderar sobre o “quem” administra – falaria Norberto Bobbio -, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana.** 4. **A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública.** 5. Agravos Regimentais desprovidos”. (SS 3902 AgR-segundo, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 30.9.2011, grifo nosso).⁵⁵

“Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Direito Constitucional. Art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, que prevê o sigilo da movimentação dos créditos destinados à realização de despesas reservadas ou confidenciais, não Recepção pela Constituição de 1988. Arguição Julgada procedente. 1. O Princípio de Publicidade dos Atos da Administração Pública caracteriza-se como preceito fundamental para fins de cabimento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. **2. O Estado Democrático de Direito instaurado pela Constituição de 1988 estabeleceu, como regra, a publicidade das informações referentes às despesas públicas, prescrevendo o sigilo como exceção, apenas quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Quanto maior for o sigilo, mais completas devem ser as justificativas para que, em nome da proteção da sociedade e do Estado, tais movimentações se realizem.** 3. Os tratados internacionais e a própria Constituição Federal convergem no sentido de se reconhecer não apenas a ampla liberdade de acesso às informações públicas, corolário, como visto, do direito à liberdade de expressão, mas também a possibilidade de restringir o acesso, desde

⁵⁵ Ibidem., p. 43-44

que haja previsão legal; (ii) destine-se a proteger a intimidade e a segurança nacional; e (iii) seja necessária e proporcional. 4. O art. 86 do Decreto-lei nº 200/1967, embora veiculado em norma jurídica, não foi recepcionado pela Constituição da República na medida em que é insuficiente para amparar a restrição ao direito de acesso à informação. 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente". (ADPF 129, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 9.12.2019, grifo nosso).⁵⁶

Encerrando, o membro da maior instância do poder judiciário considerou o problema do perigo da demora (*periculum in mora*) na suspensão da eficácia da norma impugnada. Como era de se esperar, após o que foi exposto anteriormente, Gilmar Mendes não poderia ter sido mais feliz em suas colocações. Reconheceu que a ausência de uma resposta rápida traria danos irreparáveis aos cidadãos, posto que as alterações ocasionadas pela MP 928 passaram a estar em vigor desde 23 de março de 2020, ou seja, desde sua promulgação, impossibilitando um período de *vacatio legis* para que os cidadãos se adaptassem, afetando, por conseguinte, a liberdade de imprensa, basilar à democracia. Sobre esse último ponto, discorreremos a seguir.

4.3 A ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO DE VEÍCULOS DE IMPRENSA

Concluimos o tópico anterior analisando o voto do Ministro Gilmar Mendes. Em suas últimas exposições ele apontou que os entraves oriundos da Medida Provisória 928, de 23 de março de 2020, impossibilitavam o acesso à informação e, conseqüentemente, a liberdade de imprensa. Por mais que esse alerta tivesse sido dado com toda antecedência possível, pouco tempo depois as empresas de mídia e comunicação do país sofreriam um boicote, por parte do Governo Federal, em relação ao trabalho de divulgação dos dados referentes ao número de mortes e contaminações por covid-19.

Esse comportamento adverso ocorreu precisamente em 06 de junho de 2020. À época, o Ministério da Saúde retirou do site oficial sobre a pandemia os dados até então acumulados, passando a exibir apenas os resultados das últimas 24 horas.⁵⁷ Foram constatadas, a partir disso, três principais mudanças, ou melhor, ausências: 1) não divulgação dos números acumulados de contaminados e mortos; 2) não divulgação da taxa de infecção e morte por 100 mil habitantes em cada Estado, bem como da taxa de letalidade do vírus; 3) exclusão da

⁵⁶ Ibidem., p. 44-45

⁵⁷ RODRIGUES, Mateus. Após reduzir boletim diário, governo Bolsonaro retira dados acumulados da covid-19 do site. G1 Globo. Brasília, 06 de jun. de 2020. Política. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/06/apos-reduzir-boletim-governo-bolsonaro-retira-dados-acumulados-da-covid-19-de-site-oficial.ghtml>>. Acesso em: 14 de jan. de 2022.

ferramenta de downloads dos dados, inviabilizando análises estatísticas e científicas. Além dessas modificações, foi observada, também, a retirada da distribuição regional.

Outro importante fato foi a mudança do horário de divulgação dos dados sanitários. De início eram divulgados entre as 17 horas e 18 horas, o que permitia os telejornais e demais canais de comunicação exibirem em sua programação. Posteriormente, contudo, o horário passou a ser entre 21h30min e 22 horas, tornando difícil a difusão pelos veículos de imprensa televisivos e principais edições impressas do país (considerando a necessidade de atualização diária). Em declaração, o presidente Jair Bolsonaro afirmou: “Acabou a matéria do Jornal Nacional. Ninguém tem que correr para atender a Globo.”⁵⁸ A fala repercutiu negativamente, e foi considerada não apenas um ataque direto a uma empresa específica, mas à liberdade de imprensa.

Durante esse intervalo em que não tínhamos um órgão que unificasse as informações sobre a pandemia, surgiram diversas iniciativas, por parte de cidadãos e instituições, para a coleta e divulgação de conteúdo relacionado a SARS-cov-2. A começar pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), que criou seu próprio painel sobre a covid-19 no Brasil, em 7 de junho de 2020⁵⁹. As informações foram coletadas diretamente nas secretarias estaduais e posteriormente validadas pelo Conass. Outra iniciativa foi o projeto *Brasil.io*⁶⁰, elaborado pelo desenvolvedor de sistemas Álvaro Justen, junto a 40 voluntários espalhados pelo país com vínculo às secretarias estaduais de saúde.

A Fundação Oswaldo Cruz, por sua vez, criou o site MonitoraCovid-19⁶¹, que dispôs de dados coletados pelo *Brasil.io*, com gráficos e informações sobre os casos de síndrome respiratória aguda grave, diferentes gripes e relatórios municipais sobre o quadro epidemiológico local e medidas de combate adotadas. Destaque, também, para o Instituto Lagom Data⁶², criado pelo jornalista Marcelo Soares, especialista em dados. O Lagom Data informou os números totais de infectados no país e em cada município, além da taxa de incidência por milhão de habitantes nas capitais e Estados.

Por fim, e não menos importante, foi a louvável iniciativa dos Cartórios de Registro Civil no Brasil em criar o Painel Registral⁶³. Essa ferramenta inovou em relação às demais por

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ BARIFOUSE, Rafael. Coronavírus: onde acompanhar os números da pandemia no Brasil após apagão de dados do governo. BBC News Brasil. São Paulo, 08 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52974181>>. Acesso em: 14 de jan. de 2022.

⁶⁰ Ibidem.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

fazer um levantamento do número de registros de óbitos cuja causa tenha sido, ou suspeitou ser, covid-19, permitindo catalogar os dados por período, por município com mais de 50 casos suspeitos ou confirmados e por sexo ou faixa etária.

Nesse ínterim, em 08 de junho de 2020, os jornais O Globo, O Estado de S.Paulo, Folha de S.Paulo, G1 e UOL formaram um consórcio para o levantamento conjunto de informações acerca da evolução do quadro sanitário advindo do novo coronavírus⁶⁴. O feito, como já frisado anteriormente, foi inédito na história da imprensa brasileira por ter deixado de lado a concorrência entre esses veículos em prol de um jornalismo cidadão e sensível à necessidade pública. Com isso, os balanços com dados atualizados voltaram a ser publicados às 20 horas de cada dia. Quanto isso, vale a pena destacar mais uma vez a contribuição da imprensa para o fortalecimento dos mecanismos de transparência e controle:

"O direito às informações de que o Estado dispõe fundamenta-se no princípio da publicidade dos atos administrativos e na eliminação dos segredos públicos. Neste sentido, o direito à informação constitui um indicador significativo dos avanços em direção a uma democracia participativa: oponível ao Estado, comprova a adoção do princípio da publicidade dos atos administrativos; sob o ponto de vista do cidadão, é instrumento de controle social do poder e pressuposto da participação popular, na medida em que o habilita para interferir efetivamente nas decisões governamentais e, se analisado em conjunto com a liberdade de imprensa e banimento da censura, também funciona como instrumento de controle social do poder."⁶⁵

No início de 2021, o Consórcio assumiu para si outro compromisso: a divulgação diária sobre o avanço da vacinação, com um quadro evolutivo da imunização em todos os estados e no Distrito Federal. Com essa contínua prestação dos serviços de informação, em 20 de outubro de 2021 a ação colaborativa desses veículos de imprensa completou 500 dias de contagem e registro de dados sobre a covid-19⁶⁶. A atividade prestada por meio dessa iniciativa foi, sem dúvidas, fundamental à publicidade na Saúde e uma importante peça na engrenagem do Ecossistema da Transparência.

4.4 O RANKING DA TRANSPARÊNCIA

Até agora destacamos o trabalho, em diferentes linhas e setores, no tocante ao fomento da transparência governamental. Nos dois primeiros exemplos, a saber, o controle de

⁶⁴ Ação colaborativa une veículos para evitar apagão de dados sobre a pandemia. Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji). 08 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://www.abraji.org.br/noticias/acao-colaborativa-une-veiculos-para-evitar-apagao-de-dados-sobre-pandemia>>. Acesso em: 15 de jan. de 2022.

⁶⁵ GRAF, 1998, p. 24 apud HOCHI, 2015, p. 6.

⁶⁶ Consórcio de veículos de imprensa completa 500 dias de trabalho colaborativo. G1, O Globo, Extra, Estadão, Folha e UOL. 20 de out. de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/10/20/consorcio-de-veiculos-de-imprensa-completa-500-dias-de-trabalho-colaborativo.ghtml>>. Acesso em: 15 de jan. de 2022.

constitucionalidade por parte do STF e o levantamento de informações pelo Consórcio de Veículos de Imprensa vimos, em ambos os casos, ações de caráter institucional. Em que pese a participação cidadã, quer por meio dos partidos políticos, conselhos de classe ou iniciativa de cientistas e jornalistas, esteve em segundo plano o ativismo político digital e o engajamento cívico, ficando em destaque um caráter mais corporativo. Explicamos.

Quando falamos em pandemia, transparência e controle, estamos inserindo em um mesmo sintagma diversas dimensões: a informacional, a sanitária, a socioeconômica e, dentre essas, a de enfrentamento da crise ou gestão, isso porque para além dos dados e estatísticas em órbita do assunto, é crucial voltar nosso olhar para as ações e medidas tomadas pelos agentes públicos para dirimir os impactos deixados pelo covid-19. E quanto a essa última dimensão, há de se reconhecer que entra em cena a cobrança, por parte de cada cidadão, da execução de políticas públicas necessárias.

Mas, para que haja essa postura ativa por parte da sociedade, é indispensável um meio de informação sobre as contratações emergenciais, doações e medidas de proteção social e estímulo econômico no contexto pandêmico, a fim de que os governantes, seja na esfera estadual, seja na esfera municipal, possam ser pressionados a dar respostas aos problemas. À vista disso, surge o trabalho da ONG Transparência Internacional Brasil, criadora do Ranking da Transparência, um instrumento de promoção do controle social cujos detalhes serão vistos adiante. Antes disso, ressaltamos:

"(...) o avanço informacional não é suficiente para alterar as perspectivas para o aperfeiçoamento da democracia. Além da modernização e abertura governamental, também se mostra necessária a efetivação do paradigma democrático no contexto da sociedade informacional, através do real engajamento cívico e ativismo político digital, pois “a tecnologia por si só, não mobiliza ou transforma o cidadão pacato num ativista social.”⁶⁷

O Ranking da Transparência corresponde a uma classificação do nível de transparência dos governos em relação à gestão da pandemia, em específico a destinação e aplicação dos recursos orçamentários vinculados exclusivamente às despesas referentes ao covid-19. Esse ranking estabelece uma escala de pontuação que vai de 0 (zero) a 100 (cem), sendo mais transparente o governo que obtiver a nota mais próxima de 100. Assim, as classificações que surgem são as seguintes: de 0 a 19 - *péssimo*; de 20 a 39 - *ruim*; de 40 a 59 - *regular*; de 60 a 79 - *bom* e de 80 a 100 - *ótimo*.⁶⁸

⁶⁷ MARCONDES, 2007, p.7 apud HOCHI, 2015, p.12

⁶⁸ Ranking de Transparência no Combate à Covid-19. Transparência Internacional Brasil. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>>. Acesso em: 15 de jan. de 2022.

Por meio de um serviço de monitoramento de dados, a Transparência Internacional Brasil avaliou as constantes atualizações, avanços e retrocessos nos Portais da Transparência e demais sítios virtuais de um total de 54 governos (União, 26 estados, Distrito Federal e capitais). A coleta de dados teve início em 21 de maio de 2020 e se estendeu até setembro de 2020, compreendendo um período de quase cinco meses. A metodologia, a ser detalhada mais adiante, teve como base as diretrizes do Guia de Recomendações para a Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19, feito em parceria com o Tribunal de Contas da União.⁶⁹

Para ser feita uma avaliação dessa magnitude, é necessário um procedimento acurado e criterioso. São avaliadas desde informações no campo da transparência opaca, passando pela acessibilidade e inteligibilidade dos dados, até a transparência clara, considerando a proatividade dos gestores frente às pressões por mais publicidade em torno dos gastos públicos. conforme consta, também, na cartilha de metodologia do ranking, estão entre seus objetivos “identificar as melhores práticas e iniciativas de transparência e abertura de dados relacionados às contratações emergenciais entre os entes públicos municipais, estaduais, distrital e federal”⁷⁰. Para os 54 entes avaliados são buscadas informações sobre contratações emergenciais através dos seguintes portais: Portal dedicado às contratações emergenciais (se houver); Portal oficial do governo municipal / estadual / distrital / federal; Portal da Transparência; Portal de Compras; Portal de Dados Abertos (se houver); Portal dedicado à Covid-19 (se houver) e Redes sociais (Facebook, Twitter e Instagram).

Importante destacar que os resultados obtidos são submetidos aos gestores (as) responsáveis por cada unidade da federação, observando o direito ao contraditório para que possam solicitar esclarecimentos ou correções quanto às conclusões. Após análise da equipe da Transparência Internacional Brasil, os resultados são validados e publicados.⁷¹ Resumidamente, são cinco as dimensões⁷² consideradas por meio da metodologia:

1) *Contratações Emergenciais*, na qual se observa a presença ou ausência de informações essenciais e informações desejáveis, como dados de empresas participantes,

⁶⁹ Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19. Transparência Internacional Brasil e Tribunal de Contas da União. 2020. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>>.

⁷⁰ Metodologia 2. Transparência em contratações emergenciais, doações, programa de estímulo econômico e medidas de proteção social. Atualizado em agosto de 2020. Transparência Internacional Brasil. 2020. p.2-14. Disponível em:<<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>>. Acesso em: 15 de jan. de 2022.

⁷¹ Ibidem., p.9.

⁷² Ibidem., p.10-14.

valores, edital, fases da licitação e site oficial específico para as contratações emergenciais com informações centralizadas em um único espaço contendo, ainda, a data da última atualização do portal, conforme disposto no art. 8º, §3º, inciso VI, da Lei nº 12.527/2011.

2) Legislação, em que se verifica a existência de um repositório de legislação sobre a covid-19 com as principais leis, decretos e portarias organizados por temas visando facilitar o acesso por parte da população bem como a compreensão do papel do Estado na gestão da crise.

3) Doações, avaliando a transparência dada às doações de medicamentos, alimentos, insumos e demais recursos doados por pessoas físicas e jurídicas, considerando-se como norma regulamentadora, no plano federal, o Decreto nº 9.764/2019, que regulamenta as doações feitas a órgãos da administração pública federal, prescrevendo o processo administrativo cabível e a publicidade a ser dada. Nesse sentido, é esperado que Estados e Municípios também elaborem regulamentação semelhante. Não havendo doações é recomendável tornar público. Avalia-se, ainda, a destinação das doações, sobretudo aquelas feitas in natura, dando transparência à redistribuição por parte dos governos locais e possibilitando a fiscalização e controle social.

4) Medidas de estímulo econômico e proteção social. Com base na Lei nº 12.527/2011, em seu art. 8º, inciso V, é vista como obrigatória a divulgação de informações acerca de políticas públicas, como iniciativas de estímulo econômico e proteção social, o que engloba a transparência envolvendo a renúncia de receitas e a contração de despesas. Considera-se, nesse sentido, a legislação e as medidas para estimular a economia como abertura de linhas de crédito subsidiado, isenção e outros benefícios fiscais, alteração de alíquota ou base de cálculo de tributo, dilação de prazo, anistia, remissão ou suspensão de cobrança de tributo ou dívida tributária, além de outras formas de renúncia fiscal, programas de transferência de renda emergencial, distribuição de cestas básicas e outros produtos e serviços essenciais, redução ou suspensão de contas mensais (luz, água, gás, mensalidade escolar ou de ensino superior) devendo constar, ainda, listas de setores ou empresas beneficiadas, custo estimado dos benefícios concedidos e estudos de impacto e eficiência.

5) Controle social. Por último, mas não menos importante, foi avaliada a compreensibilidade dos dados expostos nos sites e portais, isso porque sabemos que a maior parte da sociedade não detém conhecimento técnico para a interpretação e análises dos documentos oficiais, devendo o governo local, portanto, tornar acessível essas informações, por meio de gráficos, infográficos, painéis e dashboards interativos, culminando no controle e fiscalização social. Outro importante tópico avaliado foi a divulgação de relatório estatístico

referente a Ouvidoria ou pedidos de acesso à informação, obrigação imposta pelo art. 30, Lei nº 12.527/2011 e art. 14 da Lei nº 13.460/2017, o que torna possível avaliar a responsabilidade do ente estatal diante das solicitações de informação pela comunidade.

Postas as dimensões, foram realizados quatro ciclos de avaliação em 2020. O primeiro foi em 21 de maio, com período de coleta entre 12 de maio a 19 de maio. O segundo em 29 de junho, com período de coleta entre 15 e 18 de junho. O terceiro ocorreu em 31 de julho, com coleta entre os dias 20 a 23 de julho. O quarto e último ciclo aconteceu em 1 de setembro, com período de coleta entre 24 a 31 de agosto. Contudo, cabe uma importante ressalva: conforme consta em nota explicativa no site do Ranking da Transparência, os três primeiros ciclos foram sob a Metodologia 1, e o último ciclo seguiu a Metodologia 2. A diferença entre ambas as metodologias foi a adoção de critérios mais rigorosos e o acompanhamento de doações, programas de estímulo econômico e medidas de proteção social pela segunda metodologia. Por essa razão, com a incorporação de novos critérios de transparência, não é permitida a comparação da série iniciada antes do último ciclo. Assim, a nível de conhecimento, iremos listar a seguir o ranking com a pontuação e situação de cada Estado brasileiro, do Distrito Federal e da União tendo por consideração apenas o último ciclo, cuja metodologia foi a mais recente.

Tabela 1- Ranking da Transparência por Estados e DF (avaliação realizada em 01/09/2020)

ESTADO (sigla)	PONTUAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO	SITUAÇÃO
AL	100	1º	Ótimo
CE	100	1º	Ótimo
ES	100	1º	Ótimo
RO	100	1º	Ótimo
AP	99	5º	Ótimo
MS	99	5º	Ótimo

TO	98	7°	Ótimo
DF	97	8°	Ótimo
MG	96	9°	Ótimo
RS	96	9°	Ótimo
PE	95	11°	Ótimo
MA	91	12°	Ótimo
PR	89	13°	Ótimo
GO	88	14°	Ótimo
AM	87	15°	Ótimo
BA	87	15°	Ótimo
MT	85	17°	Ótimo
SP	82	18°	Ótimo
PB	80	19°	Ótimo
RN	80	19°	Ótimo
PA	72	21°	Bom
RR	71	22°	Bom
SC	68	23°	Bom
SE	66	24°	Bom

RJ	61	25°	Bom
PI	49	26°	Regular
AC	38	27°	Ruim

Fonte: Ranking da Transparência. Transparência Internacional Brasil. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>>. Acesso em: 16 de jan. de 2022.

Tabela 2 - Ranking da Transparência por Capitais (avaliação realizada em 01/09/2020)

CAPITAL	PONTUAÇÃO	CLASSIFICAÇÃO	SITUAÇÃO
Macapá	99	1°	Ótimo
Vitória	99	1°	Ótimo
Goiânia	99	1°	Ótimo
João Pessoa	99	1°	Ótimo
Rio Branco	98	5°	Ótimo
Porto Velho	98	5°	Ótimo
Manaus	97	7°	Ótimo
Palmas	97	7°	Ótimo
Fortaleza	96	9°	Ótimo
Boa Vista	95	10°	Ótimo
Campo Grande	94	11°	Ótimo
Porto Alegre	94	11°	Ótimo

Belo Horizonte	93	13°	Ótimo
São Paulo	92	14°	Ótimo
Florianópolis	89	15°	Ótimo
Recife	86	16°	Ótimo
Natal	85	17°	Ótimo
Salvador	84	18°	Ótimo
Curitiba	83	19°	Ótimo
Belém	78	20°	Bom
Cuiabá	73	21°	Bom
Rio de Janeiro	69	22°	Bom
Teresina	56	23°	Regular
São Luís	52	24°	Regular
Maceió	51	25°	Regular
Aracaju	51	25°	Regular

Fonte: Ranking da Transparência. Transparência Internacional Brasil. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>>. Acesso em: 16 de jan. de 2022.

É notável, a partir da leitura de ambas as tabelas, uma diferença de pontuação e classificação entre governos estaduais e prefeituras das respectivas capitais. Tomamos como exemplo o próprio Estado de Alagoas, cuja nota atribuída para a esfera estadual foi a mais alta do ranking (100 pontos), o que mudou abruptamente quando olhamos para a nota atribuída à capital Maceió (51 pontos). Das tantas inferências que podemos fazer disso, certamente a que mais deve ser levada em consideração é a queda de transparência (em maior ou menor grau) à

medida que o governo vai se aproximando do contexto local, o que não só pode ser verificado com o exemplo alagoano, mas também com o Maranhão (91 pontos) e sua capital São Luís (52 pontos). Por fim, no que diz respeito ao Governo Federal sua pontuação foi 71 pontos, o que o deixou na situação “bom”, e conforme nota do Ranking da Transparência: “ante a cobrança da sociedade, o governo federal promoveu melhorias em seu portal e conseguiu oferecer maior transparência a suas ações no enfrentamento da pandemia.”

Em que pese a relevância do conjunto de dados apresentados, reconhecemos uma grande limitação: a não continuidade dos levantamentos, tendo o último sido realizado em setembro de 2020. Isso, somado ao fator de mudança nos critérios metodológicos, inviabiliza uma análise comparativa com outros períodos, oferecendo apenas uma amostra desse vasto cenário. Ficamos menos munidos quanto a saber do progresso ou retrocesso dos governos ao longo do ano de 2021, um ano decisivo, em que houve o início da vacinação e a interrupção gradual do pagamento de auxílios financeiros às milhares de famílias afetadas direta ou indiretamente pela pandemia.

5. CONCLUSÃO

Por meio do trabalho apresentado, buscamos discutir a transparência na administração pública no contexto da pandemia de covid-19, o que implicou em uma análise das violações à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e ao princípio constitucional da Publicidade (art.37, caput). Partimos, para tanto, dos conceitos de transparência clara, transparência opaca, governo aberto e accountability, delineando essas categorias e correlacionando-as com a ideia de “Ecossistema da Transparência”.

Foi possível, nesse sentido, enxergarmos e compreendermos a atuação dos agentes desse Ecossistema, estando cada um situado em um setor específico da sociedade. O setor público foi representado através do Supremo Tribunal Federal e sua atividade de controle de constitucionalidade da Medida Provisória nº 928 de 2020, que impôs barreiras ao modificar a Lei 13.979/2020 dificultando o acesso às informações de interesse público que estivessem sob a competência da União. O setor privado foi representado pelo trabalho jornalístico de coleta e divulgação de dados sobre contaminações e mortes por covid-19 feito pelo Consórcio de Veículos de Imprensa, iniciativa dos jornais G1, O Globo, Extra, O Estado de S. Paulo, Folha de S. Paulo e UOL, quando dos entraves postos pelo Ministério da Saúde em meados de 2020. Por seu turno, o terceiro setor foi representado pelo trabalho da Transparência Internacional Brasil, cujo legado foi a elaboração do Ranking da Transparência, uma classificação do nível de transparência de 54 unidades federativas (26 Estados, DF, Capitais e União) na gestão da crise ocasionada pela pandemia, através de uma metodologia rigorosa cujos resultados se tornaram um meio de empoderamento ao cidadão para o controle social.

Através do que foi exposto, chegamos à conclusão que atingir ou tolher as liberdades e direitos dos agentes do Ecossistema da Transparência afeta e fere a separação entre os poderes, a harmonia e as garantias fundamentais previstas na Constituição, comprometendo a existência do próprio Estado Democrático de Direito. Isso ficou mais visível quando dos ataques, por parte do Governo Federal, à imprensa durante a apuração e cobertura dos casos de contaminações e mortes por covid-19 por meio de boicotes à divulgação das informações em telejornais e jornais impressos. Para além disso, há de se destacar, também, a gravidade em não fornecer dados de interesse público em um cenário cuja insegurança sanitária requer constantes atualizações visando a pesquisa científica e o desenvolvimento de políticas públicas, o que põe em risco o direito à vida e, por consequência, o direito à saúde.

Ainda numa perspectiva crítica, vimos o não comprometimento, por parte das autoridades competentes, em fazer cumprir os tratados, pactos e declarações internacionais

sobre transparência e direito à informação dos quais o Estado brasileiro é signatário, seja em razão da via dificultosa para tornar um tratado em Emenda Constitucional, seja pela falta de vontade política para fazê-lo, considerando que a Declaração de Atlanta e o Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação de 2008 reconheceram ser insuficiente apenas uma única legislação ou lei geral (no nosso caso a LAI) para regulamentação da matéria.

No tocante à Lei de Acesso à Informação, entendemos ser urgente sua atualização, seja por meio de emenda ou até mesmo pela criação de uma nova lei que a complemente no que couber, dado que a LAI tem mais de uma década de existência desde a sua promulgação em novembro de 2011, não havendo, até o presente momento, regulamentações contemporâneas às mudanças provocadas pelas novas tecnologias e redes sociais. Prova disso é o fato de uma boa parte dos critérios de avaliação do Ranking da Transparência possuírem um caráter de recomendação, sendo poucos os retirados da legislação, o que traz dificuldades para a responsabilização e sanção de agentes públicos, uma vez que não há crime sem lei anterior que o defina (art.5º, inciso XXXIX da Constituição Federal).

Por certo, foram diversas as limitações e dificuldades para o desenvolvimento do trabalho, considerando, num primeiro momento, as instabilidades do cenário pandêmico em que estamos inseridos, o que turva projeções mais aprofundadas sobre as consequências, a médio e longo prazo, que possam surgir desse período, seja no campo jurídico, social, político ou econômico. Como frisado ao longo da monografia, estamos vivendo o “ainda” de uma fase repleta de desafios, o que nos permite, apenas, alguns retratos a serem analisados. Nesse sentido, reconhecemos também os percalços acadêmicos ao longo da jornada, com a suspensão das atividades presenciais em meados de março de 2020, objetivando evitar o contágio por coronavírus de servidores, docentes e discentes, retornando gradualmente, com o Período Letivo Excepcional remoto em outubro do mesmo ano, permanecendo fechada, até a conclusão desse trabalho, a Biblioteca Central para empréstimos de livros e demais obras que fosse relevantes à pesquisa.

Por fim, entendemos ter sido alcançado o objetivo principal do trabalho, qual seja: o estudo da transparência no contexto da pandemia de covid-19, entendendo as dimensões do princípio da publicidade, da legislação infraconstitucional pertinente e do combate às barreiras e retrocessos impostos em relação ao acesso a dados por parte da sociedade. Mostramos ter sido fundamental o trabalho conjunto de diferentes agentes e instituições dos setores público, privado e terceiro setor, comportando-se como verdadeiros catalisadores da liberdade de expressão. Desejamos, quando oportuno, dar continuidade aos estudos aqui

iniciados, reconhecendo a função social da Academia em qualificar o debate público no tocante a uma matéria tão cara à democracia. É preciso transparência para enxergar o futuro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ação colaborativa une veículos para evitar apagão de dados sobre a pandemia. **Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji)**. 08 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://www.abraji.org.br/noticias/acao-colaborativa-une-veiculos-para-evitar-apagao-de-dados-sobre-pandemia>>. Acesso em: 15 de jan. de 2022.

ANDRADE MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de. Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. 2006. **Tese (Doutorado)** – Curso de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, p.1. 2006.

ANGÉLICO, F. Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. [s.l.] **FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**, 2012; FOX, J. The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, v. 17, n. 4-5, p. 663–671, 2007.

ANTONIALLY, Dennys; BRITTO CRUZ, Francisco. Privacidade e internet: desafios para a democracia brasileira. **Fundação FHC/ Centro Edelstein**. 2017, p.10.

BARIFOUSE, Rafael. Coronavírus: onde acompanhar os números da pandemia no Brasil após apagão de dados do governo. **BBC News Brasil**. São Paulo, 08 de jun. de 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52974181>>. Acesso em: 14 de jan. de 2022.

BOBBIO, Norberto, **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz & Terra, p. 134. 2015.
Bolsonaro mudou Lei de Acesso à Informação após fraude de assessora de Flávio. **A Gazeta**. 2020. Disponível em: <<https://www.agazeta.com.br/brasil/bolsonaro-mudou-lei-de-acesso-a-informacao-apos-fraude-de-assessora-de-flavio-0620>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em dezembro de 2021.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 25 de jan. de 2022.

BRASIL. **Lei 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 04 de jan. de 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021**. Dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 25 de jan. de 2022.

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. Presidência da República. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv928.htm>. Acesso em: 11 de jan. de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6.347 Distrito Federal**. Inteiro Teor do Acórdão. 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 artigo 6º-B da Lei 13.979/20, incluído pela MP 928/2020. Medida cautelar referendada. Recorrente: Rede Sustentabilidade. Intimado: Presidente da República. Relator: Min. Alexandre de Moraes. 30 de abril de 2020. p. 1-48. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753469020>>. Acesso em: 11 de jan. de 2022.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Organização dos Estados Americanos (OEA)**. 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

Consórcio de veículos de imprensa completa 500 dias de trabalho colaborativo. **G1, O Globo, Extra, Estadão, Folha e UOL**. 20 de out. de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/10/20/consorcio-de-veiculos-de-imprensa-completa-500-dias-de-trabalho-colaborativo.ghtml>>. Acesso em: 15 de jan. de 2022.

Consórcio de veículos de imprensa para dar transparência a dados de Covid-19 vence prêmio Aberje. **Yahoo Finanças**. 2021. Disponível em: <<https://br.financas.yahoo.com/noticias/cons%C3%B3rcio-ve%C3%ADculos-imprensa-para-dar-224248200.html>>. Acesso em: 07 de jan. de 2022.

Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. **ONU**. 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

Declaração de Atlanta e Plano de Ação para o Avanço do Direito de Acesso à Informação. International Conference on the Right the Public Information. **The Carter Center**. Atlanta. 2008. Disponível em: <https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/atlanta_declaration_unofficial_portuguese.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

Declaração de Governo Aberto. **Open Government Partnership**. 2011. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/declaracao-governo-aberto.pdf>>. Acesso em: 10 de jan. 2022.

Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. **Comissão Interamericana de Direitos Humanos**. 2000. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/s.convencao.libertade.de.expressao.htm>>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

Declaração Universal dos Direitos Humanos. **Assembleia Geral da ONU**. (217 [III] A). Paris. 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. Conceito de princípios constitucionais: sua revisão no discurso de juristas brasileiros, a partir da contribuição de J.J. Gomes Canotilho. **Tese (Mestrado em Ciências Humanas- Especialidade Direito)** – Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina. p.27. 1996.

Governo Frauda Lei de Acesso à Informação por “risco político”. **Jornal O Sul**. 2021. Disponível em: <<https://www.osul.com.br/governo-frauda-lei-de-acesso-a-informacao-por-risco-politico/>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

GRAF, 1998, p. 24 apud HOCHI, 2015, p. 6.

LACERDA, Sérvulo Mário de Paiva; HELAL, Diogo Henrique; CABRAL, Sabrina de Melo. O Governo Aberto e seu princípio: a transparência. **IV Encontro Brasileiro de Administração Pública**. João Pessoa. p. 107-121, maio. 2017. *apud* CALDERÓN, C.;

LORENZO, S. Open Government. Gobierno Abierto. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0107-121-o-governo-aberto-e-o-seu-principio.pdf>>. Acesso em: 08 de jan. de 2022.

LAGO, Davi. **Brasil Polifônico: os evangélicos e as estruturas de poder**. 1. ed. São Paulo: Editora Mundo Cristão. p. 81, 102-103. 2018.

Lei de Acesso à Informação: Governo restringe acessos de documentos de ministérios, diz jornal. **UOL**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/06/08/governo-restringe-acesso-a-documentos-e-muda-regras-de-transparencia.htm>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

MARCONDES, 2007, p.7 apud HOCHI, 2015, p.12

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2013, vol.47, n.3, pp.745-775. ISSN 0034-7612.

Metodologia 2. Transparência em contratações emergenciais, doações, programa de estímulo econômico e medidas de proteção social. Atualizado em agosto de 2020. **Transparência Internacional Brasil**. 2020. p.2-14. Disponível em:<<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/103:tibr-notametodologica2rankingcovid?stream=1>>. Acesso em: 15 de jan. de 2022.

ODUM, 1998, p. 434 apud FREITAS LIMA, p.1

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. **ONU**. 1966. Disponível em: <https://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf>. Acesso em: 10 de jan. de 2022.

Ranking de Transparência no Combate à Covid-19. **Transparência Internacional Brasil**. Disponível em: <<https://transparenciainternacional.org.br/ranking/>>. Acesso em: 15 de jan. de 2022.

Recomendações para Transparência de Contratações Emergenciais em Resposta à Covid-19. **Transparência Internacional Brasil e Tribunal de Contas da União**. 2020. Disponível em: <<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>>.

REINALDO, Demócrito Ramos. A publicidade dos atos e decisões administrativas. **Revista do Tribunal Regional Federal 1ª Região**, Brasília, v. 9, n. 4, p. 15-18. out./dez. 1997.

RODRIGUES, Mateus. Após reduzir boletim diário, governo Bolsonaro retira dados acumulados da covid-19 do site. **G1 Globo**. Brasília, 06 de jun. de 2020. Política. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/06/apos-reduzir-boletim-governo-bolsonaro-retira-dados-acumulados-da-covid-19-de-site-oficial.ghtml>>. Acesso em: 14 de jan. de 2022.

SOARES, Fabiana de Menezes; JARDIM, Tarciso Dal Maso; HERMONT, Thiago Brasileiro Vilar. Acesso à Informação Pública: Uma leitura da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/transparencia/arquivos/sobre/cartilha-lai/>>. Acesso em: 25 de jan. de 2022.

STF confirma decisão que impede restrições na Lei de Acesso à Informação. **Senado Federal**. 2020. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/30/stf-confirma-decisao-que-impede-restricoes-na-lei-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 19 de out. de 2021.

Supremo Tribunal Federal - Pleno. MS nº 22164/SP. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 30 de outubro de 1995. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador>>. Acesso em: dezembro de 2021.

VALADÃO, Rodrigo Borges. Dimensões do princípio da publicidade. **Revista de Direito. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**, vol. 58, Rio de Janeiro, p.220-238. 2005. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/revista-de-direito/2005-volume-58>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.