

TRANSPARÊNCIA DEMOCRÁTICA NA GOVERNANÇA PÚBLICA: O DIREITO À INFORMAÇÃO E AS TENSÕES JURÍDICAS NA COVID-19.

DEMOCRATIC TRANSPARENCY IN PUBLIC GOVERNANCE: THE RIGHT TO INFORMATION AND LEGAL TENSIONS AT COVID-19.

Otávio Morato de Andrade
Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG
<https://orcid.org/0000-0002-0541-7353>



Editores do dossiê:

Vinicius Denardin Cardoso (<https://orcid.org/0000-0003-4669-4290>)

Isabella Coutinho Costa (<https://orcid.org/0000-0002-2586-8928>)

Resumo: Nas últimas décadas, a pressão pela efetivação da transparência governamental fez emergir novos marcos regulatórios no sentido de assegurar o acesso à informação no Brasil. Todavia, apesar das inúmeras garantias legais, este acesso não tem sido efetivado de forma satisfatória. No contexto da Covid-19, a polêmica sobre a divulgação dos dados públicos relativos à pandemia tem ganhado ampla repercussão nacional, acirrado as disputas políticas e suscitado debates jurídicos. Este artigo faz uma leitura dessas controvérsias em conformidade com o ordenamento pátrio, colocando acontecimentos ligados à Covid-19 à luz de importantes institutos e marcos legais, como o princípio constitucional da publicidade e a Lei de Acesso à Informação. O objetivo deste estudo é analisar se o comportamento da Administração Pública durante a crise do coronavírus tem atendido às diretrizes legais sobre transparência na governança pública. Subsidiariamente, discutem-se a evolução do direito à informação no Brasil e a importância da transparência nos regimes democráticos. Conclui-se que, durante a crise do Covid-19, o governo federal não tem prestigiado, em sua plenitude, o direito de acesso à informação garantido pelo ordenamento jurídico, notadamente nos casos da Medida Provisória 928 e do “apagão” de dados no site do Ministério da Saúde. Neste sentido, a estratégia de comunicação e de gestão da informação dos órgãos federais durante a Covid-19 precisa ser revista, uma vez que, além de poder configurar ilícito administrativo, a falta de transparência enfraquece a capacidade da sociedade de avaliar as políticas públicas, fiscalizar os agentes governamentais e reivindicar seus direitos.

Palavras-chave: Covid-19; transparência governamental; direito à informação; princípio da publicidade.

Abstract: In the last decades, the pressure to effect government transparency has brought about new regulatory frameworks in order to ensure access to information in Brazil. However, despite the numerous legal guarantees, this access has not been achieved satisfactorily. In the context of Covid-19, the controversy over the dissemination of public data related to the pandemic has gained wide national repercussions, intensified political disputes and sparked legal debates. This article makes a reading of these controversies in accordance with the national order, placing events related to Covid-19 in the light of important institutes and legal frameworks, such as the constitutional principle of advertising and the Access to Information Law. The aim of this study is to analyze whether the behavior of Public Administration during the coronavirus crisis has met the legal guidelines on transparency in public governance. In the alternative, the evolution of the right to information in Brazil and the importance of transparency in democratic regimes are discussed. It is concluded that, during the Covid-19 crisis, the federal government has not fully respected the right of access to information guaranteed by the legal system, notably in the cases of Provisional Measure 928 and the “blackout” of data in the Ministry of Health website. In this sense, the communication and information management strategy of federal agencies during Covid-19 needs to be revised, since, in addition to being an administrative offense, the lack of transparency weakens the capacity of society to evaluate public policies, inspect government agents and claim their rights.

Keywords: Covid-19; government transparency; right to information; advertising principle.



ISSN: 1981-4127

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, tem sido cada vez maior a pressão pelo implemento e efetivação de marcos regulatórios que garantam o acesso às informações governamentais no Brasil. Esse esforço para avançar na transparência é impulsionado por setores políticos mais liberais, pela imprensa e pela sociedade civil de modo geral, seguindo uma tendência internacional de engajamento para que a prestação de contas por parte do Estado ocorra de forma periódica, completa e acessível. O mercado financeiro global e os países doadores também têm reivindicado dados governamentais mais abertos, que possibilitem incrementar os prognósticos a respeito do ambiente político e econômico onde seus recursos serão aplicados.

A Constituição de 1988 deu ampla guarida à divulgação de dados de interesse público, assegurando, em vários dispositivos, a publicidade e a transparência no âmbito da Administração. Após a sua promulgação, seguiram-se marcos como a Lei da Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a Lei Capiberibe (LC nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), com a intenção de promover a gestão transparente da informação e ampliar o acesso dos cidadãos aos dados governamentais, oferecendo à sociedade melhores condições de fiscalizar e avaliar as condutas dos agentes públicos.

Todavia, a literatura científica tem apontado a dificuldade em se garantir o pleno acesso às informações governamentais no Brasil, mesmo com a existência de diretrizes que determinam e regulamentam a sua divulgação. Apesar da legislação em vigor, a prestação de contas em todas as esferas públicas tem sido feita de maneira inadequada, imprecisa ou incompleta, o que enfraquece a capacidade do cidadão e das instituições de avaliar as políticas públicas, fiscalizar os governantes e exigir seus direitos (BERNARDES, SANTOS E ROVER, 2015; CONTRERAS, MICHENER E NISKIER, 2018).

No contexto da Covid-19, o debate sobre a falta de transparência em relação aos dados públicos no Brasil tem se intensificado desde o início da crise sanitária. Entre as poucas certezas que há sobre o novo vírus até agora, uma delas é a de que seu enfrentamento precisa se dar de maneira coordenada, baseando-se, sobretudo, em números e indicadores que medem o avanço da pandemia em cada região. Não à toa, países como Estados Unidos, Inglaterra, França e Alemanha têm se servido de modelos matemáticos e estatísticas diárias para antever tendências de contágio e avaliar o sucesso ou o fracasso das medidas de enfrentamento adotadas

(GLEICK, 2020). No caso do Brasil, que no momento ostenta um dos cenários de contaminação mais preocupantes, a controvérsia sobre a divulgação dos dados relativos à pandemia tem acirrado as disputas políticas e suscitado tensões jurídicas acerca da transparência na divulgação de informações.

Com efeito, a informação de qualidade é uma aliada da sociedade não apenas no combate aos vírus, mas também no monitoramento dos agentes públicos envolvidos na tomada de decisões durante a crise. Não obstante, o Brasil detém o recorde mundial de desinformação sobre a pandemia, vivendo uma guerra de narrativas e confusão de dados, estimulada pelos acirramentos políticos e pelas *fakenews* (MORAES, 2020). Para piorar, o governo federal está envolvido em polêmicas sobre a divulgação dos dados relativos ao número de casos e mortes em decorrência da doença, principalmente depois que os registros oficiais sofreram um “apagão” e que algumas autoridades passaram a defender a recontagem de casos, alegando uma suposta supernotificação (ÚLTIMO SEGUNDO, 2020).

Este artigo faz uma leitura dessas controvérsias em conformidade com o ordenamento jurídico, submetendo alguns acontecimentos ligados à Covid-19 no Brasil à luz de importantes institutos e marcos legais, como o princípio da publicidade e a Lei de Acesso à Informação. O objetivo principal é analisar se o comportamento da Administração Pública durante a crise do coronavírus tem contemplado as diretrizes legais sobre transparência na governança pública. Subsidiariamente, discutem-se a importância da transparência nos regimes democráticos e a evolução do direito à informação no Brasil. Conforme a taxonomia proposta por Vergara (2000, p. 46), o estudo terá como suporte: a) pesquisa bibliográfica, que fornecerá o arcabouço teórico para a determinação dos institutos jurídicos pertinentes; b) pesquisa jurisprudencial, que visa demonstrar a aplicação prática destes institutos e c) pesquisa documental em revistas e jornais da atualidade, que permitirá traçar um panorama atual e quantitativo a respeito das informações sobre o Covid-19.

Para integrar os assuntos propostos e alcançar o resultado final, o trabalho estruturou-se em três partes. A primeira visa demonstrar os marcos legais e princípios existentes em favor da transparência na Administração Pública, assim como as principais garantias ao acesso de informação no Brasil. Em seguida, será formulada uma síntese do desenvolvimento da pandemia no país até o momento de realização deste estudo, apresentando as principais decisões do governo federal a respeito da divulgação de dados. Por fim, serão examinadas as questões jurídicas

engendradas por essas decisões, especialmente no que concerne à divulgação dos exames do Presidente da República, ao artigo 1º da Medida Provisória nº 928 (que suspendeu os prazos de resposta à pedidos de acesso à informação durante à pandemia) e aos problemas de divulgação de dados sobre óbitos e casos da Covid-19 por parte do Ministério da Saúde.

Esta pesquisa apresenta uma limitação importante a ser considerada, na medida em que foi elaborada durante o surto de Covid-19 no Brasil, entre maio e junho de 2020. Os resultados desta análise, portanto, podem vir a ser superados por novos fatos jurídicos ou sociopolíticos. Muito embora a proximidade temporal possa prejudicar que os fatos sejam examinados com um distanciamento histórico desejável, por outro lado, a mesma proximidade confere ao pesquisador a chance de relatar os acontecimentos com maior precisão, dado o contato direto essas ocorrências, além das fartas fontes documentais disponíveis neste momento.

1. A IMPORTÂNCIA DA TRANSPARÊNCIA PARA A DEMOCRACIA

Em 1963, Gabriel Almond (1911-2002) e Sidney Verba (1932-2019) publicaram um dos grandes clássicos da ciência política: *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries* (A cultura cívica: atitudes políticas e democracia em cinco países). Este estudo faz uma análise comparada dos hábitos políticos em diferentes nações para determinar as condições que favorecem o estabelecimento da democracia e a sua manutenção.

Um dos achados de Almond e Verba é que tanto a cultura política como a trajetória da democracia em cada país são moldadas pelas atitudes ou “orientações” do indivíduo em relação ao sistema político. Ao lado da orientação cognitiva (que é o grau de conhecimento sobre os mecanismos políticos) e afetiva (relação emocional do cidadão com o sistema), os pesquisadores detectaram a orientação avaliativa, que se refere ao julgamento e às opiniões do indivíduo sobre o sistema político. Assim, a avaliação dos governos é um componente fundamental no modo como os indivíduos interagem e moldam o sistema democrático (Almond e Verba, 1963).

Numa democracia saudável, as ações dos agentes públicos e os resultados de suas decisões devem estar constantemente sujeitos ao escrutínio da sociedade, de modo a permitir a avaliação dos governantes pelos governados. Nesse sentido, é indispensável que o Estado disponibilize

o acesso a dados e estatísticas de forma transparente, permitindo que a comunidade examine a condução das políticas públicas e exija o cumprimento dos seus direitos.

Pode-se dizer, portanto, que o processo de governar é mais legítimo quando incorpora princípios democráticos como transparência, pluralismo, participação cidadã na tomada de decisões, representatividade e prestação de contas. A publicidade de informações possibilita que o controle social seja exercido de forma efetiva pelos cidadãos, os quais podem, assim, acompanhar, avaliar e controlar a gestão levando em consideração o interesse público (Kreutz e Santos, 2016, p. 115). Por outro lado, a ausência de informação dificulta o controle e a participação qualificada da população, na medida em que atrapalha a avaliação das políticas públicas.

Ao redor do mundo, a transparência e o acesso à informações de interesse público têm sido progressivamente sedimentados como direitos fundamentais. Nas últimas décadas, tratados internacionais dos quais o Brasil foi signatário reverenciaram o direito à informação e a transparência, como por exemplo a Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. XIX¹), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19, inciso 2²), a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (Princípio nº 4³) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção de 2003 (art. 10⁴). Atualmente, cerca de 90 países possuem leis que reconhecem e regulamentam o direito de acesso às informações mantidas pelos órgãos públicos. Além disso, as transformações sociais ocorridas nas últimas décadas, decorrentes da democratização de vários países e dos avanços tecnológicos, reconfiguraram a relação das sociedades com a informação e a comunicação. Nesta esteira, a própria existência de leis de transparência pública é um indicativo do amadurecimento das suas respectivas sociedades democráticas (Morais & Guerra, 2015, p. 4).

1 “Artigo XIX: Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” (Declaração Universal dos Direitos Humanos, ONU, 1948).

2 Art. 19 - Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza. (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, ONU, 1966).

3 Princípio 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. (Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2000)

4 Artigo 10, caput: Tendo em conta a necessidade de combater a corrupção, cada Estado Parte, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, adotará medidas que sejam necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública [...] (Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, 2003).

No Brasil, o acesso à informação pública também se consolida como um dos direitos fundamentais do cidadão, sendo previsto expressamente na Carta Maior de 1988, em seus artigos 5º (incisos XXXIII e XIV), 37 (inciso II do §3º) e no parágrafo segundo do artigo 216. Como se verá adiante, tais dispositivos adquiriram maior efetividade e consistência com a promulgação de importantes marcos legais, como por exemplo a Lei de Acesso à Informação e a regulamentação do habeas data pela Lei nº 9.507 de 1997.

2. O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE NA GOVERNANÇA PÚBLICA

A Constituição de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios aos quais se sujeita o Poder Público, como a legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa e a publicidade, insculpidos no caput do artigo 37. O princípio da publicidade impõe a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, ressalvadas as exceções de sigilo previstas em lei. De acordo com a lição de Odete Medauar:

O secreto, invisível, reinante na Administração, mostra-se contrário ao caráter democrático do Estado. A publicidade ampla contribui para garantir direitos dos administrados; em nível mais geral, assegura condições de legalidade objetiva porque atribui à população o direito de conhecer o modo como a Administração atua e toma decisões; abate o muro secreto da cidadela administrativa, possibilitando o controle permanente sobre suas atividades [...] com a publicidade como regra, tem-se o diálogo em lugar do mutismo, a transparência em lugar da opacidade, e suscita-se a confiança do administrado na Administração (MEDAUAR, 2003, p. 235).

Existem, na própria Carta Magna, outros preceitos que ou estendem ou limitam o princípio da publicidade. O artigo 5º, inciso XIV, resguarda a todos o acesso à informação, desde que assegurado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; o inciso XXXIII do mesmo artigo estabelece que a sociedade tem direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, 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; ainda no artigo 5º, o inciso LX determina que só pode haver restrição da publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem. De tal maneira, a não ser que o sigilo seja estritamente necessário, por interesse público ou por questões

de privacidade, o Poder Público deve assegurar o acesso à informação, disponibilizando dados que possibilitem a fiscalização institucional e o controle popular da Administração Pública (Brasil, 2016).

A Carta Maior de 1988 também esboçou a criação de mecanismos para que o cidadão possa fazer valer seu direito à informação. O habeas data, previsto no artigo 52, inciso LXXII, pode ser proposto para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante ou para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo. Além disso, inciso XXXIV do artigo 5º previu, independente do pagamento de taxas, “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” e a “obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direito e esclarecimento de situações pessoais”. Por fim, é necessário destacar o §2º do artigo 216 da Constituição Federal, que determina que compete à administração pública “a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem” (Brasil, 2016).

Portanto, a Administração Pública tem o compromisso formal de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito a vários dispositivos da Carta Magna, uma vez que como destacado pelo Ministro Celso de Mello, “o modelo político-jurídico, plasmado na nova ordem constitucional, rejeita o poder que oculta e o poder que se oculta” (Brasil, 1995). A eminente Professora Maria Sylvia Zanella di Pietro (2019, p. 68) corrobora a importância do agasalho constitucional ao direito de informação do cidadão, não apenas em face de interesse particular, mas, igualmente em face dos interesses coletivos ou gerais, como forma de aumentar a eficiência do controle popular sobre a Administração Pública.

3. MARCOS LEGAIS DO ACESSO À INFORMAÇÃO NO BRASIL

Após o advento da Constituição, alguns marcos legais vieram a sedimentar o direito de acesso à informação no Brasil, facilitando a disponibilização dos dados públicos ao cidadão e agregando maior transparência às ações de governo. Uma das primeiras legislações nesse sentido foi a Lei nº 8.159/91 (Lei de Arquivos), que regulamentou a organização e administração documental, bem como o acesso da sociedade aos arquivos públicos. A Lei de Arquivos assegura o direito do cidadão “a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de

interesse coletivo ou geral” (art. 4º), com exceção daquelas cujo sigilo seja imprescindível à privacidade do indivíduo ou à segurança nacional (Brasil, 1991).

Com a regulamentação, em 1997, do instituto constitucional do habeas data pela Lei nº. 9.507/97, concretizou-se o direito de que o cidadão possa conhecer dados relativos à sua pessoa, que estejam nos bancos de dados governamentais ou públicos, bem como atualizar ou corrigir a referida informação, caso necessário. Dois anos depois, a Lei nº. 9.784/1999 (Lei do Processo Administrativo), trouxe a exigência de divulgação oficial dos atos administrativos (art. 2º, inciso V), e a garantia de acesso aos processos administrativos, conferindo às partes interessadas o direito de obter vista dos autos, ter acesso às cópias de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas (art. 3º, inciso II). Desta forma, a lei veio a facilitar o conhecimento de dados relativos à diversos expedientes no setor público, como por exemplo: processos de gestão (como licitações e concursos públicos), processos de controle (relativos à prestação de contas e fiscalização), processos disciplinares, processos punitivos, processos tributários, etc. (Brasil, 1999).

Em 5 de maio de 2000 foi sancionada a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101), que, além de apresentar diferentes normas para a organização e o equilíbrio das finanças públicas, prestigiou a transparência na gestão fiscal, ao exigir a ampla divulgação das prestações de contas e das diretrizes orçamentárias (art. 48, caput). Entre outros dispositivos, a LRF incentivou a participação popular durante o processo de elaboração do orçamento (art. 48, §1º), obrigando também a disponibilização das contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo (art. 49), para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (Brasil, 2000).

Em 2009, promulgou-se a Lei da Transparência ou Lei Capiberibe (LC nº 131), que estabeleceu como obrigatória a divulgação dos gastos da União, estados e municípios em tempo real, através da internet. Com isso, a sociedade passou a ter a chance de acompanhar a execução do orçamento público, o que aperfeiçoou o exercício do controle social e a detecção de irregularidades no trato da coisa pública (BRASIL, 2009). No mesmo ano, houve o julgamento histórico, pelo Superior Tribunal Federal, da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130, que solicitava a não-recepção, pela Constituição de 1988, da Lei nº 5.250/1967 (Lei de Imprensa). Sete dos onze Ministros entenderam que a Lei de Imprensa,

decretada em plena ditadura militar, deveria ser revogada, haja vista ser incompatível com o atual Estado Democrático de Direito.

Em novembro de 2011, foi sancionada a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527), consolidando as garantias constitucionais de acesso dos cidadãos às informações públicas. A LAI estipula a publicidade como preceito geral e o sigilo como exceção (art. 3º, inciso I), determinando que “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação”, devendo esta ser franqueada “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão” (art. 5º). O diploma também fornece uma série de diretrizes e instruções para a gestão responsável da informação, além de estipular sanções para condutas ilícitas, como nos casos em que os agentes públicos que se neguem a divulgar informações, ou as forneçam de “forma incorreta, incompleta ou indevida” (art. 32).

A partir da Lei nº 12.527/2011, inaugura-se novo entendimento sobre acesso à informação no país, que, como regra, passou a ser considerada pública. Desta forma, todo e qualquer tipo de dado ou registro em poder de órgãos e agentes da administração direta e indireta, assim como toda e qualquer informação produzida ou custodiada por entidades privadas ou pessoas, a partir de um vínculo com o Poder Público, é considerada de interesse e acesso público, à exceção daquelas fundamentadamente demonstradas como “privadas” ou “sigilosas” (CZECZKO FILHO, 2019, p. 36).

4. BRASIL E COVID-19: TENSÕES SOBRE TRANSPARÊNCIA

4.1 Negativa de divulgação dos exames do presidente

No dia 7 de março, quando a então epidemia já era uma preocupação mundial, o presidente Jair Bolsonaro encontrou-se oficialmente em Washington com o mandatário norte-americano Donald Trump. Após o retorno ao Brasil, vinte e três integrantes da comitiva que acompanhou Bolsonaro nos Estados Unidos testariam positivo para a Covid-19, fato que levantou a indagação de que o próprio presidente brasileiro também poderia ter sido infectado (Benites & Betim, 2020). Veículos de comunicação passaram a aventar essa hipótese, sobretudo depois que Bolsonaro participou de atos políticos no dia 15 de março e após declarar que havia testado negativo para o Covid-19, sem, contudo, apresentar publicamente o resultado de seus exames (Coletta & Uribe, 2020).

Isso fez com que o Jornal Estado de São Paulo “Estadão” ajuizasse Ação

Ordinária de nº 5004624-79.2020.4.03.6100 sob a alegação de que, ao negar acesso aos laudos de exames do Presidente da República, a União ofendeu o art. 11⁵ da Lei de Acesso à Informação. Para parte da imprensa, o esclarecimento do tema passou a ser considerado fundamental levando-se em conta o possível risco à saúde que o presidente poderia impor às pessoas em seu entorno caso estivesse contaminado (BBC Brasil, 2020). No dia 21 de março de 2020, o pedido liminar do Estadão foi deferido pelo Juízo da 14^a Vara Cível Federal de São Paulo sob o fundamento de que “a recusa no fornecimento dos laudos dos exames é ilegítima, devendo prevalecer a transparência e o direito de acesso à informação pública”.

No TRF3, a liminar foi mantida em sede de Agravo de Instrumento (nº 5010203-13.2020.4.03.0000) e de Suspensão de Liminar (nº 010220-49.2020.4.03.0000), o que levou a Advocacia Geral da União (AGU) a recorrer novamente, desta vez ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), sustentando que decisão gera grave lesão à ordem pública, “pois se está a exigir que a administração pública federal invada a esfera privada de pessoa física mediante a divulgação de dados personalíssimos referentes a sua saúde”. Acolhendo os argumentos da AGU, o Ministro João Otávio de Noronha determinou, no dia 08 de maio de 2020, a suspensão da liminar no STJ, nos autos do Agravo de Instrumento n. 5010203-13.2020.4.03.0000.

Inconformado com a decisão, o “Estadão” formulou, no dia 12 de maio, Reclamação (Rcl 40574) para restabelecer os efeitos da liminar concedida, alegando que decisão do STJ representava censura prévia e ofendia a autoridade do entendimento do STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130, em que se garantiu a liberdade de manifestação do pensamento. No mesmo dia em que a Reclamação foi distribuída no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski, a União encaminhou ao gabinete do Relator, de forma espontânea, os laudos de todos os testes de coronavírus realizados pelo Presidente da República. Com a apresentação dos exames, a Reclamação foi julgada prejudicada pelo Ministro Lewandowski, que determinou a divulgação dos documentos. Em 13 de maio, os exames apresentados pela União vieram a público, indicando resultado negativo para Covid-19.

Muito embora existam aspectos da vida da pessoa que exerce o cargo de presidente da República que podem ficar fora do escrutínio da sociedade, tradicionalmente a condição médica dos Chefes de Estado é de

⁵ Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível (Lei de Acesso à Informação, Lei Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011).

interesse público, sobretudo no caso de uma doença pouco conhecida e potencialmente letal, como o Covid-19. Uma enfermidade severa poderia não apenas afetar o exercício de suas relevantes funções públicas, como atingir, inadvertidamente, políticos e pessoas próximas que tiveram contato com o mandatário. Inclusive, o próprio Presidente da República reconheceu o interesse público do tema, ao discutir recorrentemente o assunto com a imprensa, com negativas reiteradas de que estaria infectado.

Acrescente-se ainda que a divulgação espontânea do resultado pelo Presidente, não traria à tona aspectos da sua vida íntima ou da sua privacidade, sendo, portanto, inócua do ponto de vista da violação de sua integridade ou de sua honra.

4.2 A MP 928 e as tentativas de mudanças na lei de acesso à informação

Em 23 de março de 2020, a Presidência da República apresentou ao Congresso a Medida Provisória 928/2020 (MP 928), com o propósito de alterar o artigo 6-B da Lei de nº 13.979/2020, suspendendo os prazos de resposta previstos na Lei de Acesso à Informação. O dispositivo estabelece ainda que as solicitações pendentes referentes à pandemia deverão ser reiteradas em 10 dias a partir do fim do estado de calamidade pública, ou seja, 31/12/2020, acrescentando ainda que não serão aceitos recursos contra negativa de resposta a pedido de informação negados (ANDRADE, 2020, p. 5).

No dia 25 de março de 2020 o Superior Tribunal Federal (STF) recebeu Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 6347 e 6351) questionando as mudanças introduzidas pela medida provisória. As ações foram distribuídas ao ministro Alexandre de Moraes, que concedeu, em 26/03/2020, medida cautelar determinando a suspensão da MP 928. O relator ponderou que o dispositivo questionado não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação. No dia 30 de abril de 2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou, por unanimidade, a liminar concedida por Moraes, confirmando a necessidade de garantir ao cidadão o pleno acesso às informações solicitadas, sob pena de responsabilização política, civil e criminal, salvo nas hipóteses constitucionais de sigilo (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

Com efeito, uma análise do dispositivo trazido pela MP 928 à luz da legislação vigente, mostra que a prorrogação do prazo para pedidos de informações em relação à pandemia poderia transformar a regra da transparência em exceção, ao arrepio do princípio da publicidade e da Lei

de Acesso à Informação. Neste sentido, é certo que a medida limitaria o direito à informação do cidadão, ao possibilitar que o agente público não atenda aos pedidos da sociedade relacionados à pandemia. Outrossim, a efetivação da MP obstaría a fiscalização e avaliação dos atos governamentais relacionados à crise sanitária, uma vez que só é possível conhecer a efetividade e as consequências das medidas tomadas pela Administração com base em estatísticas e informações precisas sobre a pandemia.

4.3 O “apagão” de dados no site do Ministério da Saúde

O Brasil começou o mês de junho com números dramáticos: mais de 30 mil óbitos e quase 290.000 infectados, com curvas de contágio demonstrando tendência de aumento nas infecções (WORLDMETERS.INFO, 2020). Com a média diária nacional próxima a 1.000 mortes, muitas cidades brasileiras tiveram que abortar planos de flexibilização e retomar as medidas de isolamento social. O Ministério da Saúde, que estava sem titular desde 15 de maio, quando ocorreu a saída de Nelson Teich, sofria severas críticas da imprensa por reduzir as coletivas de imprensa e por apoiar o afrouxamento progressivo do distanciamento social em meio a números alarmantes (CONTAIFER, 2020).

Foi neste cenário em que, no dia 3 de junho de 2020, o Ministério de Saúde alterou o horário de divulgação do número de casos e mortes provocadas pela doença. O horário de divulgação, que era às 17h na gestão do ministro Luiz Henrique Mandetta (até 17 de abril), passou para as 19h e depois para as 22h, comprometendo a divulgação dos dados em telejornais e veículos impressos. Dois dias depois, o Ministério da Saúde também deixou de publicar, em seu website, o total de casos e mortes acumulados desde o começo da pandemia, limitando-se a informar os casos confirmados nas últimas 24 horas. De acordo com informações do Jornal O Globo, o próprio Presidente da República teria determinado o atraso na divulgação do balanço diário (SOUZA, 2020). Ao ser questionado sobre o retardamento na divulgação, o chefe do Poder Executivo afirmou, no dia 5 de junho de 2020: “Acabou matéria do Jornal Nacional”, dando a entender que o atraso era proposital (VARGAS, 2020).

Em 5 de junho de 2020, o portal do Ministério da Saúde (MS) com dados sobre a pandemia de coronavírus no país, hospedado no endereço “covid.saude.gov.br” ficou fora do ar. O site só voltou a funcionar no dia seguinte, mostrando apenas os casos registrados no dia, deixando de fora o

número total de mortos e contaminados pela doença e o histórico dos dados. O Jornal Estado de São Paulo registrou que no dia 7 de junho, o site oficial do governo ainda apresentava informações conflitantes (MACEDO & ORTEGA, 2020).

As mudanças feitas pelo Ministério da Saúde na publicação de seu balanço da pandemia mitigaram a quantidade e a qualidade dos dados. O portal no qual o MS divulgava o número de mortos e contaminados foi retirado do ar no dia 5 de junho. Quando retornou, depois de quase 24 horas, passou a apresentar apenas informações sobre os casos “novos”, quais sejam, aqueles registrados no próprio dia. Não constavam os números consolidados e o histórico da doença desde seu começo. Ademais, foram excluídos do portal os endereços para downloads de estatísticas em formato de tabela, imprescindíveis para análises de pesquisadores e jornalistas, e que alimentavam outras iniciativas de divulgação. Alguns itens passaram a ser omitidos, como por exemplo: curva de novos casos; cumulativo de casos; mortes por data de notificação e por semana epidemiológica e óbitos acumulados (Valor Econômico, 2020).

O sumiço dos dados provocou reações rápidas. O Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass), divulgou nota afirmando que “a tentativa autoritária, insensível, desumana e antiética de dar invisibilidade aos mortos pela Covid-19, não prosperará” (G1, 2020). A Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) afirmou que “as medidas contrariam a Constituição Federal, a Lei de Acesso à Informação, as boas práticas de transparência pública reconhecidas internacionalmente” destacando o “espírito antidemocrático” do governo Bolsonaro (ABRAJI, 2020). O periódico espanhol El País afirmou que “Governo Bolsonaro impõe apagão de dados sobre a covid-19 no Brasil em meio à disparada das mortes” (NOVAES, 2020). O britânico The Guardian (2020) afirmou que “Bolsonaro esconde número de mortes por coronavírus no Brasil e total de casos”. O Ministro do STF Gilmar Mendes, usou o Twitter para rechaçar a falta de transparência: “Tenta-se ocultar os números da #COVID19 para reduzir o controle social das políticas de saúde. O truque não vai isentar a responsabilidade pelo eventual genocídio” (VALOR ECONÔMICO, 2020b).

Em 4 de junho de 2020 os partidos Rede Sustentabilidade, Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) ajuizaram a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 690 no Supremo Tribunal Federal contra o que chamaram de “sequência de atos do Poder Executivo Federal que restringiram a publicidade dos dados

relacionados à covid19, em clara violação a preceitos fundamentais da Constituição Federal”. O Ministro Alexandre de Moraes acolheu a liminar, exigindo que o MS restabeleça a divulgação diária dos dados epidemiológicos acerca da pandemia (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2020).

De fato, o status constitucional da publicidade e da transparência culmina na obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações necessárias à sociedade. Neste diapasão, salvo situações excepcionais, a Administração Pública tem o dever de absoluta transparência na condução dos negócios públicos, sob pena de desrespeito aos já mencionados artigos 37, caput e 5º, incisos XXXIII e LXXII. Sendo um dever do Estado fornecer as informações necessárias à sociedade com transparência, a omissão dessas informações fere não apenas a Constituição, mas também inúmeras leis que versam sobre transparência estatal. Neste caso, fica patente que Ministério da Saúde alterou, de modo injustificável, a forma de divulgação dos dados referentes ao novo coronavírus, comprometendo o acompanhamento do avanço da contaminação, e colocando em risco as políticas de controle e prevenção da doença, que dependem destes dados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transparência é imprescindível para a consolidação e manutenção do equilíbrio democrático. Neste sentido, as sociedades que são regular e adequadamente informadas a respeito dos atos governamentais possuem maior capacidade de avaliar e monitorar continuamente seus representantes eleitos.

De forma inovadora, a Carta de 1988 conferiu agasalho constitucional à divulgação dos dados de interesse público, assegurando, em vários dispositivos, a publicidade e a transparência no âmbito da Administração. Na esteira das tendências e tratados internacionais, surgiram, no Brasil, diversos marcos regulatórios, com o objetivo de promover a gestão transparente da informação e ampliar o acesso dos cidadãos aos dados governamentais.

No contexto da crise sanitária ensejada pela Covid-19, verifica-se que o governo federal brasileiro não tem prestigiado, em sua totalidade, o direito de acesso à informação cristalizado no ordenamento jurídico. No caso da polêmica sobre a divulgação de exames de Jair Bolsonaro, verifica-se que as informações sobre o estado de saúde do mandatário da nação são de interesse público, sendo ilegítima a recusa no fornecimento dos laudos.

Igualmente problemático é o caso da MP 928, que, ao permitir a negativa de pedidos de acesso à informação pertinentes à Covid-19, tentou transformar a regra da transparência em exceção, desafiando o princípio da publicidade e a Lei de Acesso à Informação. No que tange ao desaparecimento de dados e à possível distorção nas informações divulgadas pelo Ministério da Saúde, devem ser apuradas os reais desígnios por trás do “apagão de dados”. Se confirmada a intenção do órgão em ocultar informações e subtrair clareza e precisão dos dados relativos à pandemia, pode-se estar diante dos crimes de prevaricação ou improbidade, caso em que será fundamental apurar as responsabilidades com o devido processo administrativo.

Sendo a transparência um fator fundamental para o bom funcionamento do Estado Democrático de Direito, a sociedade deve manter vigilância permanente sobre as ações governamentais relativas à informação, combatendo atos da Administração que afrontem as premissas legais e representem ameaças à transparência governamental. Dada a evolução e consolidação dos marcos jurídicos existentes, a sociedade deve lutar pela sua efetivação, exigindo o cumprimento, na prática, dos princípios e leis que asseguram o pleno acesso à informação.

REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton University Press, 1963. JSTOR.

ANDRADE, Otávio Morato de. *Transparência democrática na governança pública: o direito à informação e as tensões jurídicas na Covid-19*. Belo Horizonte, 20 jun 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JORNALISMO INVESTIGATIVO – ABRAJI. *Abraji condena ocultação de informações públicas pelo governo federal*. Site da ABRAJI. 6 de jun de 2020. <Disponível: <https://www.abraji.org.br/noticias/abraji-condena-ocultacao-de-informacoes-publicas-pelo-governo-federal>>

BENITES, Afonso; BETIM, Felipe. *Bolsonaro rompe isolamento e vai a atos contra o Congresso em meio à crise do coronavirus*. El País. 15 mar. 2020.

BERNARDES, Marciele Berger; SANTOS, Paloma Maria; ROVER, Aires José. *Ranking das prefeituras da região Sul do Brasil: uma avaliação a partir de critérios estabelecidos na Lei de Acesso à Informação*. Rev. Adm. Pública vol.49, n.3, pp.761-792, 2015.

BBC BRASIL. *Exames de covid-19 de Bolsonaro entregues pela AGU ao STF têm resultado negativo*. 13 mai 2020. Disponível: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52599935>>

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, RHD n. 22/DF, Red. p/ Acórdão Min. Celso de Mello, DJ, 01 set. 1995.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6351.

Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 26 mar. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 8.159 - Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. Brasília, DF: 8 de janeiro de 1991.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.507. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data. Brasília, DF: 12 de novembro de 1997

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 9.784 - Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: 29 de janeiro de 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 101 - Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: 4 de maio de 2000

BRASIL. Congresso Nacional. Lei Complementar nº 131 - Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101 (...). Brasília, DF: 27 de maio de 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.527 - Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º (...) Brasília, DF: 18 de novembro de 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.979 - Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: 6 de fevereiro de 2020.

BRASIL. Governo Federal. Medida provisória nº 928, Brasília, DF: 23 de março de 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal, 2016.

COLETTA, Ricardo Della; URIBE, Gustavo. Bolsonaro se nega a mostrar exames que, segundo ele, deram negativo para coronavírus. Folha de São Paulo, 20 mar. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS – CIDH. Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão. Washington, out 2000.

CONTAIFER, Juliana. Com cadeira de ministro vazia há 20 dias, mortes por coronavírus dobram. Metrôpoles. 4 jun 2020. <Disponível:

<https://www.metropoles.com/saude/com-cadeira-de-ministro-vazia-ha-20-dias-mortes-por-coronavirus-dobram>>

CONTRERAS, Evelyn; MICHENER, Gregory e NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? Avaliando a Lei de Acesso à Informação no Brasil cinco anos depois. Rev. Adm. Pública. vol.52, n.4, pp.610-629, 2018.

CZECKO FILHO, Nicolau Gregori. Inovação no serviço de acesso à informação na Administração Pública Federal direta. Dissertação de Mestrado na Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Manual de Direito Administrativo. 32ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019

G1. Proposta do governo Bolsonaro de revisar mortes por Covid-19 é 'autoritária,

insensível, desumana e antiética', dizem secretários; leia íntegra. Brasília, 6 jun 2020. <Disponível: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/06/06/tentativa-de-questionar-mortes-por-covid-19-e-autoritaria-insensivel-desumana-e-anti-etica-dizem-secretarios-leia-integra.ghtml>>

GLEICK, Peter. No COVID-19 Models Are Perfect, But Some Are Useful. Time Magazine, 19 mai 2020 <Disponível: <https://time.com/5838335/covid-19-prediction-models/>>

Global report: Bolsonaro hides Brazil's coronavirus death toll and case totals. The Guardian. 7 jun 2020. <Disponível: <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/07/bolsonaro-strips-death-toll-and-case-totals-from-brazils-coronavirus-updates>>

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito; MORAIS, Marize Garcia de Medeiros. Lei de acesso à informação: uma análise dos portais e sítios eletrônicos oficiais das prefeituras do RN. EmpíricaBR, Ano 1, vol. 2, 2015.

KREUTZ, Rafael Rudolfo; SANTOS, Carlos Honorato Shuch. Transparência em projetos públicos: o caso das obras de mobilidade urbana da cidade de Porto Alegre. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 17, n. 1, p. 107-125, jan./abr. 2016

MACEDO & ORTEGA, 2020. AGU pede revogação de liminar de Moraes que exige dados totais sobre Covid-19. Agência Estado. 12 jun 2020.

MEDAUAR, Odete. O Direito administrativo em evolução. 2.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORAES, Maurício. Brasil lidera desinformação sobre número de casos e mortes por Covid-19 no mundo. Agência de Jornalismo e Checagem Lupa. Rio de Janeiro, 2020.

NOVAES, Marina. Governo Bolsonaro impõe apagão de dados sobre a covid-19 no Brasil em meio à disparada das mortes. El País. 6 jun 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Comitê de redação. Nova Iorque, 10 de dezembro de 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Comitê de redação. Nova Iorque, 16 de dezembro de 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Nova Iorque, 31 de outubro de 2003.

SOUZA, André de. Covid-19: oposição reclama de falta de transparência e pede convocação de ministro da Saúde. Jornal O Globo. 6 jun 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Mudanças na Lei de Acesso à Informação são questionadas no STF. Notícias do STF. Brasília, 25 mar 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ministério da Saúde deve restabelecer divulgação integral de dados sobre Covid-19. Notícias do STF. Brasília, 9 jun 2020 <Disponível: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=445071>>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 130. Rel. Min. Carlos Britto. Brasília, 30 abr 2009.

ÚLTIMO SEGUNDO. Zambelli lamenta desistência de Wizard e fala em "supernotificação" da Covid-19. 8 jun 2020. <Disponível: <https://ultimosegundo.ig.com.br/politica/2020-06-08/zambelli-lamenta-desistencia-de-wizard-e-fala-em-supernotificacao-da-covid-19.html>>

VALOR ECONÔMICO. Brasil registra 1.180 mortes por covid em 24h e total soma quase 55 mil. Jornal Valor Econômico. Rio de Janeiro, 25 jun 2020.

VALOR ECONÔMICO. 'Manipulação de estatísticas é manobra de regimes totalitários', afirma Gilmar Mendes. Rio de Janeiro, 6 jun 2020.

VARGAS, Mateus. 'Acabou matéria no Jornal Nacional', diz Bolsonaro sobre atraso de dados da covid-19. O Estado de São Paulo. São Paulo, 5 jun 2020.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2000

WORLDOMETERS.INFO. Coronavirus Updates. Dover, Delaware, 2020. <Disponível: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>>