


O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUAS REPERCUSÕES NA PANDEMIA DA COVID-19

THE FUNDAMENTAL RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION AND ITS
REPERCUSIONS IN THE COVID-19 PANDEMIC

João Pedro Ribeiro Braga

Instituto Elpídio Donizetti

joaoprbraga.adv@gmail.com

 <http://lattes.cnpq.br/4421429961762302>

RESUMO: A pandemia da COVID-19 mudou totalmente a realidade da população mundial. Em razão da doença, diversos direitos fundamentais foram limitados em prol do bem estar da coletividade. Nessa toada, surge o questionamento se o direito fundamental de acesso à informação seria alvo dessas restrições ou não. É realizado um estudo doutrinário e jurisprudencial sobre o referido direito de forma a entender sua natureza, histórico e alcance, principalmente durante crises como a vivida no ano de 2020, objetivando entender o papel do direito de acesso à informação durante a pandemia. A partir de uma evolução histórica e legislativa do direito ao acesso a informação, passando pela análise da Lei n 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, e por recentes julgados do STF, resultando na compreensão de que o direito ao acesso à informação é um importante vetor da democracia e do controle social das medidas adotadas pela Administração Pública, devendo ser amplamente garantido durante a crise de saúde provocada pela COVID-19.

Palavras-chave: Acesso à informação. Administração Pública. Pandemia.

ABSTRACT: The COVID-19 pandemic totally changed the reality of the world's population. Because of the disease, several fundamental rights were limited for the welfare of the community. About this, it's questioned if the fundamental right of access to information would be subject to these restrictions or not. It's realized a doctrinal and jurisprudential study about this right to understand its origin, history and scope, especially during crises such as the one experienced in 2020, aiming to understand the purpose of the right of access to information during the pandemic. From a historical and legislative evolution of the right to access to information, passing through the analysis of Law No. 12.527/2011 - Access to Information Law, and recent judgments of the STF, resulting in the conclusion that the right to access information is an important vector of democracy and social control of the measures taken by the Public Administration, which must be largely guaranteed during the health crisis caused by COVID-19.

Keywords: Access to information. Pandemic. Public Administration.

INTRODUÇÃO

No fim do ano de 2019, na região de Wuhan na China, surge uma explosão de casos de uma nova doença com suposta origem do comércio de pescados. O vírus Sars-CorV-2 rapidamente se espalhou e sua doença, a coronavirus disease 2019 – COVID-19, foi declarada como pandemia em março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde – OMS. A nova doença fez com que a realidade de toda a população mundial fosse alterada, com imposição isolamento social através de quarentenas e em casos mais extremos a adoção do chamado lockdown.

Em tempos de crises, é normal que ocorra limitações a algumas garantias individuais para que se busque o melhor em prol da coletividade. Como exemplo, podemos citar o direito de locomoção que foi restrito durante os efeitos da crise sanitária da COVID-19, através do cancelamento de voos, proibição de viajar para determinados lugares e fechamento de fronteiras. Entretanto, não se deve entender que todas garantias serão restritas, devendo cada direito fundamental ser analisado no contexto da pandemia.

O desastre provocado pela crise sanitária impacta o Direito diretamente. A forma como a Administração Pública atua tem sido alvo de um olhar crítico da sociedade, de modo que as ações tomadas para combater o vírus e a crise econômica por ele causada devem ser objeto de controle pelos órgãos oficiais de fiscalização, mas também passar pelo controle social.

Não obstante, foram tomadas medidas com vistas a restringir o direito fundamental de acesso à informação, como o caso da edição da Medida Provisória nº 928 de 23 de março de 2020, que será analisada no presente artigo, levantando o questionamento sobre a possibilidade ou não de se reprimir tal direito e constitucionalidade de tais atos.

Em busca de elucidar a questão levantada, o escopo desse artigo é, portanto, analisar o direito fundamental de acesso à informação, buscando entender sua extensão e aplicação durante a pandemia e para além dela. Para tanto será feito estudo bibliográfico através doutrina especializada, da legislação nacional, em especial da Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, com destaque aos recentes julgamentos.

1 O DIREITO DE ACESSO A INFORMAÇÃO

1.1 Breve histórico

O direito de acesso à informação possui origens que remontam ao século XVIII, através das reivindicações por publicidade dos atos governamentais por parte da sociedade, sendo a Suécia o primeiro país a positivar o acesso às informações públicas.

[...] primeira nação a tratar de forma específica do acesso à informação pública como um direito foi a Suécia, quando, através de seu parlamento, adota, em 1766, uma lei sobre liberdade de expressão. Conforme a Anders Chydenius Foundation (2006, p.4), o pensador político finlandês Anders Chydenius (1729-1803), partidário das ideias iluministas, teve um papel crucial na criação dessa lei. A norma trata do acesso à informação pública como um direito incluído no âmbito da liberdade de imprensa. (SALES, 2013, p.82-83).

Modernamente, o modelo atual de legislação sobre o acesso à informação pública possui como marco o *Freedom of Information ACT* (FOIA) nos EUA, em 1966. A lei americana é considerada ponto de partida para um direito fundamental forte e efetivo na luta por uma Administração Pública transparente.

A FOIA nasceu em uma estrutura burocrática americana que começava a registrar e arquivar suas informações de forma profissional, uma vez que passava por um momento histórico onde a população exigia mais informações e participações nas decisões do poder público norte americano.

O processo de expansão da burocracia também criou um efeito interativo, de modo que, ao mesmo tempo em que o governo estava fazendo a sua própria manutenção de registros mais eficiente para fins internos, ele também enfrentou crescente demanda do público para o acesso a esses registros, bem como para a participação na redação de qualquer nova regulamentação. A FOIA dos EUA cresceu sobre uma base substancialmente burocrática, como mais um dentre vários outros mecanismos de accountability e eficiência, onde se criou toda uma estrutura para se possibilitar a liberdade de informação. (SALES, 2013, p.91).

No Brasil, a primeira Constituição a prever o direito de acesso à informação pública é a de 1934, no seu art. 113, §35. Tal direito foi retirado com o golpe do

Estado Novo e a outorga da Constituição de 1937, retornando com a Constituição de 1946 em seu art. 141, §36. Após, foi novamente restrito na Constituição de 1967.

Assim, nas Constituições de 1937 e 1967 (que inauguram períodos ditatoriais), o acesso à informação governamental, quando mencionado, surge muito mais vinculado à necessidade de conhecer informações de caráter pessoal ou de se obter certidões dos órgãos públicos do que exercer controle sobre as atividades do governo. A exceção se dá apenas nos textos constitucionais de 1934 e 1946, que preveem o acesso para esclarecimento dos “negócios administrativos”. Essas prescrições são, contudo, muito vagas, sem clareza sobre como se daria tal acesso e quais seriam esses “negócios”. Em nenhum desses textos ficam claras também as ressalvas com relação aos documentos e às informações de caráter sigiloso, as quais são reguladas diretamente pelos Presidentes, através de decretos. (SALES, 2013, p.109).

O acesso amplo à informação pública é uma característica dos Estados democráticos, sendo suprimido ou bastante restrito em Estados autoritários. A disponibilização das informações à sociedade é imperiosa para um regime democrático, no qual a participação cidadã deve ser estimulada de forma a fortalecer a legitimidade das decisões tomadas pelos agentes públicos através do controle social.

O acesso às informações em poder do Estado e os mecanismos de controle democrático são elementos essenciais à participação cidadã nos negócios públicos (na res publica), pois uma maior participação cidadã resulta em maior transparência da administração pública com o objetivo de aprimorar o controle democrático e a prestação de contas à sociedade por parte do governo. (MOLINARO; SARLET, 2014, p.21).

Atualmente, o direito de acesso à informação está resguardado no texto constitucional como um direito fundamental e coletivo, consagrado no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação.

1.2 O acesso a informação como um direito fundamental

O direito de acesso à informação está constitucionalmente localizado no art. 5º da Constituição Federal, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, espécie do gênero direitos e garantias fundamentais.

Inicialmente, é imperioso entender o que diferencia os direitos e as garantias fundamentais: “os direitos são bens e vantagens prescritos na norma constitucional, enquanto as garantias são os instrumentos através dos quais se assegura o exercício dos aludidos direitos (preventivamente) ou prontamente os repara, caso violados” (LENZA, 2020, p.759).

Conforme se depreende da distinção apresentada, o acesso à informação é um direito fundamental de grande importância para o Estado brasileiro, atuando como vetor do regime democrático instituído em 1988: “Assim, tem-se que o direito de acesso à informação pública configura-se em um direito fundamental individual e coletivo, resguardado no texto constitucional e essencial para a instrumentalização da democracia”. (BERNARDES, 2015, p. 61).

O já citado art. 5º, XXXIII ensina que

todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

A garantia do acesso às informações públicas recai tanto sobre as de interesse particular do requerente como as de interesse coletivo. Somada a isso, a Constituição Federal em seu art. 37, §3º, II reconhece o direito de acesso a registros administrativos e a informações e atos do governo.

Doutrinariamente, apesar de não existir consenso, entende-se que o direito à informação e acesso à informação pública são direitos fundamentais de terceira dimensão, por pertencerem ao rol de direitos difusos e coletivos.

Assim, nesse momento, a informação é reivindicada como um direito coletivo e difuso, patrimônio cultural do Estado, que deve ser protegido e democratizado, tendo em vista a evolução paradigmática da Administração Pública. (SALES, 2013, p.224).

Assim, o direito de acesso à informação é reconhecido como um direito de toda a coletividade. Toda a comunidade pode obter informações sobre o poder de seus governantes, de forma que sejam monitoradas suas decisões e como elas afetam a vida em sociedade. A possibilidade de acesso a informações públicas soma-se ao

dever de transparência da Administração Pública.

Nesse viés, dada a relevância atual de se garantir instrumentos que permitam o controle dos atos da administração pública pelos administrados, em obediência aos mandamentos constitucionais, o direito de acesso à informação deve ser reconhecido como um direito fundamental, o qual impõe a cultura da transparência às práticas administrativas. (BERNARDES, 2015, p. 62).

Entende-se por Administração Pública transparente quando esta estabelece uma rede livre de fornecimento de informações com os seus administrados, através de mecanismos propiciem o acesso com facilidade dos dados e documentos pela sociedade.

O princípio da transparência reúne funções materiais e instrumentais: aperfeiçoamento do caráter democrático do Estado (pela legitimidade do uso e do exercício do poder e da função pública), concretização da dignidade da pessoa humana, restauração da confiança na Administração Pública (pelas possibilidades de acesso e participação), parâmetro do controle da fidelidade do devido processo legal administrativo, garantia dos direitos dos administrados, recuso de obtenção de eficiência da ação administrativa mais próxima das demandas sociais e meio de maior adesão e consenso dos administrados às decisões administrativas. (MARTINS JÚNIOR, 2010, p.47).

Noutro giro, é importante deixar claro que nenhum direito fundamental é absoluto e inadmite restrições, uma vez que são protegidos constitucionalmente diversos valores que em algum momento podem colidir. Quanto ao direito de acesso às informações não é diferente: a Constituição Federal estabelece que poderá ser estabelecido o sigilo das informações quando se tratar de segurança do Estado ou da sociedade, e da privacidade.

Não é qualquer fundamento de segurança que é capaz de limitar o direito de liberdade de informação, mas apenas esses previamente estabelecidos. É evidente que também conflitam com o acesso às informações: a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, previstas no inciso X do art. 5º da Constituição Federal. (SALES, 2013, p.240).

Conforme demonstrado, as hipóteses de limitação do acesso à informação pública já estão previstas na própria Constituição Federal, cabendo ao legislador ordinário apenas regulamentar o exercício desse direito e a forma de se definir o sigilo, não podendo, entretanto, criar hipóteses de informações públicas sigilosas.

Nesse sentido, surge a lei nº 12.577/2011 – Lei de Acesso Informação (LAI) que dispôs sobre o procedimento que todas as esferas da Administração Pública devem observar para promover o acesso a informações públicas, as diretrizes a serem seguidas, trazendo instrumentos e garantias, além de detalhar o que pode se entender por informações sigilosas.

2 ASPECTOS DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, foi publicada em novembro de 2011, entrando em vigor em maio de 2012. A norma vem regulamentar o direito ao acesso à informação assegurado nos art. 5º, XXXIII, 37, §3º, II e 216, §2º da Constituição Federal, dispondo sobre os procedimentos a serem observados pelos órgãos públicos integrantes da Administração Pública direta e indireta da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A lei foi regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012, no âmbito do Poder Executivo Federal.

A LAI possui como principal finalidade transformar em regra a publicidade dos atos governamentais e demais informações administrativas, sendo o sigilo exceção, visando o aumento da participação social.

Para operacionalizar o direito à informação, a lei garante à sociedade o acesso a informações públicas de duas formas: 1. Transparência Passiva: quando o Estado fornece informações específicas solicitadas por pessoas físicas ou jurídicas; 2. Transparência Ativa: quando o Estado concede proativamente amplo acesso a informações de interesse coletivo e geral, divulgando-as, principalmente, em seus sítios eletrônicos na Internet. (MOLINARO; SARLET, 2014, p.31).

O decreto regulamentador estabelece que os órgãos e entidades devem disponibilizar infraestrutura para receber e responder pedidos de informação da sociedade e garantir a análise recursal em diferentes instâncias em caso de negativa de informação. Nesse sentido, surge a necessidade de criação do Sistema de Informação ao Cidadão – SIC em todos os âmbitos, com objetivo de atender e orientar o cidadão no acesso às informações públicas, devendo o SIC possuir espaço físico, mas também garantir o recebimento de pedidos via internet.

Importante destacar que a LAI também se aplica a entidades sem fins lucrativos que de alguma forma recebam financiamento por dinheiro público devendo, portanto, disponibilizar acesso à informação.

2.1 Diretrizes estabelecidas na Lei de Acesso à Informação

O art. 3º da LAI estabelece como diretrizes gerais:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011).

A ideia de transparência estatal decorre diretamente dos ideais republicano e democrático que foram estabelecidos pela Constituição Federal. Considerando que os governantes agem em nome do povo e são por ele escolhidos, nada mais justo que suas ações sejam transparentes, de forma a possibilitar o controle pela sociedade de seus atos.

A pretensão do legislador de fomentar o desenvolvimento de uma cultura de transparência na Administração Pública, embora ambiciosa, revela a percepção, correta, de que os problemas na matéria são abrangentes e não serão superados de forma rápida ou automática apenas com a edição de um ato legislativo. Uma cultura de transparência envolve também uma transformação dos modos como os indivíduos e os agentes públicos se relacionam: os indivíduos como cidadãos, constituintes do governo, e não como meros beneficiários de dádivas, sem qualquer responsabilidade ou vínculo com o exercício do poder político; e os agentes públicos como servidores de fato da população, e não seus antagonistas. (BARCELLOS, 2015).

A cultura da transparência na Administração Pública é deveras valiosa, pois cria a ideia de participação da sociedade nos processos de tomada de decisão. Por óbvio, estando em prática a transparência, os atos de desvios no poder público de certo tendem a ser menos corriqueiros. “Nesse sentido, consagra-se a publicidade

como a regra, em obediência ao direito fundamental de acesso à informação, e o cidadão é encarado como agente principal da gestão pública.” (BERNARDES, 2015, p. 62).

A importância da transparência é maximizada, pois ela vai de encontro justamente com o outro objetivo estabelecido que é o controle social do governo. Um governo transparente, que disponibiliza um amplo acesso à informação para sociedade, por certo estará sempre submetido ao controle social.

A dificuldade em obter informação desestimula o controle social na medida em que impõe ao indivíduo eventualmente interessado em desempenhar esse controle um custo enorme, de tempo e esforço, na busca por dados. E, ademais, caso as informações não sejam verdadeiras ou compreensíveis, isso pode inviabilizar, afinal, qualquer controle real. Por outro lado, caso as informações sejam de fácil acesso e compreensão para o público, o custo de se informar e exercer alguma forma de controle social diminuirá sensivelmente. É nesse sentido, portanto, que a Lei nº 12.527/2011 imagina que a construção de uma cultura de transparência pode contribuir para o fomento do controle social. (BARCELLOS, 2015).

Portanto, a LAI estabelece uma correlação entre publicidade, transparência e controle social, de forma a confirmar os valores democráticos estabelecidos na Constituição Federal através de maior participação da sociedade nas decisões governamentais.

A LAI determina que a publicidade deve ser preceito geral, sendo o sigilo exceção. É certo que a publicidade é um dever da Administração Pública e um instrumento primordial para realização da transparência, no entanto, a lei ainda determina que a publicidade deve ser ativa e não passiva, significando que as informações de interesse público sejam divulgadas espontaneamente, independentemente de solicitações.

Ao enunciar que a publicidade é a regra geral, sendo o sigilo a exceção, o inciso I agrega pouco ao que já constava da Constituição. Nos termos da Constituição, a publicidade será sempre a regra, e o sigilo dos atos do Poder Público apenas é admitido para preservação da intimidade e quando seja necessária à segurança da sociedade e do Estado. Entretanto, não basta a invocação genérica da intimidade ou da segurança da sociedade e do Estado para que o sigilo seja justificado. A opção pelo sigilo não é livre à autoridade, devendo ser apresentadas, publicamente, as razões pelas quais se considera que a informação deve ser mantida em sigilo. A publicidade das razões para o ato do Poder Público que decidiu pelo sigilo é obrigatória, até para viabilizar o controle pelo Poder Judiciário. Uma vez que a publicidade dos atos públicos não é uma faculdade do agente público, mas um dever, a sua não aplicação a determinado caso poderá sofrer escrutínio. (BARCELLOS, 2015).

A publicidade, portanto, não deve significar apenas que a informação não seja sigilosa, mas também deve ser levada à sociedade de forma que todos possam ter mecanismos suficientes para que dela possam conhecer.

Por fim, a LAI determina que a informação deve ser disponibilizada em meio de comunicação viabilizado pela tecnologia de informação. Entende-se que deve ser fornecida em formato eletrônico ou digital através da internet e dos meios de comunicação que dela surgirem.

A utilização da internet como ferramenta para difundir informação pública de forma a dar conhecimento à população é louvável, não podendo o poder público se abster de manter também a possibilidade de acessar a informação por meio físico.

2.2 Das restrições ao acesso à informação

A Constituição Federal, conforme já visto, estabeleceu que o acesso à informação pública poderá ser restrito quando se tratar de informação relativa à segurança do Estado ou da sociedade e da privacidade. Assim, a LAI também veio regulamentar a restrição ao acesso à informação.

Inicialmente, deve ser entendido que nem mesmo as hipóteses de sigilo são absolutas. O art. 21, parágrafo único, da LAI preceitua que “As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.” (BRASIL, 2011, s.p). Isso se dá em razão de que o sigilo já foi usado no Brasil em períodos autoritários para esconder diversas violações de direito humanos e garantir a impunidade dos agentes públicos.

Historicamente, o sigilo com fundamento na segurança nacional foi utilizado no Brasil como meio de formação de um aparato repressivo da sociedade. A repressão, que tem seu momento auge na ditadura militar, tinha vários pilares estruturais, mas, no que tange à informação pública, existiam dois principais: os serviços de informação e a polícia política, ambos fundamentados na doutrina da segurança nacional. (SALES, 2013, p.326).

A segurança era utilizada como razão para o acobertamento de informações de interesse público, sem a existência de mecanismos de controle. No histórico do direito à informação, viu-se que, mesmo após a Constituição de 1988, a legislação infraconstitucional brasileira aproximava-se das regras vigentes no período de exceção, sempre preocupada em garantir a legitimidade do sigilo, olvidando a criação e o detalhamento de instrumentos que garantissem o acesso. A mudança

nesse quadro se verifica com a promulgação da lei 12.527/2011, que ocorreu frente a pressões internacionais, com a condenação do Brasil perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso relativo à Guerrilha do Araguaia. (SALES, 2013, p.327).

Assim, por razões históricas, a legislação brasileira através da LAI veio regulamentar o sigilo de forma que ele não seja mais usado para interesses escusos que não se coadunam com o Estado Democrático de Direito instituído pela Constituição Federal de 1988.

O art. 23 da Lei nº 12.527/2011 veio então estabelecer as informações que, fundamentadas no interesse da Segurança do Estado ou da sociedade, são passíveis de serem declaradas sigilosas.

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam: I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional; II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais; III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população; IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País; V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas; VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional; VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações. (BRASIL, 2011).

A imposição ou não do sigilo deve ser ponderada de acordo com a proporcionalidade e razoabilidade, de forma que não seja imposta alguma outra restrição ao acesso às informações que não sejam ofensivas à segurança do Estado ou da sociedade. Importante salientar que a LAI determinou que as informações que merecessem sigilo serão classificadas em ultrassecretas, secretas ou reservadas.

As informações ultrassecretas têm prazo para sigilo de 25 (vinte e cinco) anos, podendo ser prorrogadas na forma do art. 35, §1º, III da LAI; as informações secretas possuem prazo de 15 (quinze) anos e as reservadas 5 (cinco) anos.

A imposição do sigilo passa por um juízo de ponderação, entre os bens constitucionais protegidos, de um lado a segurança e de outro a liberdade de informação. A lei preceitua, assim, que a Administração deve ter em consideração o interesse público na divulgação daquela informação, para somente fixar o sigilo em caso de efetivo e grave risco à segurança do Estado ou da sociedade, classificando-a

tendo em vistas, ainda, o tempo de segredo estabelecido para a categoria escolhida. (SALES, 2013, p.328).

A imposição de prazos para o fim da restrição estabelece um limite ao sigilo, de forma que em algum momento a informação será considerada pública e deverá ser passível de acesso pela população.

Noutro giro, surge a necessidade de proteção das informações pessoais de cada cidadão. Atualmente, a Administração Pública possui diversas informações em seu poder relacionadas às pessoas físicas ou jurídicas, de modo que tais dados são protegidos pelo direito à intimidade.

Atualmente, existem inúmeras entidades públicas, ou privadas que se relacionam com o poder público, que detêm informações pessoais relacionadas à saúde, à situação financeira e fiscal, etc., que devem ser protegidas pelo segredo, pois relacionadas com os direitos da personalidade das pessoas. Esses direitos, fundados na dignidade humana (que é fundamento do Estado Democrático de Direito), são elencados no art. 5º, X, da Constituição Federal: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. (SALES, 2013, p.334).

A LAI surge então para regulamentar o acesso e a possível restrição a tais informações. É importante frisar que a própria lei determina que o sigilo não poderá ser invocado para prejudicar investigação de irregularidades, bem como ações voltadas para recuperação de fatos relevantes para sociedade.

O acesso a informações pessoais deverá ser feito de forma transparente, devendo ser respeitado o direito a honra, intimidade, imagem e a vida privada bem como liberdades e garantias individuais. O art. 31, §1º, I da LAI estabelece que o acesso a informações referentes a honra, intimidade, imagem e a vida privada terão seu acesso restrito, independente da classificação do sigilo, pelo prazo máximo de 100 (cem) anos, a agentes públicos autorizados e às pessoas que se referem. Entretanto, conforme dispõe o inciso II do §1º do art. 31, poderá ser autorizada a divulgação destas informações ou acesso a terceiros diante de determinação legal ou anuência expressa das pessoas que se referirem.

O dispositivo legal também estabelece as hipóteses onde não será necessária autorização:

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias: I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente

para o tratamento médico; II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem; III - ao cumprimento de ordem judicial; IV - à defesa de direitos humanos; ou V - à proteção do interesse público e geral preponderante. (BRASIL, 2011).

Nota-se que tais determinações surgem para garantir o acesso a informações restritas, desde que por motivo de grande relevância coletiva. Por fim, é importante deixar claro que a utilização indevida de informações pessoais é passível de responsabilização nos termos da LAI.

3 O ACESSO A INFORMAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19: ANÁLISE DA MP Nº928/2020 E DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

A pandemia do Coronavírus (COVID-19) mudou completamente o dia a dia das pessoas. Os impactos decorrentes da pandemia repercutirão de modo imprevisível no mundo e a gravidade da crise gerada coloca em prova diversos institutos.

No Brasil, foi aprovada a lei nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020, definindo medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da COVID-19. Também foi aprovado o Decreto Legislativo nº 06 de março de 2020, que decretou estado de calamidade pública em virtude da doença.

Em tempos de crise de saúde pública como a vivida atualmente, é necessário ainda mais disponibilizar o acesso à informação a sociedade. A necessidade de se dar publicidade aos atos, bem como fornecer acesso para que seja realizado o controle social, é de suma importância para evitar que os governos utilizem da pandemia para prática de atos que atentem contra o interesse público.

Nessa esteira, o governo federal editou a MP nº 928/202, que em seu art. 1º altera a lei nº 13.979/2020 para inserir o art. 6º-B:

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.” (BRASIL, 2020).

A justificativa do governo para adoção da medida é de se adequar os pedidos de acesso à informação com a realidade da pandemia. Entretanto, é possível notar que o dispositivo inserido traz mais confusão e obscuridade do que clareza para os procedimentos de acesso à informação.

Nessa toada, foram propostas diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o STF visando a declaração de inconstitucionalidade formal e material do art.1º da MP nº928. De acordo com o requerente, a norma estaria violando aos artigos 2º; 5º, XXXIII; 37, § 3º, II; 62, *caput*; e 216, § 2º, da Constituição Federal.

Em sede de análise da medida cautelar, o Ministro Alexandre de Moraes deferiu o pedido para suspender a eficácia do art. 6º-B da lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da MP 928/2020. O Ministro entendeu que a norma estava transformando a publicidade em exceção, quando deve ser a regra.

Na hipótese em análise, ao menos em sede de cognição sumária, fundada em juízo de probabilidade, entendo presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar pleiteada, pois o artigo impugnado pretende TRANSFORMAR A EXCEÇÃO – sigilo de informações – EM REGRA, afastando a plena incidência dos princípios da publicidade e da transparência. (STF, 2020).

A decisão ainda demonstra que a publicidade e transparência são valores indispensáveis na gestão administrativa, devendo garantir pleno acesso à informação

a sociedade como forma de se fortalecer o sistema democrático nacional.

À 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.

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

A medida cautelar foi confirmada pelo Plenário, determinando a inconstitucionalidade do art. 6º-B da lei 13.979/2020, inserido pela MP 928/2020, considerando tratar de violação ao princípio fundamental de acesso à informação consagrado na Constituição Federal, além de violar o dever de transparência e publicidade na Administração Pública. O acesso à informação é um vetor importante do regime democrático e não pode ser restrito em razão da pandemia.

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 13.979/11, INCLUÍDO PELA MP 928/2020. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. A Constituição Federal 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. 2. À 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. 3. O art. 6º-B da Lei 13.979/2020, incluído pelo art. 1º da Medida Provisória 928/2020, não estabelece situações excepcionais e concretas impeditivas de acesso à informação, pelo contrário, transforma a regra constitucional de publicidade e transparência em exceção, invertendo a finalidade da proteção constitucional ao livre acesso de informações a toda Sociedade. 4. Julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 6.347, 6351 e 6.353. Medida cautelar referendada. (STF, 2020).

Após esta decisão, o STF foi convocado em mais uma oportunidade para tratar do direito fundamental de acesso à informação durante a pandemia. Desde o início dos casos da COVID-19 no Brasil, o Ministério da Saúde diariamente

apresenta a situação epidemiológica de forma a dar publicidade sobre avanço da doença no país.

O boletim apresentava em síntese as seguintes informações: a) número de casos totais; b) número de casos confirmados nas últimas 24 horas; c) número de óbitos totais; d) número de óbitos nas últimas 24 horas, d) número de casos e óbitos por estado; e) número de recuperados; f) taxa de letalidade e g) casos em investigação.

Ocorre que, no dia 06 de junho de 2020, o Ministério da Saúde decidiu não mais veicular o boletim epidemiológico completo, omitindo diversas informações como o número total de casos, deixando o site oficial do governo federal sobre a situação da COVID-19 fora do ar.

Dessa forma, partidos políticos propuseram Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF buscando que o Ministério da Saúde retome a publicação diária de informações completas sobre a situação epidemiológica da COVID-19 no Brasil.

A medida foi vista como uma violação à publicidade e transparência na Administração Pública e como uma restrição ao pleno acesso à informação pela população quanto a situação da doença no país, afim de se garantir a fiscalização social das ações tomadas para enfrentamento da doença. O Ministro Alexandre de Moraes em sede análise da medida cautelar deferiu os pedidos, determinando que o Ministério da Saúde divulgasse os números da COVID-19 com informações completas e precisas.

Exatamente por esses motivos, 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.

À consagração constitucional de publicidade e transparência corresponde a obrigatoriedade do Estado em fornecer as informações necessárias à Sociedade. O acesso as informações consubstancia-se em verdadeira garantia instrumental ao pleno exercício do princípio democrático, que abrange “*debater assuntos públicos de forma irrestrita, robusta e aberta*” (*Cantwell v. Connecticut*, 310 U.S. 296, 310 (1940), quoted 376 U.S at 271-72), de maneira a garantir a necessária fiscalização dos órgãos governamentais, que somente se torna efetivamente possível com a garantia de publicidade e transparência. (STF, 2020).

A decisão demonstra que em tempos de crise o acesso à informação deve ser

amplamente garantido. Entende-se que efetivando tal direito fundamental, outros direitos também estariam resguardados.

Outrossim, calha sublinhar que o dever constitucional de transparência, publicidade e de informação, além de permitir o controle social, imprescindível a um Estado democrático de Direito, também assegura (ou facilita) a fruição (e proteção) de outros direitos fundamentais (não apenas, mas em especial os direitos de participação política e de crítica), mas também os direitos sociais, pois o acesso a informações atuais, corretas e completas, por exemplo, em matéria orçamentária, permite fiscalizar a destinação de recursos para os fins constitucionalmente previstos, como é o caso dos direitos à saúde e à educação, os quais inclusive têm assegurado investimento mínimo de recursos públicos. (SARLET, 2020).

É necessário informar a sociedade todas as ações e medidas de combate à situação emergencial vivida, de forma a dar oportunidade para que seja feito o controle social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho visou entender o direito ao acesso à informação e sua importância para sociedade. O estado atual de pandemia levou a diversas restrições de direitos e foi questionado se esse direito fundamental também estaria sendo limitado.

Estabeleceu-se uma construção lógica demonstrando o histórico e a evolução legislativa do acesso à informação no Direito. A correlação do acesso à informação com a publicidade e a transparência demonstra que este direito é de grande importância para o sistema democrático estabelecido pela Constituição Federal.

O Estado Democrático de Direito instituído em 1988 ensinou que cabe também à sociedade o papel de fiscalizar e controlar os atos da Administração Pública. A lei nº 12.527/2011 veio regulamentar o direito o acesso à informação pública determinando, assim como na Constituição Federal que a publicidade é a regra e o sigilo a exceção.

Durante a pandemia da COVID-19, o governo federal adotou medida com vistas a restringir o direito fundamental de acesso à informação e, através de ações no STF, foi entendido que este direito não pode ser limitado em razão do momento

atual. A publicidade e transparência devem ser ampliadas em tempos de crise para que as ações e medidas tomadas pelos governantes sejam fiscalizadas pela sociedade.

Portanto, restou demonstrado que a restrição a direitos fundamentais em tempos de crise deve ser analisada em cada caso. Quanto ao direito de acesso à informação, ficou claro que este é um vetor importante do regime democrático, não podendo ser limitado além do que foi estabelecido pela Constituição Federal, de forma a concretizar o controle social, a transparência e a publicidade na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

BERNARDES, Camila Fernandes Santos. O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO: Uma análise sob a ótica do princípio da transparência. 2015. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13238/3/DireitoFundamentalAcesso.pdf>> acesso em: 01 de julho de 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 de julho de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm>. Acesso em 03 de julho de 2020.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv928.htm>. Acesso em: 03 de julho de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6351/DF. Relator: Alexandre de Moraes. DJe 30 de março de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15342764415&ext=.pdf>>. Acesso em: 06 de julho de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF 690/DF. Relator: Alexandre de Moraes. DJe 10 de junho de 2020. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343377643&ext=.pdf>>. Acesso em: 06 de julho de 2020.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação. 2020.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MOLINARO, Carlos Alberto. SARLET, Ingo Wolfgang. DIREITO À INFORMAÇÃO E DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA . Disponível em <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11403/2/Direito_a_768_Informac_807_a_771_o_e_Direito_de_Acesso_a_768_Informac_807_a_771_o_como_Direitos_Fundamentais_na.pdf>. Acesso em> 02 de julho de 2020.

SALES, Ramiro Gonçalves. O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA ADMINISTRATIVA. Disponível em: <<https://uol.unifor.br/oul/conteudosite/F1066346461/Dissertacao.pdf>>. Acesso em: 02 de julho de 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos Fundamentais e Pandemia V – O STF e o acesso à informação. Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/2020-jul-03/direitos-fundamentais-direitos-fundamentais-pandemia-stf-acesso-informacao> >. Acesso em: 08 de julho de 2020.