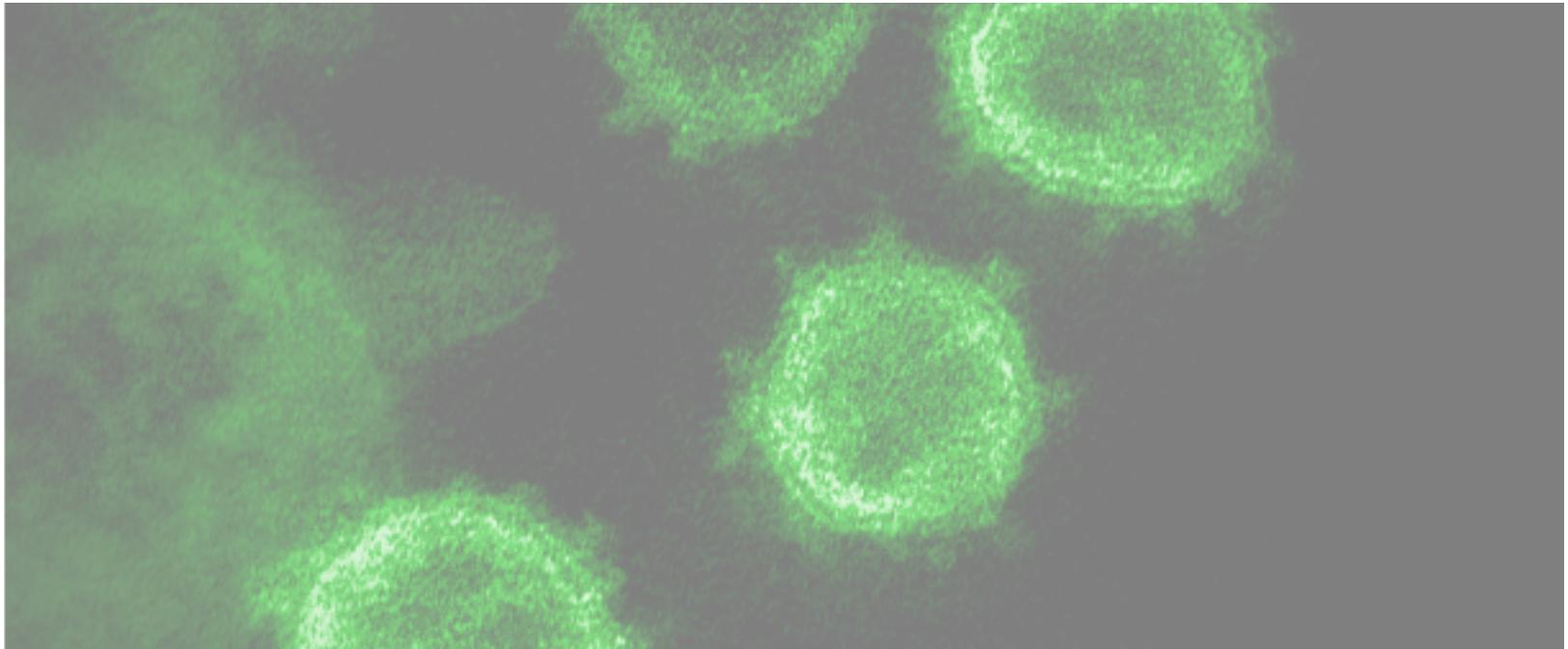


RELATÓRIO

maio de 2020 - Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas

Alterações no atendimento a pedidos de informação e a MP 928



Levantamento do Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas mostra que, mesmo após a suspensão da MP 928/2020 pelo Supremo Tribunal Federal, órgãos do governo federal alteraram o atendimento a pedidos de informação usando a pandemia de Covid-19 como argumento.

REALIZAÇÃO



FINANCIAMENTO



FORDFOUNDATION

Introdução

Na noite de 23 de março de 2020, o governo federal publicou a Medida Provisória (MP) [928/2020](#). Parte do texto permitia que órgãos públicos suspendessem o prazo de resposta a pedidos de informação determinado pela Lei de Acesso a Informação (LAI) sob justificativas relacionadas à pandemia de Covid-19.

Em casos nos quais fornecer a resposta exigisse a presença de servidor público que estivesse em regime de teletrabalho ou dependesse de servidores diretamente envolvidos nas medidas de combate à pandemia, entre outros motivos, o pedido deveria ser reapresentado após o fim do estado de emergência. Além disso, negativas de atendimento a pedidos com base na MP 928 não poderiam ser questionadas por meio de recursos.

Na prática, o texto suspendia a vigência da Lei de Acesso a Informações em um período crítico. Organizações da sociedade civil [se uniram contra a medida](#) e pressionaram por sua revogação. Em 26 de março, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes [suspendeu liminarmente](#) os trechos da MP 928 que tratavam da LAI.

O Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas, coalizão de organizações da sociedade civil e pesquisadores que monitora a implementação da LAI, debruçou-se sobre respostas a pedidos de informação dadas pelo governo federal antes e após a liminar do STF para avaliar a necessidade e os efeitos da MP, além da postura dos órgãos diante da suspensão da medida.

Em 30 de abril, o plenário do STF [confirmou a liminar](#) e derrubou a MP. O Fórum continuará acompanhando como a pandemia afeta respostas a pedidos de informação.

Sobre o Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas

Fundado pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji) em 2003 e atualmente coordenado pela Transparência Brasil, o Fórum é composto pelas seguintes organizações e pessoas:

- Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo)*
- ANDI – Comunicação e Direitos*
- Associação Contas Abertas*
- Brasil.io
- FENAJ (Federação Nacional dos Jornalistas)*
- Fiquem Sabendo

- Greg Michener (pesquisador e professor – FGV-Rio)
- Inesc*
- Instituto Centro de Vida (ICV)
- Instituto Ethos
- Instituto de Governo Aberto
- Instituto Millenium*
- Instituto Não Aceito Corrupção
- ITS-Rio (Instituto Tecnologia e Sociedade)
- Jeduca (Associação de Jornalistas de Educação)
- Livre.jor
- Open Knowledge Brasil
- Projeto SOS Imprensa – UnB*
- Renoi – Rede Nacional de Observatórios de Imprensa*
- Rede Nossa São Paulo
- Transparência Brasil*
- Transparência Partidária

**Já compunham a rede desde 2003*

Metodologia

Foram consideradas respostas contendo os termos “covid” e/ou “coronavírus” fornecidas de 7 de fevereiro (quando foi decretado o estado de emergência no país) a 27 de abril de 2020 localizadas via busca no banco de pedidos e respostas da Controladoria-Geral da União (CGU). A base de dados completa está disponível [neste link](#).

Foram considerados injustificados os casos em que a resposta representava uma alteração no atendimento ao pedido sem apresentar elementos para demonstrar como a pandemia ou o estado de emergência decretado em função dela impossibilitava o atendimento integral ao pedido ou o tempo maior para atender ao pedido.

Os casos justificados são aqueles em que o órgão demonstrou como a pandemia ou o estado de emergência decretado em função dela impossibilitava o atendimento integral ao pedido ou o tempo maior para atender ao pedido. Respostas, por exemplo, segundo as quais a informação solicitada só poderia ser consultada pessoalmente, ou que indicavam que o documento demandado não estava disponível em formato digital e, com o regime de teletrabalho, era impossível digitalizá-lo.

Por alterações no atendimento, entende-se:

- Não atendimento: a resposta indicou que não era possível enviar a informação solicitada ou não era possível analisar o pedido
- Atendimento parcial: parte da informação foi enviada; a resposta indicou que não era possível enviar o restante
- Atendimento fora do prazo: a resposta foi enviada após o final do prazo permitido pela LAI
- Extensão de prazo por tempo definido: a resposta indicou que haveria “demora maior do que o normal” para o atendimento e apontou uma data dentro do prazo legal para o envio das informações
- Extensão de prazo por tempo definido além do permitido pela LAI: a resposta indicou que o pedido seria atendido em uma data específica, que ultrapassava o número de dias permitido pela LAI
- Atendimento com alteração de procedimento: a resposta indicou que a informação seria enviada fora do e-SIC, por e-mail

Mudanças injustificadas no atendimento após a suspensão da MP 928

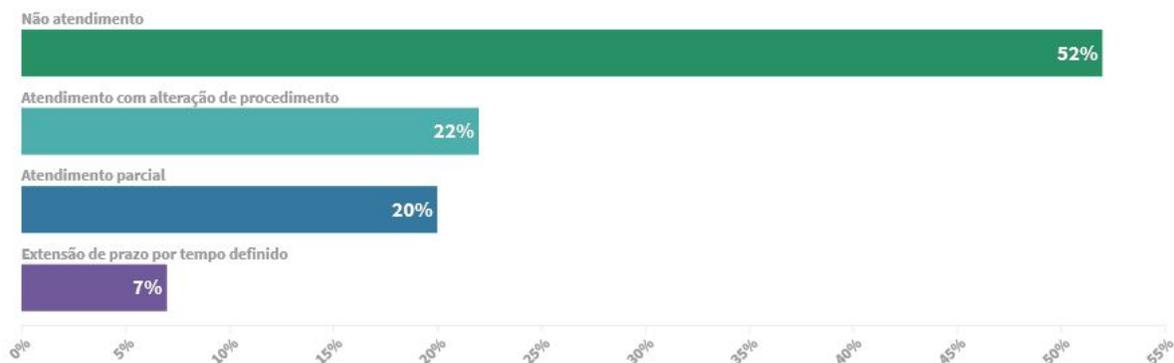
A pandemia de Covid-19 foi citada injustificadamente como motivo para alteração no atendimento a pelo menos 46 pedidos de informação feitos ao Executivo federal de 27 de março a 27 de abril - depois, portanto, de o Supremo Tribunal Federal (STF) suspender liminarmente trechos da Medida Provisória (MP) 928/2020. Um deles citou indevidamente o texto como justificativa para fornecer uma resposta parcial.

A maioria (52%) não foi atendida, ou seja, a resposta indicou que não era possível enviar a informação solicitada; um dos casos ocorreu na fase de recurso do pedido. Outros 22% foram apenas parcialmente atendidos (só foi enviada parte das informações, e indicou-se que não era possível enviar tudo); um dos casos ocorreu na fase de recurso. Houve ainda casos de extensão de prazo por tempo definido dentro do prazo permitido pela LAI e de atendimento por outro meio que não o e-SIC.

Em nenhum dos casos, a resposta apresentou elementos para demonstrar como a pandemia ou o estado de emergência decretado em função dela impossibilitava o atendimento integral ao pedido ou o tempo maior para atender ao pedido. Os motivos variaram da mera citação ao estado de emergência por causa da Covid-19 à afirmação de que foi adotado o regime de teletrabalho, sem indicar como isso interferiria no atendimento à demanda.

Alterações no atendimento a pedidos por causa da Covid-19 após suspensão da MP 928: casos não fundamentados

Por tipo de alteração



Fonte: Busca de pedidos e respostas da CGU de 27/03/2020 a 27/04/2020. Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

Não atendimento: a resposta indicou que não era possível enviar a informação solicitada

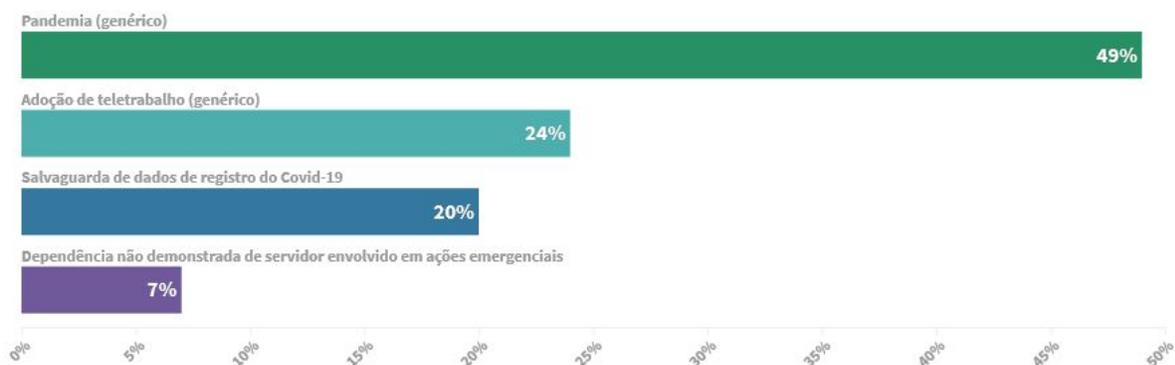
Atendimento com alteração de procedimento: a resposta indicou que a informação seria enviada fora do e-SIC, por e-mail

Atendimento parcial: parte da informação foi enviada; a resposta indicou que o restante não poderia ser enviado

Extensão de prazo por tempo definido: a resposta indicou que haveria “demora maior do que o normal” para o atendimento e apontou uma data dentro do prazo legal para o envio das informações

A justificativa mais exótica veio do Ministério da Saúde, que em 9 ocasiões negou acesso a alguns dados e informações sobre a pandemia sob a alegação de que os materiais precisam “ser salvaguardados” por sua importância estratégica. Descumprindo a LAI, não apontou se as informações estão classificadas em algum grau de sigilo nem quem teria sido responsável por classificar o documento. Uma das solicitações buscava o procedimento adotado pelo poder público para decretar o estado de emergência.

Alteração de atendimento a pedidos por causa da Covid-19 após suspensão da MP 928: casos não fundamentados **Por motivo alegado**



Fonte: Busca de pedidos e respostas da CGU de 27/03/2020 a 27/04/2020. Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

Destaque também para o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Sergipe (IFSE), cuja resposta padrão a 6 pedidos foi

Em virtude do estado de emergência, provocado pela COVID-19, estamos com funcionamento do órgão alterado, o que tem feito os prazos se alargarem mais do que o comum. Por este motivo, sua demanda foi indeferida, sendo que os itens poderão ser novamente requisitados tão logo a situação se normalize.

Em três ocasiões, o solicitante conseguiu as informações após recorrer, argumentando que a solicitação era “trivial” (acesso a processos administrativos específicos). A resposta do IFSE ao recurso pontuou que a

(...) trivialidade da demanda depende de pessoas para sua execução e, por óbvio, o regime de trabalho reduzido afeta sobremaneira os prazos de cumprimento das tarefas.

A Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), por sua vez, alegou em uma resposta que “devido a impossibilidade de tramitação interna das demandas e cumprimento dos prazos legais” provocada pelas alterações operacionais na unidade, “estamos cancelando temporariamente o atendimento dos pedidos de acesso à informação”.

As respostas têm origem em 15 órgãos distintos. A maior parte (24%) veio do Ministério da Saúde, seguido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sergipe (IFSE) e IBGE, com 18% cada.

Em 12% dos 34 casos em que o pedido não foi atendido ou foi atendido parcialmente, a resposta foi alterada para atendido após apresentação de recurso.

Efeitos da MP 928 sobre respostas a pedidos

A MP 928 foi editada a partir de iniciativa exclusiva do ministro da CGU Wagner Rosário, sem base em demandas específicas de órgãos federais, consulta à sociedade civil ou a outros entes federativos. A informação consta na exposição de motivos para a medida obtida pelo Fiquem Sabendo, integrante do Fórum de Acesso, por meio de um pedido de informação à CGU.

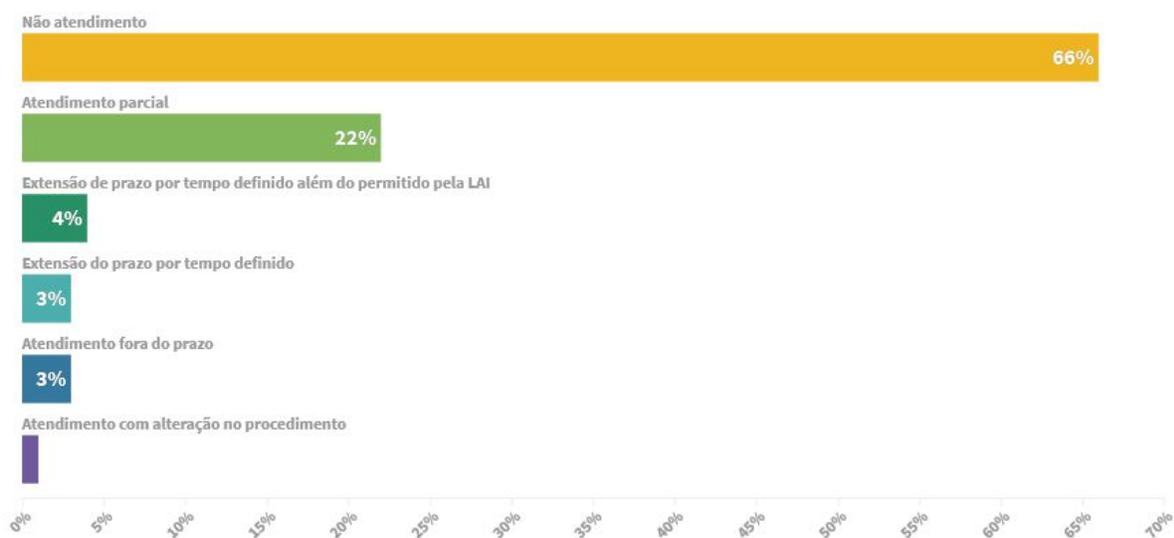
No curto prazo em que o texto esteve em vigor, 13 pedidos foram afetados por ele. Sete pedidos deixaram de ser plenamente atendidos sob a justificativa da pandemia e, segundo resposta da CGU a um pedido de informação, seis tiveram o prazo de atendimento suspenso com base na medida. Após a suspensão da MP pelo STF, estes últimos voltaram a tramitar e foram atendidos total ou parcialmente.

Nas justificativas para o uso da MP, seis respostas não demonstravam a razão fornecida (necessidade de presença de servidor no órgão para consultar e enviar informações). Novamente, aparecem indícios de problemas na digitalização e modernização da gestão de informações: a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), por exemplo, disse que o regime de trabalho à distância impossibilitava o fornecimento de dados quantitativos sobre estudantes indígenas na Casa do Estudante Indígena.

Mudanças justificadas no atendimento após a suspensão da MP 928

No mesmo período após a suspensão da MP 928 (27 de março a 27 de abril), 95 pedidos tiveram o atendimento justificadamente alterado por causa da pandemia. A maioria (66%) não foi atendida (a resposta indicou que não era possível fornecer as informações por causa da emergência e detalhou os motivos); 22% foram atendidos parcialmente (foi enviada apenas parte das informações e foram detalhados os motivos para a impossibilidade de enviar o restante).

Alterações em respostas a pedidos por causa da Covid-19 após suspensão da MP 928: casos fundamentados Por tipo de alteração



Fonte: Busca de pedidos e respostas da CGU de 27/03/2020 a 27/04/2020. Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

Não atendimento: a resposta indicou que não era possível enviar a informação solicitada

Atendimento parcial: parte da informação foi enviada; a resposta indicou que o restante não poderia ser enviado

Extensão de prazo por tempo definido além do permitido pela LAI: a resposta indicou que o pedido seria atendido em uma data específica, que ultrapassava o número de dias permitido pela LAI

Extensão de prazo por tempo definido: a resposta indicou que haveria “demora maior do que o normal” para o atendimento e apontou uma data dentro do prazo legal para o envio das informações

Atendimento fora do prazo: a resposta foi enviada após o final do prazo permitido pela LAI

Atendimento com alteração de procedimento: a resposta indicou que a informação seria enviada fora do e-SIC, por e-mail

Dentre as fundamentações para alteração no atendimento a pedidos, a mais frequente (43%) foi a necessidade demonstrada da presença de um servidor no órgão público para consultar e enviar a informação solicitada. Excluindo-se casos em que os pedidos buscavam documentos históricos ou de projetos de obras, estas ocorrências indicam a existência de gargalos na modernização e digitalização de informações em órgãos federais, especialmente nas universidades, que concentram 41% das negativas de atendimento ou atendimento parcial com esse argumento.

A segunda justificativa mais frequente (32%) foi a dependência de servidores envolvidos diretamente em ações relacionadas à pandemia. A maioria destes casos (21 respostas) foi apresentada pelo Ministério da Saúde, nos quais se revelou a existência do [ofício circular N° 3/2020/DLOG/SE/MS](#), segundo o qual o Departamento de Logística pode deixar de atender a uma solicitação, pois está imerso em ações relacionadas à Covid-19.

Alterações na resposta a pedidos por causa da Covid-19 após suspensão da MP 928: casos fundamentados

Por fundamento apresentado



Fonte: Busca de pedidos e respostas da CGU de 27/03/2020 a 27/04/2020. Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

A pasta foi, compreensivelmente, o órgão com mais alterações de atendimento a pedidos (25%). Na sequência, ficam o Ministério das Relações Exteriores e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Uma das negativas de atendimento pelo Ministério da Cidadania chama a atenção: foi dada na como resposta a um recurso de segunda instância em 27 de março. O cidadão buscava, desde 11 de fevereiro, o número de atendidos pelo Bolsa Família e de pessoas na fila do programa.

A primeira resposta - uma negativa - chegou apenas em 13 de março (ultrapassando o máximo de 30 dias determinado pela LAI). O Ministério disse que “a nova administração está tomando conhecimento dos processos, dos critérios, dos fluxos e da sistemática do Programa Bolsa Família, para fornecer informações mais precisas e criteriosas” e pediu mais um mês para enviar os dados.

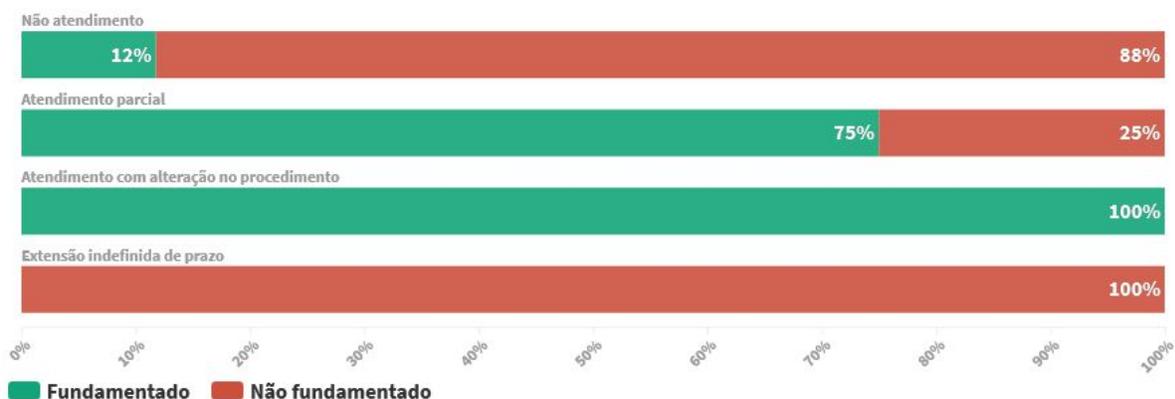
O cidadão recorreu, teve o pedido negado novamente e veio a pandemia. Então, a justificativa para não fornecer os dados foi fundamentada nesse contexto: “toda nossa força de trabalho encontra-se dedicada às ações para proteção da população mais vulnerável no enfrentamento dessa pandemia”, pontua o ministro Onyx Lorenzoni, que assina a negativa.

Em resumo, o cidadão ficou sem a informação não exatamente por causa da pandemia, mas porque o Ministério se mostrou incapaz de manter uma gestão de informações que subsista a mudanças de equipe na pasta.

Mudanças no atendimento antes da publicação da MP 928

Antes mesmo de a MP ser publicada, órgãos federais já usavam a pandemia de Covid-19 como justificativa para alterar o atendimento a pedidos com base na Lei de Acesso a Informações (LAI). De 7 de fevereiro (quando foi declarada situação de emergência no país) a 23 de março (dia em que a MP foi publicada), o atendimento a 29 pedidos foi alterado. A maioria (59%) não foi atendida por esse motivo.

Alterações em respostas a pedidos por causa da Covid-19 antes da MP 928 Por tipo de alteração e existência de fundamentação



Fonte: Busca de pedidos e respostas da CGU de 27/03/2020 a 27/04/2020. Fórum de Direito de Acesso a Informações Públicas.

A maioria das respostas (62%) não deu elementos para demonstrar que a pandemia afetaria o atendimento do pedido. Universidades são a origem de 89% delas.

Destaque para a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), que em 9 respostas alegou que “devido a impossibilidade de tramitação interna das demandas e cumprimento dos prazos legais” provocada pelas alterações operacionais na unidade, “estamos cancelando temporariamente o atendimento dos pedidos de acesso à informação”.

A Universidade Federal do Paraná (UFPR) também merece menção: recusou atendimento a cinco pedidos com uma mesma resposta genérica, sem demonstrar como a pandemia impediria o fornecimento da informação solicitada. As respostas foram dadas em 23 de março, na primeira segunda-feira após a [determinação de home office](#) para os servidores da UFPR.

Um dos pedidos negados era justamente sobre a gestão documental na universidade. O solicitante perguntou se o órgão adota sistema eletrônico para produzir, movimentar e arquivar documentos, e qual seria esse sistema. A resposta foi de que havia “impossibilidade de momentaneamente dar prosseguimento à demanda” por causa da pandemia de Covid-19.

Até mesmo uma solicitação pelo nome e pelos contatos do Assessor Especial de Controle Interno da Universidade deixou de ser atendida sob essa justificativa.

Onze respostas indicaram detalhes sobre o efeito da pandemia no atendimento à solicitação de informação. A maioria (81%) tinha a ver com a necessidade da presença de servidores para consultar ou enviar a informação. O restante, com a dependência de servidor envolvido em ações relacionadas à emergência.

Poeiras embaixo do tapete

A análise dos 189 pedidos cujo atendimento foi alterado sob a justificativa da pandemia no período de 7 de fevereiro a 27 de abril mostra ainda alguns pontos de atenção:

- Classificação de atendimento imprecisa no e-SIC federal: das 77 solicitações classificadas com “Acesso concedido”, a maioria (81%) não foi atendida, foi atendida parcialmente ou sofreu extensão do prazo por tempo indeterminado. Tal diferença prejudica a avaliação do cumprimento da LAI no Executivo federal com base nos dados oficiais.
- Descumprimento do prazo de resposta determinado pela Lei de Acesso: considerando-se apenas dias úteis, houve 7 respostas fornecidas em mais de 30 dias. Destaque para um pedido direcionado à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), cuja resposta - não atendimento sem justificativa demonstrada - foi dada 100 dias depois de o pedido ter sido protocolado.

Uso da pandemia para alterar atendimento em níveis locais

A partir de respostas a um formulário aberto pela Fiquem Sabendo, foram registradas alterações no atendimento a pedidos via Lei de Acesso a Informação também em níveis locais durante a vigência da MP 928 e após sua suspensão. No governo de Rondônia, ao menos dois pedidos tiveram o prazo de resposta estendido por tempo indeterminado: um sob a alegação genérica da existência da situação de emergência provocada pela pandemia, e outro sob a justificativa de adoção do teletrabalho (sem demonstrar o efeito sobre o atendimento ao pedido).

Um caso foi detectado a partir de um pedido feito pela Transparência Brasil no âmbito do projeto Tá de Pé: a prefeitura de Uruguaiana (RS) deixou de atender a um pedido após a suspensão da MP, usando como argumento o Decreto Municipal nº 178/2020, que decretou estado de emergência e suspendeu os prazos de tramitação de processos administrativos.

Conclusões

Com a adoção de medidas para conter a disseminação do Coronavírus no país (como teletrabalho e suspensão de atendimento presencial) e o envolvimento de servidores em ações para lidar com a pandemia, é inevitável que haja mudanças nas respostas a pedidos de informação.

Tais alterações, no entanto, devem obedecer ao que estabelece a Lei de Acesso a Informação em sua essência. Negativas de acesso não podem ser baseadas em sigilos inexistentes, como fez o Ministério da Saúde. A negativa de atendimento deve ser fundamentada em detalhes, não ser baseada em afirmações ou fatos genéricos. A possibilidade de recorrer contra respostas insatisfatórias baseadas no estado de emergência, negada na MP 928, é fundamental - como provam os casos em que o não atendimento ou o atendimento parcial foram revertidos após a apresentação de recursos.

A situação atual mostra ainda grande dependência de informações armazenadas em meios físicos. É preciso investir mais na modernização e digitalização de informações em órgãos federais, especialmente nas universidades.

Se em situações normais o acesso a informação é fundamental para o controle social, em uma situação atípica como o estado de emergência atual provocado pela pandemia de Covid-19 é ainda mais crítico - e deve ser garantido, não atacado por instituições públicas.